Rapport

Octobre 2019

Évaluation

Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital

Premier rapport

FRANCE STRATÉGIE

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

COMITÉ D'ÉVALUATION DES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ DU CAPITAL

Premier rapport

FRANCE STRATÉGIE

OCTOBRE 2019

COMPOSITION DU COMITÉ

Président

Fabrice Lenglart, inspecteur général de l'Insee

Représentant de l'Assemblée nationale

Nadia Hai, députée des Yvelines (onzième circonscription)

Économistes

Étienne Lehmann, professeur d'économie, Paris II Panthéon Assas
Philippe Martin, président délégué du Conseil d'analyse économique
David Thesmar, professeur d'économie, MIT

Personnalités qualifiées

Serge Bru, CFTC
Marie-Claire Capobianco, MEDEF
Yves Dubief, MEDEF
Philippe Le Clezio, CFDT
Gérard Orsini, CPME

Représentant du Conseil des prélèvements obligatoires

Olivier Le Gall, inspecteur général des finances

Représentants de l'administration

Insee – **Sébastien Roux**, chef du département des études économiques
Direction générale du Trésor – **Michel Houdebine**, chef économiste
Direction générale des Finances publiques – **Brice Lepetit**, chef du bureau Études statistiques en matière fiscale (au moment de l'installation du comité)
Banque de France – **Olivier Garnier**, directeur général des statistiques, des études et de l'international

Rapporteur

Boris Le Hir, France Stratégie

Contributeurs

Étienne Lehmann

Clément Dherbécourt, France Stratégie
Margarita Lopez Forero, France Stratégie
Sébastien Turban, France Stratégie

Mathias André, Insee
Olivier Meslin, Insee

Arthur Bauer, Direction générale du Trésor
Ihssane Slimani-Houti, Direction générale du Trésor
Guillaume Vidal, Direction générale du Trésor

Denis Boisnault, Direction générale des finances publiques
Clément Larrauri, Direction de la législation fiscale

Lionel Potier, Banque de France

TABLE DES MATIÈRES

Avis du comité **11**

Introduction **19**

Chapitre 1 – Éléments de contexte **23**

1. De quoi parle-t-on ? **23**

1.1. Une multiplicité de formes d'imposition 23

1.2. Les quatre impôts qui font l'objet du rapport couvrent un large pan de la fiscalité du capital en France 27

2. Éléments de comparaison internationale avant la réforme **31**

2.1. Part des prélèvements sur le capital des ménages et des entreprises dans le PIB 31

2.2. Taux implicites d'imposition sur le capital 33

2.3. Imposition du patrimoine net global 34

2.4. Imposition progressive ou proportionnelle des revenus du capital des ménages 35

2.5. Exonérations d'imposition du capital prévues par le régime d'impatriation à des fins d'attractivité du territoire 36

2.6. Imposition des bénéfices des sociétés 37

Chapitre 2 – Principales évolutions de la fiscalité depuis la mise en place de l'impôt sur la fortune **39**

1. L'imposition de la détention du capital (ISF) **40**

1.1. Création d'un impôt sur les grandes fortunes dès 1981 pour corriger les inégalités en matière de patrimoine 40

1.2. Création de l'ISF par la loi de finances pour 1989 42

1.3. Maintien de l'ISF à partir de 1995 42

1.4. Introduction de dispositifs fiscaux incitatifs dans le courant des années 2000 44

1.5. Un régime particulier pour les « impatriés » 45

1.6. Réforme de l'ISF en juillet 2011 et instauration d'une contribution exceptionnelle en 2012 46

1.7. L'ISF à nouveau réformé par la loi de finances pour 2013 47

1.8. Des évolutions de second ordre jusqu'à la suppression 48
1.9. L'impôt sur la fortune en quelques chiffres 48

2. L'imposition des revenus du capital mobilier 49

2.1. L'imposition des dividendes entre 1965 et 2007 50
2.2. Le système du prélèvement forfaitaire libératoire applicable aux dividendes entre 2007 et 2013 54
2.3. Le relèvement du niveau d'imposition des dividendes entre 2011 et 2013 55
2.4. L'imposition des produits de placement à revenu fixe (« intérêts ») jusqu'en 2013 57
2.5. La réforme de la « barémisation » en 2013 58
2.6. Règles spécifiques applicables aux revenus de l'actionnariat salarié avant la mise en place du PFU 60
2.7. Règles applicables à l'épargne logement 62
2.8. Règles spécifiques applicables aux produits d'assurance-vie et assimilés 63
2.9. Les règles d'imposition des gains de cession des valeurs mobilières et droits sociaux avant 2013 65
2.10. La barémisation des plus-values mobilières 71
2.11. La réforme du régime des abattements pour durée de détention (ADD) 72

Chapitre 3 – Les réformes de 2018 75

1. État de la fiscalité juste avant les réformes 75

1.1. L'ISF juste avant son remplacement par l'IFI 75
1.2. Les dispositions relatives à l'imposition des revenus de capital juste avant l'instauration du PFU 79

2. Présentation des réformes 86

2.1. Transformation de l'ISF en IFI 86
2.2. Instauration du PFU 90

Chapitre 4 – Éléments d'évaluation *ex ante* tirés de la littérature économique ... 97

1. Les implications théoriques de la fiscalité du capital 98

1.1. La théorie de la fiscalité optimale 98
1.2. Pourquoi taxer le capital ? 101
1.3. Comment taxer le capital ? 105

2. Les effets empiriques de la fiscalité du capital sur les assiettes fiscales 113

2.1. Comment mesurer l'effet de la fiscalité du capital sur l'assiette fiscale ? 113
2.2. L'effet de la fiscalité du capital sur l'assiette fiscale : les résultats de la littérature empirique 120
2.3. Comment explique-t-on l'impact de la fiscalité du capital sur son assiette ? 125

3. La mesure empirique des effets de la fiscalité du capital sur l'économie réelle ..128

3.1. Effet de la fiscalité du capital sur la croissance : l'approche macroéconomique 130

3.2. Effet de la fiscalité du capital sur l'investissement et l'emploi : l'approche microéconomique 134

4. Quelles leçons tirer de la littérature théorique et empirique pour une évaluation *ex ante* de la réforme ? 145

Chapitre 5 – Autres éléments d'évaluation *ex ante* 147

1. Rendement attendu de l'IFI et du PFU 147

1.1. Instauration de l'IFI 147

1.2. Instauration du PFU 148

2. Une incitation à investir dans les entreprises.....151

3. Effets macroéconomiques de la réforme : un impact positif sur la croissance et l'emploi.....157

4. Comptes rendus des auditions du comité.....160

4.1. La perception de la fiscalité française en comparaison internationale.....160

4.2. La perception de l'impact de la fiscalité du capital sur le tissu productif.....162

4.3. La perception de l'impact des réformes sur l'économie française 164

4.4. La perception de la situation post-réfome 165

4.5. La question du risque de redénomination des revenus 167

4.6. La question de l'instabilité fiscale 168

Chapitre 6 – Premiers éléments chiffrés 171

1. L'observation des données statistiques ne permet pas de conclure sur l'impact de la réforme 171

1.1. Poids du patrimoine immobilier dans le patrimoine des ménages.....171

1.2. L'analyse des flux annuels agrégés de placements financiers des ménages ne permet pas d'identifier l'impact de la réforme.....172

1.3. L'observation des données de financement des SNF et d'IDE ne permet pas de conclure sur l'impact de la réforme.....175

1.4. Un net rebond des dividendes perçus par les ménages, qui n'a pas obéré la capacité d'investir des SNF 176

1.5. En conclusion, des effets qui resteront difficilement observables à partir des seules données macroéconomiques.....176

2. La taxation des patrimoines et des revenus, avant et après la réforme 177

2.1. Qui sont les contribuables à l'ISF et les contribuables à hauts revenus financiers ? .178

2.2. À quels taux sont imposés les revenus des contribuables ISF ou à hauts revenus financiers ?.....182

2.3. Quelle progressivité du taux d'imposition du patrimoine au titre de l'ISF ? 191
2.4. Premiers résultats sur le passage à l'IFI en 2018 196

3. Entrées et sorties de résidents fiscaux 203
3.1. Les données relatives aux départs des redevables de l'ISF 204
3.2. Les données relatives aux retours des redevables de l'ISF 206

4. Au niveau microéconomique : effets de la mise en place du PFU et de la transformation de l'ISF en IFI 207
4.1. Les deux réformes étudiées bénéficient aux ménages les plus aisés 207

5. Impact de la disparition de la réduction d'ISF liée aux dons sur les ressources du secteur associatif 217
5.1. Le paysage associatif français : le financement des associations 218
5.2. Les dons au titre de l'ISF : quelle évolution et quelles perspectives ? 221
5.3. Un impact probable faible mais d'autres facteurs ont pu jouer 225

Chapitre 7 – Premiers éléments d'évaluation *ex post* 227

1. Quelques indicateurs encourageants 227
1.1. L'attractivité de la France s'est améliorée 227
1.2. Une forte hausse des dividendes versés aux ménages dès 2018, qui génère plus de rentrées fiscales qu'attendu 229
1.3. Un investissement dans les PME qui ne semble pas avoir souffert de la suppression de la niche fiscale ISF associée 229
1.4. D'après les associations professionnelles, un début de changement dans les stratégies patrimoniales 232

2. Enquête qualitative auprès des grandes banques et de gérants de portefeuille ... 233
2.1. Présentation du questionnaire 233
2.2. Changements dans les choix d'investissement 234
2.3. Utilisation des dividendes 235
2.4. Investissement dans les PME 235
2.5. Mobilité géographique des clients fortunés 236
2.6. Perception des réformes 236

3. Éléments prospectifs sur le rapport 2020 236

Annexes 241

Annexe 1 – Lettre de mission 243

Annexe 2 – Composition du comité et calendrier des séances 245

Annexe 3 – Personnes auditionnées 247

Annexe 4 – Régimes d'imposition en 2017 des intérêts reçus par les personnes physiques résidentes 249

Annexe 5 – Évolution du barème de l'impôt sur les grandes fortunes 253

Annexe 6 – Évolution du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune 255

Annexe 7 – Tableau récapitulatif des évolutions du barème de l'IGF-ISF 265

Annexe 8 – Tableau synthétique : Impôt de solidarité sur la fortune / Impôt sur la fortune immobilière 267

Annexe 9 – Tableau synthétique avant et après le prélèvement forfaitaire unique 271

Annexe 10 – Décisions du Conseil constitutionnel gain de valeur en matière d'ISF et d'IFI 277

Annexe 11 – Simulation des effets redistributifs de la transformation de l'ISF en IFI à l'aide du modèle Ines 291

Annexe 12 – Évaluation de l'impact de la mise en place du PFU en 2018 à l'aide du modèle de microsimulation Ines 311

Annexe 13 – L'ISF en 2017 et l'IFI en 2018, quelques chiffres clés 321

Annexe 14 – Figures complémentaires 327

Annexe 15 – Données détaillées relatives aux départs pour l'étranger et entrées en France des redevables de l'ISF 331

Annexe 16 – Questionnaire qualitatif sur la réforme de la fiscalité du capital 337

Annexe 17 – Sigles et abréviations 341

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. La réforme a instauré un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de l'épargne et remplacé l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par un impôt recentré sur la fortune immobilière (IFI). En outre, la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS), conçue comme complémentaire de ces transformations, a été programmée sur l'ensemble du quinquennat.

Les travaux du comité se sont donc engagés à un moment où il n'était pas envisageable de produire une évaluation complète *ex post* des réformes, tout simplement parce que celles-ci mettront des années à porter l'ensemble des fruits que l'on en attend. Lorsqu'il a commencé à travailler, le comité ne disposait d'aucune remontée d'informations statistiques sur les premiers effets de la réforme.

C'est pourquoi le comité a cherché dans ce premier rapport à « poser » le paysage, afin d'engager dans de bonnes conditions une démarche d'évaluation *ex post* conçue comme un exercice progressif et cumulatif, qui ne délivrera de conclusions fermes qu'à horizon de plusieurs années.

De cette première exploration du sujet, le comité retient les enseignements suivants.

Concernant le contexte qui précédait les réformes

- La fiscalité du 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'éloignait de plus en plus des standards internationaux. D'abord par son poids : cette fiscalité représentait 11 % du PIB, soit deux points et demi au-dessus de la moyenne européenne. Ensuite par sa structure : alors que beaucoup de pays ont renoncé à prélever un impôt annuel sur le stock de capital, la France fait partie des quelques pays qui pratiquent la

double imposition sur le stock de capital et sur les revenus qu'il génère ; elle recourait au barème progressif de l'impôt sur le revenu pour taxer les revenus mobiliers quand nombre de pays ont opté pour un taux unique de prélèvement. Cette forte imposition du capital s'inscrit dans un contexte plus général où, pour financer le niveau de nos dépenses publiques, le taux de l'ensemble des prélèvements obligatoires est plus élevé qu'ailleurs dans notre pays (de l'ordre de 45 % du PIB, soit environ sept points au-dessus de la moyenne européenne).

- Pour réduire l'effet négatif de ces taux de prélèvement élevés, de nombreux amendements ont été apportés à la fiscalité du capital au fil du temps : exonération de l'outil professionnel, pacte Dutreil et plafonnement pour l'ISF ; abattement pour durée de détention applicable aux plus-values ou abattement sur les dividendes pour les revenus mobiliers. D'où un paysage fiscal d'une grande complexité, d'autant plus illisible que les changements ont été fréquents.

- Malgré un barème conçu comme progressif, le taux d'ISF dont s'acquittaient les ménages les plus fortunés diminuait avec leur niveau de patrimoine. D'une part parce que l'assiette imposable est exonérée de certains actifs qu'ils détiennent en plus forte proportion (outil de travail, œuvres d'art, etc.). D'autre part parce que le mécanisme de plafonnement – la somme des prélèvements sociaux, de l'IR et de l'ISF ne doit pas excéder 75 % des revenus – concernait une part croissante des redevables à mesure que l'on s'élevait sur l'échelle des patrimoines taxables : parmi les 1 % les plus fortunés des contribuables à l'ISF, plus de deux sur trois étaient plafonnés. Au final, les 0,1 % les plus fortunés, soit de l'ordre de 350 foyers déclarant plus de 50 millions d'euros de patrimoine, étaient taxés au titre de l'ISF à un taux d'imposition médian de seulement 0,2 % de la valeur de leur patrimoine imposable, contre 1,5 % de taux marginal dans le barème. La moitié des recettes d'ISF étaient générées par des foyers dont le patrimoine net taxable était inférieur à 3 millions d'euros.

- Sur la période de 2003 à 2016, on enregistre chaque année plusieurs centaines de départs à l'étranger de foyers assujettis à l'ISF – 750 foyers par an en moyenne entre 2003 et 2016 soit deux redevables à l'ISF sur mille. Le nombre de départs de foyers dont le patrimoine est supérieur à 1,3 million d'euros fait plus que doubler entre 2003 et 2006, se stabilise entre 2006 et 2011 puis augmente de nouveau fortement pour atteindre 900 en 2013, au moment où le gouvernement pérennise une contribution exceptionnelle sur la fortune et impose au barème progressif de l'IR les revenus financiers et les plus-values. Le nombre de départs annuels se replie ensuite, revenant à 630 en 2016. L'actif net imposable des redevables à l'ISF qui partent chaque année représente 3 milliards d'euros en

moyenne sur la période 2004-2016, soit 0,4 % de l'actif net total déclaré par les redevables ISF.

Concernant les apports de la littérature économique à une évaluation *ex ante*

- La détention de capital confère aux contribuables des capacités contributives qui ne se réduisent pas à celles liées aux seuls revenus d'activité. Il est donc logique d'en envisager la taxation.
- La taxation du capital prend des formes diverses qui, en modifiant les comportements fiscaux des redevables, ont un impact sur l'économie, avec des effets variés sur l'investissement, l'activité et l'emploi. De ce point de vue, toutes les formes de taxation du capital ne sont pas équivalentes.
- D'après les études disponibles, la taxation du capital *via* 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 (effets sur les salaires ou sur l'emploi).
- Les études sur la taxation du capital au niveau des ménages sont plus restreintes, avec des résultats moins consensuels. Il semble que la taxation du patrimoine ait un impact négatif durable sur son accumulation par les ménages aux revenus les plus élevés. De même, il semble qu'une baisse de la taxation des dividendes se traduise par une augmentation des dividendes distribués. Cet effet pourrait être dû en partie à des phénomènes de redénomination des rémunérations, mais l'ampleur du phénomène reste incertaine.
- En son état actuel, les études empiriques n'ont pu mettre en évidence d'effets marqués à court-moyen terme sur l'investissement, l'activité des entreprises et l'emploi, ni de la taxation du patrimoine des ménages, ni de la taxation des dividendes.
- Ces enseignements sont importants, mais ils restent de nature très générale et des études spécifiques à la situation particulière de la France restent nécessaires.

Concernant les études d'impact *ex ante*

- Au moment du vote de la réforme, les ministères financiers anticipaient que l'instauration en régime permanent du PFU entraînerait, par rapport à une législation inchangée, une perte de recettes fiscales de 1,9 milliard d'euros. Le remplacement de l'ISF par l'IFI devait quant à lui coûter 3,2 milliards au budget de l'État – 850 millions de recettes d'IFI attendues en 2018 contre 4,1 milliards d'ISF net perçus en 2017. Soit un coût budgétaire total de 5,1 milliards pour les deux mesures.

- Les quelques études macroéconomiques disponibles au moment du vote estimaient que la réforme de la fiscalité aurait un impact positif sur la croissance et l'emploi, mais l'ampleur de cet impact restait très incertain. La direction générale du Trésor anticipait un effet à long terme de 0,5 point du PIB et la création de 50 000 emplois.

Concernant les premiers éléments chiffrés

- L'observation des grandes variables économiques – croissance, investissement, flux de placements financiers des ménages, etc. – avant et après les réformes ne suffira pas pour conclure sur leur effet réel. En particulier, il ne sera pas possible d'estimer par ce seul biais si la suppression de l'ISF a permis une réorientation de l'épargne des contribuables concernés vers le financement des entreprises. Les fluctuations des variables agrégées résultent de l'addition de multiples facteurs, de nature très diverse.

- Le seul élément tangible qui peut être relevé à ce stade sur données agrégées est la forte progression des dividendes reçus par les ménages en 2018, comparable dans son ampleur à la chute enregistrée en 2013, au moment où les revenus mobiliers ont été intégrés au barème progressif de l'IR. L'effet causal de la réforme de la barémisation en 2013 d'une part, des réformes de 2018 d'autre part, sur ce double mouvement est plausible, mais il n'est à ce jour pas scientifiquement établi, ni *a fortiori* mesuré précisément.

- Le passage de l'ISF en IFI a réduit le nombre d'assujettis de 360 000 à 130 000. Il a eu en effet pour conséquence d'exonérer d'impôt sur le stock de patrimoine l'essentiel des contribuables ISF les moins fortunés (quatre sur cinq parmi la moitié basse des patrimoines imposables à l'ISF). À l'inverse, parmi les 0,1 % très fortunés en 2017, seul un sur dix n'est pas contribuable à l'IFI en 2018.

Cependant, quel que soit le niveau de patrimoine déclaré en 2017, les contribuables à l'ISF ont bénéficié de baisses d'impôt importantes, y compris ceux qui sont aujourd'hui imposables à l'IFI : en moyenne, l'impôt acquitté a été divisé par trois et demi. Cela dit, la baisse maximale de taux apparent d'imposition du patrimoine ne se situe pas tout en haut de la distribution des patrimoines, parce que les plus fortunés voyaient en pratique leur ISF plafonné.

- Le coût budgétaire constaté *ex post* serait plus faible que le coût budgétaire anticipé *ex ante*.
  - Les recettes de l'IFI en 2018, nettement supérieures à celles anticipées (1,3 milliard d'euros hors contrôle fiscal[1] contre 850 millions), sont inférieures de 2,9 milliards à celles de l'ISF en 2017 (4,2 milliards). En tenant compte notamment du fait que les recettes de l'ISF auraient continué à croître en l'absence de réforme, le coût budgétaire du passage à l'IFI serait de l'ordre de 3,1 milliards d'euros.
  - Le coût budgétaire du PFU fait l'objet d'estimations convergentes, comprises entre 1,4 et 1,7 milliard d'euros hors effets de comportement. Il serait donc un peu inférieur à l'estimation faite *ex ante* (1,9 milliard). En outre, le surcroît de dividendes versés en 2018 (+60 % par rapport à 2017) a généré un surcroît de recettes fiscales et sociales, même s'il n'est pas possible à ce stade de quantifier la part de gain additionnel directement liée à la mise en place du PFU.
- L'impact redistributif instantané des réformes sur l'échelle des revenus est désormais bien documenté.
  - S'agissant de la mise en place du PFU, les gains fiscaux seraient concentrés sur les 15 % des ménages les plus aisés et, au sein de ces 15 %, ils seraient plus importants encore pour le tiers supérieur (top 5 %), avec pour ces derniers des gains moyens en termes de niveau de vie de près de 1 000 euros par an.
  - S'agissant de la transformation de l'ISF en IFI, l'étude mobilisant les informations statistiques les plus complètes conduit à estimer que les 5 % des ménages les plus aisés perçoivent 57 % des gains, et que quatre ménages

[1] Y compris contrôle fiscal et activité du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), les recettes s'élèvent à 1,9 milliard d'euros en 2018.

gagnants sur cinq se situent parmi les 15 % les plus aisés. Le gain annuel moyen d'un ménage gagnant est de l'ordre de 6 500 euros de niveau de vie.

- Au total, les deux réformes favorisent dans un premier temps les ménages les plus aisés, mais leur impact sur les inégalités dans leur ensemble demeure limité, car les montants en jeu restent faibles par rapport aux montants totaux des prélèvements et prestations du système socio-fiscal français : l'indice de Gini, qui mesure de façon synthétique l'importance des inégalités de revenu, de l'ordre de 30 points en France, augmente de 0,3 point.

- En 2017, dans un contexte où le candidat puis président élu annonce qu'il supprimera l'ISF pour le remplacer par l'IFI, le nombre de départs à l'étranger de redevables à l'ISF a fortement chuté, à moins de 400, soit un niveau qui n'avait pas été vu depuis 2005.

- On observerait en 2018 une baisse de ressources d'au plus 150 millions d'euros pour les associations au titre des dons ayant bénéficié de réductions ou crédits d'impôt (IR et IFI en 2018, IR et ISF en 2017). Dans la mesure où la transformation de l'ISF en IFI a largement réduit le nombre d'assujettis, il pourrait être tentant d'attribuer la baisse des dons à cette réforme. Cela n'a pourtant rien d'évident : en pratique, pour quasiment tous les contribuables ISF qui ne sont pas redevables de l'IFI, la suppression de la réduction d'impôt ISF peut être compensée par un recours accru à la réduction ou au crédit d'impôt IR. Cette baisse des dons pourrait être liée à d'autres facteurs (des dons particulièrement élevés en 2017 ; l'« année blanche » suite à l'instauration du prélèvement à la source en 2018…).

Concernant les premiers éléments d'évaluation *ex post*

- En l'absence de toute remontée statistique sur les premiers effets des réformes, le comité a souhaité recueillir les observations et l'opinion de professionnels, au sujet des principaux impacts sur la gestion patrimoniale des personnes fortunées résidant en France. Un questionnaire a été conçu à cette fin et mis en ligne en avril 2019 ; 90 réponses de gestionnaires de patrimoines ont été collectées. Les principaux messages sont les suivants. La réforme de la fiscalité du capital est jugée positivement, mais beaucoup de répondants expriment des doutes quant à la pérennité des mesures prises. Cette réforme n'aurait pas fortement modifié la composition des investissements de leur clientèle dès 2018, mais nombre de répondants constatent un moindre investissement dans l'immobilier et un surcroît

de versement de dividendes, dont beaucoup ont été réinvestis dans des supports types assurance-vie en unité de compte. Structurellement, les revenus patrimoniaux de la clientèle sont épargnés pour une grande part, mais le surcroît de revenus nets d'impôt induit par la réforme n'aurait pas été davantage épargné que d'habitude, voire plutôt moins. Enfin, s'agissant de l'exil fiscal, la réforme ne se serait pas traduite en 2018 par des retours nombreux de clientèle fortunée, mais elle aurait permis de prévenir certains départs.

Concernant la suite des travaux du comité

Ce premier rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital a été rédigé un an seulement après l'entrée en vigueur du PFU et de la transformation de l'ISF en IFI. Les éléments de suivi et *a fortiori* d'évaluation *ex post* de ces réformes sont donc très parcellaires, faute de disponibilité des données et de temps nécessaire pour que les effets sur l'économie se manifestent. Le rapport 2020 et les rapports suivants mettront l'accent sur le suivi et l'évaluation *ex post* de ces réformes.

- En matière de suivi, les données rétrospectives mises à disposition par la Direction générale des finances publiques (DGFiP) pourront être analysées avec plus de détails et les données d'IFI 2019 seront disponibles : cela permettra de mesurer si l'assujettissement à l'IFI conduit les contribuables à une réallocation de leur patrimoine au détriment de l'immobilier. Les données d'IR 2018 le seront également, mais elles ne livreront pas une description stabilisée de la situation post-réforme, compte tenu du contexte de l'« année blanche » liée à la mise en place du prélèvement à la source. Comme les données d'IR 2019 ne seront disponibles qu'au quatrième trimestre 2020, il faudra attendre le rapport 2021 pour pouvoir mener une analyse détaillée de l'évolution des revenus du capital, de leur composition et de leur taxation, postérieure à la mise en place du PFU et dans un régime d'imposition complètement stabilisé.

- En matière d'évaluation *ex post*, la revue de littérature menée dans le présent rapport sera actualisée des nouveaux papiers publiés, tant sur données étrangères que sur les réformes de la fiscalité du capital en France. Par ailleurs, pour s'assurer que des évaluations de qualité soient produites dans des délais compatibles avec la publication des prochains rapports, le comité a souhaité financer des projets de recherche spécifiques. Deux ont été sélectionnés sur appel d'offres.

- Le premier projet propose d'évaluer empiriquement l'impact de l'impôt sur la fortune sur le tissu productif au cours de la période 2006 à 2018, en mesurant précisément la contrainte de financement de l'ISF supportée par les entreprises patrimoniales, c'est-à-dire celles qui sont majoritairement détenues par des personnes physiques, en identifiant l'effet de l'ISF sur les décisions de distribution de dividendes, d'investissement et d'emploi de ces entreprises, ainsi que sur la fréquence de leurs transmissions à l'intérieur et à l'extérieur des familles fondatrices. Le rapport complet serait fourni au premier semestre 2021, avec de premiers résultats avant l'été 2020.

- Le second projet propose d'évaluer la réforme de la fiscalité sur les revenus des capitaux mobiliers. Dans un premier temps (pour le printemps 2020), la mise au barème des revenus du capital, entrée en vigueur, en 2013 sera utilisée pour estimer la réponse des revenus du capital à leur taxation ainsi que celle des revenus d'activité à la taxation des revenus du capital (effet de redénomination des revenus). S'en déduira une évaluation *ex ante* de la mise en place du PFU en 2018 sur la base des réponses comportementales observées en 2013. Dans un second temps (pour le premier semestre 2021), lorsque les données sur la fiscalité des revenus 2018 et 2019 seront disponibles, la mise en place du PFU pourra être évaluée *ex post*, en retenant les mêmes méthodes que celles déployées pour l'évaluation de la mise au barème de 2013.

Le comité remercie l'ensemble des personnes ayant apporté leur concours et leur expertise à ses travaux en acceptant d'être auditionnées. Le comité tient également à remercier l'ensemble des administrations (France Stratégie, Direction de la législation fiscale, Direction générale des finances publiques – DGFiP -, direction générale du Trésor, Insee, direction générale des statistiques, des études et de l'international de la Banque de France) qui lui ont apporté leur concours dans des délais très contraints. Enfin, il salue le grand pas en avant de la DGFiP qui a mis à disposition du monde de la recherche académique, pour la première fois, un ensemble d'informations considérable (exhaustif sur plusieurs années de déclarations individuelles d'impôt sur le revenu et d'impôt sur la fortune – sous forme anonymisée bien entendu), dont la richesse suscitera sans nul doute la production de nombreuses études académiques dans les années qui viennent.

INTRODUCTION

Conformément aux engagements pris par Emmanuel Macron lors de la dernière campagne présidentielle, le gouvernement a dès l'automne 2017 procédé à une profonde rénovation de 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 du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) qui s'étalera sur l'ensemble du quinquennat. Cette réforme vise à favoriser la croissance du tissu d'entreprises de notre pays, à stimuler l'investissement et l'innovation.

La loi prévoit que la réforme fasse l'objet d'une évaluation approfondie, permettant d'apprécier son efficacité au regard des objectifs poursuivis[1]. Le gouvernement a proposé que cette évaluation soit réalisée par un comité de suivi indépendant piloté par France Stratégie, avec l'appui du Conseil d'analyse économique (CAE). Le Premier ministre a donné au comité un mandat large, consistant à analyser les effets de la réforme sur le financement de l'économie et l'investissement, l'emploi et la croissance, la création et la répartition de richesses[2]. Il a en particulier invité le comité à apprécier les comportements de réallocation de l'épargne des ménages et les effets microéconomiques découlant de la suppression de l'ISF, à étudier l'impact de l'ensemble de la réforme sur le coût du capital, l'innovation et le développement des entreprises, mais aussi sur l'évolution de la base taxable, des flux de capitaux ainsi que des flux d'expatriations de contribuables aisés (percevant de hauts revenus) et fortunés (détenant un patrimoine élevé).

[1] « Un comité de suivi placé auprès du Premier ministre est chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation des réformes fiscales favorisant la réorientation de l'épargne vers les investissements productifs. Avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2020, il établit un rapport public exposant l'état des évaluations réalisées ». Extrait des articles 28 et 31 (qui concernent respectivement le PFU et le remplacement de l'ISF par l'IFI) loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

[2] Voir la lettre de mission en annexe 1.

Le comité a été installé en décembre 2018 et a travaillé de façon intensive (huit réunions en l'espace de neuf mois) en étant aidé par toutes les administrations directement concernées par le sujet. La publication du présent rapport constitue un premier aboutissement des travaux engagés, mais il est loin d'en constituer l'achèvement. En effet, évaluer de la façon la plus complète possible une telle réforme soulève de nombreuses difficultés, qu'on ne saurait lever en l'espace de neuf mois, qui plus est à moins de deux ans du début de son implémentation.

Il convient d'abord de questionner l'objet même de l'évaluation dont le comité a été chargé. Dès les premières discussions au sein du comité, plusieurs membres ont fait remarquer que la réforme de la fiscalité du capital s'inscrivait dans un contexte de transformation plus globale du paysage socio-fiscal (baisse de cotisations sociales salariés, hausse de la CSG, suppression programmée de la taxe d'habitation, augmentation de la prime d'activité, etc.). De ce fait, les effets qu'on en attend, aussi bien en termes de dynamisme économique, de répartition du revenu dans la population ou de finances publiques, mériteraient d'être replacés dans ce contexte plus large. De même, dans la mesure où une telle réforme est susceptible de jouer sur la confiance des acteurs économiques, le contexte social dans lequel elle s'implémente et la perception que peuvent en avoir des ménages modestes ne devraient pas *a priori* être occultés dans l'analyse.

Face à ces interrogations liminaires et après en avoir débattu, les membres du comité sont convenus que leur champ d'investigation devait rester limité aux impacts directs de la réforme, en excluant aussi bien de l'élargir à ses possibles impacts indirects qu'à l'impact d'autres transformations du système socio-fiscal intervenues concomitamment. Cette position se justifie non seulement parce qu'elle correspond au mandat qui lui a été confié, mais aussi parce que toute alternative aurait considérablement alourdi et complexifié la tâche à accomplir.

Les éléments qui sont regroupés dans ce premier rapport ne constituent qu'une première étape dans le processus d'évaluation des réformes qui sera mené dans la durée par le comité. Les enseignements qui peuvent en être tirés à ce stade ne permettent pas au lecteur de se forger un avis tranché et documenté sur l'ensemble des effets induits par la réforme pour plusieurs raisons.

D'abord, parce que la réforme de la fiscalité du capital mise en place il y a moins de deux ans met nécessairement de nombreuses années à porter l'ensemble de ses fruits. En particulier, alors que la mesure des effets redistributifs directs et immédiats peut être évaluée dès la mise en œuvre de la réforme, les effets sur l'économie réelle, c'est-à-dire sur l'investissement, le développement du tissu entrepreneurial,

l'innovation, l'activité économique et l'emploi sont plutôt attendus à moyen et long terme (horizon de trois, cinq, voire dix ans).

Ensuite, parce que la disponibilité des données pour évaluer l'impact de la réforme est elle-même sujette à des délais incompressibles de production et de mise à disposition. À cet égard, il faut saluer l'immense pas en avant accompli par la Direction générale des finances publiques, qui, à la demande du comité, a mis à disposition du monde de la recherche académique, pour la première fois, l'exhaustif sur plusieurs années des déclarations individuelles d'impôt sur le revenu et d'impôt sur la fortune (cette masse considérable d'informations a bien entendu été préalablement anonymisée). De toutes premières exploitations de cette base, qui relèvent de la statistique descriptive, ont pu intervenir pour les besoins de ce rapport, mais la richesse des données mises à disposition suscitera sans nul doute la production de nombreuses études à caractère scientifique dans les années qui viennent.

Enfin, parce que le champ à investiguer est très large. Les travaux et les questions à creuser sont multiples, si bien qu'il faut concevoir l'évaluation *ex post* de la réforme de la fiscalité du capital comme une démarche progressive et cumulative, qui ne délivrera des conclusions suffisamment fermes qu'à l'horizon de plusieurs années.

Compte tenu de l'ensemble de ces contraintes, les travaux du comité ont visé, pour ce premier rapport, à « poser » le paysage, c'est-à-dire à présenter :

- le champ couvert par la fiscalité du capital en France, son poids dans l'ensemble de la fiscalité et des éléments de comparaison internationale (chapitre 1) ;
- l'historique des règles de fiscalité concernant l'imposition du stock de patrimoine et l'imposition des revenus mobiliers (chapitre 2) ;
- l'état des règles de fiscalité juste avant la réforme et le contenu précis de la réforme (chapitre 3) ;
- l'apport dans le cadre d'une évaluation *ex ante* d'une revue de la littérature théorique et empirique (chapitre 4) ;
- les autres éléments d'évaluation *ex ante* disponibles : évaluations macroéconomiques, auditions de représentants d'associations professionnelles et d'économistes par le comité[1] (chapitre 5) ;
- des éléments chiffrés sur les contribuables ayant bénéficié de l'instauration du PFU et de la transformation de l'ISF en IFI, sur l'impact redistributif de la réforme,

[1] Voir la liste des personnes auditionnées en annexe 3.

sur l'évolution des entrées et sorties de résidents fiscaux payant l'ISF, ainsi que sur l'évolution des ressources du secteur associatif suite à la suppression du crédit d'impôt ISF-dons (chapitre 6) ;

– de premiers éléments d'évaluation *ex post*, qui sont seulement d'ordre qualitatif à ce stade : auditions de représentants d'associations professionnelles, résultats d'une enquête menée auprès des gérants de portefeuille ; enfin, la nature des travaux que le comité a engagés et va engager pour nourrir les prochains rapports (chapitre 7).

CHAPITRE 1

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

1. De quoi parle-t-on ?

La fiscalité du capital porte sur les revenus et le stock de capital – foncier, immobilier, mobilier – des ménages et des entreprises. Cette fiscalité, dont le contour précis prête à débat, revêt une grande diversité de formes : en témoigne la variété des options retenues par différents pays aussi bien pour les assiettes que pour les taux d'imposition (voir section 2.).

S'agissant de la France, les impôts qui font l'objet des réformes que le comité a charge d'évaluer – à savoir l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), le prélèvement forfaitaire unique (PFU), l'impôt sur les sociétés (IS) et la taxe de 3 % sur les dividendes – couvrent à eux seuls un large spectre de cette fiscalité. Selon les dernières données disponibles d'Eurostat, ces quatre impôts représentaient en 2017, donc avant l'instauration du PFU et la transformation de l'ISF en IFI, plus du tiers des recettes de la fiscalité du capital.

1.1. Une multiplicité de formes d'imposition

Différents motifs, différentes assiettes

La fiscalité du capital porte sur les ménages et les entreprises et concerne l'ensemble de leur patrimoine, qu'il soit foncier, immobilier ou mobilier (aussi bien financier que matériel ou immatériel). En France, fin 2017, le patrimoine économique national net[1] atteint, selon l'Insee, 14 762 milliards d'euros, soit près de 8 fois le produit intérieur net.

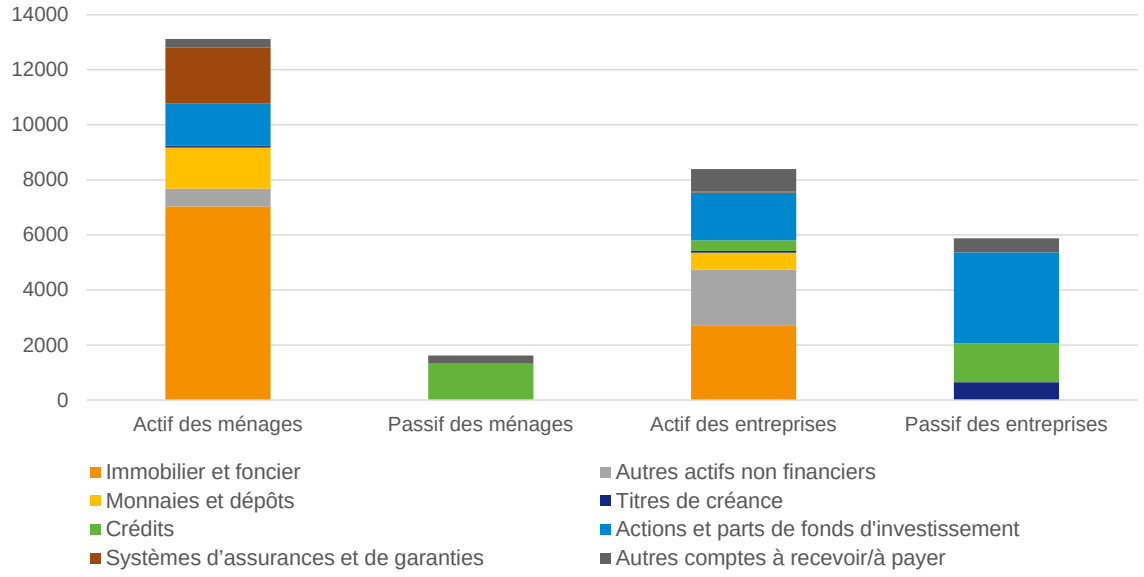
[1] Le patrimoine (ou « valeur nette ») est défini selon l'Insee comme la différence entre la valeur des actifs (financiers et non financiers, produits et non produits) et celle des passifs (par nature financiers).

Le graphique 1 décrit la répartition du patrimoine des ménages et des entreprises à fin 2017. Pour les ménages[1], les actifs non financiers représentent 7 679 milliards d'euros et sont en très grande majorité composés d'actifs immobiliers et fonciers. Leurs actifs financiers s'élèvent à 5 436 milliards et leurs passifs à 1 621 milliards. Pour les entreprises[2], les actifs non financiers s'élèvent à 4 740 milliards. Leurs actifs financiers, après consolidation, représentent 3 650 milliards et leurs passifs 5 873 milliards.

Le patrimoine net des ménages a presque triplé au cours des vingt dernières années, dopé par l'immobilier et le foncier. Il représente aujourd'hui 8 années de leur revenu disponible net, contre 5,5 années il y a vingt ans. Alors qu'elle n'était que de 47 % en 1999, la part de l'immobilier et du foncier dans les actifs des ménages s'élève à 57 % en 2017. Sur la même période, les Français se sont détournés des actions et des parts de fonds d'investissement qui ne représentent plus que 12 % du patrimoine net des ménages en 2017 contre 19 % en 1999.

Graphique 1 – Patrimoine des agents non financiers à fin 2017

(en milliards d'euros)



Note : le champ des ménages inclut les entrepreneurs individuels et les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM, terme de comptabilité nationale qui désigne en pratique le secteur des associations). Le patrimoine financier des sociétés non financières est consolidé.

Lecture : à fin 2017, les ménages détenaient 7 039 milliards de patrimoine immobilier et foncier (constructions et terrains).

Source : Eurostat

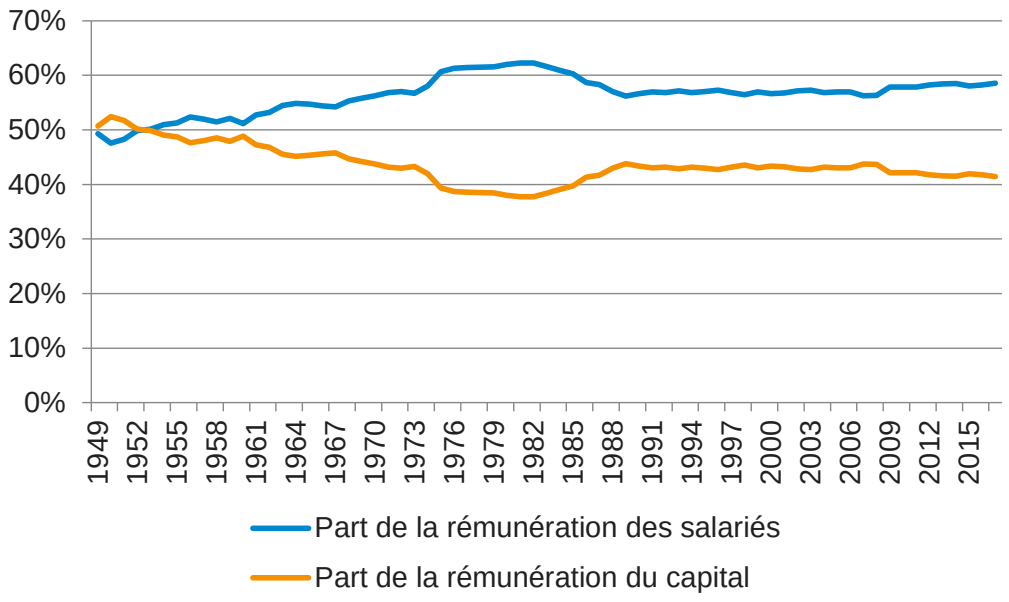
[1] Ménages et institutions sans but lucratif au service des ménages.

[2] Sociétés non financières.

Les motifs d'imposition du capital sont multiples. Le capital peut être imposé du fait :

- **de sa seule détention**, qu'il s'agisse du patrimoine foncier, immobilier ou mobilier (par exemple, taxe foncière, ISF puis IFI).
- **des revenus ou plus-values qu'il génère**, que ce soit les intérêts ou les dividendes perçus par les ménages (par exemple le PFU), les revenus immobiliers (par exemple l'IR) ou les bénéfices réalisés par les entreprises (par exemple l'IS). Les revenus du capital représentent environ 40 % de la valeur ajoutée. Ils constituent donc un enjeu majeur pour l'économie et les finances publiques. Le graphique 2 présente une comparaison des flux de revenus de capital et de travail sur longue période en France.
- **de sa transmission à titre gratuit ou onéreux** (par exemple, les impôts sur les successions ou les donations).

Graphique 2 – Part de la rémunération des salariés et du capital dans la valeur ajoutée brute



Note : la rémunération des salariés inclut les cotisations sociales ; la rémunération du capital comprend l'excédent brut d'exploitation, le revenu mixte brut, ainsi que les impôts et subventions sur la production.

Source : Insee

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

	en milliards d'euros
Prélèvements sur les revenus des sociétés	70,7
*dont impôt sur les sociétés**	*58,1*
dont contribution sociale sur le bénéfice des sociétés	*1,1*
dont 3 % dividendes	*1,8*
Prélèvements sur les revenus des indépendants	42,1
Prélèvements sur les revenus du capital des ménages**	40,3
Prélèvements sur le stock de capital	90,5
dont taxes sur le foncier bâti	*33,2*
dont droits d'enregistrement	*14,6*
dont droits de mutation à titre gratuit	*14,1*
dont cotisation foncière des entreprises	*6,7*
dont ISF	*5,1*
*dont cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises****	*4,3*
donc contribution sociale de solidarité	*3,6*
Total de prélèvements obligatoires sur le capital	243,6
Poids dans le PIB	11 %
Poids dans le total des prélèvements obligatoires	23 %

* Avant prise en compte des crédits et des réductions d'impôt.

** Cette catégorie comprend l'impôt sur le revenu (IR) et les prélèvements sociaux (CSG-CRDS).

*** Fraction considérée par Eurostat comme relevant de la fiscalité du capital.

Note : ces données ne permettent pas de distinguer la fiscalité portant sur les entreprises de celles portant sur les ménages pour la fiscalité applicable au capital. Par ailleurs, le montant de la taxe d'habitation, considérée dans les données Eurostat comme relevant pour partie de la fiscalité applicable au capital, a été retraité et exclu des chiffres présentés ci-dessus.

Source : Commission européenne, DG Fiscalité et union douanière, données Eurostat, 2017

Ces différents motifs donnent lieu à une grande diversité de modalités d'imposition :

– l'impôt peut être fondé sur un barème progressif (l'impôt sur la fortune immobilière, par exemple) ou proportionnel (le prélèvement forfaitaire unique) ;

– les assiettes d'imposition peuvent reposer sur la valeur nette de l'actif, c'est-à-dire après déduction du passif, ou sur sa valeur brute. Elles peuvent également être évaluées à partir de la valeur vénale du capital (les plus-values immobilières, par exemple) ou à partir d'une valorisation forfaitaire (les valeurs cadastrales).

Les contours précis de la fiscalité du capital prêtent à débat

Les contours de la fiscalité du capital sont difficiles à appréhender pour deux raisons principales.

D'abord, un même impôt peut s'appliquer à une assiette qui inclut des sources de revenus de nature économique différente. Ainsi, l'impôt sur le revenu porte à la fois sur les revenus du travail (les salaires, par exemple) et sur les revenus du capital (les revenus immobiliers, par exemple). De même, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) retient une base fiscale composée de revenus du travail et du capital. Il est donc difficile – en particulier lorsque le barème n'est pas proportionnel – de séparer au sein d'un tel impôt la part qui porte sur le capital.

Ensuite, en France, la taxe d'habitation est assise sur la valeur du bien immobilier, mais elle est acquittée par l'occupant du logement, qui peut être le propriétaire lui-même ou le locataire si le bien est loué. Elle peut donc s'interpréter pour les occupants d'un logement, quel que soit leur statut, comme un impôt sur la « consommation » de service de logement. Ainsi, dans le registre national des taxes publié par Eurostat, la taxe d'habitation est en partie rattachée à l'imposition sur le capital et en partie à l'imposition sur la consommation. Dans la présentation retenue pour ce rapport, la taxe d'habitation n'est pas considérée comme un impôt sur le capital[1].

1.2. Les quatre impôts qui font l'objet du rapport couvrent un large pan de la fiscalité du capital en France

Panorama de la fiscalité en France : taxes, impôts et prélèvements sociaux

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 venu se substituer au 1er janvier 2018 à l'impôt de solidarité sur la fortune – est assise uniquement sur leur patrimoine immobilier au travers de quatre impôts : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière

[1] En comptabilité nationale, la taxe d'habitation est enregistrée comme un « impôt sur le revenu et le patrimoine ».

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. 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 2017[1]. Depuis l'entrée en vigueur du prélèvement forfaitaire unique, 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 se justifie 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 onéreux, 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).

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

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

peuvent être taxés du fait de leur simple détention : impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, taxes sur les véhicules des sociétés, etc.

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'entreprise[1], sert à rémunérer le 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. D'autres impôts de production, dont le rendement est plus faible que les deux précédents, sont également assimilables à une taxation pesant sur le capital des entreprises (taxe pour frais de chambres d'industrie et de commerce, taxe pour frais de chambre d'agriculture, etc.).

Enfin, les bénéfices des entreprises sont assujettis à l'impôt sur les sociétés 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, puisque contrairement à la CVAE et à la C3S, elle intervient postérieurement au partage de la valeur ajoutée.

Quatre impôts qui représentent plus du tiers de la fiscalité du capital

Les quatre impôts que le comité a pour mandat d'évaluer couvrent une large part du champ de la fiscalité du capital (voir Tableau 1, soit plus d'un tiers selon les données Eurostat), ce qui témoigne de l'ampleur des réformes engagées :

- l'IFI transforme la fiscalité applicable au capital détenu par les ménages ;
- le PFU modifie l'imposition sur le revenu provenant des capitaux mobiliers des ménages ;
- les réformes de l'IS et de la taxe additionnelle dite de 3 % sur les dividendes couvrent une large part de la taxation du résultat des entreprises.

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

Tableau 2 – Schéma des prélèvements sur le capital des ménages et des entreprises

Ménages			
Motif de taxation		**Assiettes**	**Modalités d'imposition**
Détention	Patrimoine immobilier	Valeurs cadastrales	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et non bâties (TFNB), taxe sur les logements vacants
		Évaluation du patrimoine immobilier au 1er janvier	Impôt sur la fortune immobilière
Revenus	Revenus immobiliers	Loyers perçus	Prélèvements sociaux + IR
	Revenus mobiliers (y compris plus-value de cession d'actifs mobiliers)	Dividendes, intérêts, assurance-vie (pour les primes versées après septembre 2017), cessions d'actifs financiers	Prélèvement forfaitaire unique à 30 % dont 12,8 % d'IR et 17,2 % de prélèvements sociaux (exception : prélèvement de 7,5 % d'IR sur les contrats d'assurance-vie de plus de 8 ans et sur la part des produits correspondant aux encours inférieurs à 150 000 €) DMTO et TTF sur la cession de certains actifs financiers (à charge de l'acquéreur)
		Revenus des livrets d'épargne réglementée	Exonérés de prélèvements sociaux et d'IR
Transmission	Transactions immobilières	Plus-values pour le vendeur Valeur du bien pour l'acheteur	Vendeur : prélèvements sociaux + IR après abattement Acheteur : droit de mutation à titre onéreux
	Donations et successions	Patrimoine transmis par l'héritier ou donateur	Pour les donations et les successions : droit de mutation à titre gratuit après abattement. Un abattement renforcé est également prévu pour l'assurance-vie en cas de transmission.

Entreprises			
Motif de taxation		**Assiettes**	**Modalités d'imposition**
Détention	Patrimoine immobilier	Valeurs locatives	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et non bâties (TFNB)
			Cotisations foncières des entreprises et taxes additionnelles pour frais de chambres consulaires
	Autres patrimoines : installation de réseaux, parc de véhicules	Nombre et puissance des installations	Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux
		Nombre de véhicules possédés	Taxe sur les véhicules des sociétés
Revenus	Revenus liés à l'activité	Bénéfices	Impôt sur les sociétés (au taux de 28 % jusqu'à 500 000 € de bénéfices et 33,3 % au-delà, avec un taux réduit de 15 % pour les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 38 120 €) ou impôt sur le revenu selon la forme juridique de l'entreprise
		Valeur ajoutée	Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
		Dividendes	Fiscalité sur les dividendes imposés à l'IS pour les sociétés
		Chiffre d'affaires hors taxes	Contribution sociale de solidarité des entreprises
Transmission	Plus-values de cessions d'actifs	Plus-values pour le vendeur Valeur du bien pour l'acheteur	Vendeur : prélèvements sociaux + IR / PFU ou impôt sur les sociétés en fonction de la nature juridique de l'entreprise et de la durée de détention

Source : Direction générale du Trésor

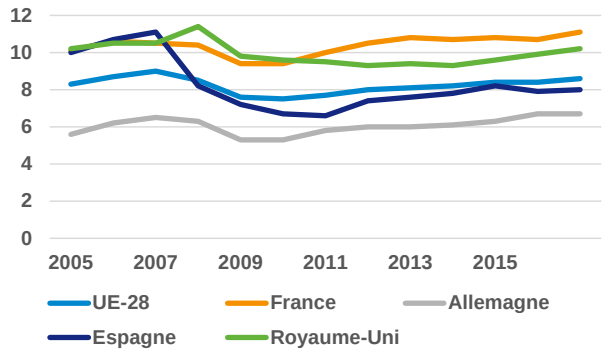
2. Éléments de comparaison internationale avant la réforme

Cette partie emprunte largement au rapport du Conseil des prélèvements obligatoires intitulé *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*[1].

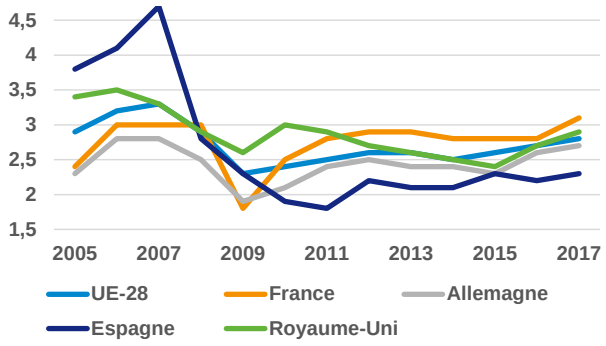
2.1. Part des prélèvements sur le capital des ménages et des entreprises dans le PIB

Avant la mise en place du PFU et au moins depuis le milieu des années 2000, la France se caractérisait par une part des prélèvements sur le capital des ménages et des entreprises dans le PIB plus élevée que la moyenne européenne (voir Graphique 3).

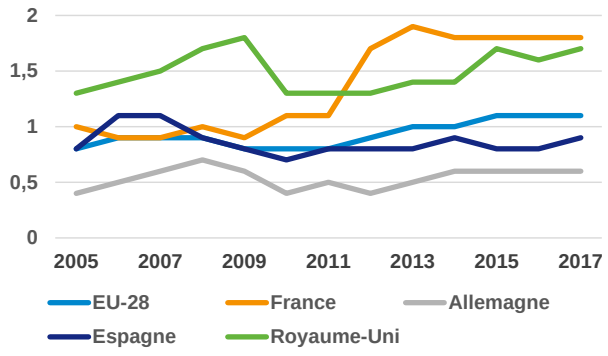
Graphique 3 – Part des prélèvements sur le capital (ménages et entreprises) dans le PIB sur la décennie écoulée



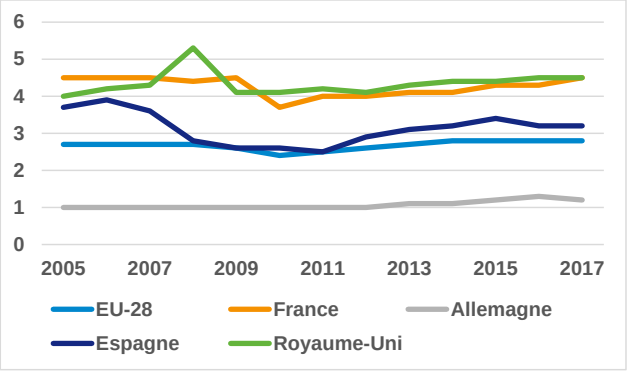
Graphique 3a – Part des prélèvements sur le capital (revenu des entreprises) dans le PIB sur la décennie écoulée



Graphique n° 3b – Part des prélèvements sur le capital (revenu des ménages) dans le PIB sur la décennie écoulée



Graphique 3c – Part des prélèvements sur le capital (stock de capital) dans le PIB sur la décennie écoulée



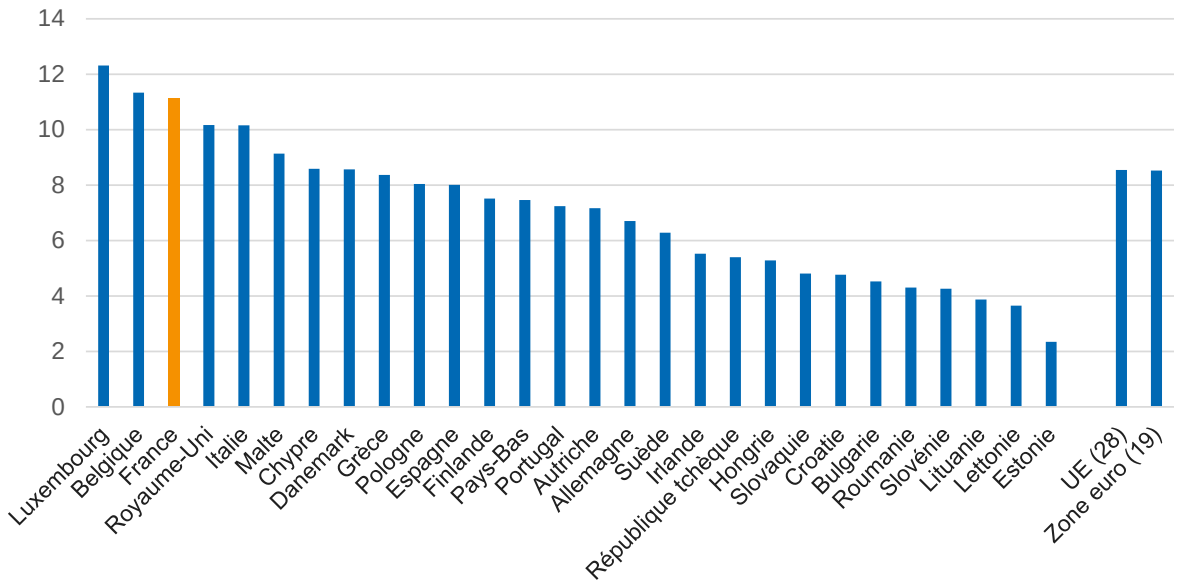
Source : Commission européenne, Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne, 2019

[1] Conseil des prélèvements obligatoires (2018), *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, janvier.

À partir de 2011, le poids de la fiscalité sur le capital a progressé plus vite en France que dans les autres pays de l'Union européenne. En 2017, la part des prélèvements sur le capital des ménages et des entreprises françaises dans le PIB s'élevait à 11,1 %, soit plus de deux points au-dessus de la moyenne européenne (8,6 % en 2017). Cette différence provient surtout de la collecte d'impôt sur le stock de capital (voir Graphique 3c) et dans une moindre mesure sur le revenu des ménages (voir Graphique 3b).

Plus précisément, la France était en 2017 le troisième pays, après le Luxembourg et la Belgique, dont la part des prélèvements sur le capital dans le PIB était la plus élevée (voir Graphique 4).

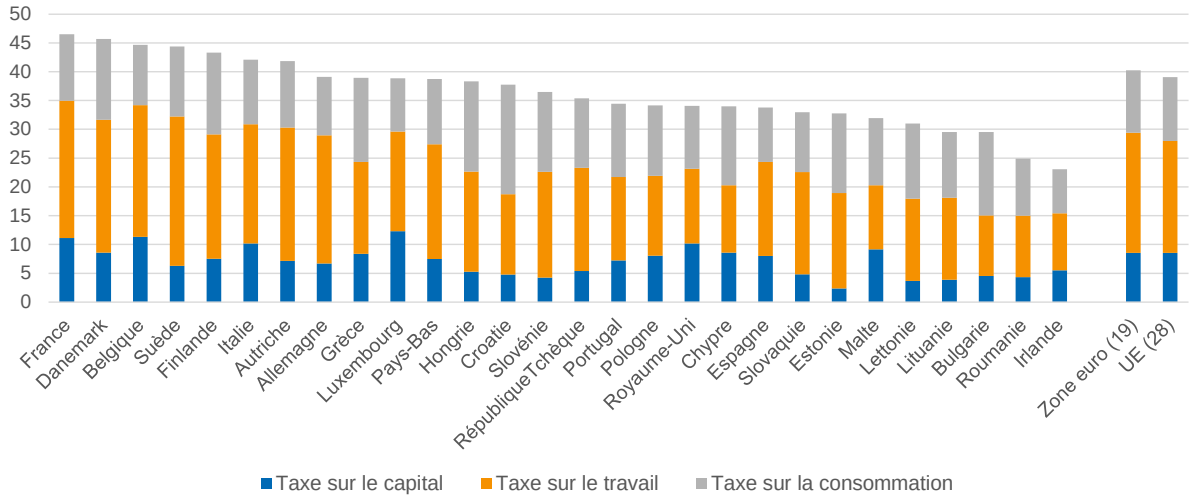
Graphique 4 – Part des prélèvements sur le capital (ménages et entreprises) dans le PIB au sein de l'Union européenne, 2017



Source *: Commission européenne, Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne 2019*

Cette part élevée des prélèvements sur le capital dans le PIB en comparaison européenne reflète plus généralement l'importance des prélèvements obligatoires dans le PIB français. En 2017, la France, avec un taux de prélèvements obligatoires (sur le capital, le travail et la consommation) de l'ordre de 45 % du PIB, était le pays de l'Union européenne dont la part des prélèvements obligatoires dans le PIB était la plus élevée (voir Graphique 5).

Graphique 5 – Répartition des prélèvements obligatoires (ménages et entreprises) entre consommation, travail et capital dans l'Union européenne, 2017, en % du PIB



Source : Commission européenne, Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne 2019

2.2. Taux implicites d'imposition sur le capital

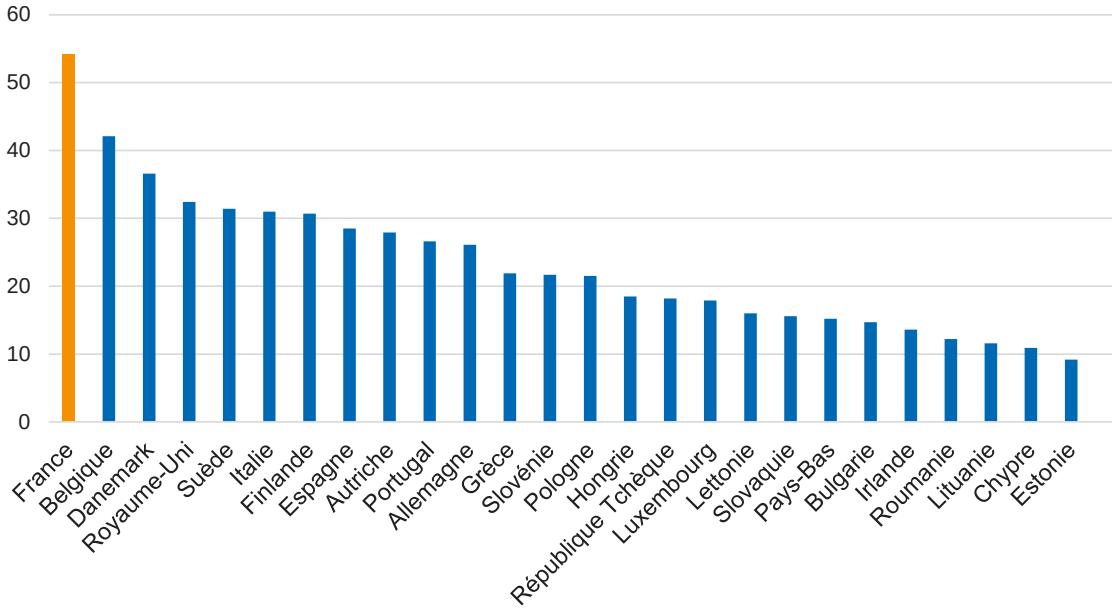
Les taux implicites d'imposition[1] sur le capital (revenus et stocks) étaient en France, avant la mise en place du PFU et le remplacement de l'ISF par l'IFI, les plus élevés d'Europe selon les travaux de la Commission européenne (2019). Ils s'élevaient en 2017 à 54,2 % en France, contre 31,0 % en Italie, 32,4 % au Royaume-Uni, 26,1 % en Allemagne et 28,5 % en Espagne (voir Graphique 6).

Des difficultés méthodologiques ont cependant conduit Eurostat à suspendre la publication de ces comparaisons internationales entre 2014 et 2017. En particulier, il est précisé dans la dernière publication que l'assiette considérée pour calculer les taux implicites n'est qu'une approximation des revenus du capital et diffère de l'assiette définie dans les différentes législations[2].

[1] Les taux implicites d'imposition diffèrent des taux définis dans la législation fiscale. Ils se définissent comme le montant de l'impôt dû sur l'ensemble des revenus du capital (et non sur l'assiette fiscale qui peut faire l'objet d'abattements). Les impôts considérés sont les taxes portant sur les revenus de l'épargne et investissements des ménages et entreprises, les taxes portant sur les stocks de capital et les taxes portant sur les transactions d'actifs. Ils permettent donc de mesurer la charge fiscale pesant réellement sur le facteur capital.

[2] Les limites suivantes sont signalées dans le rapport : pour la dépréciation de capital fixe, des prix différents sont considérés entre les comptes nationaux et les comptes de résultats des entreprises ; pour la consommation de capital fixe, les calculs ne sont pas comparables entre pays ; les profits non taxables sont inclus dans le dénominateur ; aucune distinction n'est faite entre les intérêts payés par

Graphique 6 – Taux implicites d'imposition du capital en 2017, en pourcentage des revenus du capital



Source : Commission européenne, Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne 2019

2.3. Imposition du patrimoine net global

En 2019, seuls quatre pays de l'OCDE imposent le patrimoine net *global* (contre quatorze au début des années 1990) : la Norvège, l'Espagne, la Suisse et l'Italie (voir Encadré 1). Cette imposition induit un niveau de recettes fiscales qui dépend notamment du seuil d'imposition. Plus le seuil est bas, plus la base taxable est large et plus le montant d'impôt collecté augmente.

Encadré 1 – Les pays qui imposent le patrimoine global
Extrait du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2018)

« En Suisse, si les principes régissant l'impôt sur la fortune sont fixés par la loi fédérale, les règles en sont précisées par les 26 législations cantonales. Le taux de l'impôt est généralement progressif et varie fortement selon les cantons (seuls six cantons appliquent des taux proportionnels). Le seuil d'entrée est bas (toujours inférieur à 201 000 CHF, soit environ 180 000 euros). Il s'agit d'une

les ménages et les autoentrepreneurs ; les reports de déficits fiscaux diffèrent d'un pays à l'autre ; les différences de traitement sur les loyers imputés sur les logements occupés par leur propriétaire peuvent également créer des biais.

imposition lourde puisque l'impôt sur la fortune représente 8,5 % des recettes fiscales cantonales et communales et environ 1 % du PIB.

En Norvège, les municipalités prélèvent 0,7 % et l'État 0,15 % sur les actifs nets excédant 1 480 000 couronnes norvégiennes, soit environ 160 000 euros (plafond doublé pour un couple).

En Espagne, l'impôt sur la fortune a été affecté aux communautés autonomes, qui peuvent notamment déterminer les taux (qui s'élèvent jusqu'à 2,5 %). Le seuil d'entrée est fixé à 700 000 euros et l'impôt est strictement individuel. L'Espagne a supprimé cet impôt en 2008 mais l'a réactivé en 2011 pour des motifs budgétaires.

Depuis 2011, l'Italie se distingue au sein de l'Union européenne par une imposition du seul patrimoine détenu à l'étranger *via* deux impôts spécifiques : l'un sur le patrimoine immobilier (IVIE) et l'autre sur le patrimoine financier (IVAFE). Ces impôts sont dus par toute personne physique fiscalement domiciliée en Italie indépendamment de sa nationalité. En revanche, le patrimoine détenu en Italie n'est pas imposable. »

2.4. Imposition progressive ou proportionnelle des revenus du capital des ménages

Au début des années 1990, les pays nordiques ont mis en place une imposition des revenus des capitaux mobiliers à taux proportionnel qui simplifiait la fiscalité et, quand elle se traduisait par une baisse des taux marginaux d'imposition, visait à favoriser le financement de l'économie. Dans les années 2000, plusieurs pays ont suivi cet exemple, notamment l'Espagne en 2006 et l'Allemagne en 2009.

Avant la mise en place du PFU, la France s'inscrivait à rebours de cette tendance générale en Europe, puisque les revenus de capitaux mobiliers avaient été soumis au barème de l'IR à partir de 2013. Coexistaient ainsi sur une même assiette (revenus mobiliers) une imposition proportionnelle (prélèvements sociaux) et une imposition au barème progressif, comme pour les revenus du travail. Cette fiscalité se traduisait par des taux marginaux d'imposition particulièrement élevés comparés à ceux en vigueur dans les autres pays européens.

Le tableau en annexe 4 issu du rapport particulier n° 5 du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO, 2017)[1] présente une comparaison qualitative du régime d'imposition des intérêts reçus par les personnes physiques.

2.5. Exonérations d'imposition du capital prévues par le régime d'impatriation à des fins d'attractivité du territoire

Certains États européens ont des dispositifs particulièrement avantageux pour attirer les hauts patrimoines. Au Royaume-Uni, le régime des « *non domiciled* »[2] exonère d'imposition les revenus de source étrangère non transférés au Royaume-Uni. Le régime des nouveaux résidents en Italie offre une fiscalité des revenus du capital très avantageuse pour les plus aisés.[3] Enfin les ressortissants étrangers domiciliés en Suisse peuvent être imposés « d'après la dépense » – c'est-à-dire sur les frais annuels réels liés au train de vie du contribuable – s'ils n'exercent pas d'activité lucrative en Suisse, ce qui les exonère d'impôts sur les revenus et la fortune.

En France, la mise en place d'un dispositif fiscal dérogatoire pour les « impatriés » vise aussi à renforcer l'attractivité du territoire. Elle comporte notamment une exonération temporaire d'ISF sur les biens situés à l'étranger pour les personnes ayant été fiscalement domiciliées à l'étranger au moins les cinq dernières années. L'impatrié est ainsi redevable de l'ISF sur ses seuls biens situés en France et ce jusqu'au 31 décembre de la cinquième année civile suivant celle de son installation en France. De même, le nouveau résident fiscal bénéficie d'un abattement de 50 % sur les montants de leurs revenus imposables de capitaux mobiliers et plus-values mobilières de source étrangère. Ces dispositions ont été maintenues avec la mise en place de l'IFI et du PFU.

[1] Conseil des prélèvements obligatoires (2017), *Le capital des ménages : comparaisons internationales*, octobre.

[2] Ce sont des résidents fiscaux qui ont leur « domicile» (*permanent home*) à l'étranger. Pour une description du régime voir le site d'information du gouvernement britannique. Pour une définition du terme « domicile » voir Residence, Domicile and the Remittance Basis (HMRC6).

[3] « Ceux qui transfèrent leur résidence fiscale en Italie peuvent bénéficier d'un impôt de substitution sur les revenus produits à l'étranger. L'option, introduite en loi de finances de 2017, prévoit le paiement d'une taxe forfaitaire de 100 000 euros pour chaque période d'imposition pour laquelle elle est exercée. » : voir le site de l'Agenzia delle Entrate du ministère de l'économie et des finances italien.

2.6. Imposition des bénéfices des sociétés

La France affiche un taux statutaire d'impôt sur les sociétés élevé par rapport à ses voisins européens. À 33 %, c'est le deuxième taux le plus haut derrière Malte, loin devant la moyenne des 28 pays de l'Union européenne (21,7 %).

Les taux statutaires ne représentent certes 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 rescrits fiscaux (*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.

Outre les règles d'assiette, certaines entreprises exploitent les différences de traitement fiscal à l'échelle mondiale afin de réduire leur base d'imposition. En effet, le contexte de digitalisation de l'économie facilite les stratégies d'évitement fiscal de la part des multinationales, qui empêchent les États d'imposer la valeur créée sur leur territoire. Des modifications des règles internationales sont en cours, notamment dans le cadre du programme BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) lancé en 2012 et porté par l'OCDE. Parmi les mesures clés, l'OCDE travaille actuellement à l'élaboration d'une convention multilatérale s'appuyant sur deux piliers : le premier traite de la répartition du droit d'imposer et le second d'une imposition minimale au niveau international.

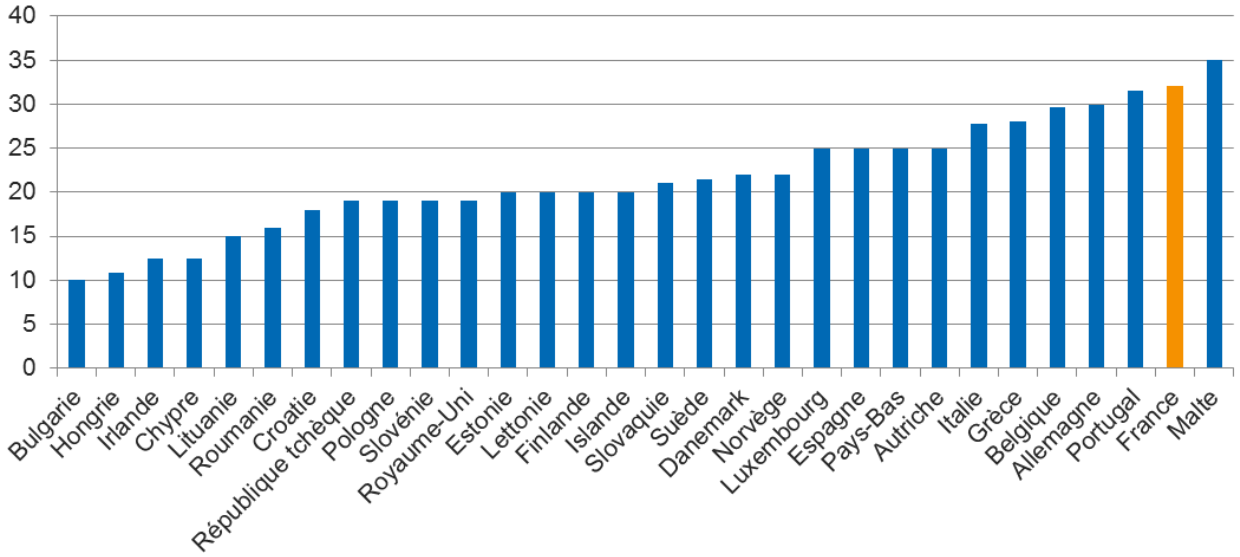
En outre, le taux apparent d'IS est, lui, moins élevé, du fait de l'existence de crédits d'impôt plus importants en France qu'ailleurs (en particulier le crédit d'impôt recherche ou CIR).

Malgré les limites de ces comparaisons internationales, il n'en demeure pas moins que la France affiche un taux statutaire d'IS élevé (voir Graphique 7 page suivante).

Afin d'accroître l'attractivité et la compétitivité des entreprises par rapport aux principaux partenaires, le gouvernement a annoncé à l'automne 2017 une baisse progressive du taux d'impôt sur les sociétés de 33,3 % à 25 % à horizon 2022 pour toutes les entreprises. L'objectif de cette réduction graduelle du taux nominal d'impôt sur les sociétés est de le ramener d'ici la fin du quinquennat Macron dans la moyenne des pays européens. La chronique définie en 2017 a depuis été révisée par

le gouvernement, dans la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés ainsi que dans le projet de loi de finances pour 2020. La trajectoire de baisse de taux d'impôt sur les sociétés est ainsi ajustée selon la taille de l'entreprise. Les grandes entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 250 millions d'euros ne verront leur taux baisser qu'à partir de 2020, alors que pour les autres entreprises, la chronique est maintenue inchangée par rapport à la trajectoire initialement prévue. Au total, cela représentera en 2022 un allègement annuel de plus de 11 milliards d'euros pour l'ensemble des entreprises.

Graphique 7 – Taux statutaires d'IS



Source : Commission européenne, Taxations Trends, 201

CHAPITRE 2

PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DE LA FISCALITÉ DEPUIS LA MISE EN PLACE DE L'IMPÔT SUR LA FORTUNE

Les prélèvements sur le capital, à l'exclusion de ceux portant sur les revenus tirés du capital (y compris l'imposition des plus-values mobilières et immobilières et les prélèvements sociaux afférents), sont des impositions anciennes, frappant soit la propriété, soit la mutation (taxes foncières et droits de mutation dont l'origine remonte en France, respectivement, aux XVIIIe et XIXe siècles[1]). Si elle ne diffère pas dans son principe des impositions assises sur la propriété du capital, l'imposition des grandes fortunes n'est introduite pour la première fois qu'en 1981.

S'agissant de l'imposition des revenus du capital, il convient de distinguer l'imposition des revenus de capitaux mobiliers (RCM), celle des revenus fonciers et les règles applicables aux plus-values mobilières et immobilières. Les revenus fonciers et plus-values de cessions immobilières sont laissés hors du champ de ce rapport, qui n'aborde que l'imposition des RCM et celle des plus-values de cessions mobilières jusqu'à l'introduction du prélèvement forfaitaire unique (PFU).

[1] Si des prélèvements similaires existaient sous l'Ancien Régime, le droit d'enregistrement national est instauré par la loi des 5-19 décembre 1790 et l'impôt progressif sur les successions est établi dans une forme proche de sa forme actuelle en 1901. La contribution foncière remonte à la loi du 23 novembre 1790 et prend une forme proche des taxes foncières actuelles, assise sur un système de valeurs locatives, à la fin du XIXe siècle.

1. L'imposition de la détention du capital (ISF)

1.1. Création d'un impôt sur les grandes fortunes dès 1981 pour corriger les inégalités en matière de patrimoine

La 34e des *110 propositions pour la France*, programme présidentiel du candidat François Mitterrand, reprend une proposition émise pour la première fois par le programme commun de la gauche en 1972[1], consistant à « établir un impôt sur les grandes fortunes, selon un barème progressif ».

Cette orientation reçoit une traduction législative dans les articles 2 à 11 de la loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981 de finances pour 1982 sous la forme d'un impôt annuel sur les grandes fortunes (IGF) imposant la détention, au 1er janvier, de biens, droits et valeurs dont la valeur vénale dépasse 3 millions de francs, doté d'un barème progressif à trois tranches (hors tranche à zéro) par fraction de patrimoine imposable allant de 0,5 % à 1,5 %.

S'agissant des motifs, l'intervention de Laurent Fabius, alors ministre délégué au Budget, lors de la discussion générale en première lecture de la loi de finances[2], précise que la création du nouvel impôt répond, en premier lieu, à un impératif de rendement : « l'ensemble des mesures fiscales nouvelles proposées par le gouvernement dont il estime le produit à environ 35 milliards de francs, ont pour simple résultat de compenser [l]e manque à gagner [budgétaire] et de maintenir le taux de la pression fiscale à un niveau voisin de celui des années 1980 et 1981 ». Le ministre du Budget souligne que l'IGF a pour objet d'appréhender une « faculté contributive particulière » conférée par la fortune, de corriger des inégalités « supérieures en matière de patrimoine à celles déjà considérables qui existent en matière de revenus » et de remédier au niveau d'imposition insuffisant des revenus du capital, tout en évitant de « pénaliser l'outil de travail » *via* l'exemption partielle prévue pour les actifs professionnels. Le gouvernement se prévaut alors des exemples des pays scandinaves et des Pays-Bas en matière de taxation de la fortune.

Les principaux paramètres de l'IGF proposés en 1981 sont similaires à ceux du futur impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et de l'actuel impôt sur la fortune immobilière (IFI). Tel est le cas des règles de territorialité de l'IGF puisque le patrimoine des

[1] Le chapitre VIII du programme commun prévoit qu'« un nouvel impôt, annuel, progressif et à faible taux sera institué sur le capital des sociétés et les grosses fortunes ».
[2] Assemblée nationale, compte rendu des débats de la première séance du 27 octobre 1981.

résidents est imposé dans sa totalité, y compris le patrimoine détenu hors de France, tandis que seuls les actifs immobiliers situés en France des non-résidents sont retenus dans l'assiette de l'impôt. La valeur nette des biens est, comme aujourd'hui, appréciée par référence aux règles applicables en matière de droits de mutation à titre gratuit (DMTG). De même, l'IGF prévoit des règles dérogatoires pour la prise en compte du patrimoine professionnel, défini à l'article 4 de la loi susmentionnée : ce patrimoine est exonéré à concurrence de 2,2 millions de francs.

Le seuil d'assujettissement et les bornes du barème seront relevés par deux fois, le seuil d'assujettissement passant à 3,2 puis 3,5 millions de francs.

À compter de 1984, les biens professionnels sont entièrement exclus de l'assiette de l'IGF[1]. Cette réforme introduit la définition générale des biens professionnels au sens de l'IGF puis de l'ISF comme les biens « nécessaires à l'exercice, à titre principal, tant par leur propriétaire que par le conjoint de celui-ci, d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ». S'agissant de la détention du capital de sociétés, seules les parts ou actions représentant plus de 25 % du capital de la société étaient, à condition que leur propriétaire exerce ses fonctions professionnelles dans la société à titre principal[2], exemptées d'IGF.

À la suite des débats parlementaires, l'assimilation des biens ruraux donnés à bail à long terme et les parts de groupements fonciers agricoles et de groupements agricoles fonciers à des biens professionnels a été conditionnée au fait que les biens soient utilisés par le preneur dans l'exercice de sa profession principale.

L'IGF a été supprimé par l'article 24 de la loi n° 86-824 du 11 juillet 1986 de finances rectificative pour 1986. Edouard Balladur, alors ministre de l'Économie, des Finances et de la Privatisation, justifiait ce choix par les « *conséquences négatives* [de l'IGF] *sur certains secteurs de l'économie, notamment l'immobilier* » et le « *sentiment du Gouvernement* […] *que l'imposition des patrimoines en France est inutilement complexe et globalement élevée* ».

[1] Article 19 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984 modifiant l'article 885 A du CGI et créant les articles 885 N, O, P et Q, définissant les biens professionnels exemptés d'IGF. La disposition fut adoptée à l'initiative du gouvernement et combinée à une réforme des droits de succession.

[2] Ainsi que, pour les sociétés autres que les sociétés de personnes, être gérant ou exercer effectivement une fonction de direction, de gestion ou d'administration.

1.2. Création de l'ISF par la loi de finances pour 1989

L'article 26 de la loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989 introduit l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en rétablissant les articles 885 A à 885 X du code général des impôts (CGI). Sous le changement d'intitulé, le nouvel ISF conserve un fonctionnement similaire à l'IGF. Le seuil d'assujettissement est porté à 4 millions et le nombre de tranches à quatre, le taux marginal maximal étant abaissé à 1,1 %.

La principale innovation est l'introduction du mécanisme de plafonnement de l'ISF pour les résidents de France, codifié à l'article 885 V *bis* du CGI. Ce dispositif consistait à limiter la somme de l'ISF et des impôts sur les revenus de l'année précédente à 70 %[1] de ces revenus, en tenant compte de l'impôt sur le revenu (IR), des prélèvements additionnels, des prélèvements libératoires de l'IR et de l'ISF. En cas d'excédent, celui-ci venait en diminution de l'ISF dû sans être ni imputable sur d'autres impositions, ni restituable. L'objectif du plafonnement était d'éviter que les contribuables n'aient à aliéner une partie de leur patrimoine pour acquitter l'impôt. Par la suite, le plafonnement de l'ISF s'est articulé temporairement avec le bouclier fiscal, mis en place en 2005 et renforcé en 2007, qui limitait pour le contribuable le poids de l'ensemble des impôts directs.

Cette même loi de finances pour 1989 a également introduit une réduction d'impôt forfaitaire de 1 000 francs par personne à charge destinée à tenir compte de la composition du foyer.

Le gouvernement prévoyait alors 4 milliards de francs de recettes d'ISF pour financer les deux tiers du coût du nouveau revenu minimal d'insertion (RMI). La ré-institution de l'ISF est alors combinée à des allégements de fiscalité indirecte (en particulier la TVA) dans une optique de réduction des inégalités de revenu.

1.3. Maintien de l'ISF à partir de 1995

L'ISF ne connaît que des modifications mineures au cours des années 1990. Une tranche supplémentaire à 1,5 % est ajoutée en loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990, portant à cinq le nombre de tranches (hors tranche à zéro),

[1] Le seuil du plafonnement a varié à plusieurs reprises, passant de 70 % des revenus de l'année précédente lors de sa création en 1988 à 85 % avec la loi de finances pour 1991, et 75 % en 2013. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a validé le mécanisme de l'article 885 V *bis* dans sa version prévoyant un taux de 85 %, considérant qu'il ne portait pas atteinte au droit de propriété (QPC n° 2010-99 du 11 février 2011).

et, à partir de 1990, les bornes du barème sont revalorisées régulièrement, à défaut de règle d'indexation prévue par la loi, sans augmentation concomitante du seuil d'assujettissement. Cette déconnexion prend fin en 1996, le seuil d'assujettissement étant fixé au niveau de la borne initiale du barème. Le niveau du plafonnement est également relevé à 85 % en 1991 et la réduction d'impôt issue de l'application du plafonnement est elle-même plafonnée[1].

À la différence de 1986, l'alternance politique de 1995 ne se traduit pas par la suppression de l'ISF. L'article 3 de la première loi de finances rectificative pour 1995 (loi n° 95-885 du 4 août 1995) prévoit une majoration de 10 % de l'ISF non soumise au mécanisme de plafonnement. Ce choix est alors expliqué par « l'effort fiscal exceptionnel » proposé par le nouveau gouvernement afin d'assainir les finances publiques, selon les termes utilisés par le ministre de l'Économie et des Finances, Alain Madelin, devant l'Assemblée nationale. Pour le rapporteur général du texte, « les majorations de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt de solidarité sur la fortune permettront de procéder à une plus juste répartition de l'effort fiscal demandé, entre les particuliers et les entreprises »[2].

La même année, l'article 5 de la loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995 de finances pour 1996 est venu limiter les effets du plafonnement en instituant un « plafonnement du plafonnement » consistant à limiter la réduction d'impôt du plafonnement ISF à la moitié du montant de cotisation normalement due.

En 1998, les taux marginaux sont augmentés de 10 % et une nouvelle tranche à 1,8 % est ajoutée pour la fraction de la valeur nette des biens supérieure à 100 millions de francs en contrepartie de la suppression de la majoration de 10 %. Celle-ci se trouve donc *de facto* pérennisée dans un objectif annoncé de justice sociale, le gouvernement mentionnant sa volonté de « *poursuivre le rééquilibrage entre la fiscalité du travail et celle du capital* » et de viser spécifiquement les « *800 patrimoines supérieurs à 100 millions de francs* ».

À cette occasion, plusieurs dispositions nouvelles sont également introduites en matière déclarative et de contrôle de l'administration fiscale (à titre d'exemple, une demande d'éclaircissements spécifique de l'administration est introduite à l'article L. 23 A du livre des procédures fiscales) afin de répondre aux critiques sur le contournement de l'ISF.

---

[1] À 50 % de la cotisation initiale d'ISF ou, en valeur absolue, au montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème.
[2] Assemblée nationale, compte rendu des débats, 2e séance du 12 juillet 1995.

Les tranches du barème de l'ISF sont indexées automatiquement sur l'évolution de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu à compter de 2005.

1.4. Introduction de dispositifs fiscaux incitatifs dans le courant des années 2000

Durant les années 2000, plusieurs mesures incitatives sont introduites à l'ISF. Il s'agit de dispositifs fréquemment calqués sur ceux déjà prévus pour d'autres impositions.

Ainsi, en 2003, l'article 47 de la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique a introduit, au sein de l'ISF, une exonération partielle à hauteur de 50 % pour les parts ou actions de sociétés qui font l'objet d'un engagement collectif de conservation. Ce dispositif « Dutreil ISF » vise à favoriser la pérennisation de l'activité économique en assurant la stabilité de l'actionnariat durant la transmission d'entreprises.

La même loi a institué, à son article 48, une exonération des titres reçus par un redevable en contrepartie de sa souscription au capital de petites et moyennes entreprises (PME) au sens communautaire.

Contestées devant le Conseil constitutionnel, ces deux dispositions ont été jugées conformes à la Constitution au regard de l'objectif de pérennisation du capital des entreprises, pour la première, et du rôle spécifique joué par les PME dans la création d'emplois, pour la seconde[1].

En 2007, la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « loi TEPA ») a créé une réduction d'ISF à raison des dons effectués au profit de certains organismes. Cette réduction d'impôt est exclusive mais cumulable avec la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons prévue à l'article 200 du CGI[2]. Le taux de la réduction d'impôt est fixé à 75 %, dans la limite de 50 000 euros. Ces paramètres sont demeurés inchangés depuis et ont été repris

[1] Décision 2003-477 DC du 31 juillet 2003, relative à la loi pour l'initiative économique. L'historique des décisions du Conseil constitutionnel en matière d'ISF et d'IFI figurent en annexe 10.

[2] La liste des organismes éligibles est plus restreinte que celle de la réduction d'impôt sur le revenu (IR) prévue à l'article 200 du CGI. Lorsque le don relève à la fois du champ d'application de la réduction d'ISF et de la réduction d'IR, le redevable peut, compte tenu du montant de ses cotisations d'ISF et d'IR, décider d'affecter la totalité du don à la réduction d'IR, ou la totalité du don à la réduction d'ISF, ou d'affecter une partie du don à la réduction d'ISF et une partie à la réduction d'IR. Ce même principe s'applique à l'IFI.

ensuite à l'IFI. Le champ des organismes bénéficiaires éligibles a cependant été progressivement étendu.

La même loi a introduit, à son article 16, une réduction d'ISF à raison des investissements réalisés par les redevables sous forme de souscriptions au capital de PME communautaires. Ce dispositif, codifié à l'article 885-0 V *bis* du CGI, est le pendant de la réduction prévue en matière d'impôt sur le revenu. Il vise à favoriser le financement en fonds propres des petites entreprises. Son taux, initialement fixé à 75 %, a été abaissé à 50 % par l'article 38 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, qui a également abaissé le plafond de 50 000 à 45 000 euros.

1.5. Un régime particulier pour les « impatriés »

Dans la perspective de renforcer l'attractivité du territoire français, le III de l'article 121 de la loi de modernisation de l'économie[1], codifié à l'article 885 A ancien du CGI, a instauré en 2008 un dispositif d'exonération temporaire d'ISF des biens situés hors de France pour les nouveaux résidents de France.

Ce « régime des impatriés » a été repris à l'IFI. Les personnes éligibles sont celles qui, quelle que soit leur nationalité, n'ont pas été domiciliées en France au sens de l'article 4 B du CGI ou, en présence d'une convention fiscale internationale, n'ont pas été résidentes de France au sens de ladite convention, et cela au cours des cinq années civiles précédant leur domiciliation en France.

Ce régime d'exception s'applique jusqu'au 31 décembre de la cinquième année qui suit l'année de domiciliation fiscale en France, que les personnes aient été précédemment redevables de l'IFI ou non, quel que soit le motif de l'établissement en France (mobilité professionnelle, retraite, etc.).

Durant cette période, les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France et qui n'ont pas été fiscalement domiciliées en France au cours des cinq années civiles précédant celle durant laquelle elles s'y domicilient, ne sont imposables qu'à raison de leurs seuls biens et droits immobiliers situés en France et de leurs parts ou actions de sociétés ou d'organismes pour la fraction de leur valeur représentative de biens et droits immobiliers situés en France.

[1] Loi n° 2008-776 du 4 août 2008.

1.6. Réforme de l'ISF en juillet 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. Elle prévoyait :

- le relèvement du seuil d'assujettissement à l'ISF de 0,8 million d'euros à 1,3 million à compter du 1er janvier 2011[1] ;
- 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 1er 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 supprimés[2] 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 %).

---

[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.

La contribution exceptionnelle n'a concerné que les contribuables qui disposaient au 1er janvier 2012 d'un patrimoine dont la valeur nette imposable retenue pour le calcul de 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 et n'avait vocation à s'appliquer qu'en attendant la réforme de l'ISF l'année suivante.

1.7. L'ISF à nouveau réformé par la loi de finances pour 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, 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) et 1,5 % (pour les patrimoines supérieurs à 10 millions) ;
- 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, contre 3 millions précédemment, en cohérence avec le nouveau barème.

En outre, deux amendements parlementaires, à l'initiative du rapporteur général, 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 revenus[1].

1.8. Des évolutions de second ordre jusqu'à la suppression

Dans un objectif anti-abus, l'article 7 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a réintégré au sein des revenus pris en compte pour le plafonnement de l'ISF les revenus distribués à une société passible de l'impôt sur les sociétés contrôlée par le redevable lorsque l'opération est motivée par un objectif principalement fiscal.

L'article 29 de la loi n° 2016-1918 de finances rectificative pour 2016 a également apporté diverses précisions concernant la portée de l'exonération des parts ou actions de sociétés au titre des biens professionnels et de l'exonération partielle des parts ou actions détenues par les salariés ou les mandataires sociaux, visant en partie à lutter contre les comportements frauduleux.

Dans les années précédant sa suppression, l'ISF était acquitté par environ 350 000 redevables pour un rendement de plus de 5 milliards d'euros avant plafonnement mais après application des réductions d'impôt ISF-PME et ISF-dons. La réduction ISF-PME représentait un montant annuel d'environ 550 millions et la réduction ISF-dons un montant annuel d'environ 150 millions.

Enfin, environ 1 milliard était restitué chaque année au titre du mécanisme du plafonnement de l'ISF en fonction des revenus.

1.9. L'impôt sur la fortune en quelques chiffres

Les annexes 5 et 6 en fin de volume présentent les seuils d'assujettissement ainsi que les évolutions du barème de l'IGF puis de l'ISF depuis 1982.

L'annexe 7 présente les recettes, les nombres de redevables, les taux moyen d'imposition et les montants annuels de déduction au titre de plafonnement de l'ISF depuis 2003.

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

2. L'imposition des revenus du capital mobilier

Cette section traite successivement de l'évolution des règles applicables aux revenus de capitaux mobiliers (RCM) et aux plus-values de cessions de valeurs mobilières (PVM).

L'évolution des règles applicables en matière de prélèvements sociaux n'est pas détaillée. Il convient néanmoins de rappeler que, par opposition à l'imposition des revenus d'activité assujettis à la seule CSG-CRDS (étendue à l'ensemble des revenus du capital en 1997 et dont le taux applicable aux revenus du capital a été augmenté par rapport à celui frappant les revenus du travail en 2005[1]), les revenus du capital sont frappés, en outre, par trois prélèvements sociaux spécifiques : le prélèvement social sur les revenus du capital[2], le prélèvement de solidarité[3] et la contribution additionnelle au prélèvement social[4]. Ces deux derniers ont été supprimés en 2018, soit un an après la réforme du PFU, et le premier relevé en conséquence[5].

Le prélèvement social est issu d'une pluralité d'impôts dont la création remonte aux années 1980, jusqu'à leur unification par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998. Auparavant, en effet, l'ordonnance du 30 avril 1983 avait créé un prélèvement sur l'ensemble des revenus affectés à la CNAF. Celui-ci a été complété, lors de la loi de finances pour 1984, par un prélèvement de 1 % sur les produits de placement. L'article 106 de la loi de finances pour 1985 a maintenu uniquement le prélèvement de 1 % sur les produits de placement à revenu fixe (PPRF) perçus à compter du 1er janvier 1985. La loi du 10 juillet 1987 a également créé un prélèvement de 1 % affecté à la CNAVTS sur les revenus du patrimoine et de placements.

---

[1] La loi du 13 août 2004 a introduit une hausse du taux sur les revenus du capital de 7,5 % à 8,2 % à compter de 2005.

[2] L'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 1998 n° 97-1164 a institué le prélèvement social sur les revenus du patrimoine et le prélèvement social sur les produits de placement.

[3] L'article 3 de la LFSS pour 2013 n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 a créé le prélèvement de solidarité dû sur les revenus du patrimoine perçus à compter du 1er janvier 2012 et sur les revenus des produits de placement perçus à compter du 1er janvier 2013.

[4] Créée par l'article 11 de la loi relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées (loi n° 2004-624 du 30 juin 2004).

[5] Article 26 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Enfin, l'évolution des règles applicables aux contribuables non-résidents, aux dividendes de sociétés étrangères et aux intérêts versés par des établissements étrangers n'est pas non plus détaillée ici.

S'agissant des PPRF versés à des non-résidents, une retenue à la source était historiquement appliquée sur les intérêts[1]. La loi de finances pour 1987 l'a supprimée pour les obligations émises à compter du 1er janvier 1987 en vue d'unifier et de simplifier le marché obligataire.

Par la suite, la troisième loi de finances rectificative pour 2009 a exonéré d'impôt sur le revenu les intérêts versés à des non-résidents sauf dans certains cas, notamment lorsque le versement est réalisé vers un État ou territoire non coopératif (ETNC)[2].

Par ailleurs, depuis le 1er janvier 2013, pour les résidents, cette retenue à la source a été remplacée par le prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) sur les intérêts (voir *infra*). Elle ne s'applique donc plus aujourd'hui qu'aux personnes morales établies en France (imputation sur l'IS dû) et aux non-résidents (personnes physiques et morales : retenue à la source libératoire).

S'agissant des dividendes versés à des non-résidents, les revenus distribués par une société française à des non-résidents font en principe l'objet d'une retenue à la source[3] dont le taux, avant celui de 12,8 %, variait suivant la résidence fiscale du bénéficiaire[4].

2.1. L'imposition des dividendes entre 1965 et 2007

La catégorie fiscale des revenus distribués et assimilés (« dividendes ») est définie comme « tous les bénéfices ou produits qui ne sont pas mis en réserve ou incorporés au capital », ainsi que « toutes les sommes ou valeurs mises à la disposition des

[1] Voir le 1 de l'article 119 *bis* du CGI.

[2] Demeuraient également soumis à la retenue à la source les intérêts des obligations émises avant le 1er janvier 1987 et les intérêts des bons de caisse, quelle que soit la date d'émission.

[3] Prévue au 2 de l'article 119 *bis* du CGI. Le taux est prévu à l'article 187 du CGI.

[4] Le taux applicable était de 21 % pour les revenus assimilés à des dividendes et distribués aux résidents d'un État de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, de 30 % pour les revenus de même nature distribués aux résidents d'États situés en dehors de cet espace et de 75 % lorsque ces revenus sont payés dans un État ou territoire non coopératif (ETNC).

associés, actionnaires ou porteurs de parts et non prélevés sur les bénéfices »[1]. Ces revenus ont été soumis au barème progressif de l'IR depuis 1965[2].

Ce régime d'imposition a connu peu d'évolutions majeures jusqu'à la réforme de l'avoir fiscal dans les années 2000.

« L'avoir fiscal » correspond à l'impôt « déjà payé » *via* l'impôt sur les sociétés lors de la perception des revenus distribués. Ce système dont la création remontait à 1965 (loi n° 65-566 du 12 juillet 1965) prenait la forme d'un crédit d'impôt (pouvant être étendu aux non-résidents en fonction des conventions fiscales, à des fins d'attractivité de la place de Paris) sur les revenus distribués aux personnes physiques comme morales, dont le taux avait été réduit plusieurs fois entre 1998 et 2001. En cas d'imposition du bénéfice brut pour un montant donné à l'impôt sur les sociétés, le contribuable bénéficiait d'un crédit d'impôt de même montant destiné à prévenir le risque de double imposition de ce revenu.

Afin d'assurer un niveau d'imposition des dividendes neutre malgré des taux d'IS variables (par exemple le taux réduit appliqué aux PME ou la situation d'entreprises non assujetties à l'IS), le système dit du « précompte mobilier », lui aussi instauré par la loi du 12 juillet 1965, assurait, par une retenue effectuée par la société distributrice, l'imposition du bénéfice distribué jusqu'à hauteur du taux normal d'IS. L'avoir fiscal issu du précompte était ainsi égal à l'application du taux normal sur le bénéfice distribué.

Ce système visait à prévenir la double imposition pour deux raisons principales :

- d'une part, la double imposition des dividendes aurait défavorisé les actionnaires par rapport aux contribuables propriétaires d'une entreprise non soumise à l'IS ;
- d'autre part, elle aurait favorisé le recours à l'emprunt par rapport au financement en fonds propres.

La restitution de l'avoir fiscal et le précompte mobilier ont été supprimés en 2003 par l'article 93 de la loi n° 2003-1311 de finances pour 2004, à compter de l'imposition des revenus 2005. Dans les motifs de la mesure, le gouvernement se prévalait de la complexité du système de l'avoir fiscal et du précompte, qui « pénalisait la compétitivité des entreprises françaises » et constituait un régime d'imposition obsolète au regard de ceux en place dans les autres États européens (abattement de 50 % en Allemagne par exemple). Son coût était jugé démesuré (4,36 milliards

[1] Article 109 du CGI. La doctrine fiscale développe cette définition (voir BOI-RPPM-RCM-10-20-10).
[2] Loi n° 65-566 du 12 juillet 1965.

d'euros en 2002)[1]. La conformité de l'avoir fiscal français au regard du droit européen avait également été mise en cause au plan de la non-discrimination[2] tandis que le précompte mobilier commençait de donner lieu, sur le même fondement, à un contentieux coûteux pour les finances publiques[3].

L'avoir fiscal a été remplacé par un abattement général (initialement de 50 %) sur les revenus des dividendes. En outre, afin d'assurer la plus grande neutralité de la réforme, en particulier pour les petits ou moyens portefeuilles d'actions, et de ne pas dissuader la détention d'actions, cet abattement a été complété par un crédit d'impôt pour l'actionnaire, égal à 50 % du montant des revenus imposés dans la limite de 115 euros pour les personnes seules et de 230 euros pour les contribuables

[1] Selon les interventions au banc par le ministre délégué au Budget, cette réforme était nécessaire « tout d'abord, parce que le précompte est de plus en plus pénalisant. Dans la mesure où les groupes français sont amenés à distribuer de plus en plus souvent des bénéfices de source étrangère qui ont déjà supporté l'impôt à l'étranger, mais ne sont pas assortis d'avoir fiscal, l'application du précompte revient à les taxer une seconde fois, ce qui ne correspond pas véritablement à l'objectif premier d'un mécanisme d'élimination de la double imposition. La globalisation de nos entreprises, et pas seulement des plus grandes, nous conduit donc nécessairement à nous interroger à nouveau sur ce dispositif très complexe. Nous devons en outre être attentifs à l'évolution du coût budgétaire de l'avoir fiscal. Mesdames et messieurs les députés, à législation constante, la tendance est celle d'un doublement du coût de l'avoir fiscal sur les dix dernières années et d'un quadruplement – je dis bien d'un quadruplement – du coût du remboursement de l'avoir fiscal aux non-résidents. Cela, naturellement, ne doit pas nous conduire à remettre en cause le principe même d'un mécanisme d'élimination de la double imposition des dividendes, mais à nous interroger sur la pertinence de certaines particularités de l'avoir fiscal français, désormais quasiment unique au monde. »

[2] Dans un arrêt *Manninen* (CJCE, 7 septembre 2004, C-319/02), la Cour de justice des communautés européennes (CJCE, devenue la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)) a considéré que le fait que la législation finlandaise exclue du bénéfice de l'avoir fiscal les dividendes perçus par les actionnaires résidents ayant pour origine une société étrangère, sans que cette différence de traitement soit réglée par les dispositions de la convention fiscale applicable (en l'espèce avec la Suède), constituait une restriction à la libre circulation des capitaux qui ne pouvait être regardée comme un traitement inégal justifié au sens du traité. En effet, la Cour a considéré que le risque de double imposition des dividendes était de même nature, qu'il concerne des dividendes versés par une société nationale ou par une société étrangère.

[3] Le précompte mobilier applicable aux actions détenues entre sociétés liées était contesté au motif que la législation française, qui ne prenait pas en compte l'imposition subie par les sous-filiales établies dans un État membre autre que la France alors que le mécanisme applicable aux sous-filiales établies en France permettait à celles-ci de verser à la société intermédiaire bénéficiaire des dividendes exemptés du coût de l'impôt qui les frappaient, constituait une restriction à la liberté d'établissement et à la liberté de circulation des capitaux (voir CJUE, *Accor S.A.*, 15 septembre 2011, C-310/09 et, pour les développements ultérieurs, le recours en manquement contre la France au motif de l'absence de renvoi préjudiciel du Conseil d'État - CJUE, *Commission c. France*, 4 octobre 2018, C-416/17).

mariés[1]. Cet abattement et ce crédit d'impôt ont, enfin, été accompagnés par le maintien de l'abattement fixe annuel (doublé pour les couples) qui existait déjà sous l'empire de l'avoir fiscal[2].

Ces différents dispositifs (abattements et crédit d'impôt) ayant succédé à l'avoir fiscal visaient à assurer la neutralité de la réforme pour l'actionnaire. Ainsi que le précisait au banc le ministre délégué au Budget, « appliquer un système de "demie-base" est la solution que nous avons retenue, à l'instar de l'Allemagne, entre autres. À la différence de la formule du prélèvement obligatoire, elle permet à tous les contribuables, quel que soit leur niveau d'imposition, de bénéficier de l'élimination de la double imposition. Nous aurions pu en rester là, comme l'ont fait les Allemands, mais nous sommes allés au-delà en proposant un crédit d'impôt de 75 et 150 euros[3], qui permet de neutraliser les conséquences de cette réforme pour plus de deux tiers des titulaires de PEA et pour 80 % des détenteurs de portefeuilles d'actions en direct. Les gains réalisés, notamment sur les non-résidents, ont été intégralement recyclés dans la réforme au profit des actionnaires. »

Le taux de l'abattement proportionnel sur les dividendes a ultérieurement été abaissé de 50 % à 40 % par l'article 76 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. En parallèle, cet article prévoyait l'intégration au barème de l'IR de l'abattement d'assiette de 20 % dont bénéficiaient les salariés, les non-salariés adhérents d'un centre ou d'une association de gestion agréés et les retraités, conduisant ainsi indirectement les dividendes à en bénéficier également[4]. La même loi a relevé l'abattement fixe annuel de 1 220 à 1 525 euros (pour une personne seule, le double pour un couple).

[1] Ce crédit d'impôt était également applicable aux produits des plans d'épargne en actions (PEA).

[2] Abattement de 1 220 euros pour une personne seule et 2 440 euros pour un couple (3 de l'article 158 du CGI dans sa version en vigueur avant la réforme, devenu le 5° du 3 du même article après réforme).

[3] Les montants furent portés, respectivement, à 115 et 230 euros au cours des débats parlementaires.

[4] Corrélativement, et pour éviter un effet d'aubaine, des mécanismes de corrections ont été introduits pour les titulaires de revenus qui ne bénéficiaient pas de l'abattement de 20 %. Ainsi, conformément aux dispositions du 2° du 7 de l'article 158 du CGI, le montant de certains revenus de capitaux mobiliers limitativement énumérés par la loi est multiplié par un coefficient de 1,25 pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

2.2. Le système du prélèvement forfaitaire libératoire applicable aux dividendes entre 2007 et 2013

Le législateur a souhaité, en 2007, étendre aux dividendes éligibles à l'abattement de 40 % la possibilité d'une imposition au prélèvement forfaitaire libératoire (PFL), déjà appliqué aux produits de placement à revenu fixe et assimilés (« intérêts »). Cette réforme a été actée par l'article 10 de la loi de finances pour 2008 (loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007).

Dans son exposé des motifs, le gouvernement faisait état de sa volonté de « rapprocher la fiscalité des dividendes de celle des produits de taux », les produits de placement à revenu fixe (intérêts) étant déjà soumis à un PFL. Parallèlement, le paiement à la source des prélèvements sociaux (obligatoire depuis 2007 pour les produits de taux et d'assurance-vie) a été étendu à la plupart des dividendes[1]. Selon Éric Woerth, alors ministre du Budget, l'extension du PFL aux dividendes visait à « mettre au même niveau la prise de risques et l'investissement sans risque » : ce faisant, cette extension devait dynamiser l'épargne en l'orientant davantage vers le financement des entreprises.

Du point de vue des finances publiques, le PFL permettait la perception plus rapide de l'impôt, le PFL étant payé dans les quinze jours suivant la perception de ces revenus.

Le gouvernement prévoyait initialement de fixer le taux du PFL à 16 %, à l'instar du taux pratiqué pour les produits de placement à revenu fixe. Le taux adopté par le Parlement, pour les intérêts d'obligations comme les dividendes, a finalement été fixé à 18 %, à l'initiative du rapporteur général Gilles Carrez, afin de limiter le coût budgétaire de la mesure. La retenue à la source applicable aux non-résidents[2] a été ajustée en conséquence, son taux passant de 25 % à 18 %. Enfin, la CSG n'est demeurée déductible que lorsque les revenus étaient imposés au barème progressif : elle ne l'était donc pas des revenus imposés au PFL, cette différence de traitement ayant été validée par le Conseil constitutionnel[3].

---

[1] Ces revenus étaient soumis aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine par voie de rôle. L'article 10 de la loi de finances pour 2008 (loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) a étendu le champ d'application des prélèvements sociaux sur les produits de placement (prélèvements sociaux acquittés à la source) aux revenus distribués soumis au prélèvement forfaitaire libératoire, ainsi qu'à certains revenus distribués soumis à l'impôt sur le revenu au barème progressif lorsque la personne qui en assure le paiement (établissement payeur) est établie en France.

[2] Retenue à la source prévue aux articles 119 *bis* et 187 du CGI.

[3] Dans sa décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, le Conseil a jugé qu'il « appartenait au législateur de prévoir, afin de ne pas remettre en cause le caractère progressif du montant de

Le recours au PFL demeurait optionnel : l'option exercée par le contribuable n'était irrévocable que pour un encaissement donné et pouvait être exercée au plus tard lors de l'encaissement des revenus. Ainsi, au titre d'une même année, un contribuable pouvait opter pour l'application du PFL à certains de ses revenus qui y étaient éligibles tout en demeurant imposé au barème pour d'autres. En cas d'option, les revenus étaient soustraits du revenu imposable, le PFL étant libératoire de l'IR.

À défaut d'option, le contribuable était imposé au barème progressif de l'IR, dans des conditions similaires à celles applicables depuis 2005.

Seuls certains revenus ont été maintenus hors du champ d'application du PFL. Tel fut le cas des produits des plans d'épargne en actions (PEA)[1] et des revenus pris en compte pour la détermination du bénéfice imposable d'une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, ou d'une profession non commerciale.

À cet égard, il convient de relever que la réforme proposée au Parlement était assortie d'une clause anti-abus visant à limiter l'arbitrage entre les dividendes et les salaires. Le projet de loi de finances prévoyait en effet d'interdire l'option pour le PFL pour les contribuables détenant, avec les membres de leur famille, une participation substantielle dans le capital de la société distributrice[2]. Cette clause a été abandonnée à l'issue des discussions parlementaires au motif qu'elle empêcherait l'application de l'option pour les actionnaires des PME. Ainsi, dans le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale (p. 81), le député Charles de Courson a fait part de son opposition à cette clause, au motif que « l'actionnaire détenant plus de 25 % d'une petite entreprise ne pourra pas bénéficier de la mesure, alors qu'un actionnaire détenant moins de 25 % des capitaux d'une grande entreprise, lui, le pourra ».

2.3. Le relèvement du niveau d'imposition des dividendes entre 2011 et 2013

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

---

l'imposition du revenu des personnes physiques, que la déductibilité partielle de la contribution sociale généralisée continuerait à ne bénéficier qu'aux revenus et produits soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu et non à ceux soumis à un taux proportionnel ».

[1] 2 du I de l'article 117 *quater* du CGI, dans sa version antérieure à 2013.

[2] Le seuil était fixé à 25 %.

Tableau 3 – Taux de prélèvement forfaitaire libératoire applicables

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

Le crédit d'impôt de 50 % (plafonné à 115 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 1er 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 travail[1].

[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

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 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 publiques[1].

2.4. L'imposition des produits de placement à revenu fixe (« intérêts ») jusqu'en 2013

La doctrine fiscale rassemble dans la catégorie des produits de placement à revenu fixe 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 »[2]. Y sont assimilés les gains de cession des contrats non négociables (créances, dépôts, cautionnements et comptes courants et notamment les bons de caisse, bons d'épargne, bons du Trésor et assimilés) et les gains de cession se rapportant aux titres de créances négociables sur un marché réglementé.

Ces revenus étaient soumis, dans leur généralité, au barème progressif avec possibilité d'option pour un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) depuis 1966. Contrairement à l'option introduite pour les dividendes en 2007, l'option pour le PFL pour les obligations était exercée au plus tard lors de l'encaissement des produits,

travail. C'est l'objet de l'article que nous vous présentons » (compte rendu intégral de la première séance du vendredi 2 décembre 2011).

[1] Selon les termes du rapporteur général, « 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. »

[2] Voir BOI-RPPM-RCM-20120912.

reconduite tacitement et pouvait être révoquée uniquement pour les revenus non encore perçus.

Le taux du PFL applicable à ces revenus s'établissait 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 2012[1].

2.5. La réforme de la « barémisation » en 2013

Dans une volonté d'égaliser l'imposition entre revenus du capital et revenus du travail, 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, rendant *de facto* obligatoire l'imposition des revenus du capital au barème de l'IR (« 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[çai]ent à tort »[2].

Le système d'imposition en résultant, largement inchangé jusqu'à l'instauration du PFU, est décrit au b du 1.4. *infra*. Il se caractérise :

- par le maintien d'un système de prélèvement à la source en année N désormais imputable sur l'impôt acquitté en année N+1 (prélèvement forfaitaire obligatoire – PFO) et non plus libératoire, destiné à éviter le coût de trésorerie pour les finances publiques qui aurait été induit par la suppression du mécanisme d'acompte permis par le PFL ;
- par l'élargissement du PFO à l'ensemble des revenus distribués, en ce compris les dividendes d'actions et parts de sociétés non soumises à l'IS et donc placés hors du champ de l'abattement proportionnel ;
- par le maintien du PFL spécifique aux produits d'assurance-vie[3] et, sur option, du PFL aux revenus de placement des foyers fiscaux qui perçoivent moins de 2 000 euros d'intérêts au cours de l'année d'imposition ;

[1] Les années indiquées correspondent aux années d'imposition.

[2] Exposé des motifs de l'article.

[3] Le PFL a également été maintenu pour certains autres produits : produits de l'épargne solidaire donnés dans le cadre d'un mécanisme solidaire de versement automatique (historiquement imposés à

- enfin, par l'institution d'une dispense de PFO, sur demande du contribuable auprès de l'établissement payeur, pour les foyers dont le revenu fiscal de référence (RFR) est inférieur à 50 000 euros par an.

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 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 ».

La barémisation des plus-values mobilières, portée par le même article, est développée *infra*.

Enfin, il convient de noter que le Conseil constitutionnel a censuré l'application rétroactive de cette réforme envisagée par le législateur[1]. Le A du paragraphe IV de la loi de finances pour 2013 prévoyait qu'« à compter du 1er janvier 2012, les prélèvements prévus au I des articles 117 *quater* et 125 A du code général des impôts 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 code général des impôts 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.

---

un PFL au taux réduit de 5 %) et dispositifs spécifiques donnant lieu à un PFL majoré (intérêts versés vers un État ou territoire non coopératif et bons anonymes). Enfin, il va de soi que les produits exonérés d'IR ont été maintenus hors du champ du PFO (livrets d'épargne réglementés et produits d'épargne contractuelle).

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

2.6. Règles spécifiques applicables aux revenus de l'actionnariat salarié avant la mise en place du PFU

Certains éléments de rémunérations attribués à des salariés ou dirigeants prennent la forme d'attribution de titres à des conditions préférentielles et relèvent donc de la catégorie des revenus du capital. Des règles spécifiques, dérogatoires du droit commun des salaires, s'appliquent en prévoyant notamment, sous certaines conditions, le report de l'imposition du gain de nature salariale lors de la cession des titres, avec des modalités favorables d'imposition.

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. Ils ne décrivent pas les règles applicables aux gains réalisés lors de l'attribution ou la levée d'options sur titres (« *stock-options* ») ni les plus-values de *carried interest* (rémunérations spécifiques aux gestionnaires de fonds de capital-risque)[1]. L'article 7 de la loi de finances pour 2013 a procédé à la barémisation de ces revenus.

S'agissant des AGA, des règles d'imposition spécifiques ont été prévues à compter de 2005[2]. Le gain d'acquisition – soit l'avantage salarial correspondant à la valeur des actions à leur date d'acquisition – était ainsi imposé de plein droit au taux forfaitaire de 30 %, sauf option pour l'imposition de cet avantage selon les règles de droit commun applicables aux traitements et salaires. Le bénéfice de ce régime d'imposition était subordonné au respect d'une période minimale d'acquisition de deux ans et d'une période de conservation de deux ans.

Ces dispositions s'appliquent aux AGA attribuées du 1er janvier 2005 au 27 septembre 2012, y compris celles cédées après cette date.

L'article 11 de la loi de finances pour 2013 a modifié ce régime d'imposition, pour soumettre systématiquement le gain d'acquisition au barème progressif de l'impôt sur

[1] Articles 80 *bis* du CGI, pour les *stock-options* et 150-0 A et 80 *quindecies* pour le *carried interest*. Les revenus tirés de *stock-options* (décomposables entre rabais, gain d'acquisition et gain de cession) ont été intégralement barémisés en 2013 *via* la suppression de l'option pour un prélèvement à taux forfaitaire, malgré le maintien de règles spécifiques. Le régime du *carried interest*, introduit en 2009, posait un certain nombre de conditions (tenant à la valorisation des parts ou actions, au pourcentage des parts ou actions concernés dans le montant total des souscriptions du fonds et à l'existence d'une rémunération « normale » qualifiée de salaire versée par ailleurs) pour bénéficier de l'application des règles d'imposition des plus-values mobilières. Ce régime a été maintenu lors de la réforme de la barémisation en 2013 et modifié pour la dernière fois en loi de finances pour 2019.

[2] Article 41 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005.

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 « 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 (ADD, voir *infra*) 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.

S'agissant des BSPCE, ceux-ci bénéficient depuis 1997[1] d'un régime fiscal spécifique. Les BSPCE permettent à de jeunes sociétés assujetties à l'IS, respectant certains critères de capitalisation et immatriculées depuis moins de quinze ans, de substituer partiellement au versement de salaires le droit de souscrire des titres à un prix définitivement fixé au jour de leur attribution.

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. Il n'a pas été modifié en 2012 et 2013 lors de la barémisation des plus-values de cession de valeurs mobilières.

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

[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.

la cession des titres, le bénéficiaire exerce son activité depuis moins de trois ans dans la société ou l'une de ses filiales.

Ce dispositif est demeuré globalement inchangé jusqu'à l'entrée en vigueur du PFU, bien que les conditions de recours aux BSPCE aient été assouplies[1].

2.7. Règles applicables à l'épargne logement

La loi n° 65-554 du 10 juillet 1965 instituant un régime d'épargne logement crée, à son article 2, le compte épargne logement (CEL) et prévoit la remise par l'État à tout dépositaire d'une « prime d'épargne ». Son article 7 prévoit que « les intérêts et la prime d'épargne versés aux titulaires de comptes d'épargne-logement sont exonérés de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et ne seront pas pris en compte pour le calcul de l'allocation de logement ». Cette même loi appelait à son article 8 le décret du 24 décembre 1969 instituant le plan d'épargne logement (PEL).

Les dispositions de cette loi ont, par la suite, été codifiées au sein du code de la construction et de l'habitation et, pour l'exonération fiscale, au CGI[2].

L'article 7 de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006 a prévu la limitation de la défiscalisation des intérêts issus des seuls PEL[3]. Le législateur a en effet considéré que l'insuffisant fléchage de l'épargne placée sur PEL vers le prêt logement rendait l'avantage fiscal associé disproportionné[4].

---

[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] 9° *bis* de l'article 157 du CGI.

[3] Ainsi, pour les plans d'épargne logement, cette exonération est limitée à la fraction des intérêts et à la prime d'épargne acquises au cours des douze premières années du plan ou, pour les plans ouverts avant le 1er avril 1992, jusqu'à leur date d'échéance.

[4] Selon le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, Philippe Marini, à l'origine de l'amendement, « seulement 6,7 % des dépôts d'épargne-logement ont été transformés en prêts en 2004 et la tendance se dégrade, puisque ce taux était de 8,1 % en 2003. Cela veut dire que ces sommes d'argent considérables qui bénéficient d'intérêts défiscalisés pour une dépense fiscale considérable ne sont pas suffisamment utilisées pour financer des projets immobiliers au moment où notre pays a besoin d'une relance de l'effort de construction ». Le ministre du Budget considérait également que « nous ne sommes plus en présence d'un produit d'accession ou d'aide à l'accession à la propriété, mais bien en présence d'un produit d'épargne classique, pour lequel une défiscalisation totale ne se justifie pas ».

2.8. Règles applicables aux produits d'assurance-vie et assimilés

Comme le rappelait la Cour des comptes en 2012, la fiscalité spécifique de l'assurance-vie dépasse le seul cadre de l'imposition des revenus tirés de ces produits mais comprend « des éléments spécifiques en matière d'imposition des revenus tirés de l'épargne comme de taxation des capitaux détenus au titre de l'ISF ou transmis en cas de décès de l'assuré »[1]. La présente section se limite à l'historique des règles d'imposition des revenus des produits d'assurance-vie.

Ces revenus étaient exonérés d'impôt sur le revenu jusqu'en 1983[2]. Afin d'encourager le développement de ces produits, la souscription d'un contrat ouvrait droit, depuis 1951, à une réduction d'impôt au titre des primes versées ou cotisations versées. Le Parlement s'étant opposé à sa suppression, cette réduction d'impôt a été placée sous condition de RFR pour les primes versées à compter du 20 septembre 1997[3] et recentrée sur les seuls contrats garantissant le versement de primes à un enfant ou un assuré atteint d'une infirmité[4].

Dès 1983, les produits d'assurance-vie ont bénéficié d'une exonération en cas de sortie en rente viagère ou de dénouement pour cause d'invalidité, de licenciement ou de mise à la retraite anticipée. En cas de sortie en rente viagère, celle-ci est partiellement imposée à l'IR, à hauteur d'une fraction dépendant de l'âge du contribuable[5]. Ces dispositions sont restées inchangées jusqu'à aujourd'hui.

À compter de 1983[6], afin de cibler l'avantage fiscal en le réservant à la détention longue, il a été introduit un PFL optionnel spécifique prévoyant un taux d'imposition

---

[1] Cour des comptes (2012), *La politique en faveur de l'assurance-vie*, rapport public thématique, janvier.

[2] Les réformes successives ont garanti que les produits des contrats souscrits avant le 1er janvier 1983, quelle que soit la date de versement des primes, demeurent exonérés jusqu'à aujourd'hui.

[3] Article 4 de la loi 95-1346 de finances pour 1996. Lors des discussions parlementaires, Jean Arthuis, alors ministre de l'Économie, des Finances et du Plan, expliquait que le gouvernement souhaitait « mettre à parité les différents placements. C'est dans cet esprit que nous avons imaginé la suppression de cet avantage à l'entrée, étant bien précisé que l'assurance-vie continuera de bénéficier de l'exonération des revenus accumulés pendant la durée du placement ». Face à l'opposition de la majorité parlementaire, le gouvernement avait alors accepté de rendre « plus acceptable la transition en permettant aux contribuables dont l'imposition n'excède pas un certain niveau de continuer à bénéficier momentanément » du dispositif (compte rendu de la séance du 18 octobre 1995).

[4] Article 83 de la loi n° 2003-1311 de finances pour 2004, article 199 *septies* du CGI.

[5] Depuis au moins 1979, les fractions imposables sont de 70 % si l'intéressé est âgé de moins de 50 ans ; 50 % s'il est âgé de 50 à 59 ans inclus ; 40 % s'il est âgé de 60 à 69 ans inclus et 30 % s'il est âgé de plus de 69 ans (6 de l'article 158 du CGI).

[6] Article 14 de la loi n° 82-1126 de finances pour 1983.

décroissant en fonction de la durée de détention et aboutissant à une exonération après six ans. Cette option pouvait être formulée pour une fraction seulement des revenus concernés.

En 1989, ce système a été conservé tout en abaissant le taux applicable aux contrats courts (35 % jusqu'à quatre ans de détention contre 45 % durant les deux premières années de détention auparavant) et en allongeant à huit ans la durée de détention avant exonération totale[1]. Une clause de gel était prévue pour les bons ou les contrats souscrits avant l'entrée en vigueur de la mesure.

L'exonération à terme en sortie en cas de rachat ou de versement de capital a été définitivement remplacée par un PFL dont le taux atteignait 7,5 % à l'issue de la période de huit ans[2]. Afin d'assurer la neutralité de la réforme pour les petits épargnants, outre une clause de gel pour les contrats souscrits avant le 26 septembre 1997, un abattement annuel à la base de 30 000 francs (doublé pour les couples) était prévu[3]. Cet abattement était appliqué au moment de la liquidation de l'impôt en cas d'imposition au barème ou sous forme de crédit d'impôt l'année suivante en cas d'option pour le PFL[4].

Par la suite, les principales modifications apportées au régime fiscal de l'assurance-vie ont visé, sur la base du constat de l'importance de ces encours dans l'épargne des Français, à renforcer son rôle dans le financement de l'économie.

En 1998, le législateur a introduit une exonération spécifique pour les contrats en unité de compte (UC) investis à 50 % au moins dans des placements à risque (notamment les fonds de capital-risque et actions de sociétés non admises sur un marché réglementé), contrats dits « DSK ».

L'article 39 de la loi n° 2004-1484 de finances pour 2005 a introduit une nouvelle exonération (« contrats NSK »), succédant à celle des contrats « DSK » dont des dispositions transitoires permettaient la conversion avec reprise de l'antériorité fiscale[5], destinée à réorienter l'épargne en assurance-vie vers le financement des

[1] Article 112 de la loi n° 89-935 de finances pour 1990.
[2] Article 21 de la loi n° 97-1269 de finances pour 1998.
[3] Cet abattement a été converti à 4 600 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et 9 200 euros pour les couples lors du passage à l'euro.
[4] Voir BOI-RPPM-RCM-20-10-20-50-20140211, § 330.
[5] Les contrats « DSK » souscrits après le 1er janvier 2005 n'étaient plus éligibles à l'exonération mais pouvaient être convertis en contrats nouvellement exonérés (contrats « NSK »).

PME. Comme pour les contrats « DSK », cette exonération s'appliquait sous condition d'un quota d'investissements éligibles[1].

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 permettant aux assureurs d'accroître leur prise de risque sans perte d'antériorité fiscale pour l'assuré[2]. 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].

2.9. Les règles d'imposition des gains de cession des valeurs mobilières et droits sociaux avant 2013

La présente 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 bénéfices 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 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] Contrats d'assurance-vie de plus de huit ans investis à 30 % au moins en actions, dont 10 % au moins en titres de sociétés non cotées ou cotées de faible capitalisation, la part de l'épargne investie en titres non cotés devant être au moins égale à 5 %.

[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.

Le régime d'imposition des plus-values mobilières a été défini par deux lois successives en 1976[1] et en 1978[2], la seconde abrogeant la première en toutes ses dispositions. Alors que la loi de 1976 prévoyait un système complexe d'imposition en fonction de la durée de détention, la loi de 1978 fixe le principe d'une imposition forfaitaire obligatoire au taux de 15 %. Le principe d'imputation des moins-values est conservé et les règles de calcul de la plus-value simplifiées *via* la prise en compte du prix effectif de cession sans prise en compte de l'inflation et celle d'un forfait de frais d'acquisition (2 % du prix de cession). Ce prélèvement était recouvré par voie de rôle avec un an de décalage par rapport à l'année de réalisation du revenu (i.e. l'année de la cession, fait générateur de la cession, indépendamment des modalités de paiement du revenu). Aucun mécanisme de quotient n'était applicable ni aucune possibilité d'option pour l'imposition au barème.

Le régime spécifique qu'introduisait la loi de 1978 pour les plus-values sur valeurs mobilières cotées ou négociées sur le marché hors cote entraînant une « rotation rapide du portefeuille » a été supprimé au 1er janvier 1983[3] et remplacé, dans un souci de simplification, par un prélèvement forfaitaire obligatoire et libératoire unique au taux de 15 % applicable aux plus-values mobilières au-delà d'un montant annuel de cessions (hors cessions exonérées) de 150 000 francs par foyer fiscal (hors évènements exceptionnels tels que des licenciements ou départs à la retraite), ce seuil étant indexé chaque année sur l'évolution du barème de l'IR.

Le taux du prélèvement forfaitaire a été élevé à 16 % (hors prélèvements sociaux) en 1985 et s'appliquait à tous les types de plus-values mobilières des particuliers, même

[1] Loi n° 76-660 du 19 juillet 1976 portant imposition des plus-values et création d'une taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité. Cette loi pose pour principe que sont imposables les plus-values de cession à titre onéreux de valeurs mobilières en fonction du délai entre l'acquisition et la cession de la valeur : (1) en cas de cession moins d'un an après l'acquisition (plus-values de court terme), la plus-value est soumise au barème de l'impôt sur le revenu ; (2) en cas de cession entre un et dix ans après l'acquisition, la plus-value est divisée par cinq, puis l'impôt est calculé au barème sur cette base réduite, l'impôt final étant obtenu en multipliant ce résultat par cinq (système dit du « quotient ») ; (3) en cas de plus-value de long terme (délai de plus de dix ans), celle-ci est exonérée. Étaient également exonérés (article 6), outre les plus-values sur obligations d'État, l'ensemble des foyers dont le montant annuel des cessions mobilières n'excède pas 20 000 francs. La loi prévoyait également le principe de l'imputation des moins-values sur les plus-values de même nature durant une période de cinq ans. Elle prévoyait enfin la prise en compte de l'inflation dans le calcul du prix d'acquisition et de certaines de ses majorations (article 4).

[2] Loi n° 78-688 du 5 juillet 1978 relative à l'imposition des gains nets en capital réalisés à l'occasion de cession à titre onéreux de valeurs mobilières et de droits sociaux.

[3] Entre 1979 et 1983, les gains tirés de ces cessions, lorsqu'ils dépassaient les autres revenus du foyer fiscal, étaient réintégrés au revenu imposable et imposés au barème de l'IR.

si plusieurs régimes spéciaux, différant principalement par le seuil d'assujettissement, ont coexisté[1].

En particulier, le régime dit des « participations substantielles », introduit par la loi de 1979, prévoyait une imposition au premier euro des plus-values réalisées sur des titres de sociétés assujetties à l'IS en cas de détention d'au moins 25 % des parts[2]. Corrélativement, un mécanisme d'exonération conditionnelle permettait de faciliter la cession au sein du cercle familial.

Les procédures de report ou de sursis d'imposition en cas d'échanges de titres, destinées notamment à accompagner les restructurations d'entreprises, ont été revues en 1991[3]. Un mécanisme optionnel de report des plus-values existe depuis 1980 pour les plus-values professionnelles[4] en cas d'apport à une société de l'ensemble des éléments de l'actif immobilisé affectés à l'exercice d'une activité professionnelle. À compter de 1992, un nouveau dispositif est ajouté permettant le report de l'imposition en cas d'échange de titres jusqu'au moment où s'opèrera la cession ou le rachat des titres reçus en échange dans deux situations de la vie des sociétés[5].

Les dispositifs de report et sursis d'imposition ont également été utilisés afin d'inciter au réinvestissement des plus-values. Un dernier dispositif, permettant le report de l'imposition en cas de réinvestissement de la plus-value dans les fonds propres d'une société non cotée créée depuis moins de sept ans a été introduit en 1997[6].

---

[1] Ces régimes concernaient par exemple les fonds communs de placement, les sociétés à capital variable (SICAV), les fonds communs de créances, les rachats des titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) obligataires ou monétaires de capitalisation, les régimes de report et de sursis d'imposition, le PEA, les engagements d'épargne de long terme ou les sociétés à prépondérance immobilière non cotées.

[2] Article 160 du CGI dans sa version en vigueur au 31 décembre 1999. En deçà de ce seuil de 25 %, le droit commun s'appliquait (article 92 B du CGI dans sa version en vigueur à la même date).

[3] Article 24 de la loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

[4] Article 12 de la loi n° 80-1094 de finances pour 1981. L'article 150 A *bis* prévoit également un régime de report d'imposition pour les sociétés immobilières non cotées (leurs plus-values suivent cependant, au plan fiscal, le régime des PV immobilières).

[5] Opération d'offre publique, de fusion, de scission, d'absorption d'un fonds commun de placement par une société d'investissement à capital variable ou apport de titres à une société assujettie à l'IS.

[6] Article 79 de la loi n° 97-1269 de finances pour 1998. Ce régime était conditionné, notamment, à la détention directe par le foyer fiscal d'au moins 10 % des bénéfices sociaux de la société donnant lieu à la première plus-value, à la détention à hauteur de moins de 25 % de la société dans laquelle le

Le seuil d'imposition applicable au régime général d'imposition des plus-values mobilières, apprécié annuellement pour l'ensemble des membres du foyer fiscal, a été progressivement abaissé à la fin des années 1990 : établi à 281 000 francs en 1987, il atteint 342 800 francs en 1995 avant d'être abaissé à 200 000 puis 50 000 francs en 1998.

L'élargissement des obligations déclaratives induit par l'abaissement du seuil motivait la simplification apportée par l'article 94 de la loi de finances pour 2000[1] qui a refondu le régime d'imposition des plus-values mobilières. Le seuil d'imposition est devenu d'application générale et le principe de son indexation a été supprimé[2]. Les principaux paramètres d'imposition n'ont pas évolué malgré certaines novations, notamment la clarification du traitement fiscal des clauses de complément de prix et la généralisation du sursis d'imposition, d'application automatique, pour l'ensemble des plus-values d'échange de valeurs mobilières[3]. Les régimes spécifiques applicables, notamment, aux titres détenus *via* PEA et aux fonds de capital-risque ont été maintenus.

Le taux d'imposition a progressivement été relevé jusqu'en 2011 (voir Tableau 4), 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).

La loi de finances pour 2003[4] a porté à dix ans le délai pendant lequel une moins-value pouvait être imputée sur une plus-value ultérieure.

Parmi les principales novations introduites durant les années 2000, la loi de finances rectificative pour 2005[5] en a opéré trois :

- en premier lieu, elle a introduit un abattement d'un tiers par année de détention après la fin de la sixième année (ce délai commençant à courir à partir du 1er janvier 2006), soit une exonération de la plus-value mobilière à partir de la

contribuable a réinvesti ainsi qu'à l'exercice d'une fonction au sein de cette dernière société (salarié ou fonction de direction).

[1] Loi n° 99-1172.

[2] Cette indexation a été réintroduite par l'article 61 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

[3] Le dispositif créé en 1992 et mentionné *supra* a été abrogé.

[4] Article 4 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 modifiant l'article 150-0 D du CGI.

[5] Article 29 de la loi n° 2005-1720.

neuvième année de détention[1]. Cette abattement visait, selon les motifs du gouvernement, à « encourager l'investissement à long terme des particuliers dans les sociétés et permettre ainsi à ces dernières de se constituer un actionnariat stable »[2]. Afin de permettre l'application de l'abattement, une nouvelle règle de calcul de la durée de détention pour les titres, acquis ou souscrits à compter du 1er janvier 2006, appartenant à une série de titres ou droits de même nature (titres fongibles) acquis ou souscrits à des dates ou pour des prix différents a été établie[3] ;

- en second lieu, afin de faciliter la transmission de PME communautaires, la loi de finances a prévu une entrée en vigueur avancée de cet abattement pour durée de détention (ADD) pour les cessions opérées par les dirigeants de sociétés partant en retraite, celles-ci pouvant prétendre au bénéfice de l'abattement ou de l'exonération après trois ans dès le 1er janvier 2006[4]. Ce dispositif se substitue alors à deux avantages fiscaux destinés à encourager le réinvestissement dans une PME[5] ;
- en troisième lieu, la loi de finances rectificative pour 2005 a introduit plusieurs ajustements techniques, notamment afin d'appréhender fiscalement, d'une part, le rachat par une société de ses propres titres, qui peut générer un enrichissement réel des associés ou actionnaires, et, d'autre part, la plus-value correspondant à la prise de valeur d'un titre dans le patrimoine privé avant son transfert dans le patrimoine professionnel.

---

[1] Article 150-0 D *bis* du CGI.

[2] Ainsi que le rappelle le rapport du rapporteur général de la Commission des finances, cette réforme faisait suite aux déclarations du président de la République le 4 janvier 2005 suivant lesquelles : « il faut aussi mettre la fiscalité de l'épargne au service de l'investissement et donc de l'emploi. Je demande au gouvernement d'étudier en particulier une modulation de la fiscalité, pour taxer davantage celui qui achète une action pour la revendre très vite, mais alléger l'impôt pour l'investisseur de long terme. Les plus-values immobilières sont exonérées après quinze ans. Il faut en faire autant pour l'investissement en actions, qui crée de l'activité. »

[3] Par opposition à la méthode de la valeur pondérée jusqu'alors applicable, la plus-value est calculée en assimilant les premiers titres cédés aux premiers titres acquis (*first in first out*, voir 2e alinéa du 7° du I *quinquies* de l'article 150-0 D du CGI).

[4] Article 150-0 D *ter* du CGI. L'avantage fiscal s'applique sous condition que la cession porte sur une part significative des droits de vote (soit l'intégralité des titres ou droits détenus par le dirigeant soit au minimum 50 % des droits de vote). Une clause anti-abus visait à assurer que le régime spécifique d'abattement ne s'applique que si le cédant ne détient aucun intérêt au sein de la société cessionnaire.

[5] Il s'agit du dispositif de report d'imposition des plus-values en cas de réinvestissement dans une PME et du dispositif de report pour les investisseurs providentiels, jugé inutilisé (article 150-0 C du CGI, demeurant en vigueur pour les plus-values en report au 1er janvier 2006).

La loi de finances rectificative pour 2008 a également introduit une exonération d'IR – totale puis dégressive au-delà d'un seuil – pour les plus-values des associés « passifs » de sociétés de personnes, sous condition de détention durant huit ans, afin de leur transposer le régime de faveur applicable aux associés dits « actifs » (abattement pour durée de détention) dont la nouvelle exonération partageait l'objet (encourager la stabilité de l'actionnariat)[1].

Pour des motifs principalement budgétaires, les cessions intervenues à compter du 1er 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'IR sur celles applicables aux prélèvements sociaux depuis le 1er janvier 2010. L'effet de la suppression du seuil sur les contribuables les moins aisés devait être atténué par l'exonération résultant de l'ADD 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.

Tableau 4 – 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

Le mécanisme d'ADD introduit en 2005 a finalement été supprimé en 2012[2], en raison du coût de la mesure, soit dès sa première année d'application théorique. Il a

[1] Article 43 de la loi n° 2008-1443 de finances pour 2008, issu de l'amendement n° 414 déposé par le gouvernement en première lecture. La mesure entrait en vigueur en même temps que l'exonération complète à l'issue de l'ADD (soit au 1er janvier 2014).

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

été remplacé par un dispositif de report d'imposition, conditionné à la détention d'un nombre significatif de parts dans la société (10 % des droits des bénéfices 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 ADD renforcés (voir *infra*).

Enfin, un nouveau dispositif de report d'imposition revêtant une finalité anti-abus a été introduit en 2012[1]. Cette réforme visait à supprimer le sursis d'imposition, jusque-là applicable en cas d'apport de titres à une société soumise à l'IS, 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-value[2].

2.10. La barémisation des plus-values mobilières

La loi de finances pour 2013[3] 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 (ADD), 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 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

[1] Article 150-0 B *ter* du CGI, introduit par l'article 18 de la loi n° 2012-1510 de finances rectificative pour 2012. Ce dispositif a été élargi lors de la loi de finances pour 2019.
[2] 60 % à compter du 1er janvier 2019.
[3] Article 10 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012.

question de renoncer à aligner la fiscalité du capital sur celle du travail, mais il faut taxer la rente et non le risque »[1].

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 réfactions de taux outre-mer) a été supprimé et maintenu uniquement :

- pour les BSPCE et les plus-values réalisées dans le cadre d'un PEA[2] ;
- 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 conditions[3].

La mise en place des ADD, 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 adopté[4]. Selon le ministre du Budget, 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 avions envisagées – six, huit et douze ans »[5].

Les années de détention n'étaient pas décomptées à partir de l'entrée en vigueur de la réforme (c'est-à-dire au 1er 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 %).

2.11. La réforme du régime des abattements pour durée de détention

Ce cadre juridique a été rénové dès la loi de finances pour 2014[6] afin de le rendre plus lisible et plus attractif et d'encourager l'investissement à long terme ainsi que la prise de risque.

---

[1] Compte rendu de la première séance du mardi 16 octobre 2012.

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

[3] 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.

[4] 20 % d'abattement entre deux et quatre ans, 30 % entre quatre et six ans et 40 % au-delà de six ans.

[5] Compte rendu de la deuxième séance du vendredi 19 octobre 2012.

[6] Article 17 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013.

En premier lieu, le nombre, le taux et les seuils des différents abattements pour durée de détention (ADD) ont été revus : pour les cessions intervenues à compter du 1er 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 ADD a été étendu afin d'y inclure, sous condition de quotas d'investissement, les cessions de parts ou actions d'OPCVM[1].

En second lieu, les dispositifs existants visant à encourager la stabilité des investissements dans l'activité économique[2] ont été remplacés :

- d'une part, par un abattement renforcé à 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).

Ces deux abattements, toujours en vigueur, sont cumulables sous certaines conditions (voir *infra*).

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

[1] L'article 88 de la loi n° 2014-1655 de finances rectificative pour 2014 a également étendu le champ des ADD 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 spécial 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).

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 assurait l'absence d'imposition durant le cycle de cession-réinvestissement, reportée au moment de la sortie des actifs du CPI.

CHAPITRE 3

LES RÉFORMES DE 2018

1. État de la fiscalité juste avant les réformes

1.1. L'ISF juste avant son remplacement par l'IFI

Juste avant la réforme votée fin 2017, l'ISF était assis sur l'ensemble des biens, droits et valeurs (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.

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 français pendant les cinq premières années de résidence (régime dit des « impatriés », voir *supra*).

Outre les biens détenus directement en pleine propriété, le redevable était également assujetti à l'ISF sur les biens dont il détenait l'usufruit, les biens placés dans un trust ou une fiducie dont il était le constituant et la valeur de rachat des contrats d'assurance-vie rachetables.

Le patrimoine était, sauf exception, évalué à sa valeur vénale au 1er 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 à 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 de leur valeur de capitalisation.

Un abattement de 30 %[1] était également pratiqué sur la résidence principale des redevables.

Enfin, plusieurs dispositifs incitatifs d'allègement de l'ISF étaient applicables.

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'actionnariat, 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).

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

Tableau 5 – 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] 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 à 30 % par la loi TEPA en 2007.

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'assujettissement[1], le montant de l'impôt était réduit d'une somme égale à 17 500 € - 1,25 % * valeur nette taxable du patrimoine.

L'ISF était complété par un mécanisme de plafonnement afin d'éviter tout effet potentiellement confiscatoire de l'impôt. En effet, sans plafonnement, la conjugaison des prélèvements sociaux, de l'impôt sur le revenu et de l'ISF aurait pu conduire à des taux de taxation supérieurs à 100 %.

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 mondiaux nets de frais professionnels de l'année précédente.

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 supérieur[2].

Enfin, 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.

[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] 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 %.

1.2. Les dispositions relatives à l'imposition des revenus de capital juste avant l'instauration du PFU

Le prélèvement forfaitaire unique (PFU) a harmonisé les règles d'imposition des gains de cession de valeurs mobilières et droits sociaux et des revenus de capitaux mobiliers 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-retraite[1], à une partie de l'épargne réglementée (livrets, CEL[2] –, 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.

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 1er 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'IR.

Lors de la cession, la plus-value taxable était réduite, pour une durée de détention supérieure à deux ans, de l'ADD 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.

[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 de finances n° 2017-1837 du 30 décembre 2017.
[3] Depuis 2013, la CSG étant auparavant déductible à hauteur de 5,8 points pour les revenus du capital.

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), 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 définis[1]. 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 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 ou son mandataire européen lorsque l'établissement payeur est établi

[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.

dans un autre État européen. Une dispense de PFO était toutefois prévue pour les résidents de France sous condition de 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 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 livrets[2] ;
- les produits perçus de certaines structures de capital d'investissement à risque (fonds commun de placement à risque et sociétés de capital-risque) sous

[1] Il s'agissait des personnes appartenant à un foyer fiscal dont le revenu fiscal de référence (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.

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 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'IR au barème progressif ou, sur option expresse du contribuable, au prélèvement forfaitaire libératoire (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 1er janvier 1990. En effet, pour les premiers, la durée du contrat correspondait dans la plupart des cas[1] à la durée moyenne pondérée, tandis que la durée s'appréciait, pour les seconds, depuis l'ouverture du contrat.

Tableau 6 – Taux du PFL selon la durée du contrat

<table>
<tr><th rowspan="2">Durée du contrat</th><th colspan="2">Taux du PFL</th></tr>
<tr><th>Contrats souscrits entre le 1er janvier 1983 et le 31 décembre 1989</th><th>Contrats souscrits à compter du 1er janvier 1990</th></tr>
<tr><td>0 à 2 ans</td><td>45 %</td><td rowspan="2">35 %</td></tr>
<tr><td>2 à 4 ans</td><td>25 %</td></tr>
<tr><td>4 à 6 ans</td><td>15 %</td><td rowspan="2">15 %</td></tr>
<tr><td>6 à 8 ans</td><td rowspan="2">7,5 %</td></tr>
<tr><td>Supérieure à 8 ans</td><td>7,5 %</td></tr>
</table>

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 1er 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).

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 prélèvement forfaitaire libératoire (PFL)[1].

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'anonymat[2] :

- produits des contrats souscrits avant le 1er janvier 1983 ;
- produits des contrats souscrits du 1er 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 bénéficiaire d'un régime fiscal favorable

Les plans d'épargne logement (PEL) et des comptes épargne logement (CEL[1]) bénéficiaient d'un régime fiscal favorable. Les intérêts retirés de ces produits étaient en effet exonérés d'IR 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 1er 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 commerce[2].

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.

---

[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'IR. 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.

Cependant, le gain d'acquisition suivait des règles d'imposition spéciales à l'IRPS, en vigueur au moment de la réforme du PFU, qui variaient selon la date d'attribution de l'action et sont récapitulées dans le Tableau 7 ci-dessous :

Tableau 7 – 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'actionnariat 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 boursière[1], et certains salariés peuvent en bénéficier[2]. Lorsque ces règles ne sont pas respectées, les gains nets sont imposables en tant que compléments de salaire (à l'IR, 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'ADD.

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.

2. Présentation des réformes

2.1. Transformation de l'ISF en IFI

Sur les objectifs de la réforme

Conformément à l'engagement pris pendant la campagne présidentielle par Emmanuel Macron, l'impôt sur la fortune immobilière 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'ISF à compter du 1er 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

[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.

[2] 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.

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).

Sur 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. 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 1er janvier de l'année d'imposition, à raison des actifs immobiliers situés en France et hors de France[1]. 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.

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

[1] Article 964 du CGI.

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 immobiliers[1].

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 indirecte[2], 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'impôt[3].

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 1er 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

[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 du CGI.

[3] 2° de l'article 965 du CGI.

effectivement 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.

2.2. Instauration du PFU

Sur les objectifs de la réforme

La réforme de la fiscalité des revenus de l'épargne avait pour principal objectif de diminuer sa complexité au regard de la diversité des régimes fiscaux applicables aux différents supports d'investissement et d'épargne. 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 (ADD). 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 capital »[1].

En rendant plus lisibles et plus prévisibles les règles fiscales, le gouvernement souhaitait renforcer l'attractivité de l'économie française.

La réforme s'inspirait, à cet égard, 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.

La réforme consistait ainsi à simplifier l'architecture d'ensemble de la fiscalité des revenus de l'épargne des particuliers par la mise en place d'une imposition forfaitaire à un taux unique de 30 %[2] (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 du taux de la contribution sociale généralisée), assis sur une même assiette brute sous réserve de quelques mécanismes de correction.

De cette façon, d'une part, la fiscalité du capital serait rendue plus lisible et plus cohérente puisque les gains et revenus afférents aux titres de capital et produits de taux seraient traités de manière identique. D'autre part, le niveau d'imposition du contribuable serait plus prévisible lors de sa décision d'investissement ou de

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

[2] Tout en maintenant une option pour le barème (CGI, art. 200 A, 2).

placement financier, rendant la fiscalité d'autant plus neutre pour les décisions d'épargne et d'investissement.

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 ;
- les règles applicables aux plans d'épargne logement (PEL) et comptes épargne logement (CEL), la prime d'épargne logement 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 PEA[1] et PEA-PME, afin de préserver ces outils dédiés au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire.

Sur le régime fiscal résultant de la réforme

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)[2], y compris les produits des contrats d'assurance-vie afférents à de nouveaux versements (primes versées à compter du 27 septembre 2017), à l'exception des revenus exonérés[3] ;

[1] 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 (PACTE).

[2] 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 1er janvier 2018. En effet, les intérêts de ces plans et comptes seront désormais imposés dès la première année dans les conditions de droit commun.

[3] 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.

- 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'assiette[1] mais les ADD (y compris l'ADD renforcé applicable aux PME) ont été supprimés pour les cessions de titres acquis à compter du 1er janvier 2018[2].

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'IR. 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'ADD renforcé ait été supprimée[3]. 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.

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

[1] 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.

[2] Pour les titres acquis ou souscrits avant le 1er janvier 2018 mais cédés sous l'empire du PFU, les ADD ne seront applicables qu'en cas d'option du contribuable pour l'imposition au barème de l'IR.

[3] Pour ces titres, cependant, l'ADD de droit commun reste applicable, titres ou droits acquis ou souscrits par le contribuable antérieurement au 1er janvier 2018.

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. 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 % et 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 ;
- par principe, le taux d'imposition définitive à l'IR est le taux de 12,8 %. Toutefois, pour les contrats de plus de huit ans[1], le prélèvement forfaitaire obligatoire non libératoire et l'imposition définitive s'effectuent 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 annuel[2] applicable pour les contrats de plus de huit ans est maintenu et s'applique, par priorité, sur le montant des produits attachés aux primes versées avant la réforme (jusqu'au 26 septembre 2017). Le reliquat d'abattement excédant ce montant est ensuite appliqué au montant des produits attachés aux primes postérieures.

[1] Le seuil de huit ans est abaissé à six ans pour les contrats souscrits entre le 1er janvier 1983 et le 31 décembre 1989.
[2] De 4 600 euros (9 200 pour les contribuables soumis à une imposition commune).

À l'inverse, 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 réforme[1].

Enfin, les régimes fiscaux applicables aux produits d'épargne logement, aux BSPCE et aux AGA ont été modifiés.

S'agissant des produits d'épargne logement, les intérêts des sommes inscrites sur les CEL et PEL ouverts à compter du 1er 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'IR jusqu'au 31 décembre 2017, a également été supprimée pour les plans ouverts après la réforme.

S'agissant des 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 1er 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,

[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.

l'application d'une décote lors de la fixation du prix de souscription, correspondant à la perte de valeur économique du titre depuis cette émission[1].

S'agissant, enfin, du régime fiscal des 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 euros[2]. 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 sont demeurées applicables aux AGA dont l'attribution a été autorisée par une décision de l'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 %.

Des précisions ont également été apportées au régime des AGA par la loi PACTE[4].

Enfin, diverses précisions sur le champ du PFU ont été apportées à l'occasion de la loi de finances pour 2019[5].

---

[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.

[4] L'article 163 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) du 22 mai 2019 a assoupli le mode de calcul du plafond de 10 % du capital social au-delà duquel il n'est plus possible d'attribuer des actions gratuites en ne prenant pas en compte, dans le plafond d'attribution, les actions gratuites qui ne sont plus soumises à l'obligation de conservation. Il confirme, en outre, que les actions gratuites qui n'ont pas été définitivement attribuées au terme de la période d'acquisition ne doivent pas être prises en compte pour l'appréciation de ce plafond.

[5] Article 44 de la loi n° 2018-1317 de finances pour 2019.

CHAPITRE 4

ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION *EX ANTE* TIRÉS DE LA LITTÉRATURE ÉCONOMIQUE

Les chapitres précédents ont présenté les éléments de contexte de la réforme, en rappelant tout d'abord ce que recouvre la fiscalité du capital en France, puis en détaillant en quoi a consisté la réforme fiscale que le comité a pour charge d'évaluer. Ce chapitre vise à mettre ces éléments de contexte en perspective, à travers une synthèse des théories économiques sur la fiscalité du capital et des principaux résultats de la littérature empirique sur le sujet.

La première section présente les points clés de la théorie économique sur le rôle de la fiscalité en général et sur la fiscalité du capital en particulier. Elle expose le cadre théorique dans lequel une taxation du capital apparaît souhaitable et elle précise les différents impacts à attendre de cette taxation sur l'économie, selon la façon dont elle est mise en œuvre. Sans trancher sur la meilleure façon de taxer le capital, elle souligne les critères à l'aune desquels doivent être évaluées les différentes façons de le faire.

Les deux sections suivantes visent à apporter des éléments issus de la littérature empirique sur la mesure des différents effets de la fiscalité du capital. La deuxième section répertorie les études empiriques évaluant la sensibilité de l'assiette fiscale à l'impôt. La troisième recense les travaux ayant une visée plus macroéconomique, qui cherchent à quantifier l'impact de la fiscalité du capital sur l'investissement, la croissance et l'emploi.

Enfin, la quatrième section tire de cette revue de littérature économique, théorique et empirique, les enseignements utiles dans l'optique d'une évaluation *ex ante* de la réforme.

1. Les implications théoriques de la fiscalité du capital

La théorie de la fiscalité optimale a pour but de déterminer des principes susceptibles de guider le décideur public lorsqu'il cherche à améliorer la politique fiscale. Après avoir exposé quelques principes généraux, cette section aborde plus spécifiquement la question de la taxation du capital.

1.1. La théorie de la fiscalité optimale

Trois fonctions sont généralement assignées à la fiscalité.

- Tout d'abord, la fiscalité assure à un État les ressources nécessaires pour fournir des biens et des services publics à la population.
- Ensuite, en prélevant et en redistribuant une part du revenu primaire au sein de la population, elle permet de réduire les inégalités (par une plus ou moins grande progressivité de l'impôt et des transferts sociaux).
- Enfin, la fiscalité constitue un instrument d'incitation à disposition du législateur, car elle conduit les agents économiques à modifier leurs comportements (d'offre de travail, de consommation, d'épargne, d'investissement, etc.). Elle permet en particulier d'amener un agent à tenir compte du fait que certaines de ses actions peuvent avoir des impacts sur d'autres agents sans qu'il en soit tenu compte dans l'équilibre des marchés, que ces impacts soient positifs (externalité positive de la R & D, qui à ce titre peut être subventionnée) ou négatifs (externalité négative de la pollution, qui à ce titre peut être taxée).

Le caractère incitatif de la fiscalité est à double tranchant puisqu'il est toujours présent, même lorsqu'il n'est pas *a priori* recherché. De fait, tous les prélèvements obligatoires sont calculés à partir de *bases fiscales* dont les montants, dès lors qu'ils sont taxés, sont modifiés du fait que les agents économiques adaptent leurs comportements. Cette modification s'apparente à une distorsion de leurs choix, susceptible d'éloigner l'économie de son état optimal en termes de bien-être individuel et collectif. Par exemple :

- une entreprise payant des cotisations patronales peut réduire leur montant en diminuant le nombre de ses salariés ou en les recrutant à des salaires plus faibles ;
- un travailleur indépendant payant un impôt sur le revenu peut réduire son montant en démarchant moins de clients ;

- un ménage payant de la TVA peut réduire son montant en diminuant ses achats ou en les faisant davantage porter sur des produits taxés à taux réduit.

En *théorie*, ces distorsions *a priori* indésirables pourraient être évitées en décidant de financer les dépenses publiques *via* un impôt dont le montant serait fixe et forfaitaire, déterminé à l'avance. À titre illustratif, il faudrait ainsi demander 45 000 euros[1] par an et par ménage pour financer le montant actuel des dépenses publiques en France. Si l'on adoptait une règle aussi rigide, aucun contribuable ne pourrait, en modifiant son comportement, diminuer le montant des impôts qu'il doit payer, si bien que les décisions des agents économiques ne seraient aucunement affectées. Bien entendu, un tel système fiscal n'est pour autant pas souhaitable. Il n'est même pas réaliste : le montant de 45 000 euros par an et par ménage, s'il est supportable pour les contribuables les plus aisés, dépasse les revenus annuels dont dispose une grande partie de la population.

Ainsi, parce que les contribuables sont différents, il faut mettre en place un système de prélèvements obligatoires tenant compte des capacités de chacun à contribuer au financement des dépenses publiques. C'est en France un principe constitutionnel, garanti par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Cet article stipule que la contribution commune indispensable au fonctionnement de l'État « doit être également répartie entre les citoyens en raison de leur faculté ». La difficulté tient au fait que les *capacités contributives* des contribuables ne sont en réalité pas directement observables. Elles ne peuvent être appréhendées qu'indirectement, par l'observation des revenus, du patrimoine ou encore des dépenses de consommation de chacun. Or, même si ces *bases fiscales* sont de bons moyens d'appréhender les capacités contributives de chaque foyer, les contribuables peuvent en réduire le montant s'ils modifient leurs comportements pour diminuer la somme dont ils sont redevables.

C'est pourquoi la fiscalité optimale est toujours confrontée à un choix entre un système fiscal plus *équitable*, qui pousse à asseoir le montant des impôts sur les bases fiscales les mieux susceptibles d'appréhender les différences de capacités

[1] Calculs par FIPECO, site géré par François Écalle. Ce chiffre est purement illustratif. Si l'on en excluait le montant des dépenses de retraites et de chômage du calcul au motif qu'elles relèvent d'une logique contributive et assurantielle, il passerait de 45 000 euros à 30 000 euros par an, mais cela ne changerait rien à la validité du raisonnement et de ses conclusions.

contributives, et un système fiscal plus *efficace*, qui vise à affecter le moins possible les comportements « spontanés » des agents économiques[1].

L'arbitrage entre les objectifs d'équité et d'efficacité ne saurait être résolu par la théorie économique : il relève du débat démocratique. Le rôle de la théorie économique et de sa confrontation aux données est d'éclairer ce choix et de proposer des instruments fiscaux susceptibles d'aboutir aux meilleures combinaisons possibles pour concilier des objectifs partiellement concurrents. Il ne lui appartient pas de décider de l'importance relative à assigner à ces objectifs. Dès lors que les contribuables ont des capacités contributives différentes – et c'est évidemment le cas dans la réalité –, il n'existe plus de système fiscal qui soit optimal dans l'absolu. Il existe au mieux un système fiscal optimal du point de vue d'un certain objectif social, qu'il revient au débat politique de dessiner.

Cela dit, la mise en œuvre des politiques fiscales gagne toujours, pour améliorer son efficience, à minimiser le conflit qu'elle occasionne entre équité et efficacité. Pour ce faire, deux grands principes émergent de la théorie.

En premier lieu, si deux bases fiscales captent les mêmes différences de capacités contributives, il faut privilégier un modèle de fiscalité assis sur la base fiscale la moins susceptible d'être modifiée par un changement de comportement du contribuable. En particulier, on cherchera le plus possible à faire dépendre les impôts de bases fiscales dont la déclaration à l'administration sera difficile à « manipuler ». Par exemple en s'appuyant sur un système où les bases fiscales sont déclarées non pas par le contribuable lui-même mais par un tiers non directement intéressé par le montant déclaré.

En second lieu, dans le cas où plusieurs formes de fiscalité s'appliquent simultanément, l'arbitrage *efficacité-équité* gagne à s'exercer sur la fiscalité prise dans son ensemble. Il est inutile, voire néfaste, de chercher à l'apprécier séparément sur chacun des instruments fiscaux mobilisés. Par exemple, un résultat important de la théorie de la fiscalité optimale concerne l'intérêt qu'il y aurait à appliquer des taux de TVA différenciés *pour des raisons redistributives*, c'est-à-dire à appliquer des taux réduits aux biens qui occupent une place prépondérante dans les dépenses de consommation des plus défavorisés et à appliquer au contraire des taux de TVA plus

[1] Dans le souci de clarifier le propos, on ne tient pas compte ici des arguments en faveur d'une fiscalité *corrective* qui vise à corriger les comportements lorsque le marché véhicule de mauvaises incitations. On pense par exemple aux taxes sur le tabac ou l'alcool pour prévenir les comportements addictifs ou aux taxes « pigouviennes » destinées à corriger les externalités négatives (principe pollueur-payeur en matière de fiscalité environnementale).

élevés aux biens de luxe. Dans un article de 1976[1], Tony Atkinson et Joseph Stiglitz ont démontré que (*i*) si les individus ne diffèrent que par leurs productivités sur le marché du travail et (*ii*) si les différences de structure de consommation entre les agents économiques ne sont dues qu'à leur différences de revenus, alors il est inutile d'appliquer des taux de TVA différents dès lors que le système fiscal comporte par ailleurs un impôt direct sur le revenu. L'intuition économique de ce « théorème d'Atkinson-Stiglitz » est la suivante : dans une telle situation, l'impôt sur le revenu capte déjà les différences de capacités contributives des individus, liées aux différences de productivité sur le marché du travail ; dès lors, appliquer des taux de TVA aux différents biens induit des distorsions dans les choix de consommation *qui ne permettent pas d'appréhender des différences de capacités contributives autres que celles déjà appréhendées par l'imposition des revenus*.

Une fois posés ces principes généraux, intéressons-nous plus spécifiquement aux enseignements de la théorie en matière de taxation du capital.

1.2. Pourquoi taxer le capital ?

La taxation du capital – quelle que soit sa forme – diminue mécaniquement le rendement de l'épargne (mesuré après impôt). En rendant l'épargne moins rentable, elle rend donc plus coûteuse la consommation future par rapport à la consommation présente. D'un point de vue formel, répartir sa consommation entre différents biens et services ou répartir sa consommation entre différentes périodes *via* une décision d'épargne ou d'endettement relève de choix similaires.

Dès lors, le théorème d'Atkinson-Stiglitz conduit à recommander de ne pas taxer le capital, à la condition que les individus soient déjà taxés sur leurs revenus du travail et sous la triple hypothèse que ces individus :

i) ne diffèrent entre eux que par leur productivité sur le marché du travail ;

ii) ont les mêmes préférences entre consommation et épargne ;

iii) ont accès aux mêmes rendements sur les marchés financiers.

En effet, dans ce cas de figure, les contribuables recevant les plus hauts revenus du capital ou ayant les plus hauts niveaux de patrimoine seraient *ipso facto* les mêmes que ceux qui reçoivent les plus hauts revenus du travail. La question de taxer seulement les revenus du travail ou de taxer également les revenus du capital (que

[1] Atkinson T. et Stiglitz J. (1976), « The design of tax structure: Direct versus indirect taxation », *Journal of Public Economics*, vol. 6, p. 55-75.

ce soit en taxant directement les revenus ou le stock de capital) devient alors un pur choix d'efficacité. Comme, dans ce cas, la source des inégalités entre individus réside uniquement dans la capacité des contribuables à obtenir des revenus du travail élevés (hypothèse *i*), les contribuables ayant les mêmes revenus du travail font les mêmes choix d'épargne (hypothèses *ii*) et *iii*)), taxer les revenus du capital induirait une distorsion dans les choix d'épargne, alors même que cette différence de capacité contributive serait déjà – et plus efficacement – captée *via* l'imposition des seuls revenus d'activité.

Ce résultat d'optimalité de non-taxation des revenus du capital – parfois mis en exergue dans le débat public – n'est cependant valable que dans un cadre extrêmement restrictif. Dans la réalité, aucune des trois hypothèses nécessaires n'est vérifiée.

Premièrement, les contribuables ne diffèrent pas que par leurs revenus du travail ; ils diffèrent par le patrimoine qu'ils possèdent. Les inégalités de patrimoine sont même sensiblement plus élevées que les inégalités de revenus du travail, en France comme dans tous les pays. Certes, une partie des différences de patrimoine vient de l'épargne accumulée des individus au long de leur vie professionnelle. En particulier, observées à un moment précis dans une population, les différences de patrimoine peuvent refléter des différences d'âge, car les seniors ont eu davantage de temps pour le constituer (théorie du cycle de vie). Mais une autre partie des différences de patrimoine provient de différences dans le patrimoine transmis, soit directement (donations *in vivo* ou héritages *stricto sensu*), soit indirectement à travers un certain nombre de dépenses consenties par les parents. On peut aller jusqu'à y inclure les différences de patrimoine culturel ou social transmis par l'éducation parentale, voire l'accès offert par certains réseaux de sociabilité qui augmentent les opportunités professionnelles. Dans ce cas de figure, une taxation du capital permet de cibler spécifiquement ces différences de patrimoine hérité, ce que la taxation des revenus d'activité ne saurait faire à elle seule[1]. La taxation des transmissions (DMTG) serait même encore plus efficiente pour compenser plus spécifiquement ces différences de patrimoines hérités.

[1] Voir par exemple Cremer H., Pestieau P. et Rochet J.-C. (2003), « Capital income taxation when inherited wealth is not observable », *Journal of Public Economics*, vol. 87 (11), p. 2475-2490 ; Piketty T. et Saez E. (2013), « A theory of optimal inheritance taxation », *Econometrica*, vol. 81 (5), p. 1851-1886.

Deuxièmement, les contribuables diffèrent également par leur propension à épargner[1] ou à léguer à leurs descendants. Il est en particulier bien documenté que les taux d'épargne sont en général plus élevés pour les ménages les plus aisés[2]. Cette propension inégale à épargner peut être le reflet d'une capacité contributive spécifique. Dans ce cas de figure, la taxation des revenus du capital permettra de faire contribuer davantage les ménages ayant une plus forte propension à épargner, et la taxation des héritages permettra de faire contribuer davantage ceux qui ont bénéficié de parents plus généreux.

Troisièmement, parce que ce sont souvent ceux qui ont la meilleure connaissance des techniques financières de gestion de portefeuille, les contribuables les plus aisés peuvent avoir davantage accès aux placements financiers les plus rentables. Dans un tel contexte, et ne serait-ce que pour cette seule raison, il est souhaitable de taxer les revenus du capital[3].

Une dernière série d'arguments théoriques contre la taxation du capital provient, elle, de la littérature macroéconomique des modèles de croissance. L'argument de Chamley (1986) et Judd (1985) peut être résumé de la façon suivante[4]. Quand bien même elle se justifierait d'un point de vue microéconomique parce que les conditions d'application du théorème Atkinson-Stiglitz ne sont pas réunies, la taxation du capital a bien pour effet d'augmenter le prix implicite de la consommation de la période future par rapport à la période présente, puisqu'elle réduit le rendement de l'épargne. Dès lors, si la taxation du capital est permanente, les distorsions qu'elle induit dans les décisions d'épargne s'accumulent au cours du temps et elles aboutissent en fait à des distorsions trop importantes, dès lors que les agents raisonnent sur un temps long pour prendre ces décisions. Toutefois, cet argument repose lui aussi sur des hypothèses discutables. Pour qu'il soit recevable, il faut notamment (i) ou bien supposer que les agents ont un horizon de vie infini (ii) ou bien qu'ils fassent preuve

---

[1] Saez E. (2002), « The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes », *Journal of Public Economics*, 83 (2), p. 217-230 ; Saez E. et Stantcheva S. (2018), « A simpler theory of optimal capital taxation », *Journal of Public Economics*, vol. 162, p. 120-142 ; Farhi E. et Werning I. (2013), « Estate taxation with altruism heterogeneity », *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol. 103 (3), p. 489-495.

[2] Voir par exemple Boutchenik (2015), *Les effets redistributifs de la taxe sur la valeur ajoutée*, rapport particulier n° 2 pour le Conseil des prélèvements obligatoires, avril. .

[3] Kristjánsson A. S. (2016), « Optimal taxation with endogenous return to capital », Memorandum 06/2016, Oslo University, Department of Economics ; Jacobs B., Gerritsen A., Rusu A. et Spiritus K. (2019), « Optimal taxation of capital income when rates of return are heterogeneous », en cours.

[4] Chamley C. (1986), « Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives », *Econometrica*, vol. 54 (3), p. 607-622 ; Judd K. L. (1985), « Redistributive taxation in a simple perfect foresight model », *Journal of Public Economics*, vol. 28 (1), p. 59-83.

d'un altruisme dynastique absolu. En outre, cet argument est souvent formulé dans le cadre de modèles à « agent représentatif », où la fiscalité véritablement optimale ne consisterait pas seulement à ne pas taxer les revenus du capital, mais carrément à instaurer une taxe forfaitaire pour financer les dépenses publiques (voir plus haut).

Plusieurs recherches s'intéressent à l'effet de la taxation du capital sur la croissance économique de long terme. La réponse à cette question dépend de manière cruciale de l'hypothèse retenue quant aux mécanismes à l'origine du progrès technique. Les premiers modèles de croissance endogène reposent sur l'hypothèse d'une technologie de production dans laquelle la production est proportionnelle au capital au niveau agrégé (modèles dit « AK »), *via* une externalité d'apprentissage sur le tas (*learning by doing*)[1]. Dans ces modèles, une taxation du capital accrue ou plus progressive réduit les incitations à épargner, et donc ralentit durablement le processus de croissance[2]. D'autres modèles supposent que la source du progrès technique réside dans l'éducation et l'accumulation de capital humain[3], dans les dépenses publiques[4] ou dans l'innovation[5]. Dans ces derniers modèles, si les innovateurs font face à des contraintes de crédit, une taxation plus progressive du capital peut au contraire aider à réallouer le capital en faveur des innovateurs et donc favoriser la croissance[6] et sa stabilisation[7].

Au final, la conclusion la plus raisonnable apportée aujourd'hui par la littérature économique théorique consiste à considérer que la taxation du capital a sa place dans la fiscalité optimale, pour capter les différences de capacités contributives qu'on ne saurait totalement capter *via* d'autres instruments fiscaux. Pour autant, toujours

---

[1] Romer P. (1986), « Increasing returns and long run growth », *Journal of Political Economy*, vol. 94 (5), p. 1002-1037.

[2] Li. W. et Sarte P. D. (2004), « Progressive taxation and long run growth », *American Economic Review*, vol. 94 (5), p. 1705-1716 ; Ouvrard J.-F. (2016), « Fiscalité du capital, activité et croissance : enseignements des modèles macroéconomiques », *Document de travail*, n° 56, COE-REXECODE, février.

[3] Lucas R. (1988), « On the mechanics of economic development », *Journal of Monetary Economics*, vol. 22 (1), p. 3-42.

[4] Barro R. (1990), « Government spending in a simple model of endogenous growth », *Journal of Political Economy*, vol. 98 (5), S103-S125.

[5] Romer P. (1990), « Endogenous technological change », *Journal of Political Economy*, vol. 98 (5), S71-S102 ; Aghion P. et Howitt P. (1992), « A model of growth through creative destruction », *Econometrica*, vol. 60 (2), p. 323-351.

[6] Aghion P. et Bolton P. (1997), « A theory of trickle-down growth and development », *Review of Economic Studies*, vol. 64 (2), p. 151-172.

[7] Aghion P., Banerjee A. et Piketty T. (1999), « Dualism and macroeconomic volatility », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114 (4), p. 1359-1397.

sur le plan théorique, toutes les formes de taxation du capital ne se valent pas nécessairement. Au-delà de la question « faut-il taxer le capital ? », de nombreuses autres questions se posent. Pour un niveau donné de recettes fiscales, faut-il taxer le capital en fonction des revenus qu'il génère ou directement taxer le stock de capital ? Faut-il taxer différemment les différents actifs ? En particulier y a-t-il des arguments pour taxer différemment le capital immobilier du reste ? Faut-il taxer le capital en continu ou lors des transmissions ? Faut-il taxer le capital au niveau des entreprises ou des ménages ? Enfin, à quel taux faut-il le taxer ?

La section suivante, sans répondre de manière tranchée à ces questions, apporte des éléments d'appréciation.

1.3. Comment taxer le capital ?

Le capital peut être imposé de multiples façons – sur le flux de revenus qu'il génère (taxe sur les dividendes, les plus-values) ou bien sur le stock (ISF-IFI) ; en continu (ISF-IFI) ou une seule fois (droits de succession) ; au niveau des entreprises (IS) ou des ménages (PFU) ; en fonction de l'endroit où il est investi (IS) ou de l'endroit où il est détenu (ISF) – et son imposition peut être différenciée en fonction du type d'actif (immobilier ou mobilier par exemple). Or ces différentes formes de taxation peuvent avoir des conséquences économiques différentes. Une fois établi qu'il est légitime de taxer le capital, il reste à se demander comment le taxer de façon optimale.

La pertinence de la forme de taxation peut s'évaluer à l'aune de différents critères :

- un premier renvoie au caractère plus ou moins incitatif de l'instrument fiscal utilisé. La fiscalité du capital n'ayant pas *a priori* pour objectif de corriger des externalités de marché, celle-ci doit être la plus neutre possible sur les comportements des individus et des entreprises. Il est donc important de s'interroger sur la forme de taxation du capital qui rétroagit le moins possible sur l'assiette fiscale ;
- le deuxième critère renvoie à l'impact de l'impôt sur l'économie, en particulier sur l'investissement et l'emploi ;
- enfin, parce que la fiscalité du capital a un rôle redistributif important, le troisième critère renvoie à la plus ou moins grande capacité de l'instrument fiscal à réduire les inégalités.

Cette section apporte des éléments d'éclairage qualitatifs sur le sujet. Les sections suivantes présenteront les résultats quantitatifs qui ressortent de la littérature empirique internationale et préciseront les conclusions qu'il est possible d'en tirer.

Faut-il taxer les revenus du capital ou le stock de capital détenu ?

Lors de la mise en œuvre d'une fiscalité du capital, une première question porte sur le fait de savoir si, à rendements constants pour les finances publiques, il est plus pertinent de taxer les revenus du capital ou le stock de capital détenu[1]. Concernant l'impact sur l'assiette, en théorie, ces deux types de fiscalité ont des effets comparables, car taxer régulièrement le stock revient *de facto* à taxer le flux de revenus qu'il génère. En pratique, cette équivalence est moins évidente, car les études empiriques révèlent une plus faible sensibilité de l'assiette à une taxe sur les revenus du patrimoine qu'à une taxe sur le stock de patrimoine (voir *infra*). Les études restent toutefois difficilement comparables et la littérature sur les effets de la taxation sur les revenus du patrimoine est moins riche que celle portant sur le stock.

En termes d'impact économique, quel que soit le type de patrimoine considéré, la taxation du stock de capital présente le mérite d'encourager les détenteurs de gros patrimoine à allouer leur portefeuille sur les produits les plus rémunérateurs (mais aussi les plus risqués), puisque le rendement de ces placements, quel qu'il soit, se trouvera au final taxé de la même somme. Néanmoins, beaucoup d'actifs, que ce soit le patrimoine immobilier, le patrimoine professionnel ou les parts dans des sociétés qui ne sont pas cotées sur les marchés financiers, ont une valeur difficilement mesurable. Le serpent de mer que constitue la révision des bases cadastrales pour la taxe foncière illustre bien cette difficulté. Pour cette raison, la base fiscale d'une imposition du stock de capital sera plus facilement contestable que celle des revenus du patrimoine, rendant un impôt sur le stock de patrimoine plus difficilement recouvrable qu'un impôt sur les revenus du patrimoine.

Faut-il taxer différemment les différents actifs ? Est-il légitime de taxer différemment le capital immobilier du reste ?

Le patrimoine immobilier se distingue du patrimoine financier ne serait-ce que par le fait que seul l'immobilier locatif génère des revenus imposables. En effet, les propriétaires occupant leurs biens immobiliers ne reçoivent pas de revenus locatifs mais jouissent directement de la satisfaction d'occuper leurs biens. C'est d'ailleurs pourquoi la comptabilité nationale intègre dans le calcul du Produit intérieur brut des loyers « imputés », correspondant à l'autoconsommation des services de logement

[1] Pour le capital immobilier par exemple, la question revient à se demander s'il est préférable d'asseoir la taxe foncière, ou l'impôt sur la fortune immobilière, sur la valeur cadastrale (loyer auquel le bien immobilier pourrait être loué aux prix de marché) ou sur la valeur vénale (valeur de revente du bien immobilier). Dans les deux cas se posent des problèmes de calcul et de mise à jour.

produits par les propriétaires occupants. À cause de cette particularité, la propriété immobilière fait l'objet d'une fiscalité spécifique, qui prend aujourd'hui en France la forme de la taxe foncière. Cette taxation du patrimoine immobilier est classée par le CPO[1] parmi les impôts sur la détention du patrimoine (et non parmi les impôts sur les revenus du patrimoine). Pour sa part, la comptabilité nationale le classe en impôt sur la production (du fait qu'il est une charge pour le propriétaire dans le cadre de sa production de services de logement autoconsommée).

En termes de sensibilité de l'assiette fiscale, les études empiriques tendent à montrer que le patrimoine financier réagit plus fortement à une taxe que le patrimoine immobilier (voir section II.3). En effet, le bénéfice imposable d'une entreprise ou la localisation de ses activités sont plus facilement déplaçables ; un patrimoine immobilier n'est, lui, par définition pas déplaçable et sa reconfiguration est moins aisée. Ce résultat plaide donc en faveur d'une plus forte taxation du patrimoine immobilier que du patrimoine financier, plus sujet à des modifications de comportement.

En termes d'impact économique, le capital mobilier finance directement le fonctionnement de l'économie, y compris celui investi dans la dette publique dans la mesure où celle-ci finance elle-même des dépenses qui contribuent à ce fonctionnement. Il s'accumule au cours du temps. Au contraire, le capital immobilier est constitué en partie par la « terre », les terrains, pour lesquels aucun processus d'accumulation n'est à l'œuvre. Pour cette raison, sur le plan des concepts, la part de rémunération d'un capital constitué pour partie de droits de propriété sur un terrain relève de la rente, dans la mesure où ce terrain n'est pas un actif produit (contrairement à l'immeuble ou l'usine, qui ont été construits). Même si ces terrains sont aussi des intrants pour les entreprises, ils entrent en concurrence, surtout dans les zones tendues des agglomérations urbaines, avec les terrains utilisés pour loger les ménages. Aussi, d'un point de vue théorique, la dynamique d'accumulation du patrimoine mobilier des ménages apparaît plus centrale pour la croissance potentielle, donc l'élévation durable du niveau de vie de la population, que celle du patrimoine immobilier.

[1] Conseil des prélèvements obligatoires (2018), *Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages*, Paris, La Documentation française, janvier.

Faut-il taxer le capital en continu ou lors des transmissions ?

La taxation en continu du patrimoine relève en réalité d'un mode particulier de taxation des revenus du patrimoine et renvoie donc à une autre question, traitée plus haut.

La taxation des héritages présente plusieurs attraits sur le plan de la théorie économique. Une taxation des transmissions (donations et héritages) selon un barème progressif est d'abord le moyen le plus efficace de prévenir la surconcentration du patrimoine au sein de quelques dynasties privilégiées. Elle permet en effet de s'attaquer plus directement aux inégalités de patrimoine hérité que la taxation du capital tout au long du cycle de vie. Or, ainsi que discuté précédemment, l'existence d'une inégalité dans le patrimoine hérité est l'un des trois arguments théoriques justifiant la taxation du capital.

La taxation des héritages présente l'avantage additionnel de faire intervenir un tiers – le notaire – dans l'évaluation du stock de patrimoine transmis. Cela facilite la qualité du recouvrement, comparé au cas d'une imposition régulière du stock de patrimoine, qui ne fait pas intervenir de tiers entre le contribuable et le fisc.

Avec l'allongement de la durée de vie, et de l'âge moyen auquel on hérite[1], il peut être utile de favoriser les *donations* (transmission du vivant du donataire) au détriment des *héritages* (transmission après la mort). En effet, disposer plus tôt dans sa vie d'un patrimoine peut favoriser la création d'entreprise et l'innovation.

Faut-il taxer le capital au niveau des entreprises ou des ménages ?

Les conséquences du choix de taxer le capital au niveau des entreprises ou des ménages dépendent de la mobilité relative du capital (et des revenus qui lui sont associés) détenu par les entreprises (donc seulement indirectement par les ménages actionnaires) et du capital détenu directement par les ménages. Si le bénéfice des entreprises est plus mobile que la résidence des ménages, la taxation des revenus financiers (dividendes, intérêts et plus-values financières) que reçoivent les ménages sera sans doute plus robuste à la concurrence fiscale entre États que la taxation du bénéfice des entreprises *via* l'impôt sur les sociétés (IS). Pour cette raison, la théorie recommande de privilégier la première à la seconde.

[1] Dherbécourt C. (2017), « Peut-on éviter une société d'héritiers ? », *La Note d'analyse,* France Stratégie n° 51, janvier.

De fait, la localisation des investissements des entreprises peut être sensible au taux d'imposition des sociétés. C'est vrai pour un investisseur lorsqu'il veut créer une activité et peut choisir son lieu d'implantation. C'est vrai également pour des entreprises existantes et déjà présentes dans plusieurs pays, puisqu'elles ont la possibilité légale, dans certains cas, de déplacer tout ou partie de leur bénéfice imposable dans les pays les plus avantageux sur le plan fiscal. Elles peuvent notamment localiser leurs actifs intangibles dans les pays où l'IS est faible (et faire payer des revenus de la propriété intellectuelle – déductibles de leurs bénéfices – plus élevés à leurs filiales implantées dans des pays où le taux d'IS est plus élevé), ou encore gonfler les charges financières dans les pays où le taux d'IS est plus élevé (en faisant porter par leurs filiales implantées dans ces pays l'essentiel de l'endettement du groupe).

En revanche, les ménages, pour la plupart, ont beaucoup moins de possibilités de déplacer leurs revenus financiers dans un pays à fiscalité avantageuse. Leur principale marge de manœuvre consiste à changer de domiciliation fiscale, donc de pays de résidence (au moins pour la moitié de l'année). Les ménages les plus aisés ont toutefois la possibilité légale d'échapper temporairement à l'impôt, par exemple en accumulant du patrimoine dans des sociétés *ad hoc* et en attendant des changements de législation fiscale. Ces possibilités, dans le cas où elles sont nombreuses, conduisent à nuancer la recommandation de taxer les revenus du capital au niveau des ménages plutôt qu'au niveau des entreprises. Elles soulignent également l'avantage qu'il y a à concevoir une fiscalité du capital qui soit stable (ou aussi stable que possible) pour décourager l'espoir d'une fiscalité du capital allégée dans le futur, qui diminue la propension immédiate à épargner et retarde donc les décisions d'investissement.

Outre les conséquences directes sur les choix d'épargne et la mobilité des assiettes fiscales, la littérature étudiant la sensibilité de l'investissement des entreprises à l'imposition permet d'apprécier les effets respectifs sur l'économie de ces deux modes de fiscalité. En effet, l'imposition a un impact direct sur le « coût du capital », donc sur le choix d'investissement. À son tour, ce choix joue sur le niveau de l'activité, voire de sa croissance, et sur l'emploi. Plus la sensibilité de l'investissement à la fiscalité du capital est élevée, plus l'imposition aura un effet négatif sur l'activité et l'emploi. La question théorique essentielle est alors celle de comprendre le lien entre les différentes formes d'imposition du capital et le coût du capital.

Comptablement, l'IS vient directement réduire le rendement d'un investissement après impôt. Du point de vue de l'entreprise, il est inclus dans le coût effectif des capitaux puisque, pour offrir un rendement donné *après impôt* à l'investisseur, il vient

renchérir le coût de l'investissement. Pour autant, cette façon de raisonner demeure très schématique, car elle suppose que l'entreprise doit toujours chercher un investisseur pour financer un investissement additionnel ; elle doit donc être examinée à l'aune des sources de financement dont disposent les entreprises.

Dans le cas théorique où les investissements et les créations d'entreprise seraient entièrement financés par endettement et où les charges financières seraient entièrement déductibles de l'impôt sur les sociétés, alors l'objectif des entreprises coïnciderait avec le bénéfice imposable par l'IS, si bien que l'IS ne distordrait pas les décisions d'emploi ou d'investissement des entreprises. Toutefois, l'IS réduirait la rentabilité des fonds propres. Aussi, comme dans la réalité la création et le développement des entreprises nécessitent des fonds propres, l'IS pèse par ce canal sur le fonctionnement de l'économie.

De fait, les deux théories principales du financement des entreprises diffèrent sur leur prédiction quant au lien entre fiscalité du capital et investissement. La vision traditionnelle – « old view », voir Harberger (1962), Feldstein (1970), Porteba et Summers (1983) – prédit des effets réels de la fiscalité des dividendes sur l'investissement, car elle part du principe que les entreprises financent leurs investissements principalement par des levées de fonds propres. La vision un peu plus récente – « new view », voir King (1977), Auberbach (1979) ou Bradford (1981) – prédit un effet nul, car elle suppose que les investissements sont autofinancés par les entreprises, *via* leurs bénéfices non distribués.

En fait, les deux visions sont par trop schématiques, si bien qu'elles ont été infirmées toutes les deux par des résultats empiriques. En réaction, la littérature théorique sur le sujet s'est complexifiée, en soulignant en particulier la nécessité de prendre en compte la diversité de situation des entreprises et le type de fiscalité mise en œuvre. L'effet d'une modification de la fiscalité des dividendes sur l'investissement pourrait notamment dépendre de son caractère temporaire ou permanent, et de son anticipation par les firmes (Korinek et Stiglitz, 2009). La fiscalité des dividendes peut également modifier la nature des relations entre actionnaires et dirigeants, qui peut être déterminante pour les décisions d'investissement dans le cas où leurs objectifs ne sont pas alignés (Chetty et Saez, 2010).

À quel taux faut-il taxer le capital ?

On peut enfin se demander s'il faut taxer les revenus du patrimoine comme les autres revenus. En particulier s'il faut intégrer les revenus financiers au barème de l'impôt sur le revenu ou, au contraire, leur appliquer un barème spécifique. Au début des années 1990, plusieurs pays scandinaves ont opté pour une taxation proportionnelle

des revenus financiers à un taux unique, inférieur au taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu, sur une assiette élargie comprenant peu de régimes dérogatoires. Ce fut le cas de la Suède en 1991, de la Norvège en 1992 et de la Finlande en 1993. Depuis, d'autres pays ont adopté un système proche de ce modèle « dual », en appliquant un taux proportionnel à un grand nombre de revenus : Espagne en 2006, France entre 2008 et 2013 pour l'imposition des dividendes, Allemagne en 2009.

D'un point de vue théorique, le système dual de taxation du capital présente des avantages et des inconvénients. D'un côté, en enlevant de la base de l'impôt sur le revenu les revenus qui réagissent le plus aux incitations fiscales, il permet de maintenir de façon efficace le principe d'une forte progressivité sur les autres formes de revenus. En outre, il assure la neutralité entre les différents types de revenus financiers (dividendes, intérêts, plus-values), ce qui supprime l'intérêt pour un épargnant ou un investisseur de procéder à des allocations de portefeuille uniquement pour des raisons fiscales. À l'inverse, s'il va jusqu'à rendre la taxation marginale du capital inférieure à celle du travail, ce système dual pose des questions d'équité : les revenus du capital étant bien plus concentrés que les revenus du travail, il profite avant tout aux contribuables les plus aisés. Il peut d'ailleurs inciter certaines personnes, lorsqu'elles le peuvent (indépendants, professions libérales, hauts dirigeants d'entreprise), à redénominer leurs revenus, de façon à être davantage rémunérées *via* des revenus financiers que *via* des revenus salariaux (phénomène qualifié d'« *income shifting* », que l'on peut traduire par redénomination des revenus). De tels comportements d'optimisation fiscale jouant sur la nature des revenus déclarés peuvent toutefois être contrecarrés, en imposant par exemple que les revenus du capital ne puissent pas dépasser une certaine fraction du bilan de l'entreprise.

Le niveau souhaitable de la fiscalité du capital relativement à celui de la fiscalité du travail renvoie également à la question, souvent controversée, du partage de la valeur ajoutée, l'instrument fiscal étant vu comme un moyen de peser sur ce partage. Aborder cet angle du sujet, pour savoir si une variation de la taxation du capital et de ses revenus est susceptible de favoriser, ou non, l'emploi et les revenus du travail, revient à s'interroger sur la mobilité géographique relative des deux facteurs de production et sur leur degré de substituabilité (ou de complémentarité)[1].

[1] Jane J. Gravelle (2010) propose une revue des principaux paramètres qui sont déterminants pour la répartition du poids de la fiscalité (au niveau national) entre travail et capital. Outre la substituabilité et la mobilité relative des facteurs, elle inclut la taille du pays considéré, l'intensité capitalistique de la production et la substituabilité internationale de la production.

Si la mobilité du capital est plus forte que celle du travail, conduisant à ce qu'une partie du capital sorte du territoire en cas de hausse de fiscalité, l'activité se trouve réduite par une hausse de la fiscalité. Cela nuit à l'emploi, si bien que la fiscalité risque de reposer *ex post* davantage sur les salaires. L'effet final est à la fois dépressif sur l'activité et incertain sur le partage de la valeur ajoutée. En outre, si le degré de substituabilité entre travail et capital dépend du type de travail considéré (qualifié / non qualifié), une variation de la fiscalité du capital peut conduire à des réallocations au sein de la force de travail, donc à des effets redistributifs entre salariés.

La théorie économique ne suffit pas à déterminer ce que serait une taxation optimale du capital, elle doit être complétée par des évaluations empiriques

En définitive, la théorie économique met en lumière de nombreux canaux par lesquels la fiscalité du capital est susceptible d'affecter l'économie et les différences d'impacts qu'elle peut avoir selon les modalités de mise en œuvre. Elle permet de préciser sous quelles conditions telle modalité est préférable à telle autre, mais pas de trancher de façon générale et univoque. Seules les analyses empiriques permettent de tester la validité de ces conditions, en mesurant l'importance respective des impacts de tel ou tel type de fiscalité.

Deux grandes catégories de travaux empiriques sont aujourd'hui disponibles.

La littérature macroéconomique permet de se faire une idée du lien entre le niveau de la fiscalité dans un pays et la croissance, l'investissement, l'emploi ou les inégalités. Cependant, sa pertinence reste limitée, car elle ne permet pas, le plus souvent, d'identifier un véritable effet causal, ni de mettre en lumière les canaux précis par lesquels la fiscalité du capital influe sur l'économie.

Une littérature empirique plus récente exploite des données individuelles (sur le revenu et le patrimoine des ménages ou sur les entreprises). Elle permet de mieux mesurer les conséquences d'un allègement ou d'une augmentation de la fiscalité, en testant des effets de causalité. Cette littérature ne cesse de se développer grâce aux progrès en matière de mise à disposition de données, au développement de nouvelles techniques d'estimation et à l'augmentation de la capacité de traitement informatique pour les mettre en œuvre.

La partie suivante résume les principaux résultats de cette littérature, sans prétendre à l'exhaustivité.

2. Les effets empiriques de la fiscalité du capital sur les assiettes fiscales

2.1. Comment mesurer l'effet de la fiscalité du capital sur l'assiette fiscale ?

La première question est de savoir quel est l'impact de la fiscalité du capital – qu'elle porte sur les revenus du capital ou sur le stock de capital – sur l'accumulation du patrimoine et quels sont les canaux de transmission par lesquels cet impact transite.

L'étude des effets de la fiscalité du capital est complexe à mener

Comparée aux études visant à évaluer l'impact de l'imposition globale sur le revenu, l'étude de la fiscalité du capital est confrontée à des difficultés spécifiques.

D'abord, il existe peu de données sur le stock de patrimoine détenu par les individus. Les administrations nationales disposent généralement de beaucoup plus de données concernant les revenus, en particulier les revenus du travail.

Ensuite, la fiscalité du capital, en particulier la taxation du stock de patrimoine, offre souvent des variations faibles, alors même que les variations de fiscalité sont nécessaires pour espérer identifier des effets économiques. Parce qu'elle varie peu au cours du temps, les occasions sont rares d'observer des changements de comportements liés à des évolutions de prélèvements. Cela est d'autant plus problématique que de multiples évolutions structurelles de l'économie affectent les dynamiques d'accumulation et de concentration du patrimoine au sein de la population des différents pays, indépendamment des effets de la fiscalité. En outre, les modifications de cette fiscalité touchent très souvent une catégorie de population dans son ensemble et il peut être compliqué de constituer un « groupe de contrôle » auquel comparer de façon suffisamment robuste les personnes directement affectées par ces variations.

Enfin, l'accumulation du capital est par définition un phénomène dont l'impact est cumulatif avec l'horizon considéré. L'étude des effets de court terme, lors de l'année de mise en œuvre ou de l'année suivante, donne quelques informations et permet éventuellement d'anticiper des ordres de grandeur concernant les effets attendus à long terme (accumulation du capital productif par exemple). Mais la mesure réelle de ces effets de long terme nécessite de disposer de données individuelles sur très longue période.

Pour toutes ces raisons, la littérature qui étudie les effets de la fiscalité du capital sur les assiettes fiscales reste clairsemée et limitée à quelques pays.

Deux méthodologies sont généralement utilisées pour estimer l'impact de la fiscalité sur l'assiette

Les papiers empiriques recourent principalement à deux méthodes pour identifier le lien de causalité entre fiscalité et revenus (ou patrimoine) imposables : la « différence de différence » et le « bunching ». Les deux méthodologies visent à isoler la variation de la variable d'intérêt qui provient effectivement et uniquement de la variation de la fiscalité. Elles permettent ainsi d'évaluer la sensibilité de l'assiette à la taxation en estimant des élasticités ou des semi-élasticités, c'est-à-dire la variation relative de l'assiette de l'impôt rapportée à la variation relative de la taxe – élasticité – ou à la variation absolue de la taxe – semi-élasticité – (voir Encadré 2).

La méthode de différence de différence est la plus convaincante et la plus robuste – notamment parce qu'elle analyse effectivement la dynamique d'évolution suite à une réforme. La méthode de bunching, elle, n'analyse que les comportements au niveau des seuils d'imposition et elle repose sur l'hypothèse très exigeante que les contribuables font exactement les meilleurs choix à leur disposition, négligeant ainsi ce que Chetty[1] nomme les « frictions d'optimisation ». Il reste que les deux méthodes apportent leur lot d'enseignements. Elles sont détaillées ci-après.

Encadré 2 – La quantification des effets repose sur la mesure d'une élasticité ou d'une semi-élasticité

La littérature empirique cherche à estimer l'effet d'une variation de la fiscalité (que ce soit une variation dans le temps ou une variation en fonction du niveau de revenu par exemple) sur la richesse ou les revenus déclarés en estimant une « élasticité » ou une « semi-élasticité ».

Les élasticités mesurent l'augmentation ou la baisse relative de la variable qui nous intéresse (revenus, patrimoine) quand le niveau de taxation *augmente de 1 %.* Par exemple, il existe une importante littérature estimant une « élasticité du revenu imposable » pour mesurer l'effet de l'imposition du revenu imposable déclaré – souvent les revenus du travail – à la fiscalité. D'après Saez *et al.*

[1] Chetty R. (2012), « Bounds on elasticities with optimization frictions: A synthesis of micro and macro evidence on labor supply », *Econometrica*, vol. 80 (3), p. 969-1018.

(2012)[1], les évaluations les plus fiables suggèrent qu'une augmentation de 10 % de la *part du revenu non imposée*[2] (ou taux de conservation) induit une augmentation du revenu brut de 1,2 % à 4,0 %. Cela correspond à une élasticité du revenu brut à la part du revenu non imposée de 0,12 (= 1,2/10) à 0,40.

Les semi-élasticités mesurent l'augmentation ou la baisse relative de la variable qui nous intéresse (revenus, patrimoine) quand le niveau de taxation *augmente de 1 point de pourcentage.* On ne considère pas ici une augmentation *relative* du taux de taxation, mais une augmentation du niveau absolu du taux de taxation. Si on suppose une taxation des revenus à 45 %, donc une part non imposée à 55 %, une augmentation de 10 % de cette part revient à une augmentation de 10 % * 55 % = 5,5 points de pourcentage, c'est-à-dire une baisse du taux de taxation de 45 % à 39,5 %. La semi-élasticité du revenu brut à la part du revenu non imposée serait alors comprise entre 0,22 (= 1,2/5,5) et 0,73 (= 4/5,5).

Les élasticités estiment donc l'évolution *relative* du niveau de richesse ou de revenus imposables liée à une évolution *relative* du niveau de taxation. Ici, une évolution *relative* signifie qu'on rapporte l'évolution observée d'une variable à son niveau initial. Les semi-élasticités estiment, elles, l'évolution *relative* du niveau de richesse ou de revenus imposables liée à une évolution *absolue* du niveau de taxation. L'évolution absolue est généralement exprimée en points de pourcentage. Par exemple, une augmentation de taux de taxation de 15 % à 20 % représente une augmentation *absolue* de 5 points de pourcentage (20 % – 15 % = 5 %), mais une évolution *relative* de 33 % ((20 – 15)/15 = 33 %).

Les études académiques sur la fiscalité des revenus s'intéressent souvent à l'élasticité des revenus à la part du revenu brut (avant impôt) qui n'est pas imposée : autrement dit, si le taux de taxation du revenu est t, elles mesurent l'évolution *relative* du niveau de richesse ou de revenus imposables liée à une évolution *relative* de son taux de « conservation » $1 - t$. Cette mesure présente l'intérêt théorique d'être directement liée au niveau de taxe qui permet de maximiser les recettes issues de la taxation. Plus précisément, si l'élasticité mesurée est ϵ, le taux de taxation qui permet de maximiser les recettes publiques est de $\frac{1}{1+\epsilon}$.[3] Pour autant, cette variable d'intérêt privilégiée par la littérature

[1] Saez E., Slemrod J. et Giertz S. H. (2012), « The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review », *Journal of Economic Literature*, vol. 50 1), p. 3-50.

[2] Avec une taxation à 45 %, cette part est donc de 55 %. Une augmentation de 10 % de cette part est donc un passage à 55 % + 10 % * 55 % = 60,5 %, ou une taxation de 39,5 %.

[3] Si τ est le taux de taxation et que l'assiette $A(1-\tau)$ dépend également du taux de taxation, les recettes sont données par $R(\tau) = \tau \cdot A(1-\tau)$. L'élasticité ϵ est donnée par $\epsilon = \frac{A'(1-\tau)}{A(1-\tau)} \cdot \tau$. Les recettes atteignent leur maximum à τ^* si $A(1-\tau^*) - \tau^* \cdot A'(1-\tau^*) = 0$, soit $\tau^* = \frac{1}{1+\epsilon}$.

générale sur la fiscalité n'est pas forcément la plus adaptée au cas particulier de la fiscalité du capital, en particulier à la taxation du stock de patrimoine. Notamment parce qu'en pratique les taux de taxation sont faibles, compte tenu du fait qu'ils s'appliquent à un stock de patrimoine. Cela peut porter à confusion quand on considère des évolutions relatives ; par exemple, si le taux de taxation du patrimoine est de 1 %, une augmentation de 0,1 point de pourcentage de ce taux correspond à une hausse de 10 % de la fiscalité. Mais si on s'intéresse à l'élasticité de l'assiette à son taux de conservation, *i.e.* à $1 - t$, alors le faible niveau de taxation implique que l'élasticité et la semi-élasticité sont cette fois quasiment égales (puisque $1 - t \approx 1$). Au final, il semble plus naturel de s'intéresser à la semi-élasticité plutôt qu'à l'élasticité de l'assiette au taux d'imposition quand on mesure l'effet d'un impôt qui taxe le stock de patrimoine (type ISF-IFI).

La méthode de différence de différence exploite des réformes de la fiscalité qui ne touchent qu'une partie de la population. On regarde la trajectoire des revenus (ou du patrimoine) déclarés par des personnes touchées par la réforme et on la compare à celle des personnes de caractéristiques similaires non touchées par la réforme. Ici, il est important que les deux groupes de population comparés soient « proches », car on veut qu'ils ne diffèrent que par le fait qu'ils aient été affectés ou non par la réforme. Par exemple, la population la plus aisée diffère probablement de la population la moins aisée sur de nombreux critères, qui pourraient déterminer des trajectoires divergentes en plus de leur exposition différente à la fiscalité. Une comparaison entre deux groupes trop larges et éloignés l'un de l'autre ne permettrait pas d'identifier un pur effet de la fiscalité. En général, l'hypothèse importante, que les études empiriques cherchent à valider, consiste en ce que les deux groupes comparés voyaient leurs revenus (ou leur patrimoine) évoluer de la même façon avant la réforme, même si le *niveau* de ces revenus (ou de ces patrimoines) était différent. En effet, si on observe la même dynamique avant réforme mais une dynamique différente après réforme, indépendamment du niveau de départ, on peut supposer avoir réussi à identifier l'effet d'une variation de la fiscalité sur une variation des revenus (ou du patrimoine). Le terme de « différence de différence » provient du fait qu'on regarde la différence entre deux groupes (première différence) avant et après l'implémentation de la réforme (deuxième différence).

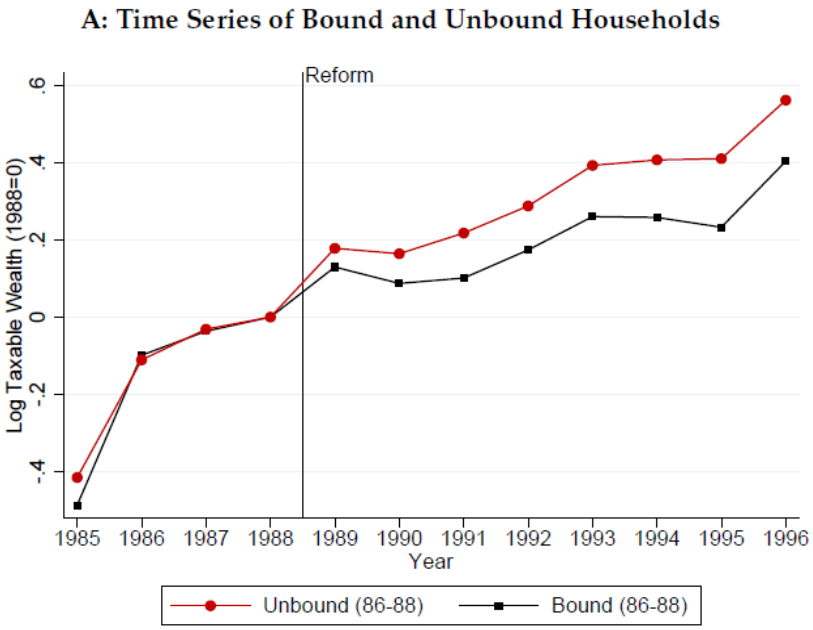
Concrètement, pour mesurer l'effet de la fiscalité sur le revenu ou le patrimoine, on estime une équation de la forme :

$$\Delta y_i = \alpha + \beta \cdot T_i + \gamma \cdot X_i + \epsilon_i$$

L'indice i correspond à un individu. Δy_i est l'évolution de ses revenus (ou de son patrimoine). T_i est une variable indiquant si l'individu est touché ou non par la réforme, ou bien une variable mesurant quantitativement l'importance avec laquelle l'individu est soumis à la réforme (par exemple l'écart de fiscalité exact auquel est soumis l'individu). X_i correspond à certaines caractéristiques de l'individu. ϵ_i est un terme d'erreur. Dans cette équation, l'effet de la fiscalité correspond au paramètre β, qu'il s'agit d'estimer. Par exemple, si on dispose de deux groupes d'individus dont l'un est soumis à une hausse de taxation de 0,1 point, et qu'on mesure y_i par le logarithme du patrimoine, $\frac{\beta}{0,1}$ sera une semi-élasticité, c'est-à-dire la variation relative du patrimoine en réponse à une augmentation de sa taxation de 1 point.

Une illustration de l'estimation en différence de différence après une réforme de la fiscalité du patrimoine au Danemark, issue de Jakobsen *et al.* (2018) (voir *infra*), est présentée sur le graphique suivant.

Graphique 8 – Exemple de « différence en différence »



Note : une réforme fiscale implémentée en 1989 a réduit la fiscalité sur le patrimoine (voir *infra*). Le graphique considère l'évolution de la richesse dans deux groupes, l'un ayant bénéficié de la réforme (en rouge) et l'autre non (en noir). Certaines personnes dont l'impôt était suffisamment élevé pour atteindre un plafond de taxation n'ont pas bénéficié de baisse de fiscalité et sont utilisées comme groupe de contrôle, en noir. Les personnes dont l'impôt n'était pas plafonné ont vu leur fiscalité marginale sur le patrimoine diminuer de 1,2 point. L'écart entre les deux courbes correspond à une estimation de l'augmentation relative de la richesse liée à cette réduction et permet de quantifier la variation de l'assiette.

Source : Jakobsen et al. *(2018)*

La méthode de bunching[1] exploite les seuils de revenus ou de richesse autour desquels la fiscalité change. L'idée du bunching est que les personnes se situant *ex ante* au-delà du seuil de taxation vont *in fine* déclarer un revenu ou un patrimoine un peu moindre, créant *ex post* un effet de concentration juste en deçà du seuil. Dans le cas où l'assiette d'imposition porte sur les revenus du travail, une hausse de la fiscalité marginale au-delà d'un certain revenu peut ainsi conduire à ce qu'il devienne optimal pour une personne dont le revenu est au-dessus de travailler un peu moins. Dans le cas où cette assiette porte sur un niveau de patrimoine déclaré, une hausse de la fiscalité marginale au-delà d'un certain niveau de patrimoine peut conduire à ce qu'il devienne optimal de sous-déclarer son patrimoine (quitte à intégrer dans la décision un « coût » additionnel lié au risque de se faire contrôler).

C'est pourquoi on s'attend à ce que les discontinuités dans les barèmes fiscaux conduisent à un « regroupement » (ou « bunching ») de contribuables en deçà du seuil déclenchant la taxation (donc à une réduction du nombre de contribuables au-delà du seuil) par rapport à une situation sans seuil, où le nombre de contribuables de part et d'autre serait distribué continument. Un exemple de « bunching » lié à la fiscalité du patrimoine en Suède, tiré de Seim (2017)[2], est représenté en Graphique 9.

Si on parvient à estimer le nombre de personnes qui sont en dessous du seuil mais qui ne le seraient pas s'il n'y avait pas de seuil, on peut en déduire une estimation de l'élasticité du revenu ou du patrimoine à sa taxation (voir Kleven, 2016, et Encadré 3) car ce nombre est directement lié à la réduction du revenu ou du patrimoine déclaré (par réduction de l'offre de travail, par évitement fiscal, ou par d'autres types de comportement).

L'estimation par la méthode de bunching à partir d'un seuil dans le barème de la fiscalité revient donc à procéder en quatre étapes :

- estimer une distribution « normale » des personnes en fonction de leur revenu ou de leur patrimoine, autour du seuil, et pour cela exclure de l'estimation les valeurs proches du seuil où il pourrait y avoir « bunching » ;
- comparer cette distribution normale à la distribution observée ;
- identifier par cet écart la baisse de revenu ou de patrimoine imposable déclaré causée par la hausse de fiscalité au seuil ;

[1] Kleven H. J. (2016), « Bunching », *Annual Review of Economics*, vol. 8, p. 435-464.

[2] Seim D. (2017), « Behavioral responses to wealth taxes: Evidence from Sweden », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 9 (4), p. 395-421.

– rapporter cette baisse de revenu ou de patrimoine à la hausse de la fiscalité au seuil, pour mesurer une élasticité ou une semi-élasticité de l'assiette imposée à sa taxation.

Graphique 9 – Exemple de bunching lié à la fiscalité du patrimoine en Suède

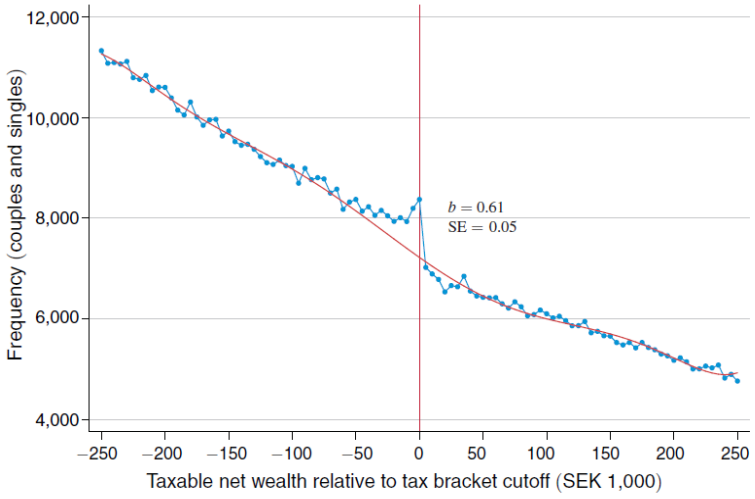


FIGURE 1. ESTIMATED BUNCHING OF TAXABLE NET WEALTH AT THE THRESHOLD

Note : le graphique représente en ordonnées le nombre de ménages avec un revenu aux alentours du seuil de patrimoine au-delà duquel la taxation marginale du patrimoine passe à 1,5 % et en deçà duquel elle est nulle. L'axe des abscisses correspond à la distance entre le patrimoine imposable et le seuil. Le nombre de ménages observés dans chaque tranche de 5 000 couronnes suédoises (environ 500 euros sur la période considérée) est en bleu. La courbe rouge est la population à laquelle on s'attendrait en estimant la distribution de la population *via* les données loin du seuil. Le surplus observé juste avant le seuil permet d'estimer l'élasticité du patrimoine à l'écart de taxation au niveau du seuil.

Source : Seim (2017)

Encadré 3 – Comment le « bunching » permet-il d'estimer la réponse des individus à la taxation ?

Supposons que le bien-être d'une personne dépende positivement de sa consommation et négativement de son travail. Les revenus du travail sont taxés à un certain taux t. Une personne peut travailler plus pour augmenter son revenu imposable et consommer plus. Ce qu'elle peut consommer en plus dépend du taux t. Le travail supplémentaire réduit son bien-être, mais la consommation supplémentaire l'augmente. Si les individus ne diffèrent pas par le bien-être que leur procure un niveau donné de consommation mais par le bien-être qu'ils perdent lorsqu'ils travaillent, les « choix » de quantité de travail, donc de revenu imposable, vont être différents entre individus (et leur consommation sera différente également *in fine* puisqu'elle dépend du revenu du travail).

Supposons alors qu'au-delà d'un certain seuil de revenu z^*, une réforme conduit à relever le taux de prélèvement de *t* à *t+dt.* En dessous du seuil, le choix de quantité de travail ne change pas : si les personnes ne choisissaient pas de travailler plus quand les revenus supplémentaires étaient taxés à t, elles le choisiront d'autant moins si ces revenus sont taxés à $t + dt$ au-delà d'un seuil de revenu qu'elles n'atteignent pas avant la réforme.

En revanche, une personne qui déclarait un revenu imposable au-dessus du seuil réduit sa quantité de travail. En effet, le revenu supplémentaire qui permettait de financer $(1 - t)$ de consommation permet maintenant de financer seulement $(1 - t - dt)$. Le coût du travail supplémentaire en termes de bien-être n'a pas changé alors que la consommation est réduite : le choix initial n'est plus optimal. La personne réduira donc sa quantité de travail. Pour les personnes proches du seuil, la quantité de travail optimale sera égale à celle permettant d'atteindre le revenu imposable au seuil (puisque les revenus inférieurs sont taxés comme avant). Pour les personnes loin du seuil, la quantité de travail optimale sera réduite mais elle restera au-delà du seuil. La dernière personne à passer en dessous du seuil après la hausse de la fiscalité est celle qui déclarait $z^* + dz$ quand la fiscalité était t et déclare z^* quand la fiscalité est $t + dt$: la réforme de la fiscalité conduit ainsi à un regroupement de personnes, ou « bunching », au seuil, qui est directement lié à dz, puisque toutes les personnes qui déclaraient entre z^* et $z^* + dz$ déclarent z^* après la réforme. Si on parvient à mesurer ce « surplus », on peut estimer dz, qui est une réponse directe à la hausse de la fiscalité marginale pour les individus au revenu z^*. En rapportant dz à la variation de la fiscalité dt, on obtient la quantité souhaitée. Les élasticités peuvent être calculées par la suite en rapportant dz à z^* et dt au niveau de taxation initial.

2.2. L'effet de la fiscalité du capital sur l'assiette fiscale : les résultats de la littérature empirique

Une littérature récente s'est développée pour estimer des élasticités ou des semi-élasticités *via* les méthodes décrites ci-dessus.

Zoutman (2018)[1] estime l'effet d'une réforme de la fiscalité du capital intervenue aux Pays-Bas en 2001. La réforme a affecté différemment les personnes selon le niveau de leur revenu, la structure de leur richesse (financière ou immobilière) ainsi que l'âge et la composition du ménage. Ces différences permettent de réaliser des estimations en différence de différence. L'auteur estime une relation entre la variation

[1] Zoutman F. (2018), « The elasticity of taxable wealth: Evidence from the Netherlands », *mimeo.*

du patrimoine déclaré par un ménage avant et après réforme et la variation du taux de taxation auquel il est soumis. Les résultats suggèrent qu'une augmentation de 0,1 point de pourcentage de la taxation marginale du patrimoine (pour un niveau de taxation de 1,2 % après réforme) induit une réduction du niveau de patrimoine de 1,4 % à long terme. Cela représente donc une *semi-élasticité de -14*.

Jakobsen *et al.* (2018)[1] estiment l'effet d'une réforme de la fiscalité du capital au Danemark en 1989, qui a réduit le taux marginal d'imposition sur le patrimoine et qui a doublé le seuil d'exemption pour les couples, en exploitant des données individuelles sur le patrimoine de la population danoise. Les auteurs recourent à deux stratégies d'estimation en différence de différence. D'une part, comme il existait à l'époque de la réforme une règle selon laquelle l'impôt global payé par un contribuable ne pouvait excéder 78 % de son revenu imposable, les personnes qui se situaient à ce plafond faisaient face à une taxation marginale nulle sur leur patrimoine si bien qu'elles n'étaient pas affectées par la réforme. Les auteurs exploitent cette particularité, en comparant les individus à des niveaux de richesse comparables, selon qu'ils étaient concernés ou non par ce plafond avant la réforme. D'autre part, la tranche de patrimoine exemptée d'impôt ayant été doublée pour les couples, les auteurs comparent l'évolution du patrimoine des couples bénéficiant de cette nouvelle exemption à celle *(1)* des célibataires du même niveau de richesse et à celle *(2)* des couples dont la situation n'est pas modifiée par la réforme (que leur patrimoine se situe à un niveau suffisamment faible pour ne pas être imposé ou à un niveau suffisamment élevé pour demeurer imposé avant comme après la réforme). La première stratégie d'évaluation conduit à estimer qu'une baisse moyenne de 1,56 point du taux marginal d'imposition a induit au bout de huit ans une augmentation de 34 % du patrimoine des individus concernés. Cela correspond à une *semi-élasticité de -22*. La seconde stratégie conduit à estimer qu'une baisse moyenne de 1,84 point du taux marginal a induit au bout de huit ans une augmentation de 9 % du patrimoine des individus concernés. Cela correspond à une *semi-élasticité de -5*. Les auteurs suggèrent que l'écart important entre ces deux estimations s'explique, en partie, par le fait que les individus étudiés dans le cadre de la première stratégie d'identification sont plus riches que ceux étudiés dans le cadre de la seconde ; ayant accès à des produits de placement dont le rendement est en moyenne plus élevé, le gain généré par la réforme s'accroîtrait à terme, *via* un effet mécanique sur l'accumulation de capital.

[1] Jakobsen Ka., Jakobsen Kr., Kleven H. et Zucman G. (2018), « Wealth taxation and wealth accumulation: Theory and evidence from Denmark », *NBER Working Paper*, n° w24371, National Bureau of Economic Research, mars.

Mais Jakobsen *et al.* (2018) réalisent également une estimation *via* la méthode de bunching, en exploitant la discontinuité introduite par le seuil d'exemption de la taxation du patrimoine. La discontinuité représentait un saut de 2,2 points dans la taxation marginale avant la réforme de 1989 et un saut de 1 point après la réforme. En agrégeant l'ensemble des données sur la période 1980-1996, l'estimation aboutit cette fois à *une semi-élasticité très faible, inférieure à -0,3*. De son côté, Seim (2017) conduit une estimation analogue par bunching, sur des données suédoises. En 1991, une réforme fiscale a remplacé la fiscalité préexistante sur le patrimoine en Suède par un barème simplifié, consistant en un taux unique de 1,5 % au-delà d'un certain seuil de patrimoine. Plus précisément, Seim calcule une élasticité à la part du patrimoine non imposée (taux de « conservation »), mais comme expliqué plus haut, cette élasticité est *de facto* très proche d'une semi-élasticité. Ses résultats suggèrent là aussi *une semi-élasticité de l'ordre de -0,3*.

Il n'est pas surprenant que la méthode du bunching donne des estimations beaucoup plus faibles que les estimations par la méthode de différence de différence car elle ne capte a priori pas tout à fait les mêmes phénomènes. Les estimations par bunching mesurent tout autant, sinon plus, un effet d'évitement fiscal (notamment par sous-déclaration) qu'un effet réel sur le niveau de patrimoine (voir Jakobsen *et al.*, 2018). Quand bien même on le souhaiterait, il s'avère difficile d'adapter précisément son comportement réel d'accumulation pour atteindre un niveau de patrimoine juste en dessous d'un certain seuil (Kleven, 2016). Ce résultat est corroboré par d'autres éléments du papier de Seim : le regroupement des individus sous le seuil apparaît plus important dans le cas où le patrimoine est autodéclaré que dans le cas où il est déclaré par des tiers ; les comportements d'épargne ne semblent pas significativement affectés par la modification des seuils d'exemption. Par ailleurs, les estimations de bunching peuvent également être plus faibles que les estimations en différence de différence du fait que les personnes concernées par les seuils d'exemption utilisés pour identifier les semi-élasticités ou semi-élasticité du patrimoine au taux d'imposition sont plutôt moins fortunées que celles concernées par les autres modifications de fiscalité, utilisées pour mener à bien des estimations en différence de différence.

La littérature a surtout exploité des données administratives individuelles, pour comparer des groupes d'individus affectés différemment par la fiscalité du capital dans un pays donné. D'autres types d'estimations mobilisent des données plus agrégées sur les niveaux de patrimoine, mais la méthode ne peut alors être utilisée que dans le cas de pays où la taxation du capital varie localement. Par exemple,

Brülhart *et al.* (2017)[1] regardent l'évolution du patrimoine par canton suisse sur la période 2003-2012 et exploitent les variations de la fiscalité entre cantons, ainsi que les évolutions de la taxation canton par canton au cours du temps, pour mesurer le lien entre niveau de taxation et accumulation du patrimoine. Leurs résultats suggèrent qu'une augmentation de 0,1 point de la taxation du patrimoine conduit à une réduction du patrimoine de 3,5 %. Cela correspond à une *semi-élasticité de -35*. Brülhart *el al.* mènent également à bien une analyse sur données individuelles sur le seul canton de Berne entre 2001 et 2011. Sur cette période, le barème de la taxation du patrimoine a été réformé au niveau de l'ensemble du canton à deux reprises et les municipalités ont régulièrement modifié un coefficient « multiplicateur » leur permettant elles aussi de modifier le taux de prélèvement. Ces variations de fiscalité permettent là encore d'identifier le lien entre taxation et patrimoine imposable. Leurs résultats suggèrent cette fois qu'une augmentation de 0,1 point de la taxation du patrimoine conduit à une réduction du patrimoine de 2,3 %. Cela correspond à une *semi-élasticité de -23*.

Les résultats des quatre papiers visant à estimer l'impact d'une taxation du patrimoine sur son niveau sont résumés ci-dessous. L'ensemble de ces estimations sont étalonnées sur une réduction de 0,1 point du taux de taxation du patrimoine.

Tableau 8 – Résumé des effets de la taxation du patrimoine dans la littérature

Papiers	Pays	Méthode	Effet d'une réduction de 0,1 point du taux de taxation
Seim (2017)	Suède	Bunching	< 0,03 %
Jakobsen *et al.* (2018)	Danemark	Bunching	< 0,03 %
Jakobsen *et al.* (2018)	Danemark	Différence en différence	0,5 % (individus entre le top 2 % et top 1 % de la richesse), 2,2 % (top 1 %), horizon 8 ans
Zoutman (2018)	Pays-Bas	Différence en différence	1,4 %, horizon 5 ans
Brülhart *et al.* (2017)	Suisse	Différence en différence	2,5 %-3,5 %, horizon 3 ans

Note : d'après le papier de Zoutman (2018), qui a recours à la méthode de différence de différence, une baisse de 0,1 point du taux de taxation du patrimoine (par exemple en faisant passer le taux d'imposition de 1,2 % à 1,1 %) conduit l'assujetti à augmenter son patrimoine de 1,4 % au bout de cinq ans, ce qui représente une semi-élasticité du patrimoine à la taxe de 14.

[1] Brülhart M., Gruber J., Krapf M. et Schmidheiny K. (2016), « Taxing wealth: Evidence from Switzerland », *NBER Working Paper*, n° w22376, National Bureau of Economic Research, juin.

Si l'on cherche à en inférer des enseignements dans le cas de la fiscalité française, il est utile de les mettre en regard des taux marginaux de l'ISF applicables en 2017, qui sont les mêmes que ceux de l'IFI mis en place en 2018 : 0,5 % sur les montants de patrimoine compris entre 0,8 et 1,3 million d'euros ; 0,7 % sur ceux compris entre 1,3 et 2,57 millions, 1 % entre 2,57 et 5 millions, 1,25 % entre 5 et 10 millions, puis 1,5 % au-delà de 10 millions de patrimoine.

Tous ces résultats concernent la taxation du stock de patrimoine. La littérature estimant l'effet de la taxation sur les *revenus* du patrimoine est moins fournie. En général, ces études cherchent plutôt à estimer l'élasticité du revenu imposable à la fiscalité sur l'*ensemble* des revenus. Toutefois, un papier récent de Kleven et Schultz (2014)[1] traite pour partie de l'impact de la fiscalité sur les revenus du capital. Les auteurs s'appuient sur une série de réformes intervenues au Danemark entre 1986 et 2005, affectant la fiscalité de différents types de revenu (revenu du travail, revenu du capital hors actions, dividendes et plus-values mobilières). Ils estiment une élasticité du revenu du capital à la part du revenu du capital non imposée (taux de « conservation »). Selon leurs résultats, une hausse de 10 % de cette part conduit à augmenter le revenu imposable du capital de 1,0 % à 1,3 %. *Cette élasticité comprise entre 0,10 à 0,13 serait deux à trois fois plus élevée que l'élasticité des revenus du travail*. À titre d'illustration, rappelons que l'instauration du PFU a réduit le prélèvement marginal sur les dividendes pour les très hauts revenus d'environ 6 points, pour une fiscalité marginale initiale de l'ordre de 60 %[2]. La part conservée est donc passée (approximativement) de 40 % à 46 %, soit une augmentation de 15 %. Avec les résultats de Kleven et Schultz, cette baisse de fiscalité conduirait à une hausse des dividendes imposables de 1,5 % à 2,0 %. Brülhart *et al.* (2017) proposent également, dans leurs travaux fondés sur les différences de taxation de patrimoine entre cantons suisses, une estimation de *la semi-élasticité et de l'élasticité du patrimoine à la taxation des revenus du patrimoine, qui ressortent respectivement aux alentours de 0,10 et de 0,06*. Cet effet de la taxation des revenus du patrimoine

[1] Kleven H. J. et Schultz (2014), « Estimating taxable income responses using Danish tax reforms », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 6 (4), p. 271-301.

[2] Avant la réforme, les dividendes versés étaient soumis d'une part aux prélèvements sociaux, puis au barème de l'impôt sur le revenu pour leur montant après prélèvements sociaux hors CSG déductible (5,1 % en 2017, 6,8 % aujourd'hui) et avec un abattement de 40 %. La taxation des revenus du capital lors du versement d'un dividende était donc de $\tau^{IS} + (1 - \tau^{IS}) \cdot (\tau^{PS} + (1 - 0{,}4 - d^{CSG}) \cdot \tau^{IR})$. Avec le PFU, le prélèvement est $\tau_1 = \tau^{IS} + (1 - \tau^{IS}) \cdot \tau^{PFU}$. Avec un IS à 30 %, des prélèvements sociaux à 17,2 %, une CSG déductible à 6,8 % et un taux marginal supérieur d'IR à 45 %, le prélèvement avant réforme était de 59 % et après réforme de 51 %. La contribution exceptionnelle rajouterait 4 points supplémentaires au taux du PFU et de l'IR. La taxation marginale des dividendes passerait à respectivement 60 % et 54 %.

apparaît beaucoup plus faible que l'effet estimé de la taxation du stock de patrimoine. Pourtant, en théorie, les deux types de taxation ne sont pas fondamentalement différents. De fait, si le patrimoine a un rendement constant et sûr, taxer le patrimoine est strictement équivalent à taxer son rendement. Par exemple, avec un rendement constant et sûr de 6 %, une taxation du patrimoine de 1 % revient à taxer le rendement de 1/6 = 17 %. En pratique, bien sûr, les deux taxations diffèrent, en particulier parce que le rendement du patrimoine est incertain.

2.3. Comment explique-t-on l'impact de la fiscalité du capital sur son assiette ?

Les effets de la fiscalité du patrimoine sur son montant sont donc avérés au vu des études empiriques. Reste à savoir comment les expliquer. Trois grands types d'explication peuvent a priori être distingués :

- un effet mécanique sur l'accumulation du patrimoine, lié à la modification de son rendement net d'impôt ;
- des stratégies d'optimisation fiscale (sous-déclaration, sortie du territoire liée à un changement de résidence fiscale) ;
- un changement de comportement dans les choix d'investissement (augmentation ou réduction du niveau d'épargne, modification des choix d'allocation de cette épargne).

Certains des papiers mentionnés ci-dessus ont cherché à évaluer le rôle de l'effet « mécanique ». Ils concluent à un effet globalement faible mais qui pourrait être plus important pour les plus hauts patrimoines. Ainsi, Jakobsen *et al.* calculent un effet mécanique en supposant un taux de rendement moyen du patrimoine de 7 %. Pour les plus riches, dont la semi-élasticité du patrimoine à sa taxation est estimée à 22, l'effet mécanique contribuerait pour un cinquième à l'impact total. Pour les contribuables un peu moins aisés, dont la semi-élasticité du patrimoine à sa taxation est estimée à 5, l'effet mécanique ne contribuerait qu'à un dixième de l'impact total.

Si on en juge par les effets très faibles mesurés *via* les estimations par bunching (Seim, 2017 ; Jakobsen *et al.*, 2018), il semble que le niveau de la fiscalité n'induit pas de phénomènes d'évitement fiscal marqués (sous-déclaration). Les estimations disponibles ne concluent pas que l'évitement fiscal n'existe pas, mais simplement que l'ampleur de ce phénomène n'est pas modifiée fortement en cas de variation de la fiscalité. De fait, les semi-élasticités estimés *via* ce type de méthode, qui exploitent des effets de seuil dans les barèmes fiscaux, sont plus de dix fois inférieures aux estimations obtenues *via* des différences de différence, qui exploitent des

modifications de fiscalités impactant différemment certaines sous-populations de contribuables.

Pour autant, il faut rappeler qu'en pratique, les estimations de bunching concernent des personnes qui, pour aisées qu'elles soient, n'appartiennent pas à la partie la plus aisée de la population. Il reste donc possible que l'évitement fiscal – par optimisation poussée des règles fiscales ou par simple sous-estimation de la valeur des actifs déclarés – joue un rôle plus important pour les patrimoines très élevés, sans que la littérature existante permette d'éclairer cette question.

Au vu de la littérature empirique disponible, la mobilité *des contribuables* eux-mêmes (changement de résidence fiscale) semble également peu affectée par la modification de la fiscalité, même si, là encore, certaines sous-populations très spécifiques – et très fortunées – pourraient faire exception. En fait, cette littérature apparaît assez limitée, du fait de la nécessité de combiner des données fiscales avec des données de migrations, tout en parvenant à identifier précisément un effet causal des unes sur les autres (Kleven *et al.*, 2019[1]). Certains papiers récents mettent en évidence une élasticité importante du nombre d'*étrangers* fortunés au niveau de la fiscalité pratiqué sur un territoire (Kleven *et al.*, 2013[2] ; Akcigit *et al.*, 2016[3]). Mais ces résultats se concentrent sur des populations très spécifiques : artistes et footballeurs au Danemark (Kleven *et al.*, 2014), « innovateurs » ou « scientifiques stars » distingués par le nombre de brevets (Akcigit *et al.*, 2016). L'élasticité du nombre de nationaux à la fiscalité est toujours beaucoup plus faible, mais la question plus spécifique, celle d'estimer l'élasticité du nombre de nationaux *fortunés* à la fiscalité, demeure largement ouverte.

Brülhart *et al.* (2017) ont cherché à estimer l'effet des variations géographiques de la fiscalité du patrimoine sur la mobilité des contribuables résidents suisses. Cet effet s'avère non significatif, que ce soit entre cantons suisses ou au sein du canton de Berne (la fiscalité varie même d'une municipalité à l'autre dans ce canton). Ce résultat est notable, car on pourrait s'attendre à ce que la mobilité intra-nationale soit plus importante que la mobilité internationale. Sur le plan qualitatif, il corrobore une

[1] Kleven H. J., Landais C., Muñoz M. et Stantcheva S. (2019), « Taxation and migration: Evidence and policy implications », *NBER Working Paper*, n° w25740, National Bureau of Economic Research, avril.

[2] Kleven H. J., Landais C., Saez E. et Schultz E. A. (2013), « Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 129 (1), p. 333-378.

[3] Akcigit U., Baslandze S. et Stantcheva S. (2016), « Taxation and the international mobility of inventors », *American Economic Review*, vol. 106 (10), p. 2930-2981.

évaluation de Zucman (2008)[1], qui estime que 0,1 % des contribuables à l'ISF ont quitté le territoire français chaque année entre 1995 et 2006. Dans son étude, Zucman estime la structure du patrimoine des contribuables dont la fortune est supérieure à 0,3 million d'euros en 1995 et il lie l'évolution de chaque type de patrimoine à un indice de référence (par exemple, le patrimoine détenu sous forme d'actions est supposé évoluer comme le CAC 40). Il peut alors comparer l'évolution théorique à l'évolution observée et assimile la différence à une mesure de l'effet des exils fiscaux sur la période.

Au final, et par différence, les variations de patrimoine liées au niveau et à la variation de la fiscalité qui lui est appliquée semblent provenir principalement de changements « réels » dans les comportements (niveau de l'épargne, changement d'allocation de l'épargne) et non de comportement d'évitement.

Une autre question abordée par la littérature concerne le fait de savoir si la variation du patrimoine à sa fiscalité dépend du type de patrimoine considéré. À cet égard, les résultats disponibles suggèrent que le patrimoine financier réagit plus fortement à son environnement fiscal, du moins dans le court terme. Zoutman (2018) estime que les propriétaires de biens immobiliers réagissent de façon deux fois moins importante dans le court terme à une réforme de la fiscalité aux Pays-Bas, mais qu'ils ne se distinguent pas des autres contribuables fortunés dans l'effet de long terme. De même, Brülhart *et al.* (2017) dans leur étude sur données individuelles sur le canton de Berne estiment que l'effet de la fiscalité sur le patrimoine est deux fois plus important pour le patrimoine financier que pour le patrimoine non financier.

Un dernier phénomène fait l'objet d'une littérature empirique de plus en plus abondante sur les années récentes : celui dit de « redénomination des revenus » (*income-shifting*). Ce terme renvoie au fait que la structure des revenus perçus par certains contribuables aisés se modifie en fonction de la fiscalité qui leur est appliquée. Le cas typique concerne les contribuables qui, de par leur position professionnelle dans l'entreprise où ils travaillent, peuvent être rémunérés à la fois *via* le versement d'un salaire et *via* le versement de dividendes, alors même que les fiscalités applicables à ces deux types de revenus diffèrent et évoluent l'une par rapport à l'autre. La littérature existante suggère que l'effet de redénomination existe effectivement et peut être important. Ainsi, Alstadsæter et Jacob (2016)[2] estiment

[1] Zucman G. (2008), « Les hauts patrimoines fuient-ils l'ISF ? », École d'économie de Paris, mémoire de master 2.

[2] Alstadsæter A. et Jacob M. (2016), « Dividend taxes and income shifting », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 118 (4), p. 693-717.

qu'une réforme en Suède ayant réduit la fiscalité sur les dividendes de dix points de pourcentage par rapport à la taxation des salaires a induit une redénomination de 6 % du revenu total en revenu des dividendes. De même, Smith *et al.* (2017)[1] estiment sur données américaines (*via* une comparaison du niveau des profits dégagés par des entreprises familiales, avant et après la mort des entrepreneurs qui la dirigeaient) que plus de 70 % des dividendes que se versent les entrepreneurs individuels du top 1 % sur l'échelle des revenus correspondent à des « salaires déguisés », et que ce phénomène est lié à l'existence d'un écart de 4 points de la fiscalité en faveur des dividendes par rapport au revenu du travail. Ils estiment également qu'une évolution de l'écart de fiscalité de 5 points environ en faveur des dividendes aux États-Unis a contribué à déplacer significativement le partage de la valeur ajoutée (diminution de la part des salaires, augmentation de la part des profits). Enfin, Kleven *et al.* (2014) estiment qu'une baisse de 10 % de la part non taxée des revenus du travail (taux de « conservation ») induit une augmentation de 2 %[2] des revenus du capital.

3. La mesure empirique des effets de la fiscalité du capital sur l'économie réelle

La réduction de la fiscalité du capital vise avant tout à favoriser l'activité économique, *via* une hausse de l'investissement susceptible de stimuler à court et plus encore à long terme la production, la création d'emplois et les salaires. Deux approches empiriques, l'une qui se situe au niveau macroéconomique, l'autre au niveau microéconomique, cherchent à mettre en évidence et à mesurer ce cercle vertueux.

Les études macroéconomiques se sont surtout concentrées sur le lien entre les différentes assiettes sur lesquelles asseoir la fiscalité du capital et la croissance économique. Certains papiers réalisent des estimations sur données de panel, exploitant les variations de fiscalité entre pays et au cours du temps pour mettre en évidence une influence éventuelle sur les différences de dynamisme économique. D'autres se concentrent sur la question de l'impact de la politique de prélèvements

[1] Smith M., Yagan D., Zidar O. et Zwick E. (2017), « Capitalists in the twenty-first century », *NBER Working Paper*, n° 25442, National Bureau of Economic Research, juin.

[2] Le taux marginal sur le travail médian sur la période considérée était d'environ 55 % et le taux supérieur d'environ 65 %. Les parts « conservées » des revenus du travail étaient donc respectivement de 45 % et 35 %. Une réduction de 10 % de cette part conservée correspond donc à une augmentation du taux de taxation de 4,5 points (respectivement 3,5 points). L'élasticité de 0,2 se traduit en une semi-élasticité de 2/4,5 = 0,44 (respectivement 0,57).

obligatoire sur la croissance, en distinguant les effets observés selon le choix de l'instrument retenu – impôt sur les sociétés (IS) en particulier. Ces études macroéconomiques suggèrent souvent que les variations de taxation du capital – en particulier celle de l'IS – s'accompagnent de variations substantielles de la croissance. Pour autant, ces résultats ne font pas 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 se sont concentrées sur l'analyse de la taxation des entreprises, que ce soit *via* l'IS ou *via* l'imposition des revenus distribués (dividendes en particulier). En effet, toute entreprise est détenue par des actionnaires, qui en dernière instance sont soit des personnes physiques soit des entités qui les représentent. Or les actionnaires jugent du rendement de leurs placements après impôt, ce qui conduit en théorie à ce que la fiscalité sur le capital augmente son coût pour les entreprises, celles-ci devant augmenter le rendement requis avant impôt pour satisfaire leurs actionnaires. L'augmentation du coût du capital induit par un durcissement de sa fiscalité réduirait donc l'investissement des entreprises et, partant de là, le PIB, l'emploi et les salaires.

En réalité, les travaux empiriques existants suggèrent que cet effet de la fiscalité transitant *via* le coût du capital dépend largement du type d'imposition considéré (IS *versus* taxation des dividendes et des plus-values), comme des caractéristiques de l'entreprise qui lui est soumis (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).

Les effets de la taxation du capital sur le facteur travail semblent plus nuancés. En théorie, ils dépendent à la fois du degré de complémentarité ou de substituabilité entre travail et capital, ainsi que de la mobilité géographique relative des facteurs de production. Au-delà des estimations portant sur l'effet direct de la taxation du capital sur l'investissement, une partie de la littérature empirique a mis en évidence l'existence d'effets « de second tour », conduisant à ce que le poids de la fiscalité du capital payé en principe par les entreprises et leurs actionnaires soit porté *in fine* pour partie par le facteur travail (niveau de l'emploi salarié, niveau des salaires).

3.1. Effet de la fiscalité du capital sur la croissance : l'approche macroéconomique

Une estimation compliquée par le fait que la fiscalité n'est qu'un facteur parmi d'autres susceptible d'influer sur la croissance économique

L'effet de l'imposition du capital sur l'activité économique est compliqué à mesurer. La croissance est en effet le résultat de nombreux facteurs dont la fiscalité du capital n'est pas le principal. Pour essayer de capter son rôle, il faut tâcher de mettre en regard sur le plan empirique ses variations avec celles de l'activité. Certes, la fiscalité du capital peut varier au sein des pays au cours du temps. Mais en la matière, les variations entre pays sont encore plus importantes. Toute la difficulté consiste dès lors à identifier les différences dans les trajectoires d'activité entre pays qui sont directement liées aux écarts de fiscalité du capital, et uniquement à ces écarts. Or en pratique, les pays diffèrent entre eux sous de nombreux autres aspects, susceptibles eux aussi d'influer sur leur dynamisme économique. Par exemple, les pays développés ont généralement un niveau de fiscalité plus élevé que les pays en développement, mais aussi des services publics plus étoffés, les compositions sectorielles ou le tissu industriel peuvent aussi être très différents.

Pour résoudre ce problème, la littérature économique utilise principalement deux méthodologies. La première consiste à identifier, parmi les variations de la fiscalité au sein d'un pays, celles que l'on peut qualifier d'« exogènes ». Par exemple, ces papiers essaieront d'exclure de l'estimation toute variation de la fiscalité qui puisse elle-même être vue comme la *conséquence* d'une variation de l'activité, ou comme la conséquence d'autres facteurs susceptibles eux-mêmes de jouer sur l'activité. La seconde consiste à travailler sur données de panel international en introduisant un certain nombre de variables de contrôle. L'idée est ici de corréler la croissance au niveau ou à la variation de la fiscalité entre pays et dans le temps, tout en contrôlant d'un certain nombre d'autres facteurs qui pourraient expliquer les différences entre pays.

Les estimations via l'identification de chocs « exogènes » de fiscalité suggèrent que la taxation du capital a un impact négatif sur l'activité économique, mais elles restent peu nombreuses et fragiles

La discussion de l'effet de la fiscalité du capital sur la croissance s'inscrit plus largement dans la littérature économique qui cherche à estimer un « multiplicateur budgétaire », c'est-à-dire à mesurer l'évolution du PIB induite par un choc budgétaire expansif de taille donnée (hausse de dépense publique ou réduction de recettes

publiques). Ces « multiplicateurs » peuvent être mesurés de façons différentes par les économistes[1], mais l'idée générale consiste toujours à comparer la trajectoire conjointe du PIB et des finances publiques à un « contrefactuel » sans expansion budgétaire[2].

Quand les estimations s'appuient sur des modèles – que ce soit les modèles macro-économétriques (série d'équations estimées sur données historiques, reliant entre elles les principales variables macroéconomiques) ou les modèles économiques théoriques avec fondements microéconomiques (comme les modèles « DSGE ») –, la taxation du capital est souvent assimilée à une taxe sur le rendement de l'investissement. Les approches par modèles « VAR » et par techniques narratives sont moins formalisées. Les premières cherchent à modéliser un nombre restreint de variables macroéconomiques – dont le solde public – à l'aide d'un nombre restreint de leurs valeurs passées, mais elles distingueront simplement les effets des « chocs » budgétaires, indépendamment de l'instrument budgétaire utilisé. Les secondes cherchent à identifier, *via* la lecture de documents budgétaires notamment, des chocs de politique budgétaire purement exogènes, afin d'étudier le comportement d'un nombre restreint de variables suite à ces chocs (voir par exemple Romer et Romer (2010)[3] ou Barnichon *et al.* (2017)[4] qui soulignent que les études exploitant cette approche ont eu tendance à surreprésenter les chocs expansionnistes par rapport aux chocs de consolidation).

Un tour d'horizon récent de la littérature empirique sur les multiplicateurs budgétaires (Ramey, 2019) révèle qu'aucun consensus ne se dégage, que ce soit sur la mesure de l'effet sur l'activité de la fiscalité en général ou de la fiscalité du capital en particulier. Les multiplicateurs estimés se situent dans une fourchette d'amplitude large. Les estimations fondées sur les modèles macroéconométriques[5] conduisent à un multiplicateur de la taxation du capital (au sens large, y compris IS notamment) relativement faible (au maximum une baisse de 1 point de PIB de la fiscalité augmenterait le PIB de 0,15 point, soit un multiplicateur de -0,15). Les approches

---

[1] Ramey V. A. (2019), « Ten years after the financial crisis: What have we learned from the renaissance in fiscal research? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 33 (2), p. 89-114.

[2] Voir également Gechert S. et Henner W. (2012), « Fiscal multipliers: A meta-regression analysis », *IMK Working Paper*, n° 97.

[3] Romer C. et Romer D. H. (2010), « The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks », *American Economic Review*, vol. 100 (3), p. 763-801.

[4] Barnichon R. et Matthes C. (2017), « Understanding the size of the government spending multiplier: It's in the sign », *Working Paper Series*, WP 17-25, Federal Reserve Bank of Richmond.

[5] Coenen G. *et al.* (2012), « Effects of fiscal stimulus in structural models », *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4.1, p. 22-68.

narratives conduisent généralement à des multiplicateurs beaucoup plus élevés de la fiscalité (de l'ordre de -3), sans pour autant faire la distinction entre différents types d'impôt. Le papier de Mertens et Ravn (2013)[1] fait exception : il suggère qu'une baisse d'un point d'IS induit une augmentation de 0,5 % du PIB à court et à long terme (horizon d'un an et de cinq ans respectivement)[2]. Les deux approches se retrouvent toutefois pour conclure que l'effet sur l'activité économique d'une modification de l'impôt sur le revenu des ménages a un effet bien plus important sur l'activité qu'une modification de l'impôt sur les sociétés.

Au final, l'estimation de multiplicateurs budgétaires par ces méthodes ne permet pas aujourd'hui de disposer de résultats précis concernant l'effet de différents types d'imposition du capital sur la croissance. En effet, les variations de l'imposition du capital (en dehors de l'impôt sur les sociétés) ne sont pas fréquentes, elles sont de faible ampleur par rapport au montant total des recettes publiques et sont généralement intégrées dans des réformes à spectre plus large, qui compliquent l'identification de tout effet réellement causal de ce type de prélèvement.

Les estimations en panel suggèrent elles aussi que l'imposition sur les entreprises et l'imposition récurrente sur le patrimoine ont un effet dépressif sur l'activité, mais là encore la méthodologie utilisée présente des faiblesses

L'OCDE[3] a récemment réalisé des estimations en panel en distinguant au sein des recettes fiscales les différents types d'impôt, avec l'intention de mettre en évidence un lien éventuel entre la *structure* de la fiscalité en vigueur dans un pays et son sentier de croissance. Ces estimations suggèrent qu'à niveau donné de prélèvements obligatoires, un poids plus important de l'IS, comme d'autres impôts récurrents sur le patrimoine des ménages (type ISF), nuit à la croissance.

De leur côté, Arnold *et al.* (2011)[4] estiment qu'à niveau de recettes publiques constant, une augmentation de la part de l'IS de 1 point au détriment de la part des

---

[1] Mertens K. et Ravn M. O. (2013), « The dynamic effects of personal and corporate income tax changes in the United States », *American Economic Review*, vol. 103 (4), p. 1212-1247.

[2] Les auteurs ne peuvent pas calculer de multiplicateur puisque le fait que la baisse d'impôt soit auto-financée par l'impact sur la croissance implique que le dénominateur du multiplicateur est proche de zéro.

[3] Akgun O. B., Cournède B. et Fournier J.-M. (2017), « The effects of the tax mix on inequality and growth », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1447, Éditions OCDE, Paris. Voir aussi OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies, n° 20, OEDE Publishing.

[4] Arnold J. M., Brys B., Heady C., Johansson A., Schwellnus C. et Vartia L. (2011), « Tax policy for economic recovery and growth », *The Economic Journal*, vol. 121 (550), p. F59-F80.

impositions sur la consommation et sur le patrimoine réduit le PIB par tête à long terme de 2 %, un effet deux fois plus fort que la même augmentation de l'impôt sur le revenu. En revanche, une augmentation de la part de l'imposition récurrente sur la propriété immobilière financée par une réduction de l'imposition sur les revenus augmenterait le PIB par tête à long terme de 2,5 % ; la même augmentation sur les autres impôts sur le patrimoine n'a pas d'effet significatif.

Akgun *et al.* (2017) ont prolongé ce travail en utilisant la même méthodologie. Ils estiment qu'à niveau de recettes publiques constant, une augmentation de 1 point du taux marginal effectif d'IS (compensée par une réduction d'autres impôts) réduit significativement et durablement la croissance par tête (-0,03 % par an)[1]. Mais ils obtiennent des résultats peu vraisemblables concernant l'effet d'une augmentation d'un point de la part dans l'ensemble des recettes publiques, d'autres types d'imposition du capital (voir Tableau 9). Appliqué par exemple aux montants de la fiscalité française, une augmentation de la taxe foncière de 12 milliards d'euros[2] (à recettes publiques inchangées) rehausserait durablement la croissance potentielle de 0,98 point ; l'augmentation des droits de mutation à titre gratuit de 12 milliards d'euros (à recettes publiques inchangées) rehausserait durablement la croissance potentielle de 2,13 points.

Enfin, Hansson (2010)[3] réalise une estimation de l'effet de la taxation du patrimoine sur la croissance, en se fondant sur un panel de vingt pays de l'OCDE couvrant la période 1980-1999 (où l'imposition de la richesse était plus répandue de par le monde). Elle estime un effet significativement négatif de la taxation du patrimoine sur la croissance, comme Akgun *et al.* (2017). Selon ses résultats, une augmentation de 1 point du taux de taxation (ce qui reviendrait, par exemple, à doubler le taux d'ISF qui existait entre 2013 pour la tranche de patrimoine entre 2,57 et 5 millions d'euros) réduirait la croissance de 0,02 à 0,04 point.

[1] En 2017, l'OCDE estimait le taux marginal effectif d'impôt sur les sociétés à 14 % pour la France et 10 % pour la médiane des pays de l'OCDE.

[2] Par exemple, en 2017, les recettes publiques étaient d'environ 1 200 milliards d'euros. Les recettes de taxes foncières s'élevaient à 34 milliards, les recettes d'ISF à 5 milliards, les recettes de taxes d'habitation à 19 milliards. Une augmentation de 1 point de la part des recettes d'ISF (0,4 % des recettes aujourd'hui) correspondrait à une hausse de 12 milliards d'euros (17 milliards au lieu de 5).

[3] Hansson Å. (2010), « Is the wealth tax harmful to economic growth? », *World Tax Journal*, vol. 2 (1), p. 19-34.

Tableau 9 – Résultats d'Akgun *et al.* (2017) sur les effets de la fiscalité du capital sur la croissance potentielle, à recettes totales inchangées

	Effet sur la croissance potentielle du PIB par tête
Hausse du taux marginal effectif d'IS	~-0,03**
Hausse de 1 point de la part dans les recettes de…	
…l'imposition récurrente de la propriété immobilière (TF)	0,98***
…l'imposition récurrente sur la richesse (ISF)	-1,31***
…l'imposition sur les donations et successions	2,13***
…l'imposition sur les transactions financières ou en capital)	-0,19

Note : ***, **, * : niveau de significativité à 1 %, 5 % et 10 %. La significativité des effets du taux marginal effectif d'IS diffère selon les spécifications.

Source : Akgun et al. *(2017)*

Ces estimations visent à se faire une idée sur la « bonne » structure de la fiscalité, c'est-à-dire celle qu'il faut mettre en œuvre dans un pays si l'on cherche à favoriser sa croissance. Pourtant, elles présentent des faiblesses sur le plan méthodologique. Elles nécessitent de faire l'hypothèse forte que les variables de contrôle utilisées dans les régressions permettent d'identifier effectivement un pur effet causal de la fiscalité sur la croissance, ce qui demeure douteux, et elles ne s'assurent pas que les effets captés ne correspondent pas à une causalité de sens inverse (de l'activité sur la fiscalité).

3.2. Effet de la fiscalité du capital sur l'investissement et l'emploi : l'approche microéconomique

Comme on l'a vu, d'un point de vue théorique, les effets de la fiscalité du capital sur l'économie transitent principalement par son effet sur l'investissement des entreprises. Or, toujours sur le plan théorique, cet effet peut être très variable d'une entreprise à l'autre. Il convient ainsi *a priori* de prendre en considération la structure du financement de leurs investissements (selon qu'elles ont tendance à utiliser leurs liquidités, qu'elles recourent à l'endettement ou qu'elles lèvent de nouveaux fonds), leurs contraintes de liquidité, les marges de manœuvre dont elles disposent lorsqu'elles décident de l'implantation géographique de leurs investissements, ou encore la façon dont concordent, plus ou moins, les intérêts des managers et des actionnaires. La réaction de l'investissement à une réforme de la fiscalité peut aussi dépendre du type d'impôt concerné (IS, imposition des dividendes et des plus-values)

ainsi que de l'anticipation par l'entreprise du caractère durable ou non de cette réforme.

Seuls les travaux empiriques cherchant à comprendre le comportement des entreprises et leurs choix d'investissement (ou d'emploi) face à des variations de la fiscalité permettent d'évaluer la validité des hypothèses formulées par la théorie. On recense ci-après une liste – non exhaustive – de travaux récents, exploitant tous des données individuelles d'entreprise, et portant sur les effets de l'IS et de la fiscalité des dividendes et des plus-values.

En ce qui concerne l'IS, parmi les plus connus figurent des travaux qui étudient les effets de variations du barème de l'IS entre États aux États-Unis (Suarez-Serrato et Zidar, 2016 ; Giroud et Rauh, 2017) ou entre Länder en Allemagne (Fuest, Peichl et Siegloch, 2018), ainsi que des travaux qui mesurent l'effet aux États-Unis de changement des règles de déduction fiscale à l'IS liées à l'enregistrement des amortissements (Zwick et Mahon, 2017 ; Garrett, Ohrn et Suarez-Serrato, 2019). En ce qui concerne la fiscalité pesant sur les actionnaires (dividendes et plus-values), on trouve des études sur l'effet de la réduction de la taxation des dividendes en 2003 aux États-Unis sur l'investissement et les salaires (Yagan, 2015), sur les effets de la réforme en France en 2013 de la taxation des dividendes reçus par les gérants majoritaires de SARL (Boissel et Matray, 2019), ainsi que sur les effets de la réforme de la taxation des plus-values en Corée du Sud (Moon, 2018). Tous ces travaux confirment globalement que l'investissement des entreprises est plus sensible à une modification de l'IS qu'aux impôts sur les revenus financiers pesant directement sur les ménages. Ils confirment également combien est hétérogène cette sensibilité au sein de l'appareil productif.

L'investissement des entreprises est plus sensible à une variation de l'IS qu'à une variation des impôts sur les revenus du patrimoine des ménages

Beaucoup de travaux empiriques recensés ici se focalisent sur le cas des entreprises aux États-Unis. Ce prisme de la littérature économique n'est certes pas propre à la thématique de la fiscalité du capital, mais il s'explique aussi par le fait que ce pays a mis en œuvre de nombreuses réformes en la matière depuis le début des années 2000, et que sa structure fédérale permet d'étudier les effets des différences de fiscalité auxquelles les entreprises sont soumises selon qu'elles sont redevables vis-à-vis de tel ou tel État américain. En outre, les données nécessaires à des analyses sur longue période sont disponibles et accessibles aux chercheurs. Cependant, on recense également d'autres études intéressantes qui exploitent des données d'entreprises allemandes, coréennes et françaises.

Yagan (2015) évalue l'effet de la baisse de l'impôt sur les dividendes aux États-Unis en 2003 sur l'investissement des entreprises. La réforme ne semble pas avoir modifié les décisions d'investissement. Pour son analyse, Yagan exploite le fait que la réforme a touché les « C-sociétés », dont les revenus distribués étaient soumis à l'imposition des dividendes, mais n'a pas touché les « S-sociétés », dont les revenus distribués étaient soumis à l'impôt sur le revenu. Même si le *niveau* de l'investissement (et d'autres variables d'intérêt) peut être différent entre C-sociétés et S-sociétés, il suivait des tendances similaires dans les deux types d'entreprises avant la réforme[1]. Yagan utilise ainsi une méthodologie de différence de différence, pour mesurer une éventuelle divergence dans la *trajectoire* de l'investissement des deux types d'entreprise *après* la réforme. Les données mobilisées permettent de mesurer précisément cet effet éventuel, mais l'article conclut qu'il n'est pas significatif. Ce résultat apparaît plutôt cohérent avec les « nouveaux modèles » de l'entreprise (voir *supra*), selon lesquels la fiscalité des revenus des actionnaires ne modifie pas le comportement d'investissement des entreprises.

Boissel et Matray (2019) évaluent l'effet d'une *hausse* de la fiscalité sur les dividendes intervenue en 2013 en France et ne trouvent pas non plus d'effet sur l'investissement. En 2013, le régime social de certains dividendes versés par les sociétés à responsabilité limitée a été modifié, afin que leur soient appliquées des contributions sociales lorsque les pouvoirs publics estimaient que ces dividendes relevaient en réalité d'une rémunération du travail accompli par les dirigeants de ces entreprises. Concrètement, cette mesure a eu pour effet de tripler le taux d'imposition des dividendes pour les gérants des SARL, passé de 15,5 % à 46 %. Cette mesure ne concernait que l'actionnaire *majoritaire* des SARL. Contrairement aux dirigeants de sociétés anonymes (SA ou SAS), l'entrepreneur peut y décider de se rémunérer soit en se versant un salaire soit en se versant des dividendes. Cette différence selon le régime juridique de l'entreprise permet aux auteurs d'exploiter la même méthodologie de différence de différence que Yagan (2015)[2]. L'article estime l'effet de l'augmentation de la fiscalité des dividendes sur l'investissement et sur le travail dans les SARL (soumises à la réforme), par rapport au groupe de contrôle constitué d'entreprises SA et SAS (non soumises à la réforme). Deux résultats ressortent

[1] Ce constat suggère que les entreprises S et C se trouvant dans la même industrie et la même tranche de taille partageaient les mêmes chocs au cours du temps. Yagan montre aussi qu'on trouve une distribution comparable de chaque type d'entreprise au sein de chaque industrie et tranche de taille.

[2] Comme Yagan (2015), Boissel et Matray (2019) montrent que même si les niveaux des variables d'intérêt peuvent différer avant la réforme entre SARL et sociétés anonymes, les trajectoires sont similaires.

clairement de l'analyse : un déclin fort et rapide des dividendes versés (diminution de 6,5 points de la probabilité que les SARL versent des dividendes, réduction du montants de ces dividendes lorsqu'ils sont effectivement versés[1]) mais aucun effet significatif sur l'investissement, l'emploi ou les salaires des entreprises concernées. Le lien direct entre la réforme et le niveau des dividendes versés est confirmé par le fait que la variation des dividendes est plus importante pour les entreprises les plus exposées à la réforme. En particulier, l'article met en évidence un regroupement très important, après la réforme, d'entreprises qui se mettent à verser des dividendes d'un montant juste en deçà du seuil (égal à 10 % de la valeur de l'entreprise) qui déclenche la hausse de fiscalité. Concomitamment à ce moindre versement de dividendes, les entreprises concernées par la reforme semblent avoir augmenté leur stock de liquidités. Un tel comportement semble cohérent avec les modèles d'arbitrage intertemporel, dans lesquels les entreprises anticipent que les réformes n'ont qu'un caractère transitoire (Korinek et Stiglitz, 2009).

Même si les deux papiers de Yagan (2015) et Boissel et Matray (2019) s'intéressent principalement à l'effet d'une modification de la fiscalité applicable aux dividendes sur leur versement de dividendes et sur l'investissement des entreprises concernées, il est intéressant de noter qu'ils ne trouvent pas non plus d'effet significatif de ces modifications fiscales sur le niveau des salaires versés (dans les deux documents), ni sur le niveau de l'emploi (Boissel et Matray).

Moon (2019) est le seul papier qui, à notre connaissance, traite la question de l'effet réel de la taxation des plus-values financières, au travers de l'étude des effets d'une réforme de la taxation des plus-values intervenue en 2014 en Corée du Sud. Il estime que la réduction de l'imposition des plus-values a eu un effet significativement positif sur l'investissement des entreprises. Il existe en Corée une différence de niveau de taxation des plus-values en fonction de la taille des entreprises : 10 % dans le cas des « petites » entreprises et 24 % dans le cas des « grandes ». Moon exploite un changement intervenu dans la définition des « grandes » entreprises en 2014 (certaines « grandes » entreprises dans l'ancienne définition deviennent « petites » dans la nouvelle définition), qui se traduit par une baisse du taux d'imposition de 24 % à 10 % pour certaines d'entre elles, sans probablement qu'elles aient pu l'anticiper. Ainsi, Moon peut alors estimer une différence de différence où le « groupe de traitement » est celui des entreprises grandes devenues petites et le « groupe de contrôle » est celui des entreprises qui sont restées petites. Les résultats de l'estimation suggèrent que la baisse du taux d'imposition des plus-values a eu un

[1] Quand on rapporte les réponses des dividendes à l'amplitude du changement de la fiscalité dans les papiers de Yagan (2015) et Boissel et Matray (2019), les élasticités sont relativement proches.

effet positif sur le niveau d'investissement : les entreprises exposées à la réduction d'impôt auraient augmenté leur investissement de 50 %.

Plusieurs études récentes, focalisées sur les États-Unis, permettent également d'évaluer l'effet de l'impôt sur les sociétés sur le comportement des entreprises. Au contraire des résultats concernant la fiscalité des dividendes, l'ensemble de ces travaux concluent à l'existence d'un effet de l'IS, aussi bien sur l'investissement que sur l'emploi.

Suarez-Serrato et Zidar (2016) développent un cadre théorique où ils cherchent à comprendre le choix de localisation – aux États-Unis – des entreprises (dont la productivité, la taxation et le prix des facteurs de production dépendent de la géographie) et des ménages (dont la préférence pour une localité dépend du salaire local, du coût du logement, des services et équipements locaux disponibles). Ce cadre conceptuel leur permet notamment d'apporter un nouvel éclairage sur la relation existant entre la fiscalité et le choix de localisation des entreprises. Dans leur modèle, le premier effet d'une réduction de la fiscalité est d'attirer les entreprises sur le territoire, ce qui augmente la demande locale de travail et le salaire d'équilibre, mais également le coût du logement. Le modèle permet ainsi d'établir un lien entre le niveau de la fiscalité locale et quatre variables d'intérêt : le niveau des salaires, la taille de la population résidente, le niveau des loyers et le nombre d'entreprises résidentes. L'estimation du modèle sur données réelles leur permet de mesurer l'effet des variations de long terme (sur dix ans) de la fiscalité des États[1] sur ces quatre variables[2]. Il en ressort qu'une réduction de 1 point de pourcentage du taux d'imposition des sociétés *effectif* d'un État est associée sur une période de dix ans à une augmentation de 3 % à 4 % du nombre d'établissements en activité dans cet État. L'effet sur la dynamique des salaires est positif, mais pas significatif.

Dans une étude sur données allemandes, poursuivant le même objectif que Suarez-Serrato et Zidar, Fuest *et al.* (2018) trouvent quant à eux qu'une réduction d'IS au plan local conduit à une augmentation des salaires, significative cette fois. Plus précisément, une augmentation de 1 % de la part non taxable (taux de « conservation », complément à 100 % du taux de taxation) induit une hausse de

[1] Au niveau des entreprises, les auteurs construisent le taux d'imposition effectif moyen payé par les entreprises dans chaque État, tenant compte des *formules de répartition* dans chaque État pour prendre en considération les entreprises exerçant une activité dans plusieurs États.

[2] L'identification d'un vrai effet causal nécessite que les chocs fiscaux ne soient pas associés aux conditions économiques initiales, ce que les auteurs valident en montrant que les estimations restent inchangées suite à l'inclusion de plusieurs contrôles.

0,4 % des salaires réels[1]. Pour mener leurs travaux, Fuest *et al.* disposent de données d'entreprise détaillées sur 1993-2012 (communes où elles opèrent, composition de leur masse salariale). Du fait qu'une composante du taux d'imposition des revenus de sociétés est décidée au niveau de la commune, les données offrent une variation assez importante de taux de taxation à la fois entre entreprises et au cours du temps.

Giroud et Rauh (2017) étudient la réaction des grandes entreprises (au moins 100 employés) qui ont des établissements dans plusieurs États aux modifications de fiscalité locale (IS par État). Le caractère multi-État des entreprises et la mesure de la fiscalité au niveau local permet d'estimer les effets de la fiscalité du capital sur le choix de localisation des grandes entreprises[2], en particulier concernant la création ou la destruction d'établissements dans certains endroits. Giroud et Rauh estiment l'effet du niveau d'impôt sur les sociétés pratiqué par un État sur le nombre d'établissements, sur le nombre d'employés et sur le stock de capital. Selon leurs estimations, une réduction de 1 point de pourcentage du taux *facial* d'imposition des sociétés d'un État se traduirait par une augmentation de 0,5 % du nombre d'établissements de grandes entreprises sur un an, et de 1,2 % à horizon de dix ans. Au sein des établissements, la même réduction de la fiscalité conduit à une hausse de l'emploi de 0,4 % et du stock de capital de 0,3 % à horizon d'un an. Près de la moitié de l'effet mesuré relève d'un processus de réallocation de l'activité des grandes entreprises entre les États où elles opèrent.

Plusieurs papiers traitent des effets de l'IS de façon indirecte, en analysant l'impact de mesures touchant au barème fiscal de la dépréciation des investissements (voir Encadré 4). Ces mesures qui augmentent le montant des amortissements que les entreprises peuvent déduire de leur revenu imposable – soit immédiatement après avoir investi dans des équipements et machines, soit pendant la période d'amortissement – constituent des incitations fiscales à l'investissement. Aux États-Unis, les gouvernements successifs ont souvent joué sur le paramètre déterminant la part de l'investissement dans les équipements (et non dans l'infrastructure) que les entreprises peuvent *immédiatement* déduire de leur revenu imposable. En 2001, cette part était de 30 %. Elle est passée temporairement à 50 % en 2003 et 2004, puis entre 2008 et 2010, pour être augmentée à 100 % entre septembre 2010 et

[1] Fuest *et al.* s'intéressent à la « taxe professionnelle » (*Gewerbesteuer*) prélevée au niveau des communes et qui est basée sur les profits des entreprises. En moyenne, cet impôt était de 19,5 % avant 2008. Une augmentation de 1 % de la part non taxable revient à une réduction de l'impôt de 1/100*(1-19,5/100) = 0,805 point de pourcentage.

[2] Les résultats ne sont donc pas directement comparables à Suarez-Serrato et Zidar (2016).

décembre 2011. La littérature existante suggère que ce type de mesure a des effets économiques réels substantiels, notamment en matière d'investissement.

Zwick et Mahon (2017) trouvent que l'investissement dans les dépenses éligibles à l'augmentation du bénéfice fiscal de la dépréciation a augmenté de plus de 10 % entre 2001 et 2004, et de plus de 15 % entre 2008 et 2010. Pour réaliser cette estimation, ils montrent que les entreprises bénéficient différemment de telles mesures selon le type d'investissement qu'elles réalisent. En effet, différents types de capital se déprécient en principe à des rythmes très différents, si bien que la dépréciation accélérée réduit plus fortement le coût relatif des investissements de longue durée. Cela permet de réaliser des estimations en différence de différence, en comparant l'évolution de l'investissement des branches d'activité les plus et les moins exposées aux mesures. Par ailleurs, le surcroît d'investissement généré par la mesure fiscale ne se fait pas au détriment de la masse salariale versée par les entreprises concernées : les auteurs ne trouvent aucune preuve de substitution significative.

Garrett *et al.* (2019) poursuivent l'analyse de Zwick et Mahon en considérant l'effet des mêmes mesures sur l'évolution du marché du travail. Ils trouvent que l'emploi augmente significativement dans les régions bénéficiant le plus des mesures fiscales, plus particulièrement en début de période, mais ils ne détectent aucun effet significatif sur l'évolution des salaires. Comme Zwick et Mahon, les auteurs utilisent une méthode de différence de différence pour identifier l'effet causal des modifications des règles de la dépréciation accélérée sur l'emploi et les salaires. La répartition de l'emploi au sein de chaque branche d'activité dans une région[1] permet de construire un indicateur d'exposition d'une région aux mesures fiscales, *via* les expositions différenciées par branches d'activité calculées par Zwick et Mahon. Les résultats suggèrent que passer des 25 % des régions les moins exposées à la réforme aux 25 % les plus exposées se traduit par une augmentation de l'emploi de 2,1 % pendant la période comprise entre 2002 et 2012. Cependant, l'effet n'est pas régulier : l'emploi a augmenté considérablement dans les endroits les plus exposés entre 2002 et 2005, puis se réduit légèrement (en restant à un niveau plus élevé) entre les années 2005 et 2007 après l'expiration de la première mesure. L'écart en faveur des endroits les plus exposés se stabilise après la nouvelle implémentation de la mesure en 2008, ce jusqu'en 2012.

[1] Les auteurs considèrent l'emploi au niveau du comté. La population moyenne par comté était de 100 000 habitants en 2017, avec une forte hétérogénéité (plus de 10 millions pour le plus grand, moins de 100 pour le plus petit). Il y a environ 3 200 comtés aux États-Unis.

Encadré 4 – Que comprend l'IS et comment fonctionne l'accélération de la dépréciation ?

Qu'est-ce que la politique d'amortissement supplémentaire ? Pour le comprendre, il est important de comprendre d'abord comment fonctionne l'impôt sur le revenu des sociétés dans le cadre du régime normal d'amortissement : lorsqu'une entreprise utilise des intrants non durables (par exemple l'emploi ou les consommations intermédiaires), ces dépenses sont immédiatement déduites du bénéfice imposable de l'entreprise. Lorsqu'il s'agit de dépenses d'investissement (comme l'équipement et la machinerie), les entreprises ne peuvent pas les déduire immédiatement de leur bénéfice imposable, mais elles les amortissent. En ce sens, dans le cadre du régime normal d'amortissement, les entreprises déduisent un montant égal pour chaque année de la vie utile de l'actif. En reportant ces dépenses d'investissement sur plusieurs exercices, ces règles d'amortissement réduisent le montant *actualisé* de charges qu'une entreprise peut déduire de ses bénéfices, ce qui augmente le coût d'usage du capital.

De cette façon, quand on parle des règles qui s'appliquent à la dépréciation, on fait référence à la proportion du capital qui entre dans les dépenses courantes chaque année et jusqu'à ce que la valeur de l'investissement soit totalement amortie. L'accélération de la dépréciation permet aux entreprises de déduire plus vite une fraction supplémentaire de (ou tout) l'investissement du revenu imposable. Ainsi, cette politique réduit le coût actualisé de l'investissement et génère des incitations temporaires à investir dans des équipements de long terme pour lesquels les déductions du revenu imposable seront les plus élevées.

Cela veut dire que l'accélération de la dépréciation est donc assimilable à une réduction des bénéfices imposables à l'IS car elle a pour effet de faire varier la base fiscale de l'impôt.

La réaction des entreprises aux changements de fiscalité demeure très diverse : les petites entreprises et celles qui font face à des contraintes de liquidité sont les plus réactives

La plupart des études mentionnées réalisent des analyses d'hétérogénéité. L'interprétation à donner aux effets moyens mesurés s'en trouve modifiée, car ces effets moyens masquent le plus souvent un degré de réactivité des entreprises aux stimuli fiscaux très varié.

Les travaux de Yagan (2015) font exception à cette règle. En effet, la non-significativité des effets de la réforme de la fiscalité des dividendes sur les

investissements demeure la même lorsqu'il cherche à distinguer des groupes d'entreprises plus homogènes et plus spécifiques dans son analyse (taille du chiffre d'affaires, âge, croissance de leurs revenus et de leur profit, liquidité, niveau d'endettement). En étudiant la même réforme, Chetty et Saez (2005) détectent des effets d'hétérogénéité au sein des entreprises concernant leur propension à modifier les dividendes qu'elles versent suite à l'allègement de la fiscalité. Ils observent en particulier que l'augmentation du versement des dividendes suite à la réforme a été plus prononcée dans les entreprises où les dirigeants détenaient plus d'actions de l'entreprise et dans celles dont le directoire comptait de grands actionnaires.

Concernant la fiscalité des plus-values, Moon (2018) estime que l'effet significatif de la taxation des plus-values sur l'investissement dans les entreprises coréennes est différencié selon le niveau de liquidités et la structure de gouvernance de l'entreprise. L'effet apparaît d'autant plus important que les entreprises ont des contraintes de liquidités. Ce résultat est conforme au modèle traditionnel (« old view ») de financement de l'investissement, car une taxation des plus-values, anticipée par des apporteurs de fonds, vient *de facto* augmenter le coût du capital pour les entreprises qui doivent lever des fonds pour investir. Moon trouve également que l'effet est plus important dans les entreprises où les dirigeants possèdent une fraction plus faible de leur entreprise, c'est-à-dire dans les entreprises où les incitations des investisseurs et des dirigeants sont moins alignées. Cela serait cohérent avec le modèle de Chetty et Saez (2010) car la baisse de la taxation des plus-values, comme celle des dividendes, permet de mieux aligner les intérêts des deux acteurs.

Concernant l'impôt sur les sociétés, Zwick et Mahon (2017) montrent que les entreprises plus petites et celles qui détiennent peu de liquidités sont plus sensibles aux mesures de dépréciation accélérée des amortissements, qui viennent alléger leur IS. La hausse de l'investissement des petites entreprises induite par cette mesure est le double de celle des grandes entreprises. De même, la réponse des entreprises présentant de faibles liquidités est plus de deux fois supérieure à celle des entreprises présentant de fortes liquidités. L'intuition est que les petites entreprises ont tendance à avoir de faibles niveaux de liquidités, de sorte qu'elles ont un avantage immédiat lorsque la déduction fiscale accélérée sur les investissements leur procure un flux de trésorerie supplémentaire. En outre, les auteurs constatent que les entreprises ne réagissent fortement au changement de politique que lorsqu'elles ont un revenu imposable avant amortissement positif pour l'année en cours, c'est-à-dire lorsqu'elles peuvent bénéficier immédiatement de l'accélération de cet amortissement.

Des effets d'hétérogénéité sectoriels et/ou d'implantation géographique sont également testés quant à la sensibilité des entreprises au niveau d'IS dont elles sont redevables. En théorie, les entreprises produisant des biens commercialisables sur un large territoire sont plus libres dans leurs choix géographiques d'implantation. De même les entreprises déjà implantées dans plusieurs régions pourraient être plus mobiles quant à la localisation précise de leurs activités. De fait, Giroud et Rauh (2018) obtiennent des effets de ce type lorsqu'ils étudient la réaction des entreprises à une variation de la fiscalité à laquelle elles sont soumises État par État sur le sol américain De même, Fuest *et al.* (2018) sur données allemandes montrent que l'effet bénéfique d'un allégement de fiscalité locale des entreprises sur les salaires concerne le secteur de l'industrie et de la construction, mais pas celui des services.

Pour finir, on peut signaler un papier d'Egger *et al.* (2019) qui comporte une double dimension théorique et empirique et qui vise à rendre compte des réactions différenciées de l'investissement, selon le type de réforme fiscale implémentée (modification de la taxation des dividendes ou modification de l'impôt sur les sociétés) et selon le mode de management et les contraintes de liquidité de l'entreprise considérée. L'estimation, motivée par le modèle théorique et menée sur des données d'entreprise couvrant 17 pays sur 2004-2012, confirme qu'un alourdissement de l'IS réduit bien plus fortement l'investissement que la taxation des dividendes, notamment dans les jeunes entreprises comptant un actionnaire majoritaire (entreprise dite de type « entrepreneurial », par opposition aux entreprises de type « managérial »). L'impact d'une modification de l'impôt sur les sociétés sur l'investissement est jusqu'à 70 % plus élevé dans les entreprises de type « entrepreneurial » que dans les entreprises de type « managérial ». L'augmentation de la taxation des dividendes a un effet négatif sur l'investissement des entreprises soumises à des contraintes de liquidité, quelle que soit leur structure managériale, mais pas d'effet significatif sur l'investissement des entreprises sans contraintes de liquidités[1].

[1] Cette contrainte fait que la taxation des dividendes a un impact pour les entreprises avec des contraintes de liquidité, comme dans la vision traditionnelle ou « old view », alors que les entreprises avec des liquidités substantielles peuvent les utiliser pour financer l'investissement voulu, comme dans la « new view ». En distinguant ces deux types d'entreprises, l'étude d'Egger *et al.* se rapproche de l'analyse théorique de Korinek et Stiglitz (2009) mentionnée plus haut.

L'incidence de la fiscalité du capital, loin de s'exercer uniquement sur l'investissement et les montants de dividendes distribués, pèse également in fine*, pour partie, sur le facteur travail*

Les papiers empiriques qui s'intéressent à l'effet de l'impôt sur les sociétés sur le fonctionnement du circuit économique dans son ensemble montrent qu'*in fine*, cette fiscalité est *en réalité* partagée entre entreprises et détenteurs de capitaux d'une part, salariés de l'autre. Certains de ces papiers ont même cherché à quantifier ce partage. De fait, dans un monde où le capital serait parfaitement mobile, une hausse de la fiscalité du capital dans un pays donné devrait entraîner des flux sortants de capitaux jusqu'au moment où leurs rendements nets (après impôts) s'égaliseraient entre ce pays et les autres. Dans cette situation théorique, la diminution de l'abondance de l'offre de capital relativement à celle du travail dans le pays ayant augmenté sa fiscalité diminuerait la productivité marginale du travail, donc des salaires. Si bien que la hausse de la taxation finirait par reposer pour l'essentiel sur les travailleurs. Sous des hypothèses un peu différentes, mais avec des raisonnements analogues, la fiscalité du capital pourrait aussi se déporter sur les consommateurs *via* une hausse des prix à la consommation, ou encore sur les propriétaires immobiliers *via* une baisse des prix de l'immobilier.

Suarez-Serrato et Zidar (2016) développent un modèle spatial avec des travailleurs et des entreprises à mobilité imparfaite et l'estiment sur des données géolocalisées par États fédérés américains. Le résultat central de leur étude est qu'une hausse de l'impôt sur les sociétés dans un État fédéré donné est au final supportée autour de 40 % par les entreprises et leurs actionnaires, autour de 30 % à 35 % par les travailleurs et autour de 25 % à 30 % par les propriétaires immobiliers.

De même, Fuest *et al.* (2018), en incluant dans leurs estimations sur données allemandes l'incidence de la taxation des entreprises sur le niveau des salaires (voir *supra*), parviennent à la conclusion que celle-ci est en fait partagée moitié-moitié entre travailleurs et détenteurs du capital. Il faut toutefois rappeler que ce type d'estimation demeure directement tributaire du modèle adopté pour décrire *a priori* la réaction des différents facteurs de production à une variation de la fiscalité, donc des hypothèses qui sous-tendent le modèle.

4. Quelles leçons tirer de la littérature théorique et empirique pour une évaluation *ex ante* de la réforme ?

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.

- La taxation du capital est nécessaire, ne serait-ce que 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.
- Au vu des études disponibles, 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). Empiriquement, l'imposition des sociétés ressort donc comme un mode de taxation du capital qu'il faut chercher à sous-pondérer parmi tous les modes possibles.
- La littérature sur la taxation du capital au niveau des ménages est plus restreinte, avec des résultats moins consensuels. Il semble que la taxation du patrimoine ait un impact durable sur son accumulation par les ménages les plus aisés. De même, 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 redénomination des rémunérations, mais l'ampleur de ce phénomène reste très incertaine.
- Enfin, en son état actuel, la littérature empirique n'a pu mettre en évidence d'effets marqués sur l'investissement, l'activité des entreprises et l'emploi, ni de la taxation du patrimoine des ménages, ni de la taxation des dividendes.

Ces enseignements sont importants, mais ils restent de nature très générale. Ils éclairent utilement la question de l'évaluation de la réforme de la fiscalité du capital dont le comité a la charge. Mais, dans la situation particulière de la France, ils ne suffisent pas pour y répondre. Cette question, pour être correctement traitée, doit donner lieu à des travaux spécifiques, couvrant un large spectre d'analyses.

CHAPITRE 5

AUTRES ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION *EX ANTE*

1. Rendement attendu de l'IFI et du PFU

On détaille ici la façon dont les services des ministères financiers ont évalué le rendement attendu des impôts nouvellement créés en 2018, l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et le prélèvement forfaitaire unique (PFU).

1.1. Instauration de l'IFI

Lors de la préparation du PLF 2018, le rendement prévisionnel de l'IFI a été simulé à partir des données de taxation de l'ISF et des déclarations de revenus fonciers 2015. Il a été estimé à 850 millions d'euros.

La simplification des obligations déclaratives intervenue en 2011 ne permettant pas de disposer, pour la période ultérieure, du patrimoine immobilier des redevables de l'ISF dont le patrimoine net taxable était inférieur à 2,57 millions d'euros (« petits ISF »), la part du patrimoine immobilier pour ces redevables en 2010 (dernière année disponible) a été retenue, par hypothèse, pour simuler le rendement du futur IFI sur les redevables imposés en 2010 et en 2016[1]. Le ratio obtenu sur cette population a, enfin, été appliqué à l'ensemble des redevables « petits ISF » dont le patrimoine immobilier n'était pas connu.

Les déclarations de revenus fonciers ont permis d'approximer le rendement lié à la détention indirecte du patrimoine immobilier.

[1] En l'absence de données, une hypothèse a également été retenue pour estimer la part du passif immobilier par rapport au passif global.

1.2. Instauration du PFU

Afin d'estimer le coût de l'instauration du PFU, la législation en situation cible a été reproduite à partir d'un échantillon représentatif de 500 000 déclarations de revenus 2015 à la 6e émission.

La législation de référence correspondait à la législation applicable aux revenus 2018 (issue de la loi de finances pour 2017) avec majoration de la CSG déductible sur les revenus du patrimoine de 1,7 point à compter des revenus 2018. En référence, les plus-values de cession déclarées par les dirigeants qui partaient à la retraite ont bénéficié de l'abattement pour durée de détention (ADD) de droit commun.

La législation simulée correspondait à la législation de référence avec taxation au prélèvement forfaitaire unique (PFU) des dividendes, des intérêts et des plus-values mobilières, les foyers ayant la possibilité au moment du dépôt de leur déclaration de revenus d'opter pour la taxation de l'ensemble de ces revenus au barème progressif de l'impôt sur le revenu. L'impôt au barème progressif était alors calculé avec maintien de l'abattement de 40 % applicable aux dividendes, suppression de l'ADD de droit commun applicable aux plus-values mobilières, maintien de l'abattement renforcé sur plus-values de cession de titres de PME de moins de dix ans et création d'un abattement de 500 000 euros applicable aux plus-values déclarées par les dirigeants qui partent à la retraite.

Le PFU versé l'année précédente a ensuite été déduit de l'impôt dû sous forme de crédit d'impôt.

L'impact budgétaire, estimé pour l'année 2018, correspondait à la différence entre les recettes de prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) et les recettes de PFU. Un coût de 1,3 milliard d'euros pour l'État a alors ainsi été estimé comme résultant de la réforme en 2018.

L'impact budgétaire 2019, correspondant à l'application du PFU aux revenus 2018, a été estimé présenter un coût de 1,9 milliard d'euros pour l'État.

Le PFU accroît la lisibilité du système fiscal portant sur le capital des ménages et limite les distorsions sur les choix d'allocations entre actifs.

Comme précédemment décrit, l'imposition des revenus du capital est multiple selon les supports d'épargne et l'objectif d'imposition. L'instauration du PFU permet une simplification et une meilleure lisibilité du système fiscal, en réduisant le nombre de règles distinctes d'imposition, notamment pour les revenus financiers et les plus-values mobilières (voir Tableau 10). Certains effets ne sont toutefois pas attribuables

à l'instauration du PFU, mais à l'augmentation de la CSG déductible de 5,1 % à 6,8 %.

Tableau 10 – Taux marginaux par type de revenu du capital

Assiettes d'imposition	Taux marginal supérieur en %	
	Avant réforme	Après réforme
Loyers effectifs (hors dispositifs dérogatoires)	40,1	40,5
Intérêts	58	30
dont plan d'épargne à fiscalité avantageuse	*de 0 à 15,5*	*de 0 à 30**
Dividendes	36,5	30
Revenus des assurances-vie	50,5**	30***
Plus-values immobilières sur résidence principale	0	0
Plus-values immobilières (hors résidence principale)	de 0 à 34,5	de 0 à 36,2****
Plus-values mobilières	De 20 à 58,2*****	30

Champ : les taux marginaux sont définis ici à partir des barèmes de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux. Les autres impôts sur les revenus (IS par exemple pour les dividendes) ou sur le stock (taxe foncière notamment) sont exclus du champ d'analyse.

* Certains livrets d'épargne, comme le livret A et le livret de développement durable, sont exonérés de prélèvements sociaux et d'IR. En revanche, les intérêts issus d'un plan d'épargne logement sont assujettis à des prélèvements sociaux au fil de l'eau et imposés chaque année à l'IR pour les nouveaux plans ouverts à compter du 1er janvier 2018. Pour les contrats plus anciens, l'exonération d'IR demeure jusqu'aux douze ans du PEL.

** Pour un placement de moins de quatre ans.

*** Au-delà du plafond limitatif de retrait.

**** 0 si la durée de détention est supérieure à trente ans, 36,2 si elle est inférieure à cinq ans.

**** En considérant un taux marginal d'imposition de 45 %, selon que le contribuable bénéficie ou non d'un abattement pour durée de détention (jusqu'à 85 % pour une détention supérieure à huit ans de certains actifs).

Source : Direction générale du Trésor

Afin d'illustrer l'impact du passage au prélèvement forfaitaire unique en termes de lisibilité, un cas-type est présenté ci-après.

Cas-type 1

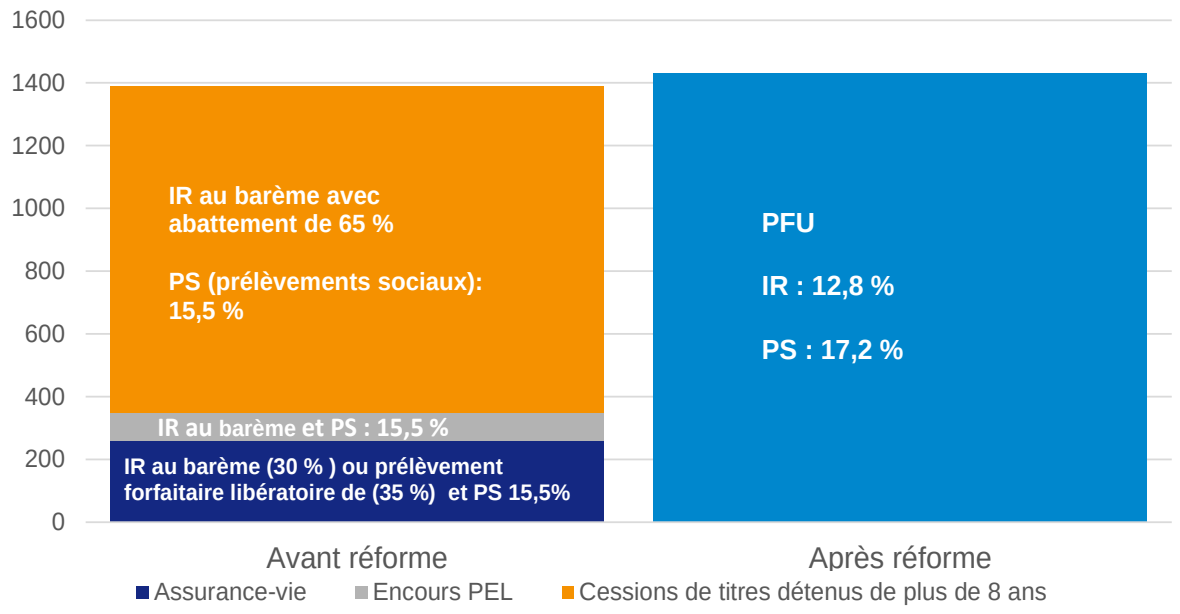
Un contribuable, célibataire sans enfant, perçoit un revenu annuel imposable de 40 000 euros. Son taux marginal d'imposition est ainsi de 30 %. Il détient un encours de 8 200 euros sur un plan d'épargne logement (PEL), ouvert douze ans plus tôt au taux de rendement de 2,5 %, et un encours d'assurance-vie de 25 000 euros versés à

l'ouverture du contrat trois ans plus tôt et placés en totalité sur un contrat en fonds euros. Il effectue un retrait d'assurance-vie de 10 000 euros sur lesquels 6 % correspondent à des intérêts cumulés. Il cède aussi les titres qu'il détenait depuis plus de huit ans à hauteur de 20 000 euros en réalisant une plus-value de 4 000 euros[1].

Jusqu'au 31 décembre 2017, avant l'entrée en vigueur de la réforme du PFU, les produits d'assurance-vie d'une durée de moins de quatre ans étaient soumis au barème de l'impôt sur le revenu ou sur option au prélèvement forfaitaire libératoire de 35 %. Sous l'hypothèse d'un comportement rationnel, le contribuable choisirait le barème de l'IR puisque l'imposition serait plus faible.

Par ailleurs, le PEL ayant une durée supérieure à douze ans, les produits générés étaient imposés au barème de l'impôt sur le revenu, soit au taux marginal de 30 %.

Graphique 10 – Impôts dus sur le capital avant et après réforme : cas-type 1



Source : Direction générale du Trésor

Pour ces trois supports d'épargne, les produits étaient assujettis aux prélèvements sociaux au taux de 15,5 %. Enfin, les plus-values sur les titres détenus depuis plus de huit ans étaient imposables à l'IR après abattement de 65 %.

[1] La comparaison des impôts payés sur cette plus-value avant et après réforme s'effectue en considérant après réforme que les titres ont été acquis après le 1er janvier 2018.

À partir du 1er janvier 2018, le contribuable peut opter pour le PFU : les produits de l'assurance-vie et du PEL seront ainsi imposés au taux de 12,8 % au titre de l'IR et au taux de 17,2 % au titre des prélèvements sociaux. Pour les titres acquis après 2018, l'abattement ne s'applique plus. Nous nous plaçons donc dans ce cadre pour estimer les impôts payés après la mise en place de la réforme.

Avant la réforme, la somme des impôts payés sur les rendements du capital et des prélèvements sociaux s'élevait à 1 389 euros. Après la réforme, la somme s'élève à 1 430 euros, soit une perte de 41 euros.

Même à montant de prélèvement comparable, la mise en place du PFU sur les revenus du capital permet d'augmenter la lisibilité du système fiscal français en affichant un seul taux d'imposition sur les revenus du capital, et en unifiant les assiettes d'imposition des intérêts, des plus-values et des dividendes.

2. Une incitation à investir dans les entreprises

Ainsi que l'illustrent les différents cas-types présentés ci-dessous, l'instauration du PFU et le remplacement de l'ISF par l'IFI constituent une incitation fiscale à accroître le capital investi dans les actifs financiers et en particulier dans les entreprises.

Le cas-type 2 montre que l'instauration conjointe du PFU et de l'IFI peut diviser par plus de deux le montant de prélèvements pesant sur le capital. Ainsi, le capital du contribuable fictif pris en exemple lui procure une rémunération brute annuelle de 300 000 euros et induit 229 305 euros d'impôt avant réforme (soit 76,4 % de la rémunération générée) et 90 000 euros après réforme (soit 30 % de la rémunération générée).

Ces réformes conduisent donc à une hausse du rendement des placements après prélèvements et encouragent ainsi les investissements plus risqués, pour lesquels les investisseurs exigent une rentabilité plus élevée. Cela est dû également au fait que la fiscalité sur l'épargne réglementée ne varie pas et donc que la fiscalité relative des autres produits devient plus attractive. De ce fait, ces réformes créent un environnement plus favorable au financement des entreprises par l'épargne privée. Par ailleurs, cette baisse d'impôt accroît l'attractivité fiscale de la France et encourage les investisseurs nationaux et étrangers à réaliser leurs opérations sur le territoire national.

Cas-type 2

Un contribuable détient un capital de 11 millions d'euros (sans être endetté par ailleurs) dont 10 millions de patrimoine financier (sous forme d'actions) et 1 million de patrimoine immobilier constitué de sa résidence principale. Son patrimoine financier lui rapporte 300 000 euros par an (soit un rendement de 3 %). Par ailleurs, le contribuable déclare des salaires pour un montant de 200 000 euros et donc est imposé à l'IR à la tranche marginale de 45 %.

Tableau 11 – Impôts dus sur le capital avant et après réforme : cas-type 2

	Prélèvements dus sur le capital au titre de sa détention et de sa rémunération	
	Avant réformes IFI/PFU	**Après réformes IFI/PFU**
Célibataire possédant un patrimoine de 11 M€ : *Patrimoine financier (10 M€)* *Résidence principale (1 M€)* Rémunération annuelle du capital : *300 000 € (3 % de rendement sur son patrimoine financier)*	**Montant ISF : 108 690 €** Assiette imposable 10,7 M€ (10 M € + 1M € - 300 000 € au titre de l'abattement sur la résidence principale)	**Montant IFI : 0 €** Assiette imposable de 0,7 M€, soit en deçà du seuil d'imposition (1 M € - 300 000 € au titre de l'abattement sur la résidence principale)
	Montant IR sur les revenus du capital : 74 115 € Assiette d'imposition des revenus du capital 164 700 € en tenant compte de l'abattement de 40 % sur les dividendes et déduction de 5,1 % de CSG Taux marginal d'IR : 45 %	**Montant PFU : 38 400** € Assiette d'imposition des revenus du capital 300 000 € Taux proportionnel : 12,8 %
	Prélèvements sociaux : 46 500 € Assiette de prélèvement des revenus du capital 300 000 € Taux de prélèvements sociaux : 15,5 %	**Prélèvements sociaux : 51 600** € Assiette de prélèvement des revenus du capital 300 000 € Taux de prélèvements sociaux : 17,2 %
	Montant total des prélèvements : 229 305 €	**Montant total des prélèvements : 90 000 €**

* C'est le taux marginal qui est appliqué aux revenus du capital ici et non le taux moyen car c'est bien sur le taux marginal que se fait la différence entre avant et après la réforme

Source : Direction générale du Trésor

Le cas-type 3 ci-dessous, comme le précédent, illustre l'incitation fiscale créée par l'IFI et le PFU à investir, à patrimoine donné, de manière privilégiée dans des produits financiers, et en particulier sous forme d'actions. En effet, dans l'exemple présenté, le contribuable détenant principalement son capital sous forme d'actifs financiers voit la fiscalité applicable à son capital divisée par plus de deux après la réforme, alors qu'elle demeure quasiment inchangée pour le contribuable possédant exclusivement des biens immobiliers.

Cas-type 3

Un contribuable A possède un patrimoine de 3,8 millions d'euros composés de 3 millions sous forme de titres financiers (actions) et de 800 000 euros correspondant

à la valeur de sa résidence principale. Un contribuable B dispose d'un montant de patrimoine identique, mais composé de 3 millions d'euros sous forme d'immeubles mis en location et de 800 000 euros correspondant à la valeur de sa résidence principale. Les rémunérations générées par le patrimoine immobilier net de charges de l'un et les actifs financiers de l'autre sont supposées identiques et atteindre 90 000 euros par an (3 % de rémunération annuelle nette de frais). Ces deux contribuables ont par ailleurs déclaré des salaires à hauteur de 200 000 euros et sont donc imposés à l'IR à la tranche marginale de 45 %. Ainsi, la seule différence entre ces deux contribuables est la forme de détention de leur patrimoine.

Tableau 12 – Impôts dus sur le capital avant et après réforme : cas-type 3

	Prélèvements dus sur le capital au titre de sa détention et de sa rémunération	
	Avant réformes IFI/PFU	**Après réformes IFI/PFU**
Contribuable A possédant un patrimoine de 3,8 M€ *Portefeuille de titres : 3 M€* *Résidence principale 0,8 M€* Rémunération du capital **:** 90 000 € (hypothèse de 3 % de rendement annuel sur le portefeuille de titre)	**Montant ISF : 21 290 €** Assiette imposable 3,56 M€ (3 M€ + 0,8 M€ - 240 000 € au titre de l'abattement sur la résidence principale)	**Montant IFI : 0 €** Assiette imposable : 0,56 M€, en deçà donc du seuil d'imposition (0,8 M€ - 240 000 € au titre de l'abattement sur la résidence principale)
	Montant IR sur le revenu du capital : 22 235 € Assiette d'imposition des revenus du capital 49 410 € après abattement de 40 % sur les dividendes et déduction de 5,1 % de CSG Taux marginal d'IR : 45 %	**Montant PFU : 11 520 €** Assiette d'imposition des revenus du capital 90 000 € Taux de PFU : 12,8 %
	Prélèvements sociaux : 13 950 € Assiette de prélèvement des revenus du capital 90 000 € Taux de prélèvements sociaux : 15,5 %	**Prélèvements sociaux : 15 480 €** Assiette de prélèvement des revenus du capital 90 000 € Taux de prélèvements sociaux : 17,2 %
	Montant total des prélèvements : 57 476 €	**Montant total des prélèvements : 27 000 €**
Contribuable B possédant un patrimoine de 3,8 M€ Immeubles mis en location: 3 M€ Résidence principale 0,8 M€ Rémunération du capital nette de charges (donc après prise en compte de l'abattement pour charges) : *90 000€ (hypothèse de 3 % de rendement annuel sur l'activité locative)*	**Montant ISF : 21 290 €** Assiette imposable 3,56 M€ (3 M€ + 0,8 M€ - 240 000 € au titre de l'abattement sur la résidence principale)	**Montant de prélèvement quasi identique à celui avant réformes, soit 74 164 €** (la hausse étant due à l'augmentation des prélèvements sociaux sur les revenus du capital entre 2017 et 2018 qui sont passés de 15,5 % à 17,2 %)
	Montant IR sur le revenu du capital : 38 434 € Assiette d'imposition des revenus du capital 85 410 € après déduction de 5,1 % de CSG Taux marginal d'IR : 45 %	
	Prélèvements sociaux : 13 950 € Assiette de prélèvement des revenus du capital 90 000 € Taux de prélèvements sociaux : 15,5 %	
	Montant total des prélèvements : 73 675 €	

Source : Direction générale du Trésor

Par ailleurs, en considérant plus spécifiquement le prélèvement forfaitaire unique (voir cas-type 4), cette mesure fiscale crée une incitation à l'investissement dans des produits financiers sous forme d'actions.

Cas-type 4

Un contribuable sans enfant perçoit un revenu annuel imposable de 75 000 euros. Son taux marginal d'imposition est ainsi de 41 %. Il détient un encours de 15 000 euros sur un compte titre. À ce titre il reçoit 2 000 euros de dividendes, soit un rendement de 15 %.

Jusqu'au 31 décembre 2017, les dividendes étaient soumis au barème progressif avec un abattement de 40 %. De plus, ils étaient assujettis aux prélèvements sociaux au taux de 15,5 %, déductibles à hauteur de 5,1 % au titre de la CSG déductible.

À partir du 1er janvier 2018, le contribuable peut opter pour le PFU ou le barème progressif. S'il choisit le PFU, ses dividendes seront imposés au taux de 12,8 % (sans abattement) au titre de l'IR et au taux de 17,2 % au titre de prélèvements sociaux. S'il choisit l'imposition au barème, il bénéficie toujours d'un abattement de 40 % et il est assujetti aux prélèvements sociaux au taux de 17,2 % déductibles à hauteur de 6,8 %. Il est fait l'hypothèse ici d'un comportement rationnel du contribuable, ce dernier choisissant l'option la plus avantageuse pour lui.

Tableau 13 – Impôts dus sur le capital avant et après réforme : cas-type 4

	Prélèvements dus sur le capital au titre de sa détention et de sa rémunération	
	Avant réforme PFU	**Après réforme PFU**
Rémunération du capital : 2 000 €	**Montant IR sur le revenu du capital : 450 €** Assiette d'imposition de 1 098 € après abattement de 40 % et déduction de 5,1 % de CSG Taux marginal d'imposition : 41 %	**Montant IR sur le revenu du capital : 256 €** Assiette de 2 000 € sans abattement Taux marginal d'imposition : 12,8 %
	Prélèvements sociaux : 310 €	**Prélèvements sociaux : 344 €**
	Montant total des prélèvements : 760 €	**Montant total des prélèvements : 600 €**

Source : Direction générale du Trésor

Le contribuable bénéfice ici d'une baisse de 21 % de son imposition sur les revenus du capital : l'économie d'IR réalisée par le biais du PFU fait plus que compenser la hausse de CSG acquittée sur les revenus du capital.

En outre, l'instauration du prélèvement forfaitaire unique conduit à imposer les plus-values de cessions de valeurs mobilières de manière identique quelle que soit la durée de détention des titres (voir cas-type 5). Les abattements pour durée de détention avaient tendance à limiter, jusqu'au 31 décembre 2017, la progressivité du barème sur les plus-values de cessions de valeurs mobilières. L'introduction d'un prélèvement forfaitaire unique sur ces plus-values s'est ainsi accompagnée de la suppression des abattements pour durée de détention, rendant l'imposition plus neutre, plus prévisible et plus simple. À partir du 1er janvier 2018, deux contribuables réalisant la même plus-value mobilière sont ainsi imposés de manière identique, pour toutes les valeurs mobilières acquises après cette date.

Cas-type 5

Soit deux contribuables célibataires sans enfant qui cèdent des valeurs mobilières. Le contribuable A réalise à cette occasion une plus-value brute de 60 000 euros. Ces titres ont été détenus pendant neuf ans à la date de leur cession et bénéficiaient donc d'un abattement de 65 % avant la réforme. Son taux marginal d'imposition est de 30 %. Le contribuable B réalise à cette occasion une plus-value brute de 60 000 euros. Ces titres ont été détenus pendant cinq ans à la date de leur cession et bénéficiaient donc d'un abattement de 50 % avant la réforme. Son taux marginal d'imposition est de 30 %.

Jusqu'au 31 décembre 2017, les plus-values mobilières étaient soumises au barème progressif avec un abattement de 50 % pour une détention entre deux et huit ans et un abattement de 65 % pour une détention supérieure à huit ans. De plus, ils étaient assujettis aux prélèvements sociaux au taux de 15,5 %.

À partir du 1er janvier 2018, le contribuable peut opter pour le PFU ou le barème progressif. S'il choisit le PFU, ses dividendes seront imposés au taux de 12,8 % au titre de l'IR et au taux de 17,2 % au titre de prélèvements sociaux. S'il choisit l'imposition au barème, il ne bénéficie plus des abattements pour durée de détention (ADD) lorsque celle-ci débute après 2018. Il est également assujetti aux prélèvements sociaux au taux de 17,2 %.

Dans le cas présent, en raison de la suppression des ADD, les contribuables auraient intérêt à opter pour l'imposition au PFU plutôt que l'imposition au barème.

Tableau 14 – Impôts dus sur le capital avant et après réforme : cas-type 5

	Prélèvements dus sur le capital au titre de sa détention et de sa rémunération	
	Avant réformes IFI/PFU	**Après réformes IFI/PFU**
Contribuable A *PVM 60 000€* *Détention neuf ans*	**Montant IR sur les revenus du capital : 5 382 €** Assiette d'imposition de 17 940 € après abattement de 65 % et déduction de 5,1 % de CSG Taux marginal d'IR : 30 %	**Montant IR sur les revenus du capital : 7 680 €** Assiette d'imposition des revenus du capital 60 000 € Taux marginal d'IR : 12,8 %
	Prélèvements sociaux : 9 300 € Assiette d'imposition des revenus du capital 60 000 € Taux de prélèvements sociaux : 15,5 %	**Prélèvements sociaux : 10 320 €** Assiette d'imposition des revenus du capital 60 000 € Taux de prélèvements sociaux : 17,2 %
	Montant total des prélèvements : 14 682 €	**Montant total des prélèvements : 18 000 €**
Contribuable B *PVM 60 000€* *Détention cinq ans*	**Montant IR sur les revenus du capital : 8 082 €** Assiette de 26 940 € après abattement de 50 % et déduction de 5,1 % de CSG Taux marginal d'IR : 30 %	**Montant IR sur les revenus du capital : 7 680 €** Assiette d'imposition des revenus du capital 60 000 € Taux marginal d'IR : 12,8 %
	Prélèvements sociaux : 9 300 € Assiette d'imposition des revenus du capital 60 000 € Taux de prélèvements sociaux : 15,5 %	**Prélèvements sociaux : 10 320 €** Assiette d'imposition des revenus du capital 60 000 € Taux de prélèvements sociaux : 17,2 %
	Montant total des prélèvements : 17 382 €	**Montant total des prélèvements : 18 000 €**

Source : Direction générale du Trésor

Ce cas-type illustre la neutralité introduite par la suppression des abattements pour droit de détention. Les contribuables A et B, qui réalisent des plus-values mobilières identiques, sont imposés après réforme de la même manière.

Enfin, les réformes fiscales sur le capital peuvent conduire à une accélération des transmissions d'entreprise. En particulier, le paiement d'ISF sur la valeur de cession pouvait constituer un obstacle à la transmission d'entreprise. La conclusion d'un pacte Dutreil permettait néanmoins de réduire l'assiette d'imposition à hauteur de 25 % de la valeur des titres de société. La transformation de l'ISF et l'IFI a ainsi permis de faciliter les cessions d'entreprise sans conclusion préalable d'un pacte Dutreil (voir cas-type 6). Ce dernier n'est cependant pas complètement abrogé puisqu'il procure toujours aux entrepreneurs le bénéfice d'un abattement de 75 % sur les droits de mutation à titre gratuit.

Cas-type 6

Un dirigeant a, lors de son départ en retraite, vendu son entreprise pour 5,5 millions d'euros qu'il a placés en produits financiers. La plus-value taxable de la vente de son entreprise est de 5 millions (après abattement forfaitaire de 500 000 euros). Il dispose, par ailleurs, d'une résidence principale dont la valeur est évaluée à 1 million.

- *Avant la vente de son entreprise, il n'était pas redevable de l'ISF en raison de l'exonération des biens professionnels.*
- *Après la vente de son entreprise, en dehors des autres impôts qu'il devrait acquitter, il serait redevable de 44 400 euros d'ISF assis sur une assiette imposable de 5,7 millions d'euros (5 M€ + 1 M€ - 300 000 € au titre de l'abattement sur sa résidence principale), sauf s'il avait signé un pacte Dutreil assorti d'un engagement collectif et individuel de conservation des titres.*
- *Après la vente de son entreprise et après réforme de l'ISF, il n'est plus redevable de l'IFI, puisque l'assiette retenue de 700 000 euros, correspondant uniquement à la valeur de sa résidence principale après abattement, est inférieure au seuil d'imposition. En matière d'imposition du stock de capital, il n'y a donc plus d'avantage associé à la conclusion d'un pacte Dutreil.*

3. Effets macroéconomiques de la réforme : un impact positif sur la croissance et l'emploi

Qualitativement, les effets macroéconomiques de la baisse de la fiscalité du patrimoine et de ses revenus attendus transiteraient principalement par un canal d'offre : la baisse du coût du capital des entreprises induite et une plus grande neutralité de la fiscalité relativement aux supports d'épargne permettraient un accroissement de l'offre de financement de l'économie, et une meilleure allocation de l'épargne, en particulier vers les projets plus longs, plus risqués et plus innovants. Ces mesures stimuleraient par la suite l'investissement, et partant l'activité et l'emploi, et monteraient en charge progressivement pour atteindre leurs pleins effets à moyen et long termes. Par ailleurs, ces mesures entraînent à court terme une hausse du revenu disponible des épargnants. Cependant, les effets induits par ce choc de demande seraient progressivement évincés par la hausse des prix et salaires qui s'ensuit.

À ce stade, peu d'évaluations *ex ante* proposent de quantifier, au niveau macroéconomique, l'impact sur la croissance et l'emploi de l'instauration du PFU et du remplacement de l'ISF en IFI. Trois organismes, COE-Rexecode, l'OFCE et dans une moindre mesure l'OCDE, ont effectué de telles estimations. Ils concluent tous à un effet positif et significatif à terme des réformes sur l'activité et l'emploi. L'ampleur des effets diffère néanmoins selon la méthodologie utilisée.

COE-Rexecode a publié en février 2016 un ouvrage proposant une refonte de la fiscalité du capital, avec notamment la mise en place d'un prélèvement de 30 % sur

tous les revenus et plus-values du capital, l'intégration de l'impôt sur la détention du capital dans le prélèvement global sur les revenus du capital, la suppression des niches fiscales, une franchise d'imposition pour les premiers revenus du capital et une diminution des droits de donation par rapport aux droits de succession[1]. L'institution évaluait les effets sur l'emploi à près de +300 000 en cinq ans. Dans un document de travail complémentaire, COE-Rexecode précise à partir d'un modèle de croissance endogène calibré[2] les effets macroéconomiques associés à la baisse de la progressivité de la taxation des revenus du capital : les agents avec la propension à épargner la plus forte étant les plus touchés par la progressivité, la mise en œuvre d'une *flat tax* conduit à une hausse des placements des ménages investis dans les entreprises, et par suite favorise l'accumulation de capital et donc le niveau d'activité. Dans le cadre de l'évaluation des programmes présidentiels, COE-Rexecode a chiffré une mesure PFU et recentrage de l'ISF sur l'immobilier, considérée comme budgétairement équilibrée (chiffrage des programmes présidentiels[3]), qui conduirait à une hausse de 1,3 point de PIB à horizon 2022 et à la création de plus de 160 000 emplois.

Tableau 15 – Impact macroéconomique de la réforme de la fiscalité du capital selon Rexecode

Écart en % par rapport au compte central *Sauf si indication contraire*	2018	2019	2020	2021	2022
Produit intérieur brut					
PIB	0,1	0,3	0,6	1,0	1,3
Consommation des ménages	0,0	0,2	0,4	0,7	0,9
Investissement total	0,5	1,1	1,6	2,2	2,5
Exportations de biens et services	0,0	0,2	0,6	1,0	1,2
Importations de biens et services	0,1	0,3	0,4	0,4	0,4
Ménages					
Emploi en milliers (variation en moyenne annuelle)	4	21	60	118	161
Pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages	0,0	0,2	0,4	0,6	0,8
Finances publiques					
Solde public (en % du PIB)	0,0	0,1	0,3	0,5	0,6

[1] Didier M. et Ouvrard J.-F. (2106), *L'impôt sur le capital au XXIe siècle – Une coûteuse singularité française*, COE-Rexecode, Paris, Economica, 158 p.

[2] COE-Rexecode (2016), « Fiscalité du capital, activité et croissance : enseignements des modèles macroéconomiques », *Document de travail*, n° 56, février.

[3] COE-Rexecode (2017), « *Présidentielle 2017*, Des promesses aux réalités, cinq scénarios possibles pour 2018-2022 », *Document de travail*, n° 62, mars.

Source : tableau extrait du document de travail de COE-Rexecode 2017, « Présidentielle 2017, Des promesses aux réalités, cinq scénarios possibles pour 2018-2022 »

L'OFCE a réalisé en juillet 2017 des travaux sur le PFU et l'ISF/IFI[1]. Les auteurs estiment que ces réformes se traduiraient par une baisse de la fiscalité du capital de 6,5 milliards d'euros (0,3 point de PIB) dès 2019. L'évaluation macroéconomique globale fait apparaître une contribution brute des deux mesures de fiscalité des personnes sur le capital de 0,12 point de PIB à horizon 2022[2]. Ces évaluations sont réalisées à l'aide du modèle macro-économétrique de l'OFCE, *e-mod.fr.*

L'OCDE ne propose pas d'évaluations individuelles de ces mesures[3]. Elle évalue toutefois à 0,8 point de PIB à horizon dix ans le gain à attendre de la *transformation de l'ISF en Impôt sur la fortune immobilière, couplée à la réduction du taux d'imposition sur les sociétés*[4]. La méthodologie d'estimation n'est pas précisée. Le rapport fait toutefois référence à un article proposant l'évaluation des effets des politiques fiscales sur la croissance, à partir d'une approche en forme réduite.

Les résultats de ces trois études ne sont pas facilement comparables, en raison des informations parcellaires disponibles concernant les méthodologies employées. En définitive, l'ensemble des évaluations *ex ante* des réformes du PFU et de l'IFI conduisent à anticiper un impact positif sur la croissance, mais avec une ampleur large, allant de 0,1 point à 1,3 point de PIB, ce qui traduit la fragilité de ce genre d'estimation.

Du côté des pouvoirs publics, les premières estimations de la DG Trésor à l'aide du modèle MESANGE anticipaient à l'époque un effet de 0,5 point de PIB *à long terme* de ces deux mesures, donc à l'intérieur de cette fourchette[5], et la création de 50 000 emplois, pour un coût brut pour les finances publiques de 5,1 milliards d'euros[6] par

---

[1] Aparisi de Lannoy L. et Madec P. (2017), « Fiscalité du capital mobilier. Quel impact du prélèvement forfaitaire unique (PFU) ? », *OFCE Policy Brief*, n° 19, juin.

[2] Voir graphique 3 page 10 *in* Heyer É., Plane M. et Timbeau X. (2017), « Évaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022 », *OFCE Policy Brief*, n° 25, juillet.

[3] OCDE (2019), *Études économique de l'OCDE*, France, avril.

[4] Il n'est pas précisé s'il est évalué le passage de 33,3 % à 25 % ou le passage de 28 % à 25 %.

[5] Elles se situent même plutôt en son milieu si l'on relève que le multiplicateur sous-jacent permettant d'aboutir à une hausse de 1,3 point de PIB à horizon 2022 (étude Rexecode) paraît élevé au regard du poids limité (0,2 point) dans le PIB des réductions d'impôt consécutives aux réformes du PFU et de l'IFI, traduisant une forte distorsion du barème de taxation préexistant au PFU.

[6] Dont 3,2 milliards d'euros au titre de la transformation de l'ISF en IFI et 1,9 milliard d'euros au titre du PFU en régime de croisière.

an à partir de 2019. L'ordre de grandeur de ces effets est similaire à celui de l'OFCE à long terme, qui a recours à une méthodologie analogue[1].

En première approximation, compte tenu du fait que le taux de prélèvements obligatoires est de l'ordre de 45 % en France, si les mesures votées en 2018 généraient un surcroît de 0,5 point de PIB à long terme, elles procureraient un surcroît de recettes publiques de l'ordre de 0,25 point de PIB, donc seraient *in fine* à peu près neutres sur l'équilibre des finances publiques.

4. Comptes rendus des auditions du comité

Outre la revue de la littérature académique et des évaluations *ex ante*, le comité a procédé à l'audition de représentants de plusieurs institutions de professionnels du monde économique et financier (voir annexe 3) pour recueillir leur analyse sur les effets du paysage fiscal qui préexistait à la réforme et sur les effets à attendre de la réforme. Ces éléments sont utiles parce qu'ils éclairent le contexte dans lequel la réforme de 2018 est intervenue – contexte que l'évaluation *ex post* devra prendre en compte. Ils sont également susceptibles de soulever certaines questions spécifiques, auxquelles la littérature académique apporte peu d'éléments de réponse, donc d'offrir des sujets complémentaires de recherche et d'évaluation *ex post* de la réforme.

4.1. La perception de la fiscalité française en comparaison internationale

Les représentants de l'Association nationale des sociétés par action (ANSA) comme ceux de l'Association française des marchés financiers (AMAFI)[2] estiment que le modèle français de taxation de la détention et des produits d'un capital investi en actions qui prévalait avant les réformes s'écartait fortement des standards internationaux. Selon eux, la France se caractérisait par une fiscalité du capital à la fois cumulative et globalement excessive, qui pénalisait tout particulièrement l'investissement à risque, en touchant simultanément et pour des montants élevés au regard des standards internationaux : l'entreprise avec l'impôt sur les bénéfices et les divers impôts locaux et prélèvements sur l'activité, l'actionnaire avec l'imposition sur les dividendes et les plus-values, la personne dotée d'un patrimoine avec l'ISF et enfin les transmissions d'actions, avec les droits de succession et de donation.

[1] Voir « Nouveaux éléments d'appréciation de l'effet des réformes de la fiscalité du capital (IFI / *flat tax*) », communication de Vincent Éblé à l'attention des membres de la Commission des finances du Sénat, 26 octobre 2017.
[2] Auditionnés par le comité le 14 mai 2019.

L'ANSA souligne que selon l'OCDE la fiscalité sur le stock de patrimoine en 2016 pesait largement plus en France qu'en Italie, en Espagne, aux Pays-Bas et en Allemagne, ainsi que – dans une moindre mesure – au Royaume-Uni (voir Tableau 16). Elle met également en avant que d'après les publications de la Commission européenne le taux implicite de taxation du capital en France (53 %) était en 2015 le plus élevé d'Europe[1], loin devant l'Allemagne (24 %), le Royaume-Uni (32 %) et l'Italie (34 %) (voir Graphique 6 dans le Chapitre 1).

Tableau 16 – Comparaison internationale du poids de la fiscalité pesant sur le stock de patrimoine (en % du PIB 2016)

France	4,3 %
Royaume-Uni	4,1 %
Italie	2,8 %
Espagne	2,6 %
Pays-Bas	1,5 %
Allemagne	1,1 %
Suède	1,1 %

Note : sous le thème Impôt sur le patrimoine, l'OCDE regroupe les impôts sur la propriété immobilière, les impôts périodiques sur l'actif net, les impôts sur les mutations par décès ou successions, les impôts sur transactions mobilières et immobilières, les impôts non périodiques sur le patrimoine et, enfin, les impôts périodiques sur le patrimoine.

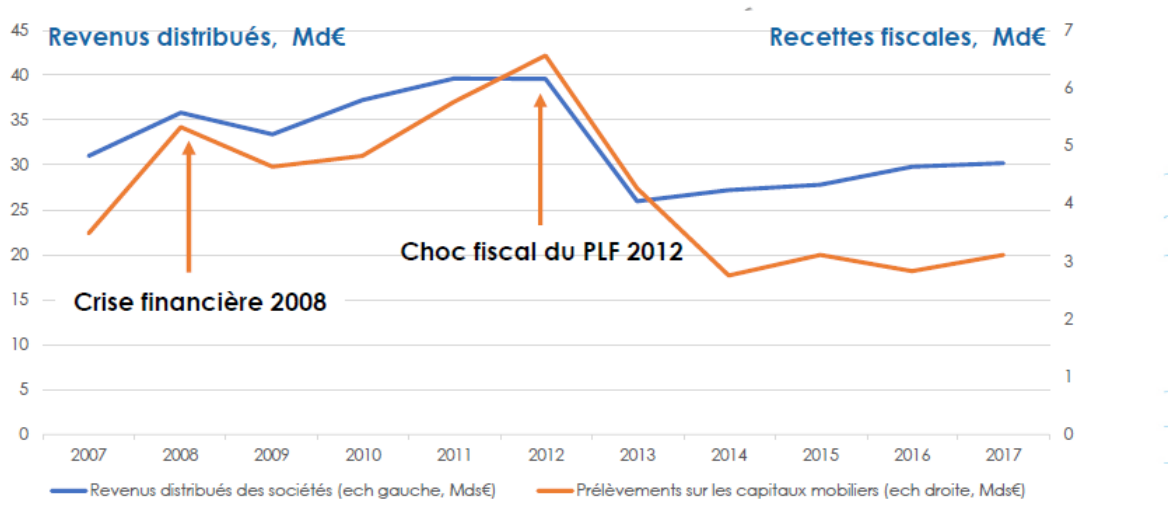
Source : présentation de l'ANSA, d'après OCDE (2018), Statistiques des recettes publiques 2018*, Éditions OCDE Paris, p. 69*

Selon les représentants de l'ANSA et de l'AMAFI, la mise au barème progressif de l'impôt sur le revenu des dividendes, intérêts et plus-values mobilières a fait peser une charge trop élevée sur les ménages aisés, c'est-à-dire sur ceux qui sont susceptibles d'assumer plus de risques sur l'allocation de leurs actifs financiers pour dynamiser l'économie.

L'ANSA et l'AMAFI rappellent qu'au-delà d'un certain seuil, l'augmentation du taux d'imposition peut conduire à dégrader les recettes fiscales (courbe de Laffer) et que la chute marquée des dividendes enregistrée au moment du « choc fiscal » de 2012 en constitue l'illustration, avec une perte de recettes fiscales de l'ordre de 3 milliards d'euros entre 2012 et 2014 (voir Graphique 11).

[1] *Taxation trends in the European Union*, Édition 2018.

Graphique 11 – Impact du « choc fiscal » de 2012 sur les recettes fiscales selon l'ANSA



Source : MEDEF à partir de données Insee-comptes nationaux, présentation de l'ANSA au comité d'évaluation

4.2. La perception de l'impact de la fiscalité du capital sur le tissu productif

Selon les représentants de Rexecode et du Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI) auditionnés par le comité, le régime fiscal français d'imposition du patrimoine aurait particulièrement affecté les entreprises de taille intermédiaire (ETI) *via* trois canaux : l'exil fiscal de certains entrepreneurs, une pénalisation des fonds propres et une pénalisation des transmissions. Ils rappellent qu'aujourd'hui la France ne compte que 5 800 ETI contre 8 000 en Italie, 10 000 au Royaume-Uni et 12 500 en Allemagne.

L'exil fiscal concernerait en partie des entrepreneurs

La prise en compte du patrimoine financier dans le champ d'application de l'ISF et les modalités de taxation des revenus financiers auraient conduit certains contribuables à délocaliser leur domicile fiscal de la France vers l'étranger. Rexecode[1] estime que le flux d'expatriation fiscale a généré en 2017 une perte de valeur ajoutée de 1,4 milliard d'euros, soit 0,06 % du PIB. Apprécié sur la période 1982-2017, ce phénomène aurait représenté près de 2,1 points de PIB, soit un écart de PIB de près de 45 milliards en 2017. Le nombre d'exilés fiscaux – tant ceux qui payaient l'ISF que

[1] COE-Rexecode (2017), « Les conséquences économiques des expatriations dues aux écarts de fiscalité entre la France et les autres pays », *Document de travail*, n° 63, juillet.

ceux qui payaient un IR élevé avant de partir – est mis en regard avec le faible nombre d'ETI en France, car une partie de ces départs concerne d'après Rexecode et le METI des propriétaires de PME ou d'ETI.

Une fiscalité qui serait globalement défavorable à la constitution de fonds propres par les entreprises

Les membres de l'ANSA et de l'AMAFI soulignent que dans le régime fiscal qui préexistait à la réforme, non seulement la rémunération du capital était plus imposée que la rémunération du travail, mais, au sein de la rémunération du capital, celle des fonds propres d'une société – c'est-à-dire le versement de dividendes – était plus imposée que celle des intérêts attachés à l'endettement des entreprises. Le renforcement des fonds propres des entreprises était par conséquent pénalisé par cette situation, avec des arbitrages en matière de financement des entreprises largement pilotés par des considérations fiscales et non d'efficacité économique.

Pour eux, le facteur fiscal constitue un élément pour expliquer que le financement des entreprises en France (et en Europe) s'appuie moins aujourd'hui sur le financement en fonds propres *via* des actions cotées qu'aux États-Unis. Se fondant notamment sur des travaux de l'OCDE[1], l'AMAFI considère que cette sous-capitalisation pourrait être mauvaise pour la croissance potentielle.

Une fiscalité qui aurait entravé le développement des PME et ETI à l'actionnariat familial

Les représentants du METI pointent également un effet spécifique de l'ISF, qui a conduit, selon eux, à freiner le développement de nombreuses PME et ETI à l'actionnariat familial. En effet, lorsqu'une entreprise est détenue majoritairement par un actionnaire, la valeur de ses parts est classée comme un bien professionnel et à ce titre n'était pas imposable à l'ISF. En revanche, si cette même entreprise est détenue pour une part minoritaire par d'autres membres de sa famille, ce dirigeant était encouragé par les autres actionnaires à distribuer des dividendes suffisamment élevés pour leur permettre de s'acquitter de leur ISF. Certes, cet effet pervers avait fini par être identifié par les pouvoirs publics et le pacte Dutreil mis en place en 2003

[1] Cournède, B., Denk O. et Hoeller P. (2015), « Finance et croissance inclusive », *OECD Economic Policy Papers*, n° 14, Éditions OCDE, Paris, juin : « *The empirical results reported above suggest that in most OECD countries more debt is typically associated with slower growth while more stock market financing generates a positive growth effect*. »

avait exonéré à hauteur de 50 % les parts ou actions de société faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation. Mais cette correction n'était que partielle.

Au passage, le METI pointe du doigt le poids de la fiscalité de la transmission sur la composition du tissu industriel français, qui conduit nombre d'entrepreneurs à retarder le moment où ils passent la main à leurs enfants. Cette fiscalité serait ainsi en partie responsable de la faible part des ETI dans la composition des entreprises françaises. À cet égard, l'ANSA rappelle que plus de 60 % des dirigeants d'ETI ont aujourd'hui au moins 55 ans et estime donc que la moitié des PME et ETI vont se transmettre dans les dix ans à venir. Or seules 12 % des entreprises se transmettent au sein de la famille en France, contre 65 % en Allemagne et 76 % en Italie.

Un impact sur les ETI qui aurait été préjudiciable aux territoires et à l'industrie

Selon le METI, les impacts négatifs de la fiscalité du capital sur les ETI seraient d'autant plus préjudiciables qu'ils pourraient avoir contribué au déclin de certains territoires, les ETI étant largement réparties sur le territoire français. Le METI souligne que ces entreprises, dont une part significative est industrielle, sont très capitalisées et largement exposées à la concurrence internationale et seraient donc potentiellement plus sensibles que d'autres à la fiscalité du capital.

4.3. La perception de l'impact des réformes sur l'économie française

Une simplification de la fiscalité du capital, qui la ramènerait dans la moyenne de celle des pays industrialisés

La mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique au taux global de 30 % tant sur les revenus de l'épargne financière que sur les gains de cession de titres de sociétés, qui s'est accompagnée, sauf dans certaines circonstances, de la suppression des abattements pour durée de détention pour le calcul des plus-values de cession imposables, a, selon l'ANSA, considérablement simplifié le dispositif français de taxation de l'épargne et l'a rapproché des pratiques étrangères, notamment au sein de l'Union européenne.

De même, le remplacement de l'impôt sur la fortune par un impôt sur la seule fortune immobilière constituerait, toujours selon l'ANSA, un élément positif pour encourager les Français à investir dans les entreprises, puisque seule la part représentative d'un actif immobilier incluse dans la valeur d'une action sera, dans certains cas, soumise à ce nouvel impôt. Cette suppression allègerait, d'après le METI, au sein des

entreprises familiales, l'obligation de caler le versement des dividendes en fonction du montant de l'ISF à acquitter par les actionnaires familiaux.

Une fiscalité plus neutre, qui ne contraindrait plus les choix d'investissement pour des raisons fiscales

L'argument d'un investissement moins biaisé par des comportements d'optimisation fiscale est aussi avancé pour les autres dimensions de la réforme. En début 2019, les gestionnaires d'actifs et les établissements financiers mentionnent quelques changements dans le comportement des investisseurs.

Le PFU a fait globalement baisser la pression fiscale sur le patrimoine financier. Les investisseurs ont ainsi dynamisé leurs placements en opérant plus facilement qu'avant des opérations d'arbitrage, surtout sur les actions cotées, ce qui a conduit à constater une hausse des cessions d'actions, corroborant ainsi les analyses de la Banque de France.

On assisterait également avec la réforme à la fin des arbitrages entre dividendes et plus-values, les produits étant désormais soumis au même taux d'imposition, conduisant ainsi le comportement des investisseurs à être déconnecté du fiscal pour obéir à la seule logique économique. Les établissements financiers constateraient une plus grande appétence pour les opérations d'investissement dans des entreprises non cotées. Ils notent là aussi une volonté d'investir qui n'est plus celle de profiter d'un avantage fiscal, mais d'investir dans une entreprise en développement.

Un choc de confiance qui serait favorable à l'économie

L'AMAFI considère elle aussi que les dernières réformes de la fiscalité du capital devraient agir favorablement sur l'économie à la fois par un effet mécanique de baisse de coût du financement des entreprises – la mise en place du PFU, la baisse d'IS et la suppression de la taxe de 3 % sur les dividendes (LF 2018) induisent un regain de compétitivité du financement des entreprises – et par un effet plus ambigu de choc de confiance lié à un environnement plus favorable au retour des investisseurs, avec une fiscalité « plus simple et plus lisible ».

4.4. La perception de la situation post-réforme

L'ANSA signale que lorsqu'on compare le poids des prélèvements obligatoires perçus sur toute la chaîne économique, allant du bénéfice réalisé par la société au dividende net appréhendé par l'actionnaire, personne physique, il subsiste en 2019 une différence significative due à la différence des taux d'impôt sur les sociétés, taux

qui est encore bien plus élevé en France que dans les autres États comparables cités ci-dessous, mais dont la baisse doit se concrétiser en 2022. Pour illustrer ce propos, l'ANSA compare le niveau des prélèvements obligatoires effectués en 2022 entre le moment de la constatation d'un résultat brut au niveau de la société distributrice et celui de la perception d'un dividende net par l'actionnaire, sur la base des taux d'IS de droit commun déjà fixés au 1er janvier 2018 (voir Tableau 17).

Tableau 17 – Prélèvements sur dividendes, projection 2022 Europe

2022	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie
Niveau Société				
Résultat brut Société	**100**	**100**	**100**	**100**
IS	-25,83	-30,20	-17	-24
Distribuable	74,17	69,80	83	76
Taxe de distribution	0	0	0	0
Distribué Actionnaire individuel	74,17	69,80	83	76
Niveau actionnaire individuel				
Dividende imposable	74,17	69,80	83	76
Taux impôt forfaitaire	30 %	26,38 %	32,5 %	26 %
Prélèvement	-22,25	-18,41	-26,97	-19,76
Dividende net actionnaire	**51,92**	**51,39**	**56,03**	**56,24**
Écart net France-Allemagne	+1,03 %	-1,02 %	…	…
Écart net France-Royaume-Uni	-7,34 %	…	+7,92 %	…
Écart net France-Italie	-7,68 %	…	…	+8,32 %

Hypothèse retenue :

- tout le résultat brut de la société est distribué et les dividendes sont en France soumis au prélèvement forfaitaire unique de 30 %, prélèvements sociaux inclus, sans option pour l'application du barème ;
- par hypothèse, le taux d'IS retenu en 2022 sera de 25 % en France pour toutes les sociétés, de 30,2 % en Allemagne (taxes locales additionnelles incluses), de 17 % au Royaume-Uni et de 24 % en Italie ;
- à titre de simplification, il n'a pas été tenu compte de la contribution sociale de 3,3 % de l'IS en France ;
- le taux d'imposition au Royaume-Uni est de 7,5 % jusqu'à 33 500 GBP, de 32,50 % pour un montant de dividendes compris entre 33 501 et 150 000 GBP et de 38,1 % pour la partie qui excède 150 000 GBP. Il n'est pas tenu compte des crédits d'impôt.

Il n'est pas tenu compte en France de l'acompte de 12,8 % perçu lors de l'inscription en compte du dividende et qui vaut crédit d'impôt imputable, ou restituable l'année suivante si option taxation au barème.

Source : présentation de l'ANSA

Cette situation étant susceptible d'évoluer puisque le positionnement du Royaume-Uni post-Brexit est une inconnue et que des pays tels que l'Italie ou le Portugal ont tout récemment pris des mesures dérogatoires et favorables aux détenteurs de capital qui viendraient s'installer sur leur sol.

Par ailleurs, la loi PACTE, qui vise notamment à orienter l'épargne en particulier vers les ETI, n'est pas encore en application.

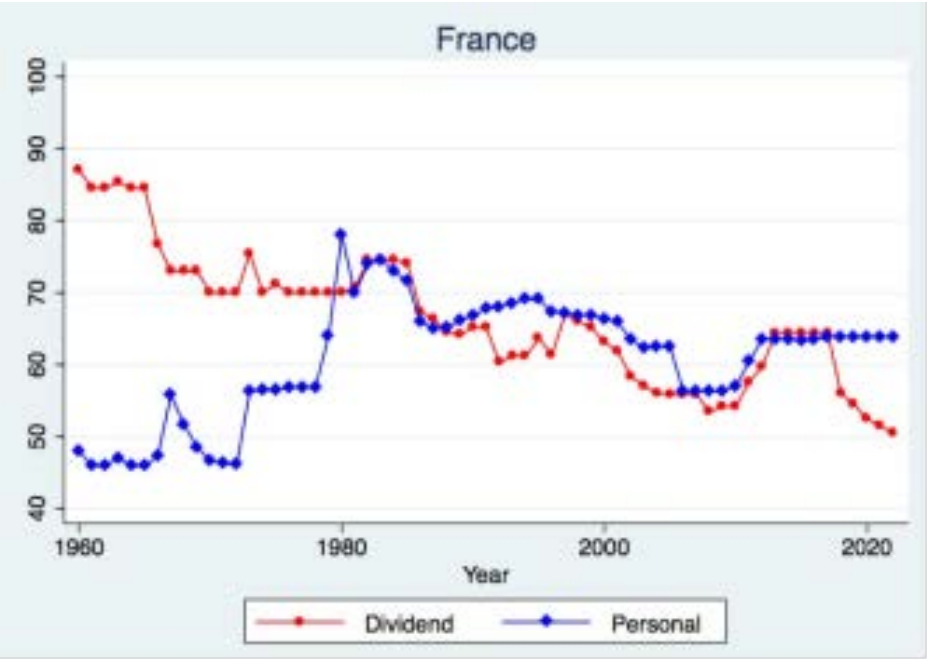
4.5. La question du risque de redénomination des revenus

L'audition de l'économiste Gabriel Zucman a conduit à évoquer le risque, suite à la mise en place du PFU, que certains dirigeants se versent une partie de leur salaire sous forme de dividendes dans le seul but de supporter moins d'impôts.

D'après Gabriel Zucman, depuis les années 1980, la fiscalité française a permis de maintenir un certain équilibre entre taxation du travail et du capital. Cet équilibre pourrait être mis en danger par la *flat tax* combinée à la baisse de l'IS : en 2022, les plus hauts revenus du capital seraient imposés à 50,5 %, tandis que les plus hauts salaires le seraient à 64 %.

Zucman a par ailleurs souligné que l'effet combiné de la *flat tax* et de la baisse de l'IS conduirait à un écart entre l'imposition du capital et du travail jamais vu depuis les années 1980 (en valeur absolue) (voir Graphique 12).

Graphique 12 – Taux marginal de taxation des salaires et des dividendes selon Gabriel Zucman



Source : Gabriel Zucman, graphique présenté en audition

Selon lui, l'égalisation de la taxation du capital et du travail, qui serait rompue à l'occasion de la réforme, a pour intérêt d'empêcher les optimisations fiscales par un effet de redénomination des salaires en dividendes (redénomination de revenus ou *profit shifting*). La mise en place du PFU pourrait ainsi créer une forte incitation pour

les actionnaires dirigeants à se verser des salaires sous forme de dividendes, ce risque étant particulièrement important dans le top 1 % de la distribution des revenus.

Il a enfin rappelé que les expériences internationales, notamment en Norvège ou en Suède, ont montré que la mise en place d'une *flat tax* a effectivement conduit à de telles optimisations fiscales, malgré les dispositifs anti-abus déployés en parallèle.

4.6. La question de l'instabilité fiscale

D'après l'AMAFI, la crainte du retour de l'ISF et du relèvement des prélèvements fiscaux a menacé au cours des derniers mois l'équilibre de ce nouvel écosystème et plusieurs institutions évoquent le besoin de stabilité fiscale.

Selon l'ANSA, une remise en cause d'une mesure moins de deux ans après son vote serait perçue comme un retour à l'instabilité fiscale qui a été analysée comme l'un des principaux handicaps d'attractivité de notre pays[1].

La fixation des taux des prélèvements obligatoires affectant les entreprises, les investisseurs et les particuliers doit, selon elle, rester à un niveau acceptable pour favoriser le financement de l'économie, minimiser l'expatriation fiscale et créer de la richesse qui pourra être redistribuée.

Les institutions du monde économique et financier auditionnées insistent sur le besoin de laisser le temps aux mesures prises par le gouvernement de produire des résultats concrets. Les réformes engagées en 2017 et 2018 ont, selon elles, créé un choc de confiance et commencent à porter leurs fruits. Il est donc important de maintenir le cap et de ne pas revenir sur des mesures bénéfiques pour l'économie française et l'investissement.

À titre d'exemple, il a été rappelé que la Suède a mis en place une *flat tax* dans les années 1990 et a supprimé l'équivalent de l'ISF en 2007, tout en protégeant son modèle social grâce à l'augmentation des revenus fiscaux. Cette situation perdure aujourd'hui. À l'inverse, depuis 1981 en France, les gouvernements successifs n'ont pas mené de politique économique et fiscale durable et la fiscalité sur les dividendes a changé sept fois en dix ans. Or toute perspective de modification est perçue comme une menace.

[1] Voir Paris Europlace-McKinsey (2017), « Brexit. An opportunity for the Paris financial center », mars.

L'audition de la CNCGP (Chambre nationale des Conseils en gestion de patrimoine) mentionne aussi le fait que si la réforme a apporté de la simplicité, l'instabilité génère toujours des difficultés de compréhension des règles chez leurs clients.

En outre, le contexte plaiderait contre un retour en arrière : il faudrait au contraire aller plus loin. L'idée étant de créer un environnement fiscal permettant de rattraper les écarts avec nos principaux concurrents.

CHAPITRE 6

PREMIERS ÉLÉMENTS CHIFFRÉS

1. L'observation des données statistiques ne permet pas de conclure sur l'impact de la réforme

La mise en place du PFU et la transformation de l'ISF en IFI sont susceptibles de modifier tant la trajectoire du patrimoine des ménages – au moins celle des plus fortunés – que sa composition (part de l'immobilier, des actifs financiers, etc.). Elles pourraient aussi modifier la trajectoire de nombreuses variables macroéconomiques, telles que l'investissement, le PIB, etc.

Cette partie mobilise les données de la statistique publique pour décrire l'état actuel et l'évolution passée de ces variables macroéconomiques.

Au moment de la publication du présent rapport, les comptes de patrimoine complets (financiers et non financiers) ne sont disponibles que jusqu'en 2017, la publication de l'année 2018 étant attendue d'ici la fin de l'année. Rien ne peut donc être dit de pertinent sur l'évolution du patrimoine des ménages (au niveau le plus agrégé) depuis l'implémentation de la réforme.

Sur les autres variables pour lesquelles on dispose d'informations plus fraîches, dans la plupart des cas, le recul temporel demeure trop faible pour détecter un impact de la réforme. En tout état de cause, il serait illusoire d'espérer quantifier l'impact réel de la réforme *via* un dispositif d'observation aussi fruste.

1.1. Poids du patrimoine immobilier dans le patrimoine des ménages

La diminution attendue de la part prise par le patrimoine immobilier dans le patrimoine total des ménages fortunés, concernés par la réforme, sera difficile à

appréhender au niveau macroéconomique. En effet, les données de comptabilité nationale, lorsqu'elles seront disponibles, ne permettront pas de distinguer entre catégories de ménages. Dès lors, si les ménages redevables de l'IFI décidaient de revendre certains de leurs biens immobiliers et que ceux-ci étaient rachetés par d'autres ménages, la valeur du patrimoine immobilier de l'ensemble des ménages serait inchangée, à moins que l'effet de ces réformes soit tel que les prix de l'immobilier s'en trouvent affectés. En fait, seule l'enquête patrimoine menée régulièrement par l'Insee auprès des ménages permettra de mesurer précisément l'évolution et la composition du patrimoine des ménages fortunés avant et après la réforme, ce d'autant qu'elle est désormais panélisée (une partie des ménages interrogés sont les mêmes d'une enquête à l'autre). Les données de l'enquête Patrimoine 2017-2018, recueillies juste au moment de la mise en œuvre de la réforme (interview de septembre 2017 à janvier 2018), seront disponibles d'ici la fin de cette année. L'enquête suivante sera sur le terrain à l'automne-hiver 2020-2021 et ses résultats seront disponibles fin 2022.

Par ailleurs, on peut signaler que l'année 2018 a été marquée par une stabilisation du nombre de ventes de logements anciens à un haut niveau (970 000 contre 968 000 en 2017 et 851 000 en 2016)[1]. Ce mouvement s'explique sans doute bien davantage par la dynamique propre du marché immobilier que par une vente de biens des assujettis à l'IFI ou d'un changement d'allocation d'actifs suite à la mise en place du PFU au profit d'investissements en valeurs mobilières.

1.2. L'analyse des flux annuels agrégés de placements financiers des ménages ne permet pas d'identifier l'impact de la réforme

Outre le fait que la réforme devrait accroître les rendements du patrimoine financier, la structure de ce dernier devrait également être modifiée par le renforcement de l'attractivité des titres au détriment des dépôts bancaires et la modification du rendement relatif entre instruments financiers. En particulier, toutes choses égales par ailleurs, le rendement des placements en actions (PEA détenu depuis au moins cinq ans) devrait s'améliorer relativement au rendement des placements en assurance-vie supérieurs à 150 000 euros (associés à une durée de contrat supérieure à huit ans)[2]. Ces évolutions devraient créer un environnement davantage propice au financement des entreprises par fonds propres (actions notamment).

[1] Source : SDES (service statistique du ministère du Logement et du Développement durable).

[2] Les PEA détenus depuis au moins cinq ans demeurent exonérés d'impôt sur le revenu (12,8 %) et ne sont soumis à l'impôt qu'au titre des prélèvements sociaux (17,2 %), comme cela était le cas avant

Mais l'impact de la réforme sur les flux financiers des ménages est là encore très difficile à observer sur données agrégées. Les flux de placements financiers des ménages ont certes atteint 113,6 milliards d'euros en 2018, un niveau supérieur de 18,5 milliards à celui de l'année 2017 (voir Tableau 18), mais la volatilité de ces flux est élevée et ce niveau reste inférieur à ceux observés en 2015 et 2016.

Tableau 18 – Flux annuels de placements financiers des ménages*, en milliards d'euros

	2014	2015	2016	2017	2018
Placements financiers**	**65,0**	**123,1**	**120,2**	**95,1**	**113,6**
Numéraire et dépôts	25,0	45,0	56,2	66,6	67,4
Titres, assurance-vie	40,0	78,0	64,0	28,5	46,3
Titres de créance détenus directement	*-10,4*	*-5,5*	*-1,1*	*-6,2*	*-4,7*
Titres de créance détenus indirectement (OPC non monétaires)	*-1,4*	*-9,0*	*-11,2*	*-7,3*	*-8,0*
Actions et autres participations détenues directement	*6,9*	*27,7*	*44,7*	*9,4*	*18,1*
Actions détenues indirectement (OPC non monétaires)	*-3,5*	*-7,1*	*-12,4*	*-0,8*	*-18,1*
OPC monétaires	*-4,3*	*3,3*	*-3,1*	*-1,8*	*-1,3*
Assurance-vie	*50,0*	*48,4*	*40,4*	*28,6*	*51,0*
dont assurance-vie en unités de compte	*6,5*	*16,1*	*13,0*	*21,9*	*17,0*
Fonds immobiliers	*0,5*	*-1,4*	*3,2*	*1,2*	*2,0*
Autres	*2,2*	*21,6*	*3,5*	*5,5*	*7,4*

* Particuliers, entreprises individuelles et ISBLSM.

** Sont exclus les placements divers nets (provisions techniques d'assurance-dommages, autres comptes à recevoir ou à payer).

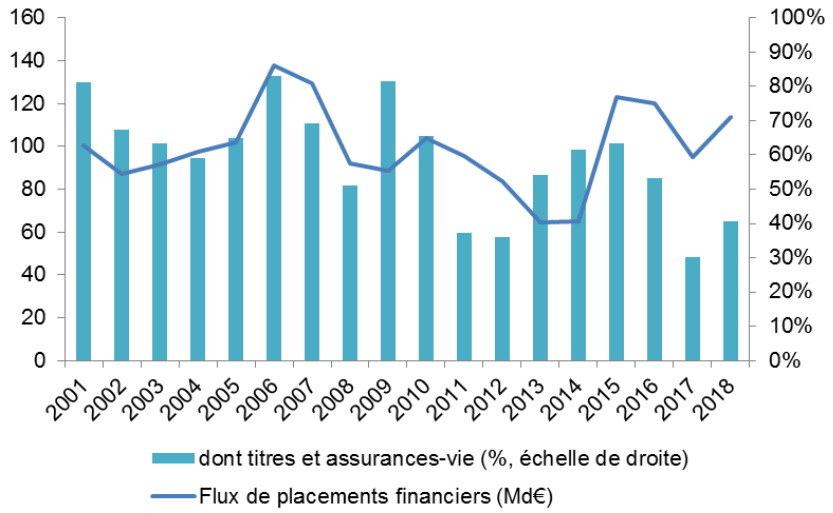
Source : Banque de France

De même, les placements en titres et assurance-vie ont représenté un peu plus de 40 % des flux totaux de placements financiers des ménages en 2018 (voir Graphique 13), en hausse de près 11 points de pourcentage par rapport à 2017. Symétriquement, les placements en numéraire et dépôts ont représenté un peu moins de 60 % des flux totaux, en baisse de près de 11 points. Mais la part des titres et assurance-vie dans les flux de placements financiers des ménages reste relativement faible si on en juge sur moyenne période : elle était de l'ordre de 60 % en 2014 et 2015. D'ailleurs, en stock, la part des titres et assurance-vie dans le

la réforme. La fiscalité à la sortie sur les placements en assurance-vie supérieurs à 150 000 euros et détenus depuis au moins huit ans a en revanche été révisée à la hausse. Cela ne concerne que la fraction du capital investi supérieure à 150 000 euros. Pour les assurés ayant une assurance-vie d'un montant inférieur à 150 000 euros, les règles d'imposition à la sortie restent identiques en cas de détention du contrat depuis au moins huit ans et sont plus favorables en cas de durée de détention inférieure à huit ans qu'avant la mise en place du PFU.

patrimoine financier brut des ménages a légèrement diminué sur 2018, de 70,4 % à 68,8 % (effets de valorisation compris).

Graphique 13 – Flux annuels de placements financiers des ménages



Note : sont inclus particuliers, entreprises individuelles et ISBLSM. Sont exclus les placements divers nets (provisions techniques d'assurance-dommages, autres comptes à recevoir ou à payer).

Source : Banque de France

Tout cela ne prouve à vrai dire rien : en réalité, au niveau agrégé, les montants d'épargne et les décisions de placements des ménages sont susceptibles d'avoir évolué sous l'influence de bien d'autres facteurs que la réforme de la fiscalité du capital : perception des risques politiques et économiques, anticipations de rendement sur les différents produits liés à l'évolution de la réglementation (par exemple, l'absence de revalorisation du taux d'intérêt du livret A depuis le 1er août 2015), évolution de la politique monétaire et des marchés financiers. C'est ainsi que les marchés d'actions aux États-Unis et en zone euro ont connu un fort recul fin 2018, affichant une performance négative après trois années de hausse. Sur les marchés obligataires, les taux longs ont baissé sur la deuxième moitié de l'année, dans un contexte de volatilité exacerbée et de taux à court terme très bas. Par ailleurs, dans un environnement caractérisé par des taux d'intérêt proches de zéro, l'impact de la fiscalité sur les revenus d'intérêts est moindre, de toute façon.

1.3. L'observation des données de financement des SNF et d'IDE ne permet pas de conclure sur l'impact de la réforme

Le financement des sociétés non financières semble lui aussi avoir été peu affecté par les réformes mises en œuvre en 2018. Il reste marqué par une forte progression des crédits bancaires et des émissions de titres de dettes (+98,2 milliards d'euros en 2018, après +78,2 milliards en 2017, voir Tableau 19), alors que les émissions nettes d'actions et d'autres participations marquent le pas (-10,6 milliards contre +10,0 milliards en 2017).

Au-delà, les réformes de la fiscalité du capital ont pu renforcer l'attractivité internationale des entreprises françaises. Les flux d'investissement directs étrangers en France se sont élevés à 47,7 milliards d'euros en 2018, dépassant le record de 2017 (44,1 milliards)[1]. Toutefois, d'autres effets pourraient expliquer ces dynamiques (sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, réformes du marché du travail, etc.).

Tableau 19 – Compte financier des sociétés non financières, en milliards d'euros

	Flux annuels	
	2017	**2018**
Placements financiers*	57,2	-8,0
Numéraire et dépôts	54,4	30,3
Titres	4,7	-25,8
Titres de créance	7,9	-1,3
OPC monétaires	-18,4	-15,6
OPC non monétaires	15,2	-8,9
Autres prêts nets**	-1,8	-12,5
Flux de dette	88,2	87,6
Emprunts bancaires	57,0	68,8
Titres de créance	21,2	29,4
Actions et autres participations nettes***	10,0	-10,6

* Sont exclus les placements divers nets qui regroupent les opérations financières non reprises dans ce tableau.

** Principalement prêts et emprunts transfrontaliers intra-groupe.

*** Y compris investissements directs (capital social et bénéfices réinvestis).

Source : Banque de France

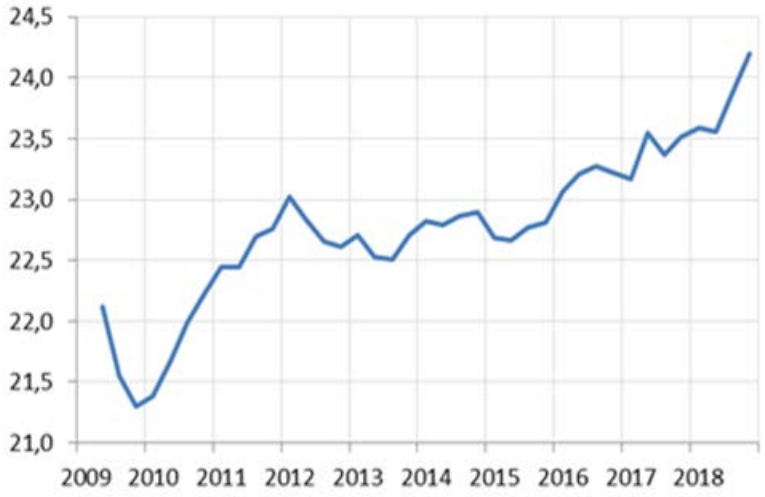
[1] Source : Banque de France.

1.4. Un net rebond des dividendes perçus par les ménages, qui n'a pas obéré la capacité d'investir des SNF

L'agrégat sur lequel on détecte sans doute un impact de la réforme concerne les dividendes reçus par les ménages, qui connaissent une très forte progression en 2018, après une chute de même ampleur en 2012-2013 au moment où la fiscalité des dividendes s'est trouvée alourdie par la mise au barème de l'IR (mouvement inverse de la réforme actuelle) (voir section 1.2 chapitre 7).

En outre, l'accroissement de versement de dividendes aux ménages résidents en 2018 ne semble pas s'être réalisée au détriment de l'investissement des entreprises, puisque leur taux d'investissement a continué de progresser dans le même temps (voir Graphique 14). Le recul temporel reste toutefois trop limité pour en tirer des conclusions fermes, et d'autres types de travaux, sur données microéconomiques, sont nécessaires pour établir l'effet causal de la réforme tant sur les dividendes que sur l'investissement.

Graphique 14 – Taux d'investissement des entreprises (FBCF/VA des SNF)



Source : Comptes nationaux trimestriels, comptes d'agents

1.5. En conclusion, des effets qui resteront difficilement observables à partir des seules données macroéconomiques

Si les données agrégées disponibles ne permettent pas de mettre en évidence un impact significatif des réformes de la fiscalité du capital sur le patrimoine des ménages et le financement des entreprises, on ne peut pas pour autant conclure à l'absence d'effet.

D'abord parce que les données disponibles aujourd'hui sont des données provisoires, susceptibles donc d'être révisées. Ensuite parce que les effets des réformes sont attendus sur un horizon temporel plus long. Par exemple, l'exclusion des valeurs mobilières de la taxation du capital consécutive à la transformation de l'ISF en IFI pourrait davantage désavantager les placements immobiliers à venir que provoquer une vente massive de biens déjà acquis. Les effets sur les choix patrimoniaux des ménages et le financement des entreprises ne seront donc probablement pleinement perceptibles que plusieurs années après la mise en œuvre de la réforme. Ce d'autant que les mouvements de réallocations d'actifs peuvent être retardés si les agents économiques doutent de la pérennité des mesures prises. Le débat sur la légitimité de la réforme de l'ISF, relancé durant l'année 2018, a pu conduire à lui seul à retarder certains mouvements.

Enfin parce que les effets de la réforme concernent prioritairement un sous-ensemble de ménages et d'entreprises. Dans ce cas, l'impact ne peut être appréhendé qu'à travers l'analyse de données plus granulaires. C'est pourquoi on privilégie ce type d'approche dans la suite du rapport.

2. La taxation des patrimoines et des revenus, avant et après la réforme

Cette section présente une analyse statistique inédite sur le montant des impôts sur le revenu et sur la fortune que payaient les contribuables avant la réforme de 2018, selon la position qu'ils occupaient sur l'échelle des revenus et sur l'échelle des patrimoines[1]. De premiers éléments du même type sont ensuite présentés sur 2018, une fois l'ISF remplacé par l'IFI. Cette section répond en particulier en détail à deux questions :

- Où se situent sur l'échelle des revenus les contribuables assujettis à l'ISF, à l'IFI, et les contribuables déclarant de hauts revenus financiers ?
- Quel est le taux apparent d'imposition du revenu lorsqu'on s'élève sur l'échelle des revenus ? Quel est le taux apparent d'imposition du patrimoine lorsqu'on s'élève sur l'échelle des patrimoines ?

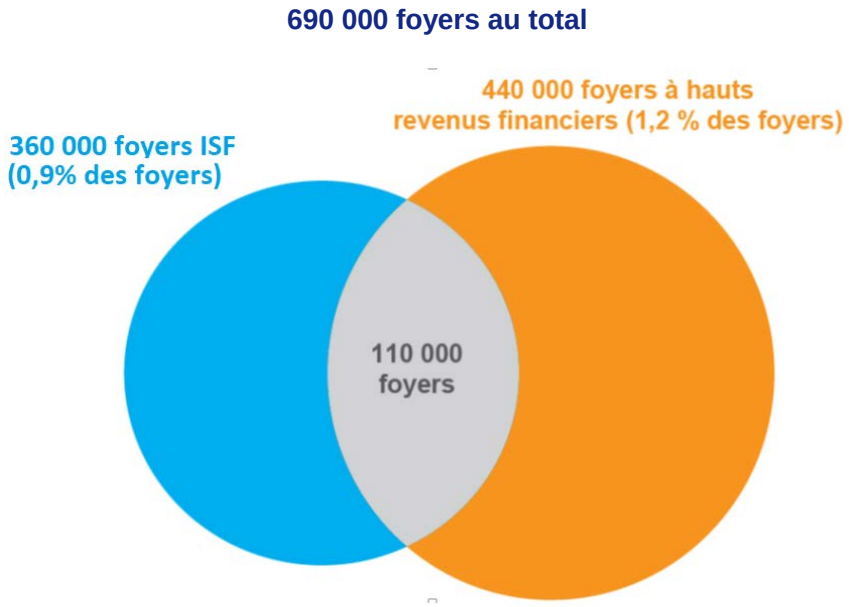
[1] Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre du Programme d'investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPx-17 (Centre d'accès sécurisé aux données, CASD).

Dans toute la suite de cette section, pour décrire l'échelle des revenus, on classe les foyers fiscaux par décile, centile, millile et dix-millile de revenu déclaré. Les 10 % des foyers aux plus hauts revenus hormis le top 1 % sont qualifiés de foyers « à revenus intermédiaires » (correspondant à un revenu fiscal de référence par part compris entre 28 000 et 70 000 euros en 2017). Les foyers du top 1 % hormis le top 0,1 % sont qualifiés de foyers « aisés » (correspondant à un revenu fiscal de référence par part compris entre 70 000 et 205 000 euros). Les foyers du top 0,1 % hormis le top 0,01 % sont qualifiés de « très aisés » (correspondant à un revenu fiscal de référence par part compris entre 205 000 et 760 000 euros). Enfin les foyers appartenant au top 0,01 % (soit 3 800 foyers) sont « les plus aisés ».

2.1. Qui sont les contribuables à l'ISF et les contribuables à hauts revenus financiers ?

La fiscalité du capital ne concerne qu'un nombre limité de foyers fiscaux. En 2017, sur les 38 millions de foyers fiscaux, 360 000, soit environ 0,9 % d'entre eux, ont déclaré un patrimoine taxable à l'ISF, et 440 000, soit environ 1,2 %, ont déclaré des hauts revenus financiers. Ces deux catégories de contribuables ne coïncident qu'en partie (voir Schéma 1) : seuls 110 000 foyers tombent dans les deux catégories (soit un tiers des foyers ISF et moins d'un quart des hauts revenus financiers).

Schéma 1 – Foyers à hauts revenus financiers et foyers ISF en 2017



Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

Sans surprise, on observe une corrélation forte entre détention de patrimoine et niveau de revenu : moins de 15 % des foyers du premier décile de revenu[1] déclarent au moins un euro de revenus financiers, contre environ 60 % aux alentours du neuvième décile, et plus de 90 % pour les 0,1 % très aisés. Les revenus fonciers – moins fréquents que les revenus financiers – augmentent eux aussi avec le revenu : moins d'un foyer sur cinq en déclare au niveau du neuvième décile de revenu, contre six sur dix au sein des 0,1 % très aisés.

Les plus hauts revenus déclarent donc plus souvent que les autres contribuables des revenus financiers, fonciers, ou encore un patrimoine taxable à l'ISF. La distribution par quantiles de revenus des foyers à hauts revenus financiers et redevables ISF est remarquablement proche : pour les neuf premiers déciles de revenu, moins de 5 % sont dans l'un de ces cas. La proportion de foyers ISF et celle de foyers à hauts revenus financiers s'élève à 20 % environ à partir du dernier centile de revenus, dépasse les 50 % au sein des 0,1 % des foyers très aisés, pour atteindre les 75 % au sein des plus aisés, c'est-à-dire les 3 800 foyers constituant le top 0,01 %.

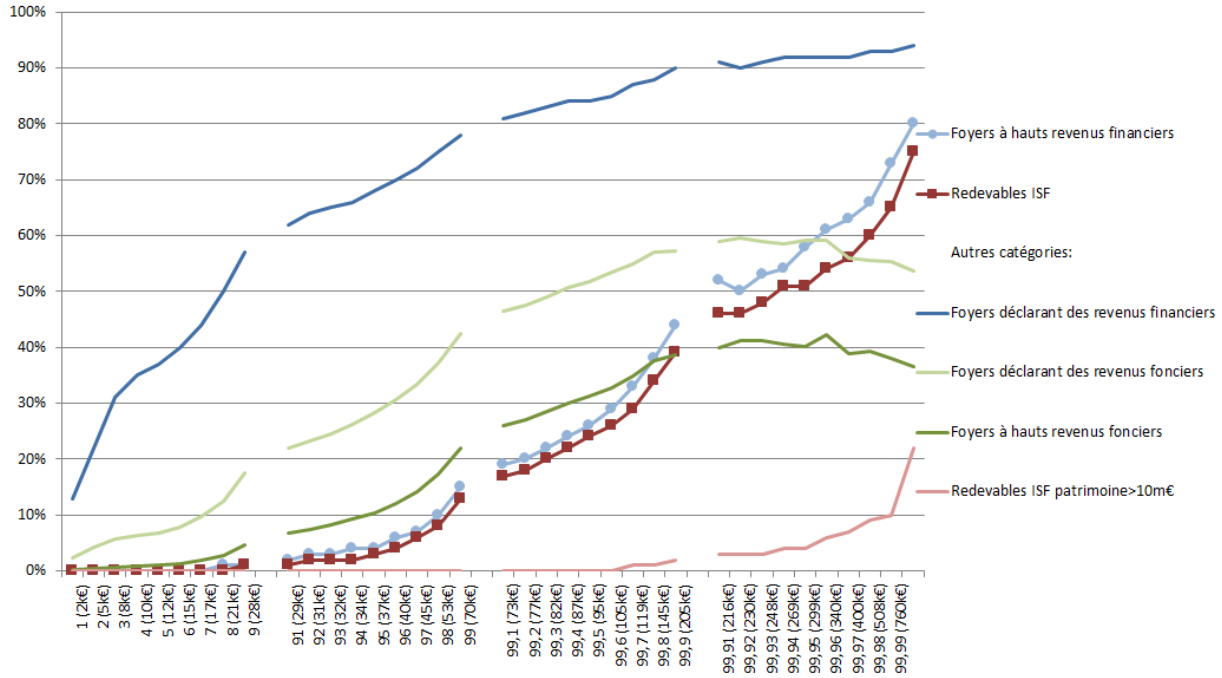
Les foyers déclarant plus de 10 millions d'euros à l'ISF se retrouvent quant à eux presque exclusivement parmi le top 0,1 % des revenus.

En comparaison, les foyers à hauts revenus fonciers[2] sont moins concentrés : ils sont deux fois moins nombreux au niveau du top 0,01 % que les foyers ISF ou à hauts revenus financiers, alors qu'ils sont légèrement plus nombreux en moyenne au sein du dernier centile.

Si revenus et patrimoines sont nettement corrélés, la relation n'est ni mécanique ni systématique. Plus de 20 % des foyers aisés ne déclarent aucun revenu financier, et 25 % des plus aisés ne sont pas assujettis à l'ISF (parce que leur patrimoine net taxable est inférieur à 1,3 million d'euros au 1er janvier 2017).

[1] Dans l'ensemble de cette section 2, on désigne par « foyers du nième quantile », les foyers compris entre le n-1ème et le nème quantile.
[2] Définis comme les foyers déclarant plus de 10 000 euros de revenus fonciers.

Graphique 15 – Proportion de foyers déclarant des revenus du capital ou un patrimoine taxable à l'ISF en 2017, par quantile de revenu



Lecture : au sein des 0,01 % des foyers les plus aisés, 75 % sont redevables à l'ISF.

Note : taux d'imposition moyen non significatifs sous le premier décile de revenu.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

Encadré 5 – Sources et méthodologie

L'analyse est basée sur les fichiers exhaustifs de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de solidarité sur la fortune des années fiscales 2011 à 2017, ainsi que de l'impôt sur la fortune immobilière en 2018, mis à disposition par la DGFiP et accessibles aux chercheurs sur le CASD depuis juillet 2019. Les analyses portent sur les revenus, le patrimoine déclaré et les impôts payés sur une seule année. Grâce à un identifiant crypté unique par foyer, nous rapprochons les revenus et le patrimoine déclarés lors d'une même année fiscale. Les données 2017 rapprochent donc les revenus perçus en 2016 du patrimoine déclaré à l'ISF au 1er janvier 2017. Outre que cette approche a plus de sens d'un point de vue économique (les revenus perçus sur une année et non consommés s'ajoutent au patrimoine de l'année suivante), elle fait également sens d'un point de vue fiscal, puisque l'ISF à payer une année n est plafonné en fonction des revenus, des contributions sociales et de l'impôt sur le revenu de l'année n-1.

Les données croisées IR/ISF excluent les foyers non-résidents fiscaux en France. Les analyses portant sur les foyers ISF uniquement concernent l'ensemble des

foyers, qu'ils soient résidents ou non. Les analyses sont menées à la maille du foyer fiscal.

Le niveau de revenu des foyers fiscaux retenu dans l'étude est le revenu fiscal de référence (RFR)[1] par contribuable ou « part fiscale ». Cette mesure fait sens d'un point de vue fiscal, puisque le barème de l'impôt sur le revenu tient compte du nombre de parts au sein du foyer. La notion de RFR par part fiscale ne doit pas être confondue avec le revenu par unité de consommation, mesuré à l'échelle du ménage, qui est traditionnellement utilisé dans la littérature sur la distribution des revenus et des niveaux de vie. Elle a l'avantage de permettre de classer les foyers fiscaux selon un niveau de revenu qui tient compte de la structure du foyer : ainsi, par exemple un célibataire avec un RFR de 25 000 euros et un couple marié avec un RFR de 50 000 euros ont le même revenu dans notre analyse.

Les quantiles de revenus par part sont construits en pondérant chaque foyer fiscal par le nombre de parts fiscales qui le constituent. Un foyer avec deux enfants a donc un poids trois fois plus élevé qu'un célibataire dans la distribution des revenus par parts. Les taux d'imposition au sein de chaque quantile sont calculés en revanche sans tenir compte des pondérations puisque l'impôt à payer est calculé au niveau du foyer.

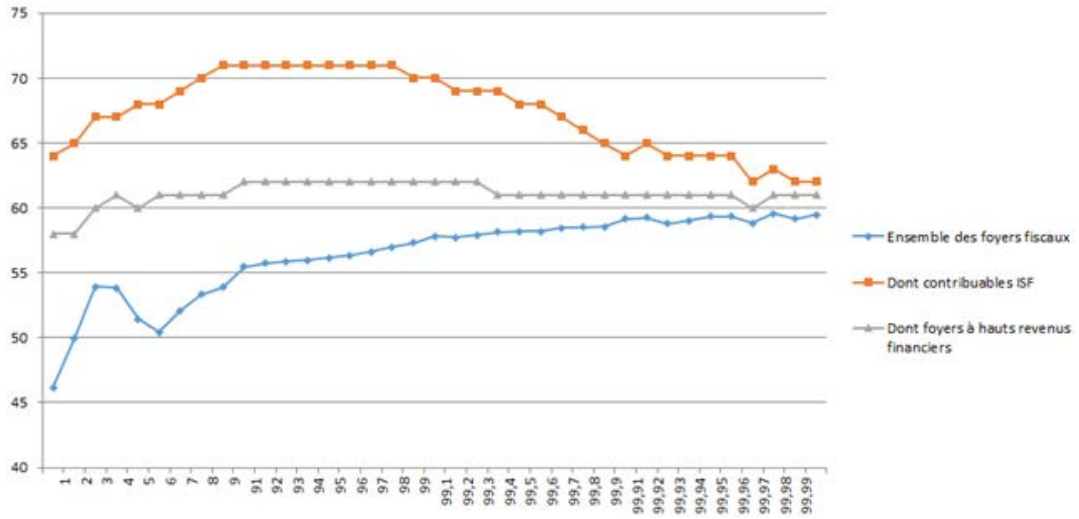
Contrairement au revenu, le niveau de patrimoine est mesuré par foyer sans correction du nombre de parts, car le barème de l'ISF/IFI s'applique sur ce montant (un célibataire et un couple disposant de 2 millions d'euros de patrimoine net taxable paient le même taux au barème).

Le niveau d'impôt sur le revenu payé par le foyer correspond à l'IR à payer à la DGFiP (incluant l'impôt prévu par le barème, les prélèvements libératoires, et les divers réductions et crédits d'impôt), auquel sont ajoutés le crédit d'impôt sur les revenus de l'étranger et le crédit d'impôt égal au prélèvement forfaitaire non libératoire (mis en place depuis 2013). Cette définition prend donc en compte l'ensemble des prélèvements (en France et à l'étranger) sur le revenu à l'exception des contributions sociales. Elle permet une comparabilité du taux d'imposition entre niveaux de revenus (les hauts revenus étant susceptibles de payer une partie de leur impôt à l'étranger), et dans le temps.

[1] Ensemble comprenant les revenus d'activité (après abattement de 10 % ou aux frais réels), les autres revenus imposables, un certain nombre de revenus non imposables, minoré de certains abattements spécifiques (liés à l'âge, l'invalidité notamment), permettant de mesurer plus finement la situation économique du foyer.

La détention de patrimoine est par ailleurs corrélée à l'âge. L'âge des individus percevant de hauts revenus financiers est de 64 ans en moyenne en 2017, celui des contribuables à l'ISF de 69 ans, celui de l'ensemble des contribuables de 52 ans. L'âge des contribuables ISF varie fortement selon leur niveau de revenu (voir Graphique 16). Les contribuables à l'ISF ont 71 ans en moyenne lorsqu'ils disposent de revenus intermédiaires (situés entre le neuvième décile et le quatre-vingt dix-neuvième centile), et 63 ans quand ils sont très aisés. Ce constat est valable dans une moindre mesure pour les contribuables à hauts revenus financiers (62 ans pour les revenus intermédiaires, 61 pour les très aisés).

Graphique 16 – Âge moyen des contribuables, par niveau de revenu et type de foyer



Lecture : au sein des 0,01 % des foyers les plus aisés, les déclarants principaux des foyers à hauts revenus financiers ont en moyenne 61 ans.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

2.2. À quels taux sont imposés les revenus des contribuables ISF ou à hauts revenus financiers

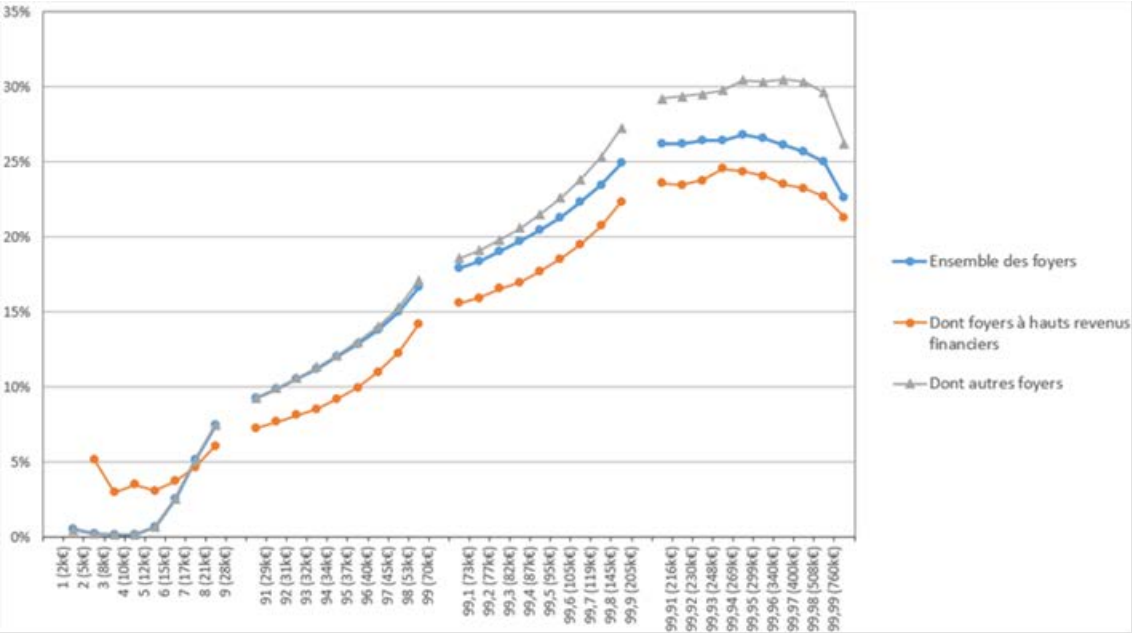
Imposition au titre de l'IR

Parce qu'ils disposent de revenus élevés et que le barème de l'IR est progressif, les contribuables ISF paient sensiblement plus d'IR que le restant de la population en proportion de leurs revenus : 9 % pour les hauts revenus financiers, 14 % pour les contribuables ISF, contre 3 % pour l'ensemble des contribuables. En revanche, à revenu déclaré comparable, les contribuables à l'ISF ne paient pas plus d'IR que les autres foyers, et les foyers à hauts revenus financiers sont relativement moins taxés.

Un paradoxe (apparent) qui s'explique par l'existence d'abattements spécifiques (dividendes et plus-values)[1].

Dans ce contexte, il est pertinent de se demander quel est le taux d'imposition effectif des revenus des détenteurs de patrimoine (au titre de l'IR) en 2017, par niveau de revenu et type de foyer (voir Graphique 17). Premiers constats : au sein des très hauts revenus, on observe un écart de 5 points entre le taux d'imposition des foyers sans revenus financiers (30 % d'IR) et celui des foyers qui en perçoivent (25 %). Pour les foyers ne déclarant pas de revenus financiers, le taux d'imposition est croissant avec le revenu, sauf pour les foyers faisant partie des 0,01 % les plus aisés.

Graphique 17 – Taux d'imposition moyen du revenu en 2017 au titre de l'impôt sur le revenu



Lecture : le taux d'imposition des revenus au titre de l'IR des 0,01 % des foyers les plus aisés s'établit à 22,5 % en 2017.

Note : taux d'imposition moyen non significatifs sous le premier décile de revenu.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

[1] Ces constats ne tiennent pas compte des prélèvements sociaux, qui sont plus élevés pour les revenus financiers et les revenus fonciers (15,5 % en 2017) que pour les autres types de revenus (8 % ou moins hors cotisations sociales), ni de l'IS qui constitue un prélèvement sur les revenus des actionnaires. La prise en compte de ces autres prélèvements rehausserait le taux apparent d'imposition des revenus du capital et des revenus fonciers. Cependant, les revenus d'activité font également l'objet de cotisations sociales, si bien qu'une analyse tenant compte de l'ensemble des prélèvements obligatoires rend beaucoup plus complexe l'exercice de comparaison de la taxation des différents types de revenus.

Plus généralement, sur l'ensemble des foyers, le taux moyen d'imposition augmente avec le niveau de revenu… jusqu'à un certain seuil, au-delà duquel la progressivité de l'IR s'inverse. Nul jusqu'à la médiane des revenus, le taux d'imposition dépasse 17 % à partir du dernier centile (les ménages aisés) et 25 % au-delà du dernier millile (les ménages très aisés). Il atteint son maximum à 27 %, au seuil des 0,05 % des foyers les plus aisés. Au-delà de ce seuil en revanche, il plafonne, avant de décliner, pour atteindre 22 % pour les 0,01 % des foyers les plus aisés par exemple. Ce phénomène s'explique notamment par l'existence d'abattements sur les revenus financiers (dividendes ou plus-values), qui constituent une plus grande proportion des très hauts revenus.

Entre 2011 et 2017, l'augmentation des taux d'imposition à l'IR a été plus importante pour les foyers à hauts revenus financiers, notamment dans le haut de la distribution (voir Graphique 18)[1]. Aux alentours du seuil des 0,1 % des revenus les plus élevés, les foyers déclarant des revenus financiers ont vu leur taux d'imposition augmenter de 4,5 points, contre 1,5 point pour les autres contribuables de revenu équivalent. La barémisation des revenus financiers[2] a certainement contribué à ce rééquilibrage, mais d'autres réformes intervenues entre 2011 et 2017 ont pu jouer un rôle dans cette augmentation : plafonnement du quotient familial, plafonnement des réductions d'impôt, désindexation du barème sur l'inflation notamment.

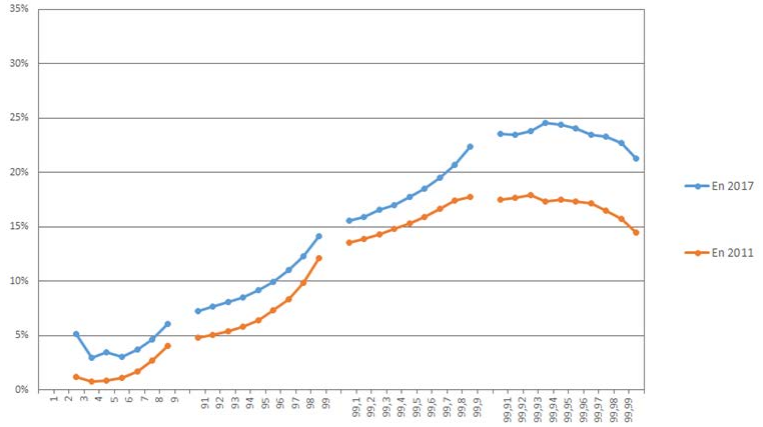
Globalement, entre 2011 et 2017 l'imposition sur le revenu est devenue plus progressive (voir Graphique 18c). Cette augmentation est clairement concentrée sur les foyers à hauts revenus financiers. Quasi inchangés jusqu'au huitième décile de revenu, les taux d'imposition *tous foyers fiscaux confondus* ont augmenté d'environ 1 point pour les foyers à revenus intermédiaires, de 1 à 3 points pour les foyers aisés et de 7 points pour les très aisés.

[1] Les analyses présentées ici concernent l'impôt sur le revenu uniquement et ne tiennent pas compte du relèvement du taux de prélèvements sociaux sur les revenus du capital et les revenus fonciers de 12,5 % à 15,5 % sur la période.

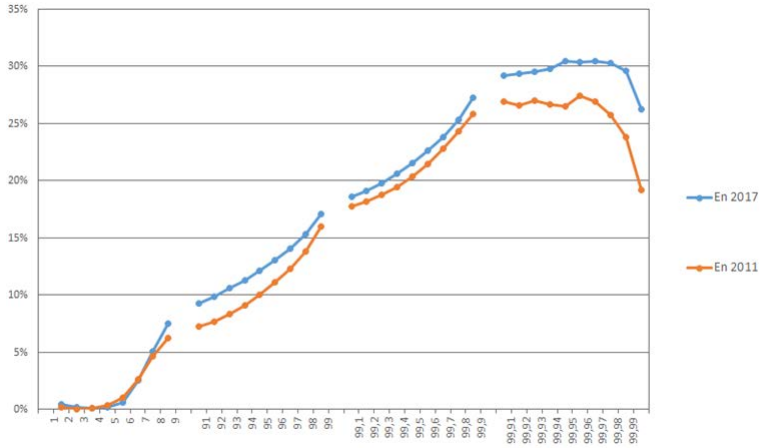
[2] À partir de 2013, les revenus financiers qui faisaient l'objet de prélèvements libératoires (à des taux variables) sont intégrés aux revenus taxables au barème progressif de l'IR.

Graphique 18 – Évolution du taux effectif d'imposition des revenus* au titre de l'IR entre 2011 et 2017, par quantile de revenu et type de foyer

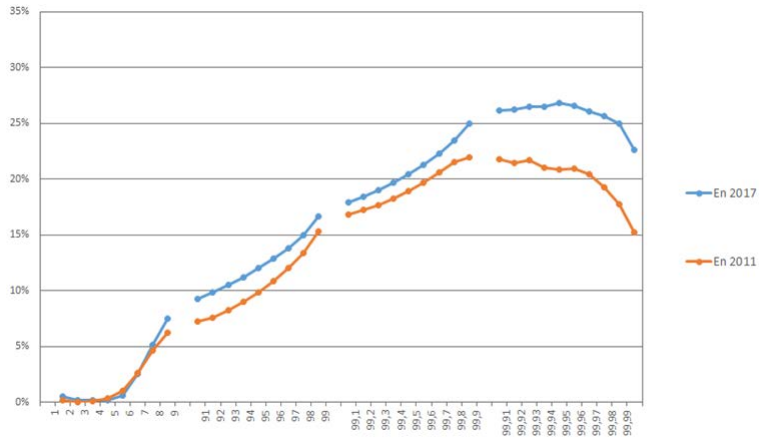
18a – Foyers à hauts revenus financiers



18b – Autres foyers



18c – Ensemble des foyers fiscaux



* Revenus hors plus-values immobilières, impôt hors prélèvement forfaitaire sur les plus-values immobilières (données indisponibles en 2011).

Lecture : le taux d'imposition moyen des foyers à hauts revenus financiers faisant partie des 0,01 % les plus aisés est de 14,5 % en 2011 et de 21,3 % en 2017.

Note : taux d'imposition moyen non significatifs sous le premier décile de revenu.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

Taux d'imposition « apparent » du revenu, au titre de l'IR et de l'ISF en 2017

Quoique l'IR acquitté dépasse largement l'ISF au sein des hauts revenus et que l'ISF ne soit pas un impôt sur le revenu, l'ISF contribue indirectement à augmenter la progressivité de l'imposition des revenus du fait de la corrélation entre revenus et patrimoines. De là l'intérêt d'analyser la taxation des revenus des différents types de contribuables au titre de l'IR et de l'ISF. Considéré sur l'ensemble des foyers, l'ISF est un impôt progressif sur le revenu (voir Graphique 19a), comme l'IR. Le taux d'imposition apparent au titre de l'ISF seul est négligeable en dessous du neuvième décile de revenu, tout simplement parce qu'une très faible proportion des contribuables est redevable de l'ISF à ces niveaux de revenu. 15 % des recettes de l'ISF proviennent néanmoins de foyers qui se situent dans les huit premiers déciles de revenu. Le taux d'imposition apparent à l'ISF croît ensuite avec le revenu, mais, même au sein des quantiles les plus élevés de revenu, l'imposition des revenus au titre de l'ISF reste sept fois plus faible en moyenne qu'au titre de l'IR (25 % contre 3,5 %).

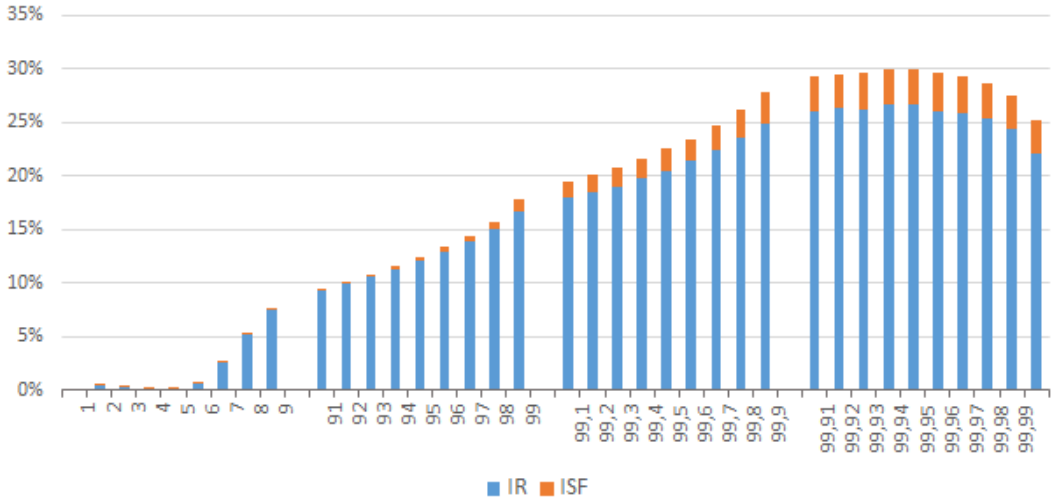
Pour les seuls contribuables à l'ISF, le taux apparent d'imposition baisse avec le revenu : il dépasse 20 % pour les rares foyers redevables situés en dessous de la médiane des revenus, il descend à moins de 15 % aux alentours du neuvième décile de revenu, puis à moins de 5 % au seuil des 0,1 % très aisés (voir Graphique 19b). Au sein des hauts revenus payant l'ISF, le taux apparent d'imposition ISF + IR monte jusqu'à près de 35 %, alors qu'il est de 27 % en moyenne pour l'ensemble des contribuables ISF. Enfin, à revenu équivalent, les foyers à hauts revenus financiers paient plus d'ISF que les autres foyers, ce qui tend à égaliser le taux d'imposition IR+ISF entre les deux catégories (voir Graphiques 19c, 19d et 20)[1].

Par ailleurs, les taux d'imposition apparents des revenus (IR+ISF) ont augmenté entre 2011 et 2017, principalement du fait de la hausse de l'IR, le taux d'imposition apparent au titre de l'ISF étant resté, lui, relativement stable sur la période.

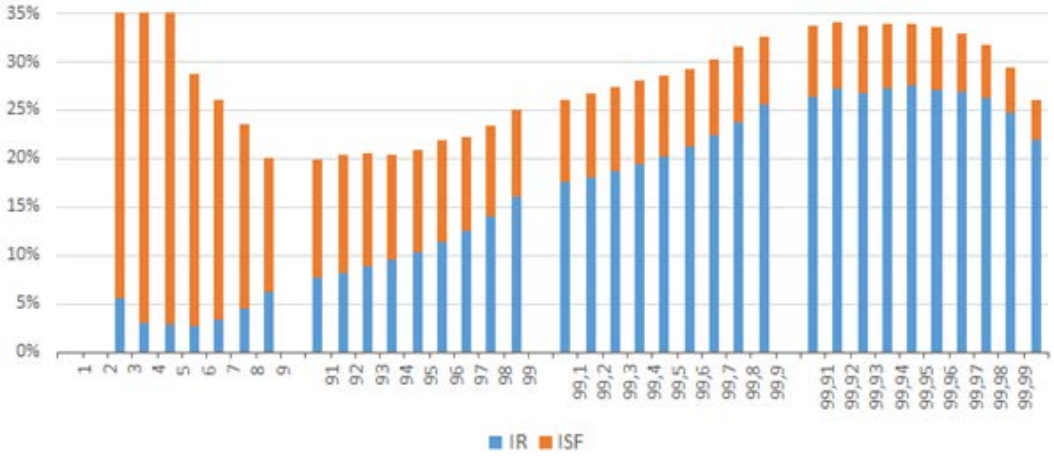
[1] La prise en compte des prélèvements sociaux, plus élevés sur les revenus du capital que sur les revenus d'activité, contribuerait à rehausser encore le taux d'imposition des foyers à hauts revenus financiers.

Graphique 19 –Taux d'imposition moyen apparent du revenu, au titre de l'IR et de l'ISF en 2017, par quantile de revenu

19a – Ensemble des foyers fiscaux

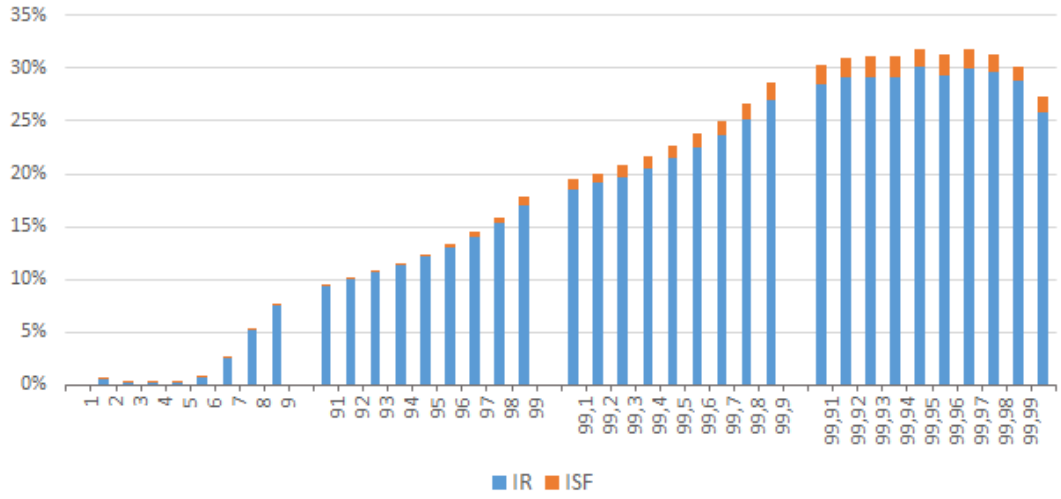


19b – Dont déclarants ISF



19c – Foyers à hauts revenus financiers

19d – Dont foyers sans hauts revenus financiers

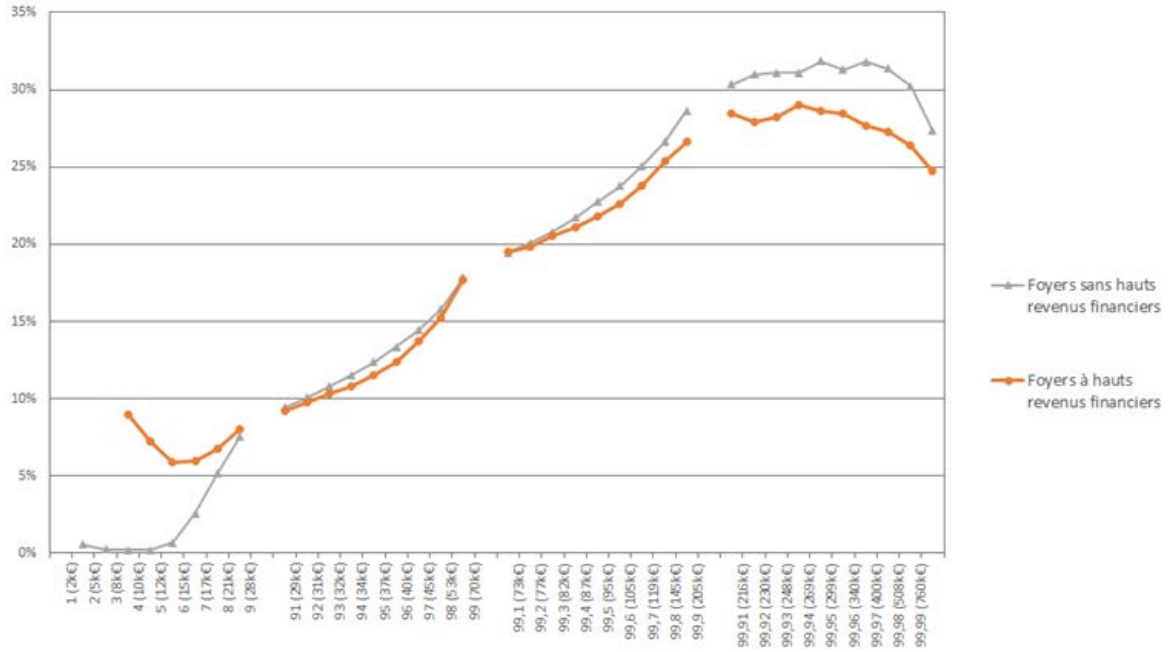


Lecture de la figure b : le taux d'imposition moyen apparent du revenu au titre de l'ISF et de l'IR des foyers redevables à l'ISF et faisant partie des 0,01 % des foyers fiscaux les plus aisés, est de 26 %.

Note : taux d'imposition moyen non significatifs pour certains déciles de revenu. Jusqu'au 5e décile de revenu, l'ISF représente en moyenne plus de 35 % des revenus.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

Graphique 20 – Taux d'imposition global ISF+IR par niveau de revenu, selon que le foyer déclare ou non des revenus du capital en 2017



Lecture : l'IR et l'ISF représentent 25 % des revenus des foyers à hauts revenus faisant partie des 0,01 % les plus aisés.

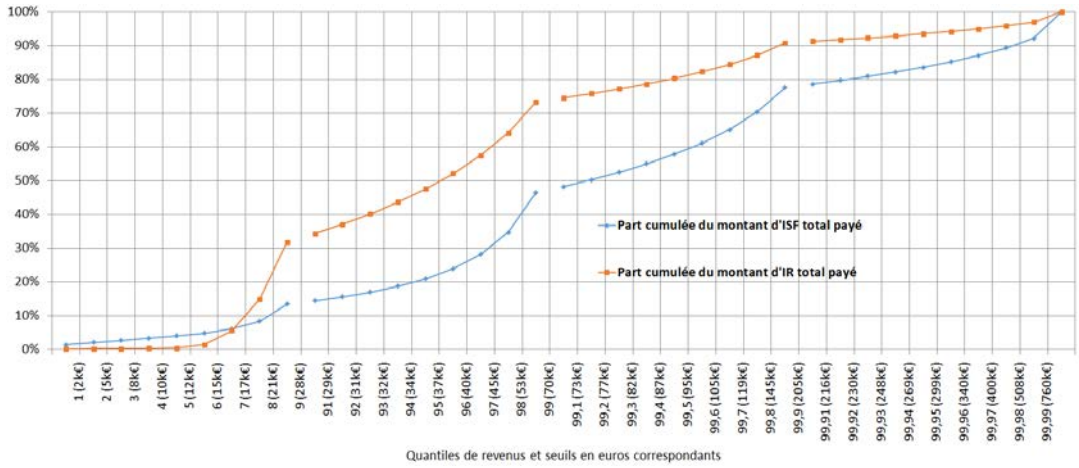
Note : taux d'imposition moyen non significatifs sous les premiers déciles de revenu.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

Encadré 6 – Répartition des recettes de l'IR et de l'ISF par niveau de revenu en 2017

Le graphique 21 présente la répartition des recettes de l'impôt sur le revenu et de l'ISF entre quantiles de revenus. Les recettes de l'ISF sont beaucoup plus concentrées dans le haut de la distribution que celles de l'IR puisque les 1 % des foyers les plus aisés représentent 25 % de l'impôt sur le revenu et 50 % de l'ISF. Néanmoins, une partie non négligeable des recettes de l'ISF provient des foyers à revenus faibles ou intermédiaires : les foyers situés sous la médiane représentent 5 % des recettes de l'ISF (contre moins de 1 % de l'IR) et 15 % des recettes proviennent des foyers situés sous le neuvième décile de revenu.

Graphique 21 – Répartition des montants perçus d'ISF et d'IR selon le niveau de revenu



Lecture : 15 % de l'ISF est payé par des foyers situés sous le 9e décile de revenu, 47 % par des foyers situés sous le 99e centile de revenu.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

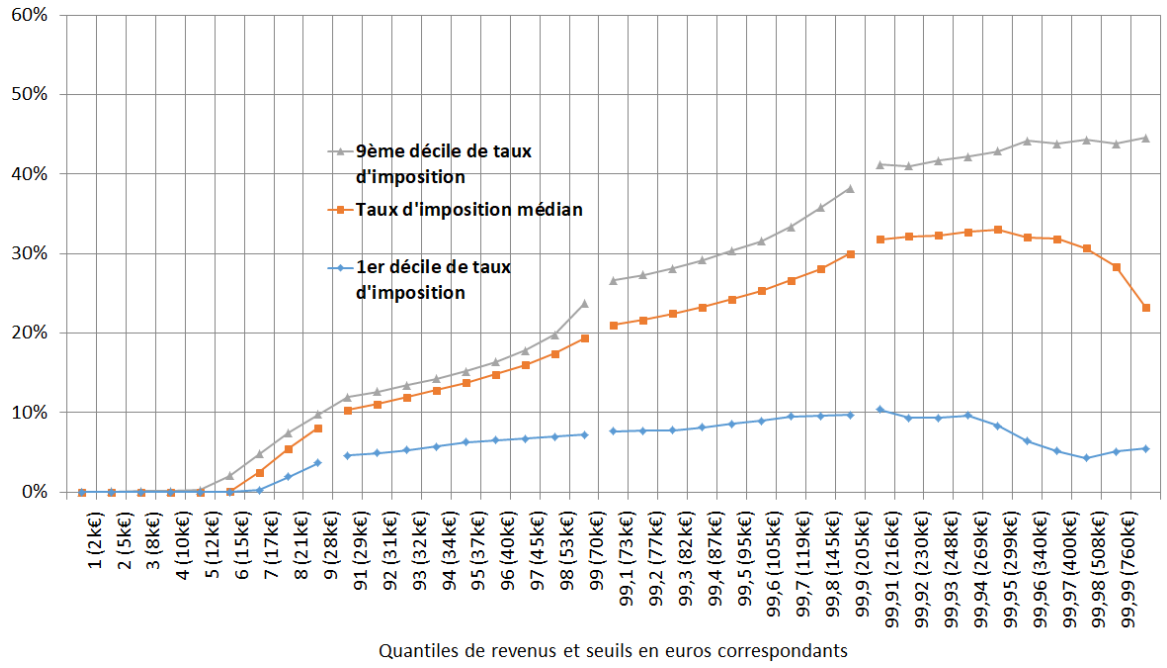
Une hétérogénéité importante des taux apparents d'imposition, à revenu donné

Même si l'IR et l'ISF sont globalement progressifs, deux foyers de revenus comparables peuvent présenter des taux effectifs d'imposition dissemblables du fait de différences dans la composition des foyers et des revenus déclarés, ainsi que de l'existence de nombreux dispositifs d'exonération. En fait, cette hétérogénéité des taux d'imposition au sein d'un quantile de revenu augmente même avec le niveau de

revenu (voir Graphique 22)[1]. Au-dessus du neuvième décile, quel que soit le niveau de revenu, 10 % des foyers paient un taux apparent d'imposition IR+ISF inférieur à 10 %. Le taux d'imposition des 10 % des foyers les plus taxés au sein de chaque catégorie est quant à lui fortement croissant. L'hétérogénéité est maximale au sein des 0,1 % très aisés, où 10 % des foyers paient plus de 43 % d'impôt, et 10 % moins de 5 %.

Entre 2011 et 2017, l'hétérogénéité des taux d'imposition du revenu au titre de l'IR et de l'ISF est restée stable, sauf dans le haut de la distribution des revenus où elle a fortement diminué (voir Graphique 23). Ce resserrement de l'éventail des taux d'imposition s'explique par la hausse relative du taux d'imposition des foyers les moins taxés initialement, au sein de chaque quantile de revenu. Au sein des 0,1 % des foyers très aisés par exemple, le premier décile de taux d'imposition a été multiplié par trois, alors que le neuvième décile a été multiplié par 1,1.

Graphique 22 – Distribution du taux d'imposition des revenus en 2017 (IR et ISF), par quantile de revenu

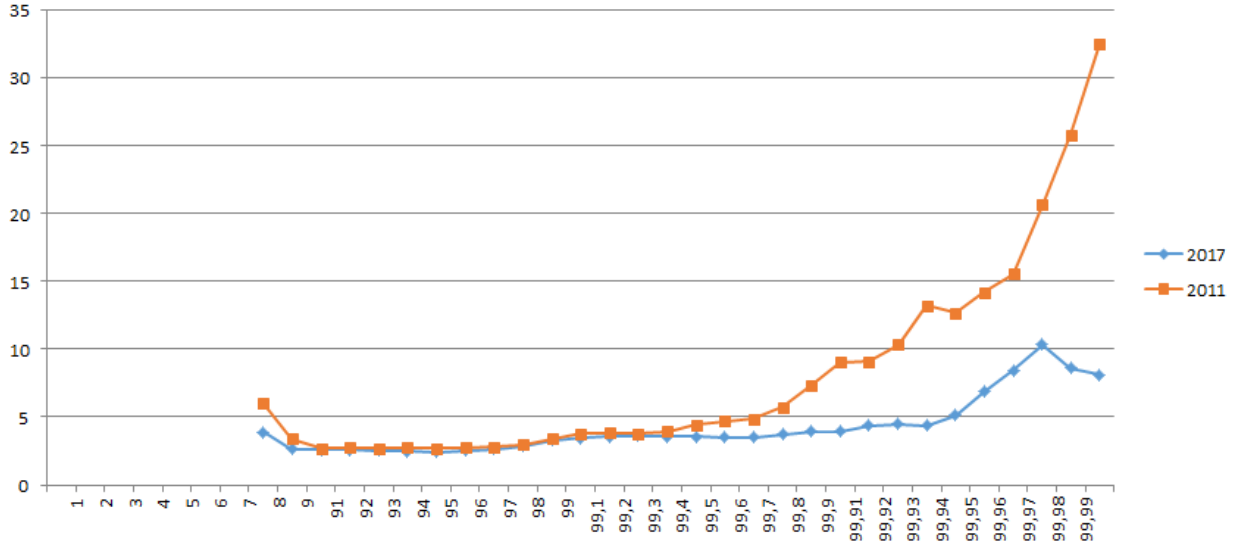


Lecture : au sein des 0,01 % les plus aisés, 10 % des foyers fiscaux ont un taux d'imposition du revenu – IR et ISF confondus – inférieur à 5,5 %.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

[1] Néanmoins, il faut noter que l'hétérogénéité des montants et de la composition des revenus croît fortement avec le revenu, ce qui peut en partie expliquer la plus forte hétérogénéité des taux au sein des plus hauts revenus.

Graphique 23 – Évolution du rapport inter-déciles (D9/D1) des taux d'imposition par quantile de revenus entre 2011 et 2017



Lecture : en 2011, au sein des 0,01 % des foyers les plus aisés, le taux d'imposition (IR+ISF) minimum des revenus des 10 % des foyers les plus imposés était 32 fois plus élevé que le taux d'imposition maximum des 10 % les moins imposés.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

2.3. Quelle progressivité du taux d'imposition du patrimoine au titre de l'ISF ?

Jusqu'ici, l'analyse de la fiscalité du patrimoine a été conduite en rapportant l'ISF au revenu des foyers fiscaux, afin de mesurer les effets redistributifs de cet impôt. Cette approche fait sens d'un point de vue économique puisqu'elle mesure la charge que représente l'ISF pour les foyers concernés[1]. Néanmoins l'ISF ne taxe pas le revenu mais un stock de patrimoine, et son barème est progressif sur le montant de patrimoine déclaré. C'est pourquoi il est également pertinent d'analyser le taux apparent d'ISF en rapportant le montant effectivement payé au patrimoine déclaré.

En fait, bien que l'ISF taxe le patrimoine suivant un barème progressif, sa progressivité s'érode pour les plus gros patrimoines, et ce, pour deux raisons. D'abord, les taux d'imposition calculés à partir des données fiscales surestiment le taux réel d'imposition des gros patrimoines, car ils sont davantage constitués d'actifs qui ne rentrent pas dans l'assiette de l'ISF. Selon l'enquête patrimoine 2015 de

[1] L'idée que la fiscalité du patrimoine doit tenir compte du niveau de revenu est d'ailleurs affirmée dans le code des impôts puisque le total de l'IR de l'ISF et des contributions sociales ne peut pas dépasser 75 % des revenus.

l'Insee, les biens professionnels (non taxés à l'ISF) représentent 30 % du patrimoine des 1 % des plus gros patrimoines de l'enquête, et 38 % du patrimoine des 0,1 % les plus gros[1]. Ensuite, le plafonnement des impôts à 75 % des revenus aboutit à ce que les plus gros patrimoines taxables paient des taux effectifs très inférieurs à ceux prévus par le barème de l'ISF.

Faute de données sur l'ensemble du patrimoine des contribuables, l'analyse retient une définition purement fiscale du patrimoine, qui correspond à la valeur de l'ensemble des biens taxables (hors biens professionnels, œuvres d'art et après abattement de 30 % sur la résidence principale).

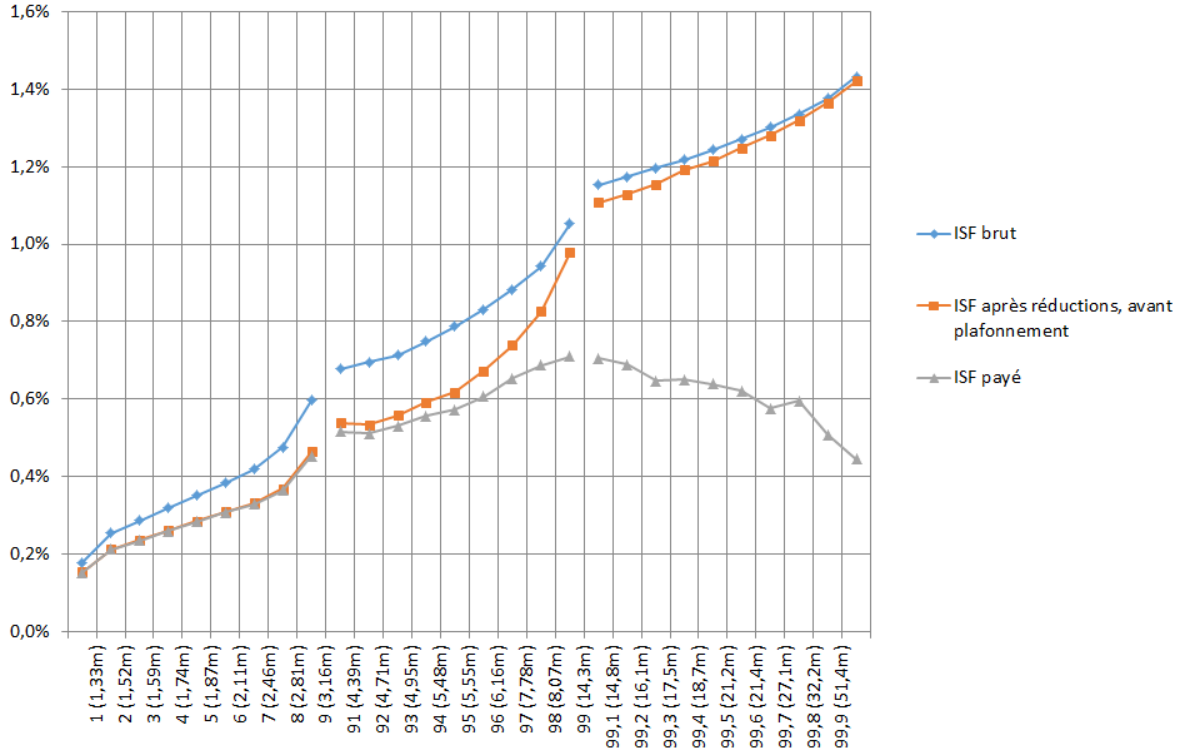
Le taux d'imposition de la fortune croît… jusqu'à un certain seuil

En 2017, l'ISF apparaît progressif avec le niveau de patrimoine taxable jusqu'au seuil des 1 % les plus fortunés : le taux apparent de taxation s'élève à environ 0,2 % aux alentours du premier décile des redevables, à 0,5 % au neuvième décile et à 0,7 % au quatre-vingt-dix-neuvième centile (voir Graphique 24). Au-delà de ce seuil, c'est-à-dire pour les 3 600 foyers déclarant un patrimoine taxable supérieur à 14,3 millions d'euros, le taux moyen d'imposition décroît, pour tomber à 0,4 % (et même 0,2 % en taux médian) pour le top 0,1 %[2]. L'ISF est donc un impôt globalement progressif, mais les plus gros patrimoines taxables échappent à cette progressivité, en raison de l'imposition de leurs revenus déjà élevée par ailleurs.

[1] Source : calculs France Stratégie. La valeur des patrimoines déclarée dans l'enquête Patrimoine 2014 est elle-même inférieure de plus de 30 % à celle mesurée par la comptabilité nationale.

[2] Les montants de patrimoine des 35 foyers les plus aisés (qui représentent 10 % du millile supérieur) sont plafonnés dans les données transmises par la DGFiP à 200 millions d'euros, ce qui aboutit à une légère surestimation du taux d'imposition du dernier millile.

Graphique 24 – Taux d'imposition du patrimoine en 2017, par niveau de patrimoine net taxable



Lecture : l'ISF payé par les 0,1% des redevables les plus fortunés représente en moyenne 0,42 % de leur patrimoine net taxable.

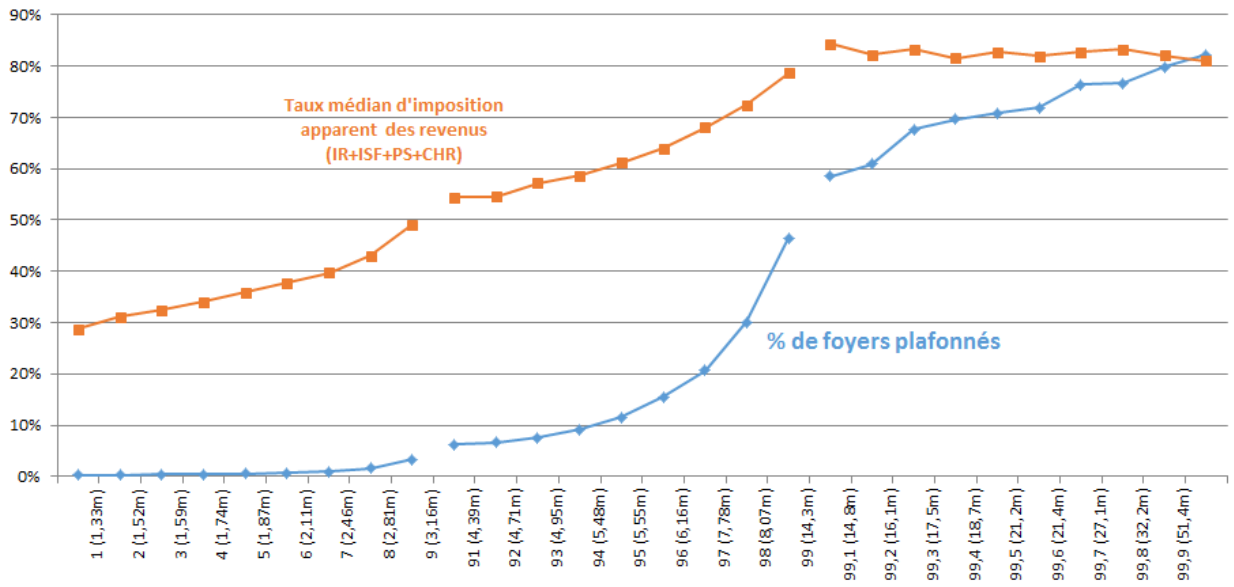
Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

La décroissance du taux d'imposition moyen au sein du dernier centile des contribuables à l'ISF s'explique avant tout par le mécanisme du plafonnement (voir Graphique 25), qui limite à 75 % des revenus la somme de l'IR, de l'ISF et des contributions sociales. Or, en haut de la distribution des patrimoines taxables, une majorité des foyers est plafonnée : 50 % au seuil des 1 % les plus fortunés et 80 % pour le top 0,1 %. L'effet du plafonnement sur le taux moyen d'imposition est par ailleurs fortement croissant avec le patrimoine. Les réductions d'ISF, qui sont plafonnées à 50 000 euros, induisent une baisse d'imposition plus forte pour les patrimoines intermédiaires que pour les très gros patrimoines. Mais le plafonnement qui réduit l'ISF sans limite de montant entraîne une baisse massive pour les plus fortunés : le taux d'imposition moyen baisse de 1,4 % environ à 0,4 % après plafonnement pour les 0,1 % les plus fortunés.

En haut de la distribution des patrimoines taxables, une majorité des foyers est plafonnée, c'est-à-dire qu'elle atteint la limite des 75 % d'imposition des revenus. En tenant compte de l'ISF, de l'IR et des prélèvements sociaux, le taux d'imposition des

revenus des contribuables ISF est fortement progressif, passant de 30 % au niveau du premier décile à 50 % au 9e décile, puis 75 % à l'entrée du dernier centile. Le dispositif du plafonnement interrompt alors la progressivité, et le taux d'imposition plafonne à 75 % y compris pour les plus fortunés[1].

Graphique 25 – Taux d'imposition des revenus des contribuables ISF, par quantile de patrimoine net taxable



Lecture : le taux d'imposition apparent médian du revenu au titre de l'IR, des prélèvements sociaux, de la contribution sur les hauts revenus et de l'ISF (après plafonnement) est de 82 % au sein des 0,1 % des contribuables ISF les plus fortunés. Le taux d'imposition plafonne à 82 % car il est exprimé en fonction du revenu fiscal de référence, dont le montant est plus faible que le revenu retenu pour le plafonnement.

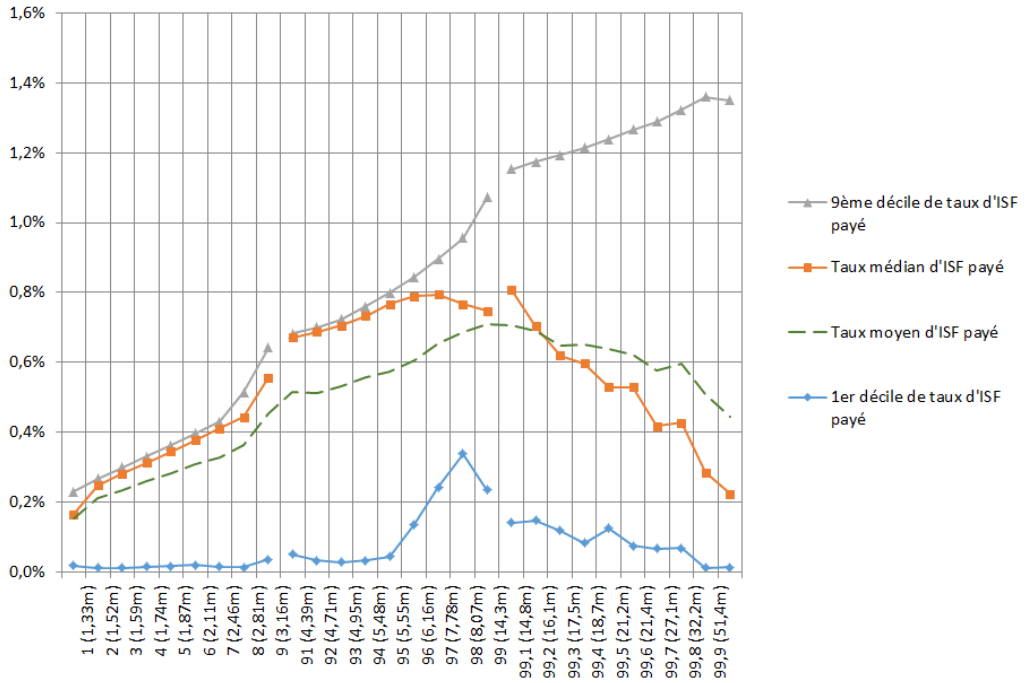
Note : les prélèvements sociaux et la contribution sur les hauts revenus ont été approximés à partir des déclarations de revenu.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

L'hétérogénéité des taux d'imposition du patrimoine est élevée et croissante avec le niveau de fortune (voir Graphique 26), ce qui s'explique aussi par la plus forte hétérogénéité de patrimoine dans le haut de la distribution. Au sein des patrimoines taxables supérieurs à 30 millions d'euros, 10 % paient 1,4 % d'ISF, et 10 % quasiment 0 %.

[1] Sur le graphique 25, le taux d'imposition plafonne à 82 % car il est exprimé en fonction du revenu fiscal de référence, dont le montant est plus faible que le revenu retenu pour le plafonnement.

Graphique 26 – Distribution des taux d'imposition effectifs du patrimoine net taxable en 2017, par quantile de patrimoine net taxable

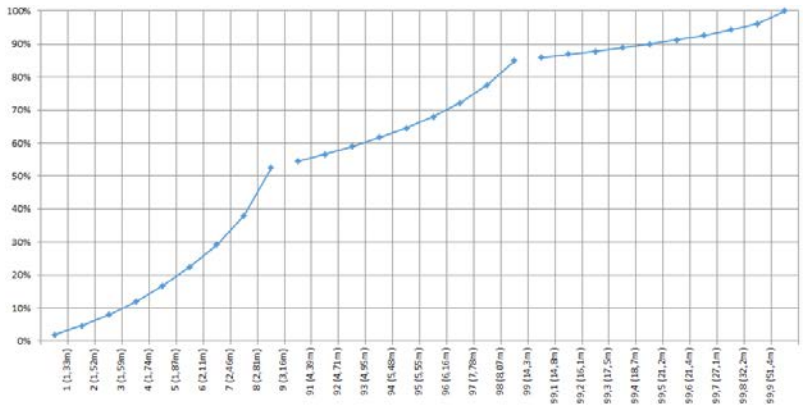


Lecture : 10 % des 0,1 % de redevables à l'ISF les plus fortunés paient un montant d'ISF supérieur à 1,35 % de la valeur de leur patrimoine net taxable.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

Encadré 7 – Répartition des recettes de l'ISF

Le **graphique 27** ci-dessous présente la répartition des recettes fiscales totales de l'ISF entre quantiles de patrimoine taxable à l'ISF.

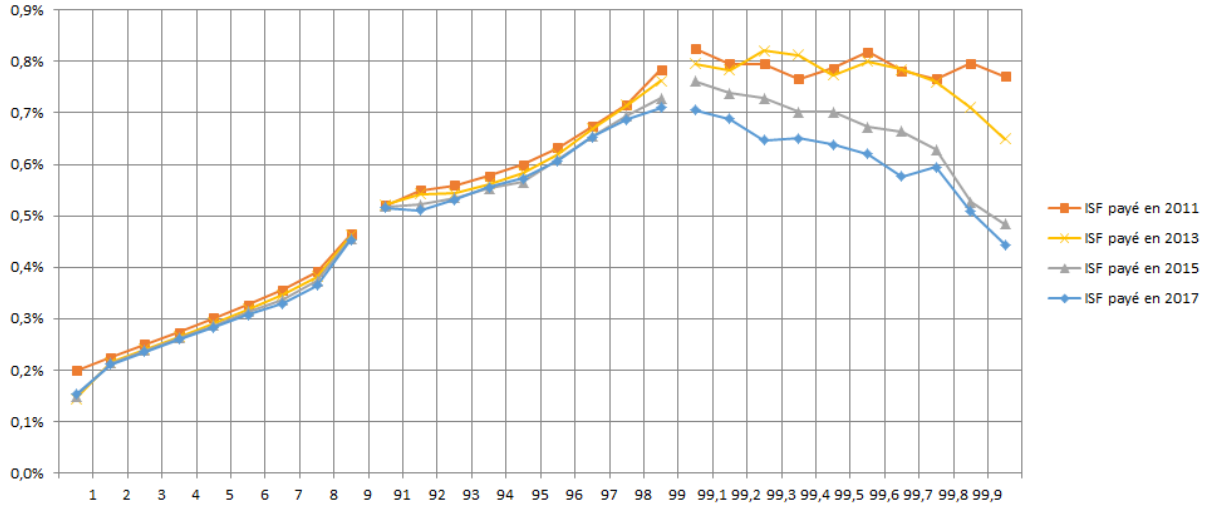


Lecture : 1,8 % de l'ISF total est payé par les 10 % des foyers les moins fortunés. Les 10 % des foyers ISF les plus fortunés contribuent environ à la moitié des recettes fiscales. Les 1 % des redevables ISF les plus fortunés acquittent quant à eux 15 % des recettes totales de l'ISF.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

La décroissance des taux d'imposition à l'ISF pour les très grandes fortunes est un phénomène récent (voir Graphique 28). En 2011, le taux d'imposition était stable au-delà du seuil des 1 % des contribuables ISF les plus fortunés, aux alentours de 0,8 %. La fin du plafonnement du plafonnement de l'ISF en 2012 – c'est-à-dire de la limitation à 50 % de la baisse d'ISF possible au titre du plafonnement –, la baisse des rendements du capital ainsi que la hausse de l'IR peuvent expliquer cette évolution. Des travaux complémentaires sont nécessaires pour distinguer ces différents effets.

Graphique 28 – Évolution du taux d'imposition du patrimoine entre 2011 et 2017, selon le niveau de patrimoine net taxable



Lecture : l'ISF payé (après réduction, plafonnement et bouclier fiscal le cas échéant) par les foyers situés en-dessous du premier décile de patrimoine représente en moyenne 0,15 % de leur patrimoine net taxable en 2017 et 0,2 % en 2011.

Note : le nombre de foyers fiscaux entre deux quantiles donnés n'est pas le même en 2011 et en 2017 du fait de l'augmentation de 10 % du nombre d'assujettis à l'ISF entre ces deux dates.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

2.4. Premiers résultats sur le passage à l'IFI en 2018

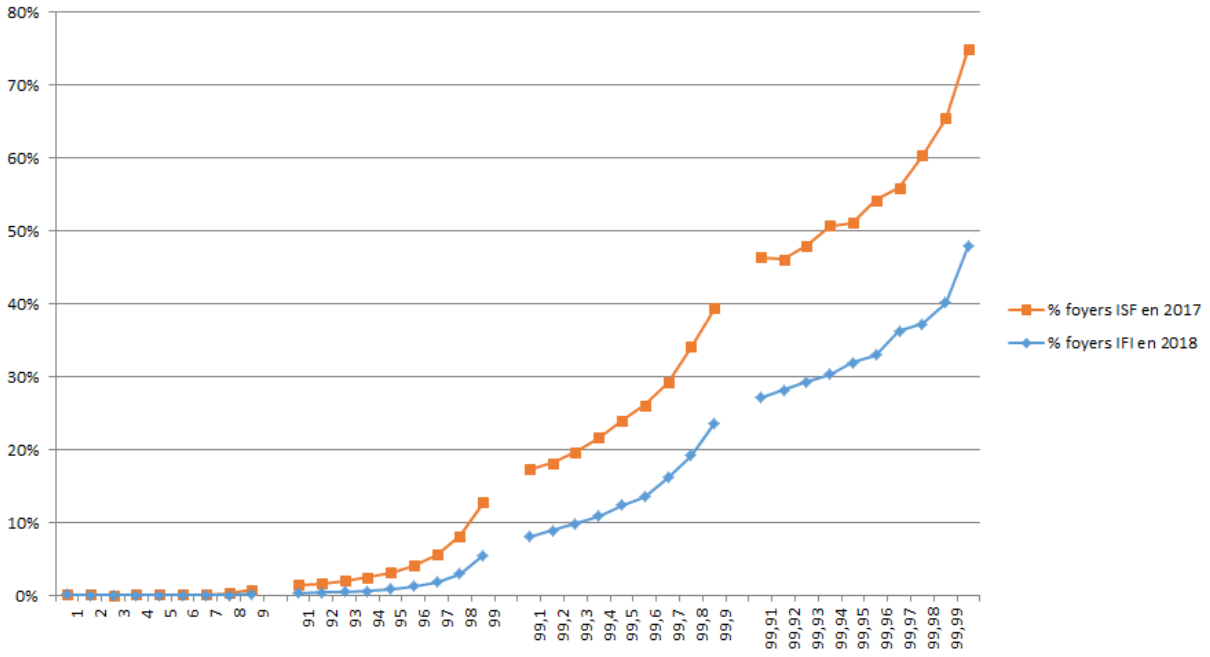
À partir du 1er janvier 2018, l'IFI remplace l'ISF et les revenus du capital ne sont plus taxés au barème de l'IR, mais sont soumis à un prélèvement forfaitaire unique de 30 % (prélèvements sociaux inclus). Les données de l'impôt sur le revenu ne permettent pas aujourd'hui d'analyser les effets redistributifs du PFU[1]. En revanche, l'exploitation des données IFI 2018 permet d'apporter un premier éclairage sur le passage de l'ISF à l'IFI.

[1] Les données fiscales relatives aux revenus de 2018 soumis au PFU, déclarés en mai 2019, ne sont pas disponibles à ce jour.

L'IFI taxe progressivement les revenus, mais moins que l'ISF

Comme pour l'ISF, les contribuables à l'IFI se retrouvent plus fréquemment au sein des hauts revenus (voir Graphique 29). Jusqu'au neuvième décile inclus, la proportion de contribuables à l'IFI est négligeable. Elle passe ensuite aux alentours de 5 % au 99e centile, dépasse les 25 % au sein des 0,1 % les plus aisés et représente un foyer sur deux au sein des 0,1 % les plus aisés.

Graphique 29 – Proportion de foyers contribuables à l'ISF (2017) et à l'IFI (2018), par quantile de revenus courants

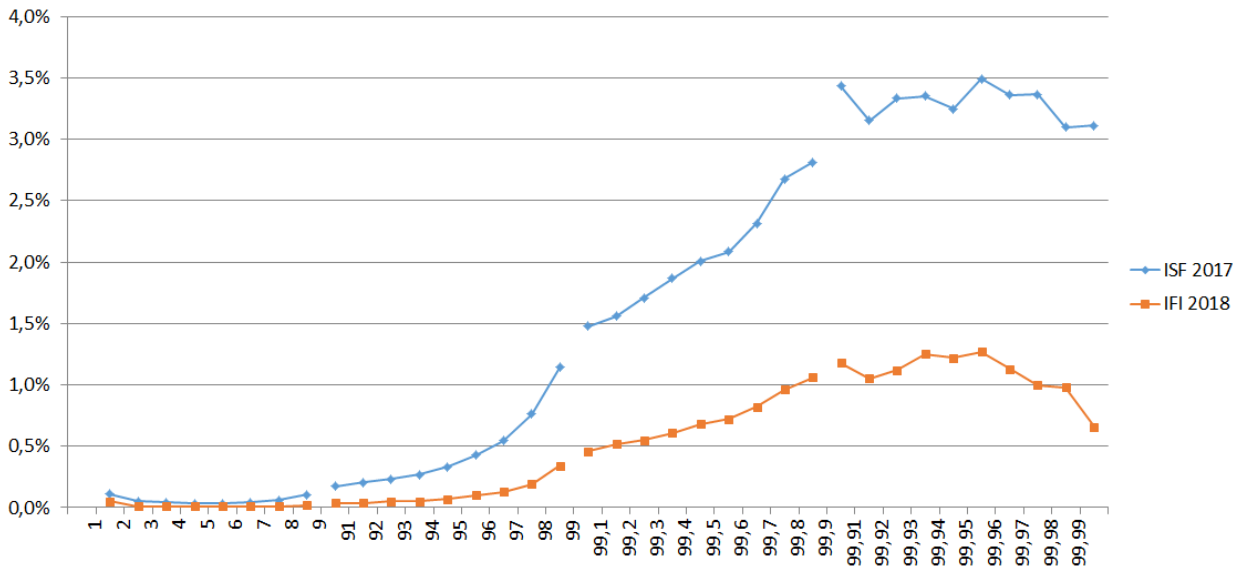


Lecture : 75 % des 0,1 % des foyers les plus aisés de 2017 sont redevables de l'ISF, 48 % des foyers les plus aisés en 2018 sont redevables de l'IFI.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

L'IFI contribue donc, comme l'ISF, à taxer le revenu de manière progressive (voir Graphique 30) : l'impôt sur la fortune immobilière représente en moyenne 0,1 % des revenus aux alentours du neuvième décile et 1,2 % des revenus des 0,1 % très aisés en 2018. Alors que le taux d'imposition des revenus au titre de l'ISF était globalement stable au sein du top 0,1 % des revenus, le taux d'imposition des revenus au titre de l'IFI décline pour les plus aisés, et tombe à 0,6 % pour le top 0,01 %. Cette évolution est sans doute à relier au fait que le patrimoine immobilier représente une part plus faible du patrimoine des foyers les plus aisés. Globalement, le passage de l'ISF à l'IFI a divisé par trois les taux d'imposition apparents du revenu au titre de la fiscalité du patrimoine.

Graphique 30 – Taux d'imposition moyen apparent du revenu de l'ensemble des foyers fiscaux au titre de l'ISF/IFI, par quantile de revenus



Lecture : l'IFI représente 0,6 % des revenus des 0,01 % des foyers les plus aisés en 2018.

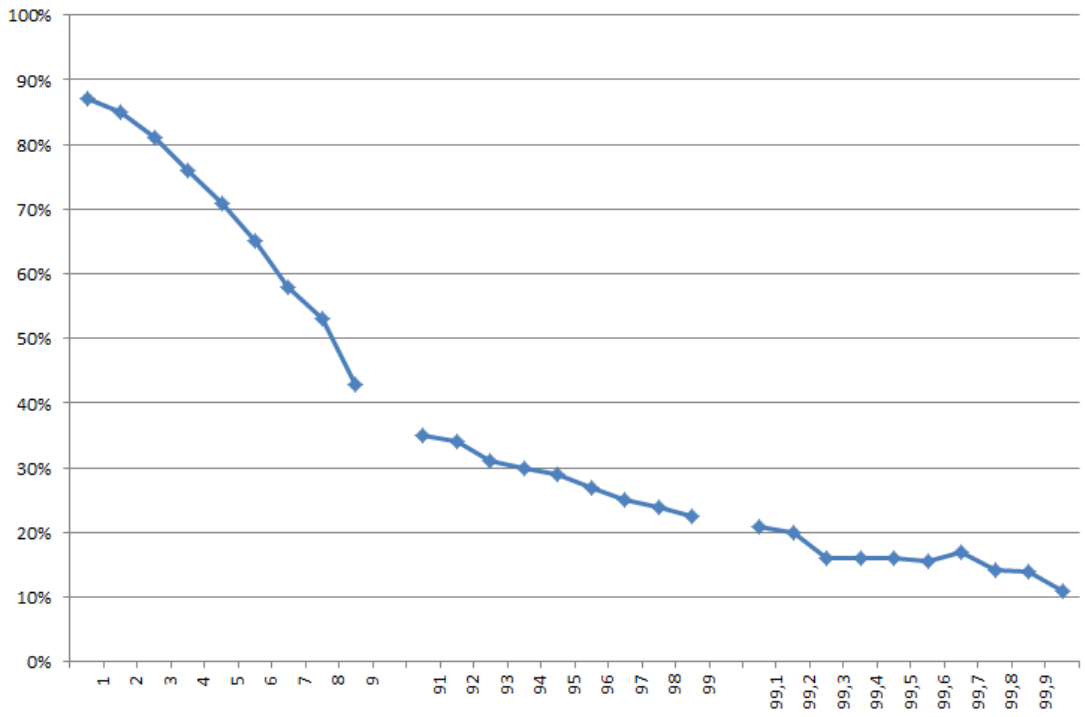
Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

Les grosses fortunes de 2017 voient leur impôt baisser fortement avec le passage à l'IFI, mais moins que les autres contribuables ISF

À partir des données déclarées en 2018 par les contribuables à l'ISF de 2017, on peut estimer l'effet redistributif de la réforme sur l'imposition du patrimoine « au sens de l'ISF ».

Les données en panel montrent que le passage à l'IFI a eu pour conséquence d'exonérer d'impôt sur le stock de patrimoine l'essentiel des contribuables ISF les moins fortunés : au sein du premier décile de patrimoine ISF, neuf contribuables ISF de 2017 sur dix ne sont plus contribuables à l'IFI en 2018. La probabilité de sortir de l'IFI décroît fortement avec le niveau de patrimoine ISF en 2017 (voir Graphique 31). Parmi les 0,1 % très fortunés en 2017, seul un sur dix n'est pas contribuable à l'IFI en 2018.

Graphique 31 – Pourcentage de contribuables ISF en 2017 n'étant plus contribuables à l'IFI en 2018, par quantile de patrimoine net taxable en 2017



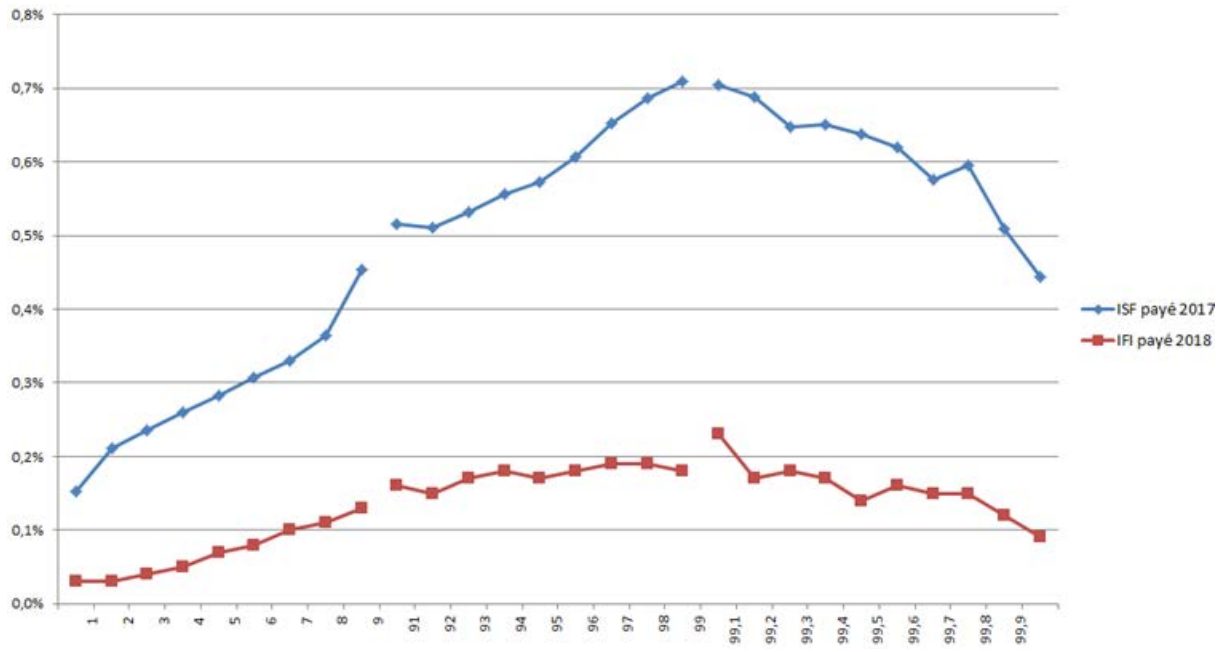
Lecture : au sein des 10 % des contribuables ISF les moins fortunés en 2017, 87 % ne sont pas contribuables à l'IFI en 2018.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

Globalement, entre 2017 et 2018, le taux d'imposition du patrimoine, à définition constante du patrimoine taxable[1], est divisé par trois et demi au moins, sur l'ensemble de l'échelle des quantiles de patrimoine initial observé en 2017 (voir Graphique 32).

[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).

Graphique 32 – 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, 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).

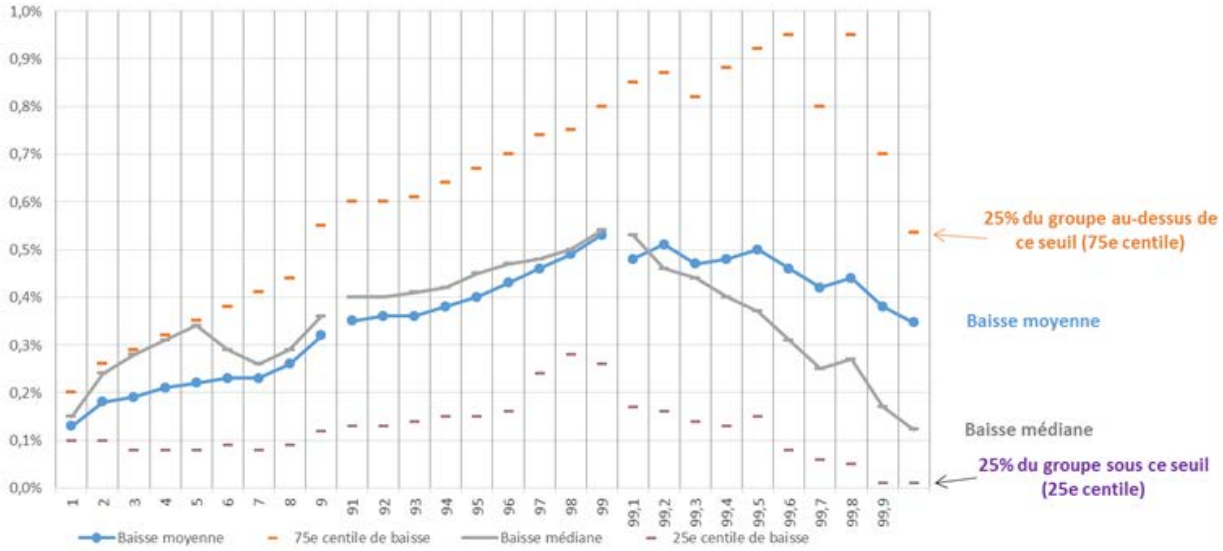
Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

La baisse du taux d'imposition du patrimoine taxable au sens de l'ISF est maximale pour les contribuables ISF aux alentours du 99e 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 millile le plus fortuné (voir Graphique 33).

La baisse du taux d'imposition est particulièrement hétérogène au niveau des 0,1 % les plus fortunés, si bien que le diagnostic change selon qu'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 33 – Distribution de l'évolution du taux d'imposition du patrimoine taxable (en points de pourcentage) des contribuables à l'ISF, par quantile de patrimoine 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 %.

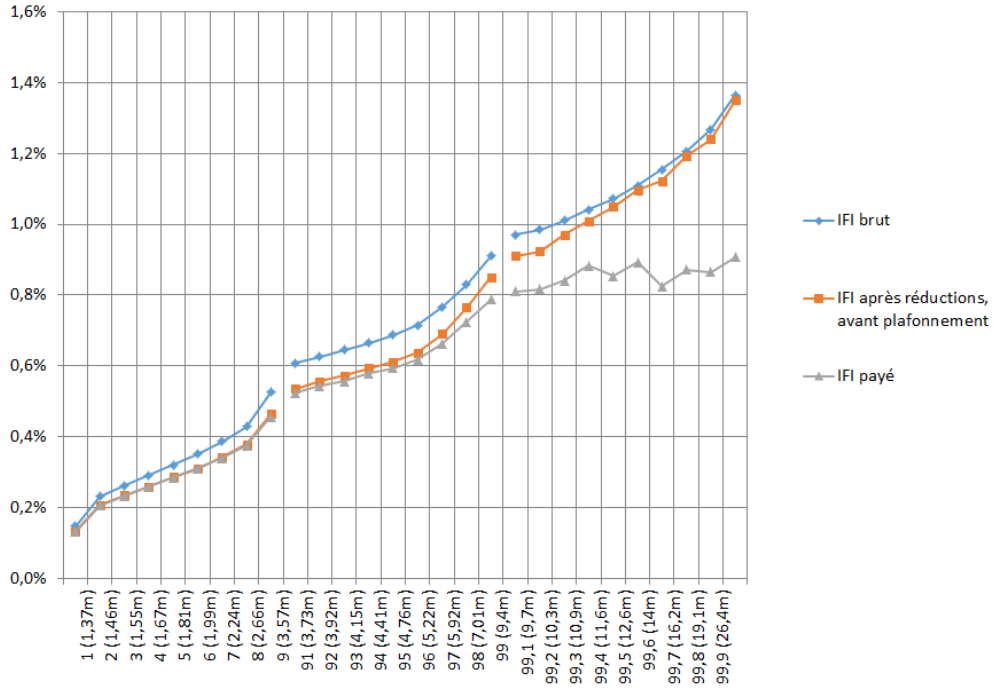
Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

L'IFI un impôt progressif sur le patrimoine immobilier en 2018

Les données disponibles sur les contribuables IFI permettent également de mesurer le taux d'imposition du patrimoine taxable à l'IFI en 2018 (voir Graphique 34). 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 apparaît croissant avec le montant de patrimoine net taxable : il est d'environ 0,45 % au denier 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 (voir Graphique 35). Au sein des 0,1 % des foyers les plus fortunés au sens de l'IFI, la moitié environ bénéficient du plafonnement.

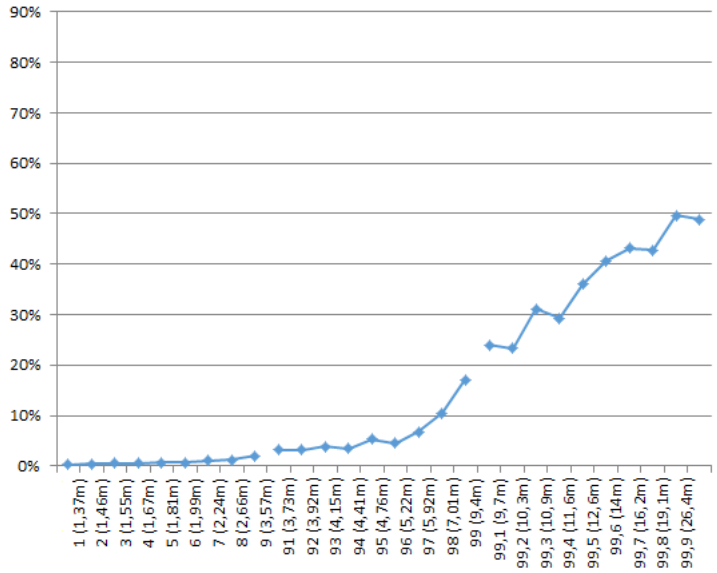
Graphique 34 – Taux d'imposition du patrimoine immobilier au titre de l'IFI en 2018, par quantile de patrimoine immobilier net



Lecture : après réductions et plafonnement, l'IFI payé par les 0,1 % des foyers 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 35 – Proportion de foyers fiscaux bénéficiant du plafonnement de l'IFI en 2018, par quantile de patrimoine immobilier net taxable



Lecture : 49 % des foyers au-dessus du 99,9e quantile de patrimoine immobilier net taxable paye moins d'IFI après plafonnement à 75 % des revenus.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

3. Entrées et sorties de résidents fiscaux

Encadré 8 – Précisions méthodologiques

Un contribuable ISF/IFI ayant quitté le territoire français au cours d'une année N est identifié :

– soit à l'occasion du dépôt de sa déclaration d'ISF/IFI auprès des services de la direction des impôts des non-résidents (DINR) l'année suivant son départ, c'est-à-dire en année N+1, s'il dispose encore d'un patrimoine taxable à l'ISF/IFI en France en tant que non-résident ;

– soit à partir du changement d'adresse indiqué dans sa déclaration de revenus déposée en année N ou N+1, s'il subsiste des revenus taxables en France ;

– soit à l'occasion d'opérations de relance ou de contrôle opérées par les services des impôts, permettant de détecter les défaillants et d'effectuer des régularisations de contribuables sur leur situation au regard de l'ISF/IFI.

À l'inverse, les entrées de contribuables ISF/IFI sont identifiées à partir des déclarations en année N+1 mentionnant un déménagement en année N avec une nouvelle adresse en France au 1er janvier de l'année N+1.

Les caractéristiques des départs des redevables de l'ISF/IFI en N sont comparées à celles des données générales de l'ISF/IFI au titre de l'année de départ N. Les caractéristiques des retours des redevables de l'ISF/IFI en N sont comparées à celles des données générales de l'ISF/IFI au titre de l'année suivant le retour (N+1).

Les données présentées ici ont été établies à partir des informations collectées jusqu'au 30 avril 2019. Compte tenu des modalités et des délais de recensement exposés ci-dessus, les chiffres présentés dans ce rapport ne sont pas encore tous stabilisés. Ils le seront progressivement, au fur et à mesure des relances et analyses des dossiers par les services des impôts des particuliers.

En outre, les estimations concernant des populations de taille restreinte, une révision même modeste du nombre de redevables recensés est susceptible de modifier substantiellement certains résultats. Les données présentées doivent donc être interprétées avec prudence.

3.1. Les données relatives aux départs des redevables de l'ISF

Sur la période de 2003 à 2017, on enregistre chaque année plusieurs centaines de départs à l'étranger de redevables à l'ISF (voir tableau A de l'annexe 15). De l'ordre de 370 en 2003, le nombre annuel de départs a été multiplié par deux et demi en trois ans, pour se stabiliser aux alentours de 900 par an de 2006 à 2010. La chute de 800 à 550 départs entre 2010 et 2011 s'explique avant tout par le relèvement du seuil d'imposition de l'ISF au titre de l'année 2011 (de 800 000 euros à 1,3 million d'euros, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011), qui a écarté de nombreux contribuables de son champ d'application. Les foyers partis pour l'étranger en 2011 et disposant d'un patrimoine net imposable supérieur à 800 000 euros mais inférieur à 1,3 million d'euros ne sont plus redevables de l'ISF. Ils n'ont donc pas pu être identifiés, contrairement à ceux disposant d'un patrimoine de même montant partis les années précédentes. C'est pourquoi, pour apprécier sur longue période et jusqu'en 2017 l'évolution du nombre de départs, il faut se restreindre au champ des contribuables partis dont le patrimoine est supérieur à 1,3 million d'euros. Si l'on s'en tient à ce sous-champ, alors le diagnostic est pratiquement le même sur la période 2003-2011 : hausse du nombre de départs de l'ordre de 200 en 2003 à 500 en 2006, puis stabilisation entre 500 et 550 par an entre 2006 en 2011. Les départs à l'étranger repartent ensuite fortement à la hausse à 670 en 2012 puis 900 en 2013, au moment où le nouveau gouvernement fait voter une contribution additionnelle en 2012, la pérennise en 2013 et impose au barème progressif de l'IR les revenus financiers et les plus-values. Les départs demeurent aux environs de 900 en 2014, puis ils refluent à 750 en 2015 et 630 en 2016. En 2017, dans un contexte où le candidat puis président élu annonce qu'il supprimera l'ISF pour le remplacer par l'IFI, le nombre de départs chute nettement, à 380. Il faut revenir douze ans en arrière pour retrouver un niveau aussi bas.

Près de la moitié des redevables de l'ISF partis pour l'étranger en 2017 ont un taux d'imposition à l'IR taxé marginalement à 41 % ou 45 % (voir tableau B de l'annexe 15).

Le revenu fiscal de référence (RFR) médian des redevables de l'ISF partis en 2017 pour l'étranger est de 134 000 euros, contre 85 000 euros pour l'ensemble des redevables de l'ISF. Le dernier décile de ces redevables dispose d'un RFR supérieur à 760 000 euros et concentre près de la moitié du RFR de l'ensemble des redevables de l'ISF partis pour l'étranger en 2017 (voir tableau C de l'annexe 15). Par comparaison, le dernier décile de l'ensemble des redevables de l'ISF est supérieur à 250 000 euros, et concentre 40 % du RFR de l'ensemble des redevables à l'ISF.

Alors que neuf redevables de l'ISF sur dix tirent principalement leurs revenus des traitements et salaires ou des pensions et retraites, c'est seulement le cas de sept redevables partis pour l'étranger en 2017 sur dix. En effet, deux sur dix tirent principalement leurs revenus soit de capitaux mobiliers, soit de revenus fonciers, alors que c'est seulement le cas de deux sur cent parmi l'ensemble des redevables à l'ISF (voir tableau D de l'annexe 15). 61 % des redevables de l'ISF partis pour l'étranger en 2017 déclarent des traitements et salaires, dont la médiane est de 129 000 euros (voir tableau E). 45 % déclarent des revenus fonciers, dont la médiane s'élève à 17 000 euros, et le dernier quintile (soit 9 % des redevables partis pour l'étranger) cumule les deux tiers de ces revenus fonciers (soit 114 000 euros par foyer en moyenne) (voir tableau F). Par ailleurs, 84 % des redevables partis pour l'étranger en 2017 ont déclaré des revenus de capitaux mobiliers soumis au barème au titre des revenus 2016, dont la médiane est de 1 400 euros, et le dernier quintile (soit 17 %) cumule les neuf dixièmes de ces revenus (soit 112 000 euros par foyer en moyenne) (voir tableau G).

Le tableau H de l'annexe 15 détaille, depuis 2004, l'actif net imposable des redevables de l'ISF partis pour l'étranger en fonction de l'année de départ. Les montants totaux annuels varient entre 2,4 et 2,8 milliards d'euros entre 2005 et 2010, puis ils augmentent nettement à partir de 2011 pour se situer entre 3,9 et 4,6 milliards jusqu'en 2015. Ils chutent ensuite nettement : ils sont divisés par deux en 2016, puis encore par deux en 2017. Ce montant d'actif net imposable des redevables de l'ISF partant chaque année reste faible si on le compare à l'actif net de l'ensemble des redevables de l'ISF : il en représente environ 0,3 % entre 2004 et 2010, 0,5 % de 2011 à 2013, 0,4 % en 2014 et 2015. Cette part redescend à 0,2 % en 2016 et à un minimum de 0,1 % en 2017.

En termes de base nette moyenne imposable, c'est en 2011 et en 2012 que l'on enregistre des départs de foyers redevables particulièrement fortunés en moyenne (8,5 et 6,6 millions d'euros par foyer, contre 4,2 en moyenne sur la période 2004-2017). En 2017, le patrimoine moyen imposable des redevables partis est de 3,1 millions d'euros, celui du quintile des plus fortunés est de 7,3 millions d'euros (voir tableau I).

Le tableau J détaille, depuis 2005, le montant d'ISF acquitté l'année de leur départ par l'ensemble des redevables de l'ISF partis pour l'étranger, en fonction de l'année de départ. Ce montant représente 0,6 % de l'ISF annuel dû nationalement en moyenne sur la période 2004-2015, à l'exception de l'année 2012 où il en représente 2,4 %. En revanche, les 376 redevables partis pour l'étranger en 2017 ont acquitté ensemble un ISF de 5,1 millions d'euros en 2017, soit 0,12 % de l'ISF dû

nationalement. L'ISF moyen dû par les redevables de l'ISF partis pour l'étranger en 2017 s'élève à 14 120 euros.

3.2. Les données relatives aux retours des redevables de l'ISF

Le nombre de retours en France de redevables de l'ISF recensés est toujours inférieur, chaque année, au nombre de départs. Sur moyenne période, il est aussi plus erratique, avec des points hauts en 2009 et en 2014 (463 et 311) et des points bas à un peu plus de 100 en 2012, puis de 2015 à 2017[1] (voir Tableau 11 de l'annexe 15).

La diminution du nombre de retours entre 2009 et 2010 (de 463 à 220) s'explique pour beaucoup par le relèvement du seuil d'imposition à l'ISF, les redevables précédemment expatriés et dont le patrimoine se situe sous le nouveau seuil d'imposition au titre des années 2011 et suivantes n'étant plus identifiés lors de leur retour en France. Le Tableau 11 de l'annexe 15 détaille le nombre de retours de redevables de l'ISF et celui des redevables dont le patrimoine est supérieur à 1,3 million d'euros, afin de neutraliser l'effet lié au relèvement du seuil d'imposition.

Le revenu médian des 66 redevables de l'ISF de retour en France en 2016 et qui ont déposé une déclaration de revenus en 2018 au titre de 2017 s'élève à 175 000 euros.

Le Tableau 14 de l'annexe 15 présente l'évolution de l'actif net imposable des foyers de retour en France entre 2007 et 2017. Les actifs totaux oscillent entre 500 millions d'euros et 1,25 milliard par an entre 2007 et 2016. L'actif total de 2017 baisse nettement, à 192 millions d'euros, mais il s'agit de l'actif déclaré en 2018 à l'IFI (dont la base est plus étroite, restreinte aux actifs immobiliers) et non pas d'un actif déclaré à l'ISF.

Les redevables revenus sur le territoire français en 2017 ont acquitté ensemble environ 0,7 million d'euros d'IFI en 2018, c'est-à-dire environ 0,05 % de l'IFI acquitté spontanément en 2018 au niveau national. Par comparaison, les redevables de

[1] D'après le ministère des Affaires étrangères, le nombre de concitoyens inscrits au registre mondial des Français établis hors de France a baissé de 1,05 % fin 2018 par rapport à fin 2017 (-19 137 individus). Il s'agit de la première baisse depuis 2007 alors que sur les dix dernières années la communauté française établie hors de France a augmenté de 81 %. Il est toutefois très difficile d'en tirer des conclusions sur un éventuel lien avec les retours des contribuables précédemment assujettis à l'ISF puisque, d'une part, ces derniers ne représentent qu'une partie infime de cette communauté et que, d'autre part, l'inscription à ce registre n'est pas obligatoire et le taux d'inscription est sujet à d'importantes variations.

retour en France en 2016 avaient acquitté ensemble environ 4,1 millions d'euros d'ISF en 2017, soit environ 0,1 % des recettes d'ISF (voir Tableau 16). Sur la période 2004-2016, l'ISF payé par les redevables de retour en France a oscillé entre 0,05 % et 0,21 % des recettes d'ISF.

4. Au niveau microéconomique : effets de la mise en place du PFU et de la transformation de l'ISF en IFI

D'un point de vue microéconomique, les outils de microsimulation permettent une évaluation *ex ante* des réformes socio-fiscales (voir Encadré méthodologique). Des travaux récents ou à venir produits par des chercheurs de l'OFCE[1], de l'IPP[2] et de l'Insee-Drees[3] s'appuient sur ce type de méthodes pour estimer les effets budgétaires et redistributifs de réformes socio-fiscales, parmi lesquelles l'introduction du PFU et le remplacement de l'ISF par l'IFI[4].

4.1. Les deux réformes étudiées bénéficient à court terme aux ménages les plus aisés

Les trois études de Ben Jelloul *et al.* (2019), Madec *et al.* (2019) et enfin Paquier et Sicsic (2019) concluent que les deux réformes étudiées bénéficient principalement à court terme à des ménages situés dans le haut de la distribution des niveaux de vie, notamment parmi les 10 % les plus aisés.

---

[1] Madec P., Plane M. et Sampognaro R. (2018), « Budget 2018 : pas d'austérité mais des inégalités », *Document de travail Sciences Po-OFCE*, n° 2018-1, janvier. Madec P., Plane M. et Sampognaro R. (2019), « Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit », *Policy Brief*, n° 46, Sciences Po-OFCE, 29 janvier. OFCE (2019), « Réforme de la fiscalité du capital, coût et effets redistributifs du PFU et de l'IFI », présentation au comité d'évaluation, juin.

[2] Ben Jelloul M., Bozio A., Douenne T., Fabre B. et Leroy C. (2019), « Budget 2019 : quels effets pour les ménages ? », *Les notes de l'IPP*, n° 37, janvier. Bozio A. et Fabre B. (2019), « Réformes de la taxation du capital : évaluation à l'aide du modèle TAXIPP », présentation au comité d'évaluation, juin.

[3] Voir les annexes 11 et 12 en fin de volume : Paquier F. et Sicsic M. (2019), « Évaluation de l'impact de la mise en place du PFU en 2018 à l'aide du modèle Ines », août 2019 ; Paquier F., Schmitt K. et Sicsic M. (2019), « Simulation des effets redistributifs de la transformation de l'ISF en IFI à l'aide du modèle Ines », juillet. Cette étude menée par l'Insee et la Drees, avec le modèle Ines, sera publiée en novembre dans l'ouvrage *France, portrait social*.

[4] Cette section a été rédigée à partir des documents déjà publiés par les institutions (OFCE, IPP, Insee-Drees) ou transmis au comité d'évaluation. Voir la bibliographie en fin de l'annexe 12.

Des méthodes légèrement différentes pour estimer les effets du PFU

Bien que similaires, les méthodes utilisées par les différentes études se distinguent sur quatre points : le périmètre des mesures évaluées, l'année pour laquelle l'évaluation est menée, les données utilisées et les hypothèses de simulation.

Sur le périmètre du PFU pris en compte. L'étude de Ben Jelloul *et al.* (2019) n'isole pas l'effet de la mise en place du PFU, mais l'intègre dans les mesures touchant l'impôt sur le revenu qui incluent notamment les exonérations des heures supplémentaires. Les travaux de Madec *et al.* (2019) et l'étude de Paquier et Sicsic (2019) examinent la seule mise en place du PFU au titre de l'impôt sur le revenu, en la distinguant de la hausse de la CSG sur les revenus du patrimoine.

Sur l'année pour laquelle l'évaluation du PFU est menée. Les effets du PFU montent en charge progressivement, selon un calendrier complexe (voir Encadré méthodologique). Il est possible d'évaluer les effets du PFU à trois moments : pour l'année 2018, pour l'année 2019, et à long terme. L'étude de Ben Jelloul *et al.* (2019) et les simulations réalisées par Madec *et al.* (2019) pour le comité d'évaluation évaluent les effets du PFU pour l'année 2019. L'étude de Paquier et Sicsic (2019) évalue les effets du PFU pour l'année 2018, et à long terme.

Sur les données utilisées. Les études de Paquier et Sicsic (2019) et de Madec *et al.* (2019) reposent sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS, millésimes 2016 et 2015 respectivement) réunissant les données sociodémographiques de l'enquête emploi et les informations administratives de la Cnaf, la Cnav, la CCMSA et l'administration fiscale. L'échantillon d'environ 50 000 ménages et 130 000 individus est représentatif de la population en France métropolitaine dans un logement non collectif. Les travaux de Ben Jelloul *et al.* (2019) mobilisent les données Félin (échantillon de 500 000 déclarations de revenus avec une représentation exhaustive des contribuables les plus aisés), ce qui permet une décomposition plus fine des effets dans le haut de la distribution de revenus. Dans chacune des études, les revenus sont vieillis conformément aux évolutions agrégées des différentes catégories de revenus. En revanche, les revenus sur lesquels les simulations ont été réalisées ne prennent pas en compte les effets de la réforme sur les comportements des contribuables[1].

Sur les hypothèses de simulation du PFU. Les études de Paquier et Sicsic (2019) et de Ben Jelloul *et al.* (2019) ne prennent pas en compte l'option pour l'imposition au

[1] En particulier, la forte hausse des dividendes observée en 2018 n'est pas prise en compte dans le vieillissement.

barème, alors que les simulations de Madec *et al.* (2019) supposent que les ménages qui y ont intérêt ont recours à cette option. Ces choix de méthodes opposés s'expliquent par le fait qu'il est difficile d'évaluer *ex ante* le taux de recours à l'option pour le barème. Par ailleurs, seuls Paquier et Sicsic (2019) prennent en compte les effets de long terme (notamment *via* les changements de fiscalité de l'assurance-vie et des intérêts des PEL/CEL).

Des résultats globalement proches

Les résultats relatifs aux effets redistributifs du PFU sont globalement convergents. Les effets moyens sont faiblement positifs ou faiblement négatifs pour les 75 % des ménages les plus modestes, et les gains fiscaux sont concentrés dans le haut de la distribution, mais à un degré variable selon les études : sur les 15 % les plus aisés d'après Paquier et Sicsic (2019), sur les 10 % d'après Madec *et al.* (2019), et sur les 2 % d'après Ben Jelloul *et al.* (2019). Le coût budgétaire du PFU fait également l'objet d'estimations convergentes (entre 1,4 et 1,7 milliard d'euros selon les études, hors effets de comportement) et inférieures à l'estimation du coût budgétaire pour 2019 figurant dans l'évaluation préalable du PFU (1,9 milliard). De façon générale, les écarts entre les différents travaux sont probablement liés aux différences de méthode mentionnées ci-dessus.

Ben Jelloul *et al.* (2019) ne proposent pas d'évaluation du coût budgétaire du PFU. Selon les éléments présentés devant le comité d'évaluation, les effets moyens estimés de l'ensemble des mesures simulées (dont les exonérations d'heures supplémentaires et le PFU) sont négatifs pour les ménages appartenant aux 40 % les plus modestes (environ -0,1 point de revenu disponible par unité de consommation). Ces pertes sont probablement dues au fait que cette étude ne modélise pas l'option pour l'imposition au barème. Les effets moyens sont quasi nuls pour les ménages compris entre les 40 % les plus modestes et les 2 % les plus aisés. Enfin, parmi les 2 % des ménages les plus aisés, les effets moyens estimés sont plus élevés et fortement croissants, passant de +0,2 % de revenu disponible pour le 99e centième à +2,3 % pour le dernier centième.

Madec *et al.* (2019) estiment l'effet de la mise en place du PFU sur les recettes fiscales à environ -1,6 milliard d'euros. Selon ces simulations, les effets moyens du PFU sont faibles pour les ménages des 75 % les plus modestes (gain inférieur à 25 euros par ménage en moyenne). Le gain moyen est plus élevé pour les ménages compris entre les 75 % les plus modestes et les 10 % les aisés (environ 50 euros par ménage en moyenne). Enfin, les gains moyens sont nettement plus élevés au sein des 10 % pour les plus aisés : environ 140 euros par ménage pour les ménages

compris entre les 90 % les plus modestes et les 5 % les plus aisés, et environ 440 euros par ménage pour les 5 % les plus aisés.

Paquier et Sicsic (2019) évaluent le coût budgétaire du PFU à 1,7 milliard d'euros pour l'année 2018 au titre de l'impôt sur le revenu. La différence entre cette estimation et celle figurant dans l'évaluation préalable du PFU au titre de 2018 (-1,3 milliard d'euros) s'explique essentiellement par une différence de méthode[1]. Si on considère uniquement les effets sur l'année 2018, 9 millions de ménages sont gagnants pour un gain moyen annuel de 190 euros. D'après cette étude, les gains moyens de niveau de vie annuel sont faibles pour les 85 % des personnes les plus modestes et très concentrés sur les 15 % les plus aisés : + 60 euros pour les ménages compris entre les 85 % les plus modestes et les 5 % les plus aisés (soit +0,1/0,2 % de niveau de vie), et + 400 euros pour les 5 % les plus aisés (+0,6 %).

En outre, l'étude de Paquier et Sicsic (2019) propose une seconde évaluation qui prend en compte l'ensemble des effets de la mise en place du PFU après montée en charge de la mesure : l'effet total de la réforme sur les recettes fiscales est alors évalué à -1,4 milliard d'euros. 4,4 millions de ménages sont alors gagnants à la réforme (avec un gain moyen annuel de 430 euros) et les gains sont encore plus concentrés sur les 5 % des personnes les plus aisées qui représentent 19 % des ménages gagnants avec un gain moyen par ménage gagnant de 980 euros par an. Les gains des ménages dont la personne de référence est travailleur indépendant sont particulièrement marqués. 7,5 millions de ménages sont perdants pour des pertes moyennes faibles (de 60 euros en moyenne). Au total, les ménages compris entre les 20 % et les 40 % les plus modestes subissent un effet net à perte, notamment en raison de l'assujettissement au PFU des produits d'épargne logement de type CEL et PEL. Toutefois, le fait que l'option pour le barème ne soit pas prise en compte dans les simulations induit une surestimation des pertes et une sous-estimation du coût budgétaire du PFU. Dans l'ensemble, l'impact de la mesure a un léger effet à la hausse sur les indicateurs standards de mesure des inégalités comme l'indice de Gini.

[1] La modification du taux de l'acompte sur les revenus de capitaux mobiliers prélevé à la source (anciennement appelé prélèvement forfaitaire obligatoire) n'affecte les recettes fiscales que sur les onze derniers mois de l'année 2018 en raison d'un décalage comptable. L'évaluation préalable du PFU tient compte de cet effet, alors que Paquier et Sicsic (2019) n'en tiennent pas compte, ce qui induit une estimation du coût budgétaire 2018 du PFU légèrement supérieure mais comparable.

Mise en place du PFU : des effets sur les comportements difficiles à anticiper

Dans tous les travaux mentionnés précédemment, l'évaluation du PFU est menée à comportements inchangés, notamment sans intégrer les réactions de déclaration ou d'ajustement de la structure des revenus. Toutefois, la mise en place du PFU peut modifier les comportements des agents économiques en raison d'une baisse notable du taux marginal d'imposition des revenus du capital pour la grande majorité des contribuables percevant ce type de revenus (voir Paquier et Sicsic, 2019, en annexe 12). Deux effets, l'un transitoire et l'autre à plus long terme, non pris en compte par les approches de microsimulation, peuvent avoir un effet notable[1] :

- *un effet d'optimisation du calendrier de versement* : l'imposition des dividendes au barème progressif de l'impôt sur le revenu à partir de 2013 a été suivie d'une forte baisse du montant total de dividendes déclarés. Cette baisse peut notamment s'expliquer par les décisions des chefs d'entreprise : ceux-ci ont pu décider de ne pas se verser de dividendes et de mettre en réserve le résultat de leur société en raison du niveau d'imposition des dividendes. La baisse du taux marginal d'imposition des dividendes induite par la mise en place du PFU entraînerait alors un comportement inverse de versement exceptionnel de dividendes à partir de 2018, correspondant aux montants non distribués les années précédentes. La forte hausse des dividendes (+24 %) affichée des comptes nationaux provisoires pour 2018 ainsi que celle des prélèvements sociaux sur les dividendes observés en 2018 tendent à confirmer l'existence de ce phénomène[2] ;
- *un effet de requalification de revenus d'activité en dividendes* : la mise en place du PFU ainsi que les autres réformes fiscales introduites depuis 2017 (notamment la baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés) induisent une forte baisse du taux marginal d'imposition des dividendes et augmentent l'attractivité fiscale des dividendes par rapport aux revenus d'activité. Selon les hypothèses et le niveau de revenu, la baisse du taux marginal d'imposition sur les dividendes est comprise entre 9 et 12 points pour un célibataire[3]. Au total, après la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, l'écart entre les taux marginaux d'imposition des dividendes et des salaires se situerait entre 12 et 22 points dans le cas d'un

[1] Cet effet est *a priori* plus marqué pour les entreprises dont les dirigeants sont également actionnaires, ce qui est souvent le cas des petites et moyennes entreprises.

[2] Cour des comptes (2019), *La situation financière de la sécurité sociale en 2018 : un solde proche de l'équilibre, des efforts de maîtrise des dépenses à poursuivre*, juin, p. 19.

[3] En prenant en compte tous les prélèvements portant sur les dividendes : impôt sur les sociétés, prélèvements sociaux et impôt sur le revenu.

célibataire. Une part de cet écart s'explique par la part des cotisations sociales contributives qui ouvrent des droits à pension. Cet écart d'imposition peut inciter certains agents économiques – notamment les entrepreneurs et les travailleurs indépendants – à privilégier une rémunération en dividendes au détriment des revenus d'activité. D'une part, l'arbitrage salaires-dividendes peut se faire à court terme en requalifiant certains revenus (un chef d'entreprise décide de réduire son salaire pour augmenter les dividendes que sa société lui verse). D'autre part, à moyen terme, c'est la structure de l'activité qui peut être modifiée (un travailleur indépendant décide d'exercer sa profession dans le cadre d'une société de capitaux pour pouvoir se rémunérer en dividendes). Ce phénomène de requalification de revenus d'activité en dividendes (*income shifting*) suite à des réformes fiscales a été mis en évidence dans d'autres pays, notamment en Israël et en Finlande[1]. Dans le cas français, cet effet pourrait s'avérer limité en raison de l'existence d'un dispositif anti-abus[2] mis en place en 2013 lors de la réforme de l'imposition de certains types de dividendes et la mise en place du prélèvement à la source en 2018.

Les conséquences de la transformation de l'ISF en IFI sur l'imposition des ménages

Les différents travaux disponibles concluent tous que les gains fiscaux induits par la transformation de l'ISF en IFI sont globalement concentrés sur les ménages les plus aisés. La comparaison des travaux est plus aisée en raison d'un champ de la mesure fiscale identique dans les trois cas. Toutefois, ces travaux portent des regards différents sur le degré de concentration de ces gains fiscaux, principalement en raison de l'absence de source statistique permettant de connaître précisément le niveau de vie des contribuables assujettis à l'ISF ou à l'IFI au moment où ces travaux ont été conduits[3]. Ainsi, d'après Ben Jelloul *et al.* (2019) et Madec *et al.* (2019), les gains fiscaux sont très concentrés sur les 2 % les plus aisés, alors que l'étude de

[1] Romanov D. (2006), « The corporation as a tax shelter: Evidence from recent Israeli tax changes », *Journal of Public Economics*, vol. 90(10-11) ; Pirttilä J. et Selin H. (2011), « Income shifting within a dual income tax system: Evidence from the Finnish tax reform of 1993 », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 113-1, p. 120-144.

[2] Ce dispositif anti-abus (« clause sociale ») porte toutefois uniquement sur les gérants de société affiliés au régime social des non-salariés (gérant majoritaire de SARL ou associé unique d'EURL notamment).

[3] La mise à disposition aux chercheurs par la DGFiP de nouveaux fichiers fiscaux devrait permettre de résoudre ce problème.

Paquier, Schmitt et Sicsic (2019) conclut à une concentration moins marquée (80 % des gains concentrés sur les 15 % les plus aisés).

Les travaux de Ben Jelloul *et al.* (2019) simulent les effets de la transformation de l'ISF en IFI en reconstituant des patrimoines imposables le long de l'échelle des niveaux de vie à partir des revenus du capital déclarés (méthode dite par « capitalisation »). Les résultats indiquent que cette réforme est sans effet sur les 95 % des ménages les plus modestes, et que les effets sont fortement concentrés sur les 1 % des ménages les plus aisés. Sur ce dernier groupe, l'effet moyen estimé s'élève à +5,5 points de revenu disponible. Les travaux de Ben Jelloul *et al.* (2019) proposent également une analyse des effets des réformes socio-fiscales sur les 1 % des ménages les plus aisés, sans toutefois isoler l'effet de la transformation de l'ISF en IFI. Cette analyse conclut que l'ensemble des réformes socio-fiscales mises en place depuis 2017 a des effets très positifs sur les 0,5 % des ménages les plus aisés (+6,7 points de revenu disponible) et encore plus sur les 0,1 % des ménages les plus aisés (+17,5 points de revenu disponible). Cette étude ne propose pas d'évaluation du coût budgétaire de la réforme.

Faute de données détaillées sur les foyers fiscaux soumis à l'ISF disponibles au moment de leur évaluation, Madec *et al.* (2019) supposent que la transformation de l'ISF en IFI a des effets moyens non significatifs pour les 98 % des ménages les plus modestes. Les effets moyens sont par conséquent supposés concentrés sur les 2 % des ménages les plus aisés (environ +1,3 % de niveau de vie pour le 99e centième et environ +5 % pour le 100e centième, soit le 1 % les plus aisés). Madec *et al.* (2019) ne proposent pas d'évaluation du coût budgétaire de la réforme.

Enfin, les travaux de Paquier, Schmitt et Sicsic (2019) mobilisent des données récentes issues des remontées fiscales de 2017 et 2018, permettant notamment d'évaluer les montants d'immobilier indirect, du passif immobilier et des réductions pour dons à l'ISF. Par ailleurs, l'appariement mené par les auteurs entre le modèle Ines et l'enquête Patrimoine a permis de reconstituer finement la distribution des patrimoines imposables à l'ISF et l'IFI, en faisant moins d'hypothèses sur la concentration des patrimoines sur le haut de la distribution des niveaux de vie. Ces travaux simulent à la fois l'ISF et l'IFI et leur plafonnement, celui-ci ayant fortement augmenté entre 2017 et 2018. Cette étude estime que les 5 % des ménages ayant le niveau de vie le plus élevé perçoivent 57 % des gains fiscaux totaux, alors que Ben Jelloul *et al.* (2019) et Madec *et al.* (2019) supposent cette part égale à 100 %. Selon ces résultats, les ménages qui bénéficient de la transformation de l'ISF en IFI sont concentrés dans le haut de la distribution de niveau de vie : plus de 80 % des

ménages gagnants se situent parmi les 15 % des ménages les plus aisés, et reçoivent plus de 80 % des gains. En outre, il existe d'après cette étude des ménages gagnants dans tous les groupes de niveaux de vie, y compris chez les plus modestes.

Dans les calculs de Paquier, Schmitt et Sicsic (2019), l'effet total de la réforme sur le revenu disponible est évalué entre 3,33 et 3,44 milliards d'euros selon les hypothèses de changement de comportement ; le nombre de ménages gagnants est compris entre 330 000 et 340 000. Cette estimation du coût budgétaire est proche de celle figurant dans l'évaluation préalable de la réforme (3,2 milliards d'euros). Le gain moyen des ménages gagnants est compris entre 6 400 et 6 700 euros par unité de consommation.

En outre, l'étude précise le profil social des ménages concernés : la personne de référence des ménages gagnants a le plus souvent plus de 60 ans (pour environ 60 % des gagnants) et appartient le plus souvent à l'une des trois catégories socioprofessionnelles suivantes : artisans, commerçants et chefs d'entreprise, ingénieurs, cadres et professions libérales, et retraités.

Ces chiffrages reposent sur certaines données *ex post* mais sont issus d'exercices de simulation qui restent par essence imprécis. Si on se base sur les recettes observée de l'IFI en 2018, qui s'avèrent nettement supérieures à celles anticipées (1,3 milliard d'euros[1] contre 850 millions) et qu'on les compare à celles de l'ISF 2017 (4,2 milliards[2]), le coût apparent serait de 2,9 milliards d'euros. En tenant compte du fait que les recettes de l'ISF auraient continué à croître en l'absence de réforme à un rythme de 5% à 6% environ[3] en l'absence de réforme et aurait atteint 4,4 milliards, l'ordre de grandeur du coût budgétaire du passage à l'IFI serait de 3,1 milliards d'euros.

[1] Hors contrôle fiscal et service de traitement des déclarations rectificatives (STDR). Les recettes sont de 1,9 milliard si on les intègre (voir PLF 2020).
[2] Hors contrôle fiscal et service de traitement des déclarations rectificatives (STDR). Les recettes sont de 5,1 milliards si on les intègre.
[3] Tel que calculé à partir de l'augmentation des prix immobiliers pondérées par le département et l'augmentation du prix des actions cotées dans les travaux de l'Insee

Encadré 9 – Des méthodes similaires mais non identiques

Les travaux des chercheurs de l'OFCE, de l'IPP, et de l'Insee-Drees adoptent des méthodologies similaires. Ils reposent sur un modèle statistique qui simule l'ensemble du système socio-fiscal à partir d'un échantillon de ménages représentatif de la population française. La méthode d'évaluation consiste à simuler le système socio-fiscal avec et sans les réformes étudiées et d'estimer les effets par différence entre les deux situations. Les résultats permettent d'estimer à la fois les effets redistributifs (nombre de ménages gagnants et perdants, effet sur les indicateurs de pauvreté et d'inégalités, ciblage sur l'échelle de niveau de vie) et les effets budgétaires agrégés (coût ou surcroît de recettes fiscales).

Plus précisément, les effets sur les ménages sont mesurés par la variation relative du niveau de vie (égal au revenu disponible par unité de consommation) qui détermine les ménages gagnants ou perdants.

Dans ces trois études, l'évaluation des effets redistributifs des réformes est réalisée de façon statique, c'est-à-dire qu'elle n'intègre pas de potentiels effets d'équilibre sur l'offre de travail, les salaires, l'emploi, les prix ou d'autres ajustements macroéconomiques. En outre, il est supposé que les individus ne modifient pas leur comportement suite aux réformes afin d'estimer un effet brut de premier ordre, sauf Paquier, Schmitt et Sicsic (2019) qui prennent en compte des effets de comportement dans un scénario alternatif pour l'évaluation de la réforme de l'ISF.

L'une des principales difficultés que rencontre l'évaluation du PFU est la complexité de la montée en charge des effets. Le calendrier des effets se décompose en trois temps. Tout d'abord, en 2018, le PFU affecte les recettes fiscales uniquement *via* les retenues à la source sur les revenus mobiliers (passage du taux de l'ancien PFO sur intérêts et dividendes de 21 % et 24 % à 12,8 %). Ensuite, en 2019, le PFU affecte les recettes fiscales également *via* le calcul de l'impôt sur le revenu par effet de la débarémisation des revenus du capital perçus en 2018 et du droit d'option au barème. Enfin, à plus long terme, d'autres effets d'une ampleur moindre viendront s'ajouter, notamment *via* l'assujettissement des intérêts des PEL/CEL au PFU et le changement de fiscalité sur l'assurance-vie. Ce calendrier complexe a pour conséquence que les évaluations peuvent aboutir à des résultats légèrement différents selon l'année pour laquelle les effets du PFU sont simulés.

Les divergences des résultats au sujet de la transformation de l'ISF en IFI sont essentiellement dues à l'absence de source statistique permettant de connaître précisément le niveau de vie des contribuables assujettis à l'ISF ou à l'IFI. Ce manque de données rend nécessaire le recours à des hypothèses plus fortes afin de simuler les effets redistributifs de la réforme : imputation des effets directement à certaines tranches de niveaux de vie (méthode de Madec *et al.*, 2019), reconstitution indirecte des patrimoines imposables à partir des revenus déclarés à

l'IR (méthode de Ben Jelloul *et al.*, 2019), reconstitution indirecte des patrimoines imposables grâce à un appariement avec l'enquête Patrimoine (méthode de Paquier, Schmitt et Sicsic, 2019). Par ailleurs, les études de Ben Jelloul *et al.* (2019) et de Madec *et al.* (2019) sont antérieures ou contemporaines de l'application des réformes. À l'inverse, l'étude de Paquier, Schmitt et Sicsic (2019) est postérieure et s'appuie ainsi en partie sur des données administratives rendues disponibles, notamment le fichier exhaustif fiscal de l'ISF 2017 et de l'IFI 2018, ce qui permet de mesurer plus finement le patrimoine imposable des ménages et son évolution entre 2017 et 2018.

Dans chacune de ces études, la variable utilisée pour étudier les effets des réformes est le revenu disponible des ménages. Ce concept n'est pas exactement le même selon les études. Les travaux de Paquier, Schmitt et Sicsic utilisent la définition Insee avec l'ajout de l'ISF, tandis que Madec *et al.* (2019) et Ben Jelloul *et al.* (2019) incluent aussi la taxation indirecte. Le *revenu disponible* d'un ménage est défini par l'Insee comme la somme des revenus bruts d'activité (salaires bruts, revenus des indépendants), des revenus de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage, indemnités journalières maladie et maternité) et des revenus du patrimoine (intérêts, dividendes, loyers), de même que des revenus financiers non déclarés qui sont imputés (produits d'assurance-vie, livrets exonérés, PEA, LEP, CEL, PEL), perçus par chacun des membres du ménage au cours de l'année. De cette somme sont soustraits les cotisations salariales et contributions sociales assises sur ces revenus, l'impôt payé cette même année sur les revenus de l'année antérieure, la taxe d'habitation, et sont ajoutés les prestations familiales, les minima sociaux et les allocations logement.

Le *niveau de vie*, ratio entre le revenu disponible et le nombre d'unités de consommation, permet de tenir compte des différences de taille et de composition des ménages. Les *unités de consommation* (UC) sont calculées selon l'échelle de l'OCDE modifiée, qui attribue 1 UC pour le premier adulte, 0,5 UC pour les autres personnes du ménage de 14 ans ou plus et 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Si l'on ordonne une distribution de niveaux de vie, les *déciles* sont les neuf valeurs (D1 à D9) qui partagent cette distribution en dix parties d'effectifs égaux. Ainsi, les 10 % les plus modestes ont un niveau de vie inférieur ou égal au premier décile (D1), le niveau de vie des 10 % les plus aisés est supérieur au neuvième décile (D9). Les *vingtiles* et les *centiles* généralisent cette notion à 20 et 100 parties égales. Dans chaque cas, les individus sont classés en fonction de leur niveau de vie réel, c'est-à-dire avec l'impôt sur le revenu correspondant à la législation 2017 inchangée.

5. Impact de la disparition de la réduction d'ISF liée aux dons sur les ressources du secteur associatif

La transformation de l'ISF en IFI, en réduisant le nombre de foyers fiscaux assujettis, réduit mécaniquement le nombre d'individus pouvant bénéficier par cette voie d'une déduction fiscale par le biais de dons à des fondations et à certains organismes d'intérêt général et, par conséquent, l'incitation au don. Cette réforme est donc susceptible de générer un effet collatéral, non spécifiquement souhaité, sur le financement du secteur associatif.

Le manque de recul temporel et de données suffisamment fines ne permet pas aujourd'hui d'évaluer avec précision l'ampleur de cet effet, encore moins ses conséquences sur l'activité associative et sur les services rendus à la société par cette activité. Il est toutefois possible de fournir un ordre de grandeur de la perte potentielle maximale de financement pour les associations, en analysant la structure de leur budget.

Quel est le poids des dons dans le budget des associations en France ? Pour quels secteurs d'activité associative est-il le plus important ? À quelle hauteur les dons au titre de l'ISF contribuaient-ils aux dons totaux ? De combien la transformation de l'ISF en IFI peut-elle les réduire ? Dans quelle mesure les dons au titre de l'ISF seront substitués par des dons au titre de l'IR ?

La section 5.1. décrit la structure de financement du monde associatif français en s'appuyant en grande partie sur le travail réalisé par Viviane Tchernonog sur *Le Paysage associatif français*[1]. La section 5.2 aborde plus spécifiquement les dons au titre de l'ISF et l'impact du passage à l'IFI, sur la base d'une étude réalisée par Cécile Bazin et Jacques Malet de l'institut Recherches et Solidarités[2] et sur la base de données fournies par la Direction générale des finances publiques.

[1] Tchernonog V. et Prouteau L. (2019), *Le Paysage associatif français : mesures et évolutions*, Dalloz Juris Éditions, 3e édition, mai.
[2] Bazin C. et Malet J. (2018), *Les dons en 2017 au titre de l'ISF*, 3e édition, Recherches & Solidarités, avril.

5.1. Le paysage associatif français : le financement des associations[1]

Encadré 10 – La nature des ressources des associations

La soutenabilité de l'activité associative est permise par le recours à deux grandes catégories de ressources.

Les ressources en nature incluent la mise à disposition gratuite de ressources matérielles, telles que des locaux, des équipements et des installations, et de ressources humaines, au travers du bénévolat ou de la mise à disposition de personnes salariées rémunérées sur d'autres budgets (mécénats de compétence par exemple).

Les ressources budgétaires peuvent quant à elles être décomposées en quatre catégories : les cotisations ; les dons et mécénats, les recettes d'activités publiques ou privées ; et enfin les subventions publiques. Les périmètres de ces différentes catégories de financement sont définis de la façon suivante.

Les cotisations expriment la participation des membres aux dépenses de fonctionnement de l'association. En contrepartie, elles leur donnent le droit de participer aux assemblées générales. Une cotisation reste facultative, mais elle peut être exigée pour l'accès aux services rendus par l'association. Elle sert aussi parfois à marquer l'adhésion des membres à l'objectif qu'entend poursuivre l'association (souvent le cas dans le secteur de l'action humanitaire). Dans ce cas, les cotisations relèvent plutôt d'une logique de don et peuvent alors bénéficier d'une réduction d'impôts au même titre que les dons à condition de ne donner lieu à aucune contrepartie directe ou indirecte. Les adhérents sont pour l'essentiel des personnes physiques mais les personnes morales (le plus souvent publiques) peuvent cotiser en tant que membres adhérents.

Les dons et mécénats correspondent à une notion de générosité. Les associations peuvent recevoir des financements issus de la générosité de particuliers, d'entreprises mécènes, de fondations qui résultent elles-mêmes en général de dons des particuliers et de mécénats. Ces financements peuvent sous certaines conditions être déductibles fiscalement des revenus des donateurs.

Les recettes d'activité publiques ou privées correspondent aux ressources que les associations peuvent tirer de la vente de leurs produits ou de services à prix coûtant. Ces recettes permettent aux associations d'assurer leur fonctionnement ou leur développement. Elles ont le plus souvent une origine privée mais il y a aussi des origines publiques.

[1] Cette partie reprend largement le chapitre 8 de l'étude citée de Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau.

Les subventions publiques expriment le soutien apporté par la puissance publique aux associations. Elles sont un financement sans contrepartie apporté par les pouvoirs publics pour soutenir le projet associatif. Leur octroi par les collectivités publiques est discrétionnaire et le renouvellement est non obligatoire.

Source : Tchernonog V. et Prouteau L., Le Paysage associatif français, 2019

La répartition des ressources en 2017

Les ressources budgétaires des associations françaises représentaient 113 milliards d'euros en 2017 (voir Encadré pour la définition de ces ressources). Les recettes d'activité forment les deux tiers de ce budget et constituent de loin la première ressource. Viennent ensuite les subventions publiques pour un cinquième. Les cotisations ne représentent qu'un dixième des ressources du secteur associatif mais sept associations sur dix y ont recours et, pour beaucoup d'entre elles, c'est en fait la seule ressource budgétaire. Les dons et mécénats pèsent quant à eux un vingtième du budget et seul un quart des associations y ont recours (voir Tableau 20).

Tableau 20 – Ressources budgétaires des associations par nature

	Fréquence d'accès à la ressource (% des associations)	**Part des ressources budgétaires** (en %)	**Budget** (en milliards d'euros)
Cotisations	71 %	9 %	10,6
Dons et mécénats	24 %	5 %	5,2
Recettes d'activité	49 %	66 %	74,6
Subventions publiques	51 %	20 %	22,9
Total	…	100 %	113,3

Source : Enquête CES et Centre de recherche sur les associations, Le Paysage associatif français*, 2019*

L'évolution de la répartition des ressources

La répartition de ces ressources dans le budget associatif a évolué dans le temps. Le poids des subventions publiques et des cotisations a largement été réduit entre 2005 et 2017, respectivement de 34 % à 20 % et de 12 % à 9 %. À l'inverse, les recettes d'activité, qui représentaient moins de la moitié des ressources en 2005, en constituent désormais les deux tiers. La part des dons et mécénats est quant à elle restée relativement stable (voir Tableau 21).

Plusieurs explications à ces variations peuvent être avancées. Les moyens publics se sont raréfiés sous la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Des contraintes

financières de plus en plus fortes ont donc poussé les associations à trouver des solutions du côté de la vente de biens et services à destination de leurs usagers. On peut toutefois noter que plus du tiers des recettes d'activité sont en fait acquittées par les administrations publiques, qui achètent aux associations une part de leurs prestations, si bien que la part des ressources des associations provenant de la sphère publique a en réalité moins baissé (de 51 % à 46 %, voir Tableau 22) que ce que suggère la seule évolution du poids des subventions dans leur budget (de 34 % à 20 %, voir Tableau 21).

Par ailleurs, la baisse du poids des cotisations provient pour partie d'une modification de la structure sectorielle du paysage associatif, avec une montée en puissance de l'action sociale et humanitaire, dont les cotisations sont peu élevées. Cette baisse peut aussi résulter d'une comptabilisation plus précise de leurs recettes par les associations (séparation entre adhésions, ressources d'activité et dons, en particulier si la cotisation bénéficie d'un avantage fiscal).

Tableau 21 – Évolution de la répartition des ressources budgétaires depuis 2005

	2005	2011	2017
Cotisations	12 %	11 %	9 %
Dons et mécénats	5 %	4 %	5 %
Recettes d'activité	49 %	61 %	66 %
Subventions publiques	34 %	25 %	20 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : Enquête CES et Centre de recherche sur les associations, Le Paysage associatif français*, 2019*

Tableau 22 – Origine des ressources budgétaires des associations

	Origine des ressources en %			en milliards d'euros en 2017
	2005	2011	2017	
Ressources privées	**49 %**	**51 %**	**56 %**	**62,9**
Adhérents (cotisations)	12 %	11 %	9 %	10,6
Donateurs, mécènes, fondations	5 %	4 %	5 %	5,2
Usagers	32 %	36 %	42 %	47,1
Ressources publiques (hors cotisations)	**51 %**	**49 %**	**45 %**	**50,4**
Communes	14 %	11 %	11 %	12,9
Départements	10 %	12 %	12 %	13,8
Régions	4 %	4 %	4 %	4,5
État	12 %	11 %	10 %	10,8
Union européenne	1 %	1 %	1 %	1,2
Organismes sociaux	7 %	7 %	4 %	4,3
Autres financements publics	3 %	3 %	3 %	3,0
Total	**100 %**	**100 %**	**100 %**	**113,3**

Source : Enquête CES et Centre de recherche sur les associations, Le Paysage associatif français*, 2019*

La nature du financement selon le secteur d'activité des associations

La répartition moyenne des ressources budgétaires n'est pas la même suivant le secteur d'activité considéré.

Les associations du secteur humanitaire, social et santé fonctionnent à plus de 80 % sur les recettes d'activité (voir Tableau 23). Parce qu'il représente la moitié du budget global des associations, ce secteur reçoit 35 % des subventions publiques et près de 45 % des dons et mécénats, mais ces derniers ne représentent respectivement que 14 % et 4 % de son budget. Toutefois, ces chiffres restent eux-mêmes des moyennes, qui cachent de fortes disparités. En particulier, le poids des dons et mécénats dans le budget des associations qui se consacrent plus spécifiquement à l'action humanitaire serait environ quatre fois plus élevé et dépasserait même les 50 % dans certains cas (les Restos du cœur par exemple).

Tableau 23 – Ressources budgétaires des associations par nature et par secteur d'activité

	Humanitaire, social et santé	Défense des droits et causes	Éducation, formation, insertion	Sport	Culture	Loisirs	Services économiques, développement local	Ensemble
Cotisations	1 %	20 %	4 %	35 %	13 %	18 %	20 %	9 %
Dons et mécénats	4 %	7 %	5 %	8 %	4 %	1 %	1 %	5 %
Recettes d'activité	81 %	40 %	64 %	40 %	46 %	59 %	52 %	66 %
Subventions publiques	14 %	33 %	28 %	18 %	37 %	22 %	28 %	20 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Total (en milliards d'euros)	57,7	6,4	14,3	13,1	11,0	6,5	4,2	113,3

Source : Enquête CES et Centre de recherche sur les associations, Le Paysage associatif français*, 2019*

5.2. Les dons au titre de l'ISF : quelle évolution et quelles perspectives ?[1]

La réglementation

Les assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune peuvent déclarer des « dons à des fondations et à certains organismes d'intérêt général » afin de bénéficier d'une réduction fiscale de 75 % des montants donnés, cette réduction fiscale étant

[1] Cette section s'appuie en partie sur une étude de Recherches et Solidarités intitulée « Les dons en 2017 au titre de l'ISF », réalisée par Cécile Bazin et Jacques Malet et sur les données fournies par la Direction générale des finances publiques.

plafonnée à 50 000 euros[1]. Une réduction d'impôt existe aussi pour l'IR, la réduction fiscale est égale dans ce cas à 66 % des montants donnés, dans la limite d'un plafond global de 20 % du revenu imposable.

Les dons associés au titre de l'ISF en chiffres

En 2017, plus de 50 000 redevables de l'ISF ont déclaré un don à ce titre, soit un assujetti sur sept. Les montants déclarés se sont élevés à environ 270 millions d'euros soit un peu plus de 5 % du montant global des donations et mécénats, eux-mêmes représentant 5 % du budget global des associations. Le don moyen annuel par donateur au titre de l'ISF s'établit à 5 220 euros d'après l'étude de Recherches et Solidarités.

Ces dons ont bénéficié d'une forte dynamique ces dernières années. Ils ont, par le passé, déjà été affectés par certaines réformes (voir Graphique 1).

En 2011, la réforme de l'ISF faisant passer le seuil d'imposition de 790 000 euros à 1,3 million a réduit le nombre d'assujettis de moitié et cette réduction s'est répercutée dans presque les mêmes proportions sur le nombre de donateurs au titre de l'ISF. En revanche, les plus gros donateurs étant constitués de redevables à l'ISF au-delà de 1,3 million – qui n'étaient donc pas affectés par la réforme –, le montant global des donations s'est maintenu. Une réforme qui diviserait par deux le nombre d'assujettis à l'impôt et par conséquent le nombre de bénéficiaires potentiels de la déduction fiscale aurait donc un impact direct sur le nombre de donateurs à ce titre. Cet impact serait plus difficile à évaluer sur le montant des dons associés qui semble plus largement lié à la structure des redevables affectés par la réforme.

En 2012, la simplification du barème[2] qui a conduit à une forte diminution d'ISF pour les gros patrimoines semble avoir, quant à elle, principalement affecté le montant des donations au titre de l'ISF, le nombre d'assujettis restant inchangé. Par ailleurs, cette année-là, une contribution exceptionnelle sur la fortune a pu accroître cet effet.

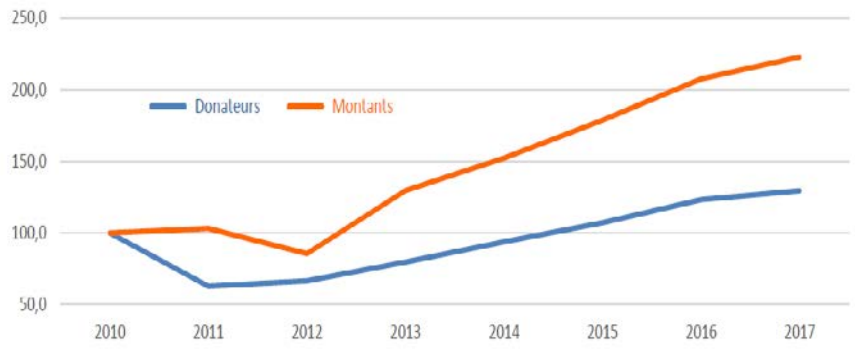
En 2013, une nouvelle réforme a de nouveau alourdi le barème pour revenir à une imposition plus proche de celle de 2011. Suite à cela, de 2012 à 2016, le nombre de ces donateurs a augmenté de 16,5 % en moyenne annuelle (soit +85 % en cumulé

[1] Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 dite loi TEPA - art. 16 (V) JORF 22 août 2007, codifiée à l'article 885-0 V bis A du code général des impôts.

[2] Le barème à six tranches est remplacé par un barème à deux tranches, dont le taux s'applique à la totalité du patrimoine, et non plus, de manière progressive avec toutefois des décotes pour éviter les effets de seuil.

sur la période) et les montants ont crû de façon encore plus spectaculaire avec un saut de 50 % en 2013 et de 17 % par an ensuite jusqu'en 2016. L'année 2017 marque ensuite une certaine décélération, avec une variation de 5 % du nombre des donateurs et de 7,5 % des montants déclarés.

Graphique 36 – Évolutions des donateurs et des montants au titre de l'ISF (base 100 en 2010)



Source : Recherches et Solidarités, Les dons 2017 au titre de l'ISF, 3e édition, 2018 à partir de données DGFiP

La transformation de l'ISF en IFI qui, d'une part, fait baisser le nombre d'assujettis de 360 000 à 130 000 et qui, d'autre part, affectera probablement davantage les plus gros patrimoines constitués d'une part immobilière plus faible que les petits patrimoines, fait craindre aux associations auditionnées par le comité un recul significatif à la fois du nombre de donateurs et du montant pour 2018 et les années suivantes.

En supposant que l'impact sur le montant soit proportionnel à la baisse du nombre d'assujettis, c'est une perte de ressource de l'ordre de 150 millions d'euros qui aurait pu être observée, au titre de l'ISF. Ce chiffre qui est parfois mentionné est cependant surestimé.

En effet, l'évaluation d'un impact causal reste difficile, d'autant que des reports sur d'autres mécanismes d'incitation fiscale sont possibles – notamment *via* les dons au titre de l'IR – et que ces donateurs peuvent continuer à donner sans bénéficier de déduction (grâce notamment au fait qu'ils paient moins d'impôts). S'ils ne sont plus assujettis, ils ne sont de fait plus donateurs au titre de l'ISF mais ils peuvent rester donateurs par ailleurs. Il est donc indispensable de regarder non pas uniquement le nombre de donateurs au titre de l'ISF mais l'évolution du nombre global de donateurs

et des dons totaux et de s'intéresser au comportement des individus précédemment assujettis à l'ISF qui ne seront plus assujettis à l'IFI.

Près de la moitié des assujettis à l'ISF donnaient au titre de l'IR contre seulement 15 % au titre de l'ISF

Un don au titre de l'ISF donnait droit à une réduction fiscale de 75 % plus avantageuse que celle de 66 % au titre de l'IR. Les donateurs assujettis à l'ISF qui se placent dans une logique d'optimisation fiscale devraient donc donner au titre de l'ISF plutôt qu'au titre de l'IR. Toutefois, au moins deux éléments pouvaient amener les donateurs assujettis à l'ISF à donner au titre de l'IR : le plafonnement à 50 000 euros de la réduction ISF et le conflit possible avec un investissement ISF-PME abaissant le plafond global (réduction don-ISF + ISF-PME) à 45 000 euros.

En 2017, parmi les 342 300 assujettis à l'ISF déclarant à l'IR, 185 300 ont réalisé un don au titre de l'IR et/ou de l'ISF dont près des trois quarts (135 000) n'ont donné qu'au titre de l'IR (voir Tableau 24). Parmi ces derniers, seuls 30 000 auraient par ailleurs réalisé un investissement ISF-PME. Il semblerait donc que la plus forte incitation à donner au titre de l'ISF plutôt que de l'IR ne constitue pas un déterminant majeur pour les donateurs assujettis à l'ISF.

Par ailleurs, la suppression de la réduction pour ceux qui ne seraient plus assujettis à l'IFI pourrait être transférée dans sa quasi-totalité vers des dons au titre de l'IR, car le plafond à 20 % des revenus imposables de cette réduction n'est que très rarement atteint : 98 % des donateurs au titre de l'IR ont donné moins de 20 % de leur revenu imposable et 75 % moins de 3 % de leur revenu. Les étrangers anciennement assujettis à l'ISF mais plus à l'IFI ne payant pas d'IR en France ne pourront pas en revanche se reporter sur une déduction fiscale au titre de l'IR. Ils sont toutefois peu nombreux.

Tableau 24 – Nombre de donateurs aux titres de l'ISF et de l'IR parmi les assujettis à l'ISF

		Don ISF		Total
		Non	Oui	
Don IR	Non	157 000	**16 600**	173 600
	Oui	**135 500**	**33 200**	168 700
Total		292 500	49 800	**342 300**

Source : France Stratégie d'après les données DGFiP ; données fiscales, seuls les assujettis ISF avec déclaration IR 2017 sur les revenus 2016 et les dons 2016 sont pris en compte. Les données peuvent différer de celles de l'étude Recherches et Solidarités

Une baisse des dons en 2018 qui pourrait être liée à d'autres facteurs

Au total, les dons au titre des réductions d'impôt ISF IFI et IR semblent avoir baissé en 2018 par rapport à 2017 d'un montant maximal de 150 millions d'euros, dont 120 millions au titre de l'ISF IFI.

Il est cependant probable que cette baisse s'explique par d'autres facteurs que le remplacement de l'ISF par l'IFI. Elle pourrait par exemple être liée au contexte de l'« année blanche » due à l'instauration du prélèvement à la source en 2019, si certains contribuables n'ont pas compris qu'il était possible de bénéficier de ces réductions lors de cette année de transition. Le suivi des dons et des demandes de réductions et crédits d'impôt en 2019 permettra d'éclairer davantage cet effet. L'année 2017 a été une année particulièrement haute en termes de dons aux titres des réductions fiscales. Il se peut donc aussi que cette baisse fasse suite à une année exceptionnelle.

5.3. Un impact probablement faible, d'autres facteurs ont pu jouer

La transformation de l'ISF en IFI, abaissant le nombre d'assujettis de 360 000 à 130 000, aurait induit une perte de ressource maximale de l'ordre de 120 millions d'euros au titre de l'ISF. Mis en regard du montant global des ressources du monde associatif, qui est de l'ordre de 113 milliards, cette perte serait en tout état de cause négligeable. Les dons qui étaient réalisés au titre de l'ISF ne représentent en effet que 5 % du montant global des dons et mécénats qui, eux-mêmes, ne représentent que 5 % des ressources des associations.

En outre, même si certains éléments, tels que le manque d'information sur les nouvelles conditions de déductions fiscales, peuvent aggraver la perte de ressource, cette perte sera probablement plus faible car les déductions fiscales précédemment réalisées au titre de l'ISF ont pu se reporter sur des déductions au titre de l'IR et une partie des économies liées à la baisse d'impôts pourrait aussi être affectée à des dons.

À l'inverse, si le choc global de la réforme sur l'ensemble du financement associatif devrait rester faible, il peut toutefois affecter fortement un certain nombre d'associations ou d'activités associatives qu'il conviendrait d'identifier.

Aucune étude à notre connaissance ne permet à ce jour de répondre complètement à la question de l'impact de la transformation de l'ISF en IFI sur les ressources et l'activité du secteur associatif. L'analyse est encore moins claire sur la nature des associations les plus affectées par cette transformation et sur les services rendus

associés, la structure de financement des associations étant très hétérogène. Certaines associations du secteur humanitaire, social et santé – qui perçoit près de la moitié des dons – pourraient avoir été significativement affectées.

Les associations auditionnées par le comité ont souligné que cette réforme s'inscrit par ailleurs dans un contexte où de multiples réformes ont pu affecter de façon significative la situation des associations (gel des contrats aidés, suppression de la réserve parlementaire, réforme de la CSG, baisse de la possibilité de la réduction du dégrèvement d'impôts de 60 % à 40 % pour les mécénats, disparition de l'ISF-PME, etc.). Toute étude visant à évaluer l'impact précis de la suppression du crédit d'impôt au titre de l'ISF sur l'activité des associations devra donc prendre en compte l'intégralité de ces facteurs.

CHAPITRE 7

PREMIERS ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION *EX POST*

1. Quelques indicateurs encourageants

1.1. L'attractivité de la France s'est améliorée

De premiers signes des effets des réformes sont perceptibles dans les enquêtes qualitatives qui cherchent à mesurer l'attractivité du pays.

Un baromètre de l'attractivité de la France est élaboré régulièrement par Ernst & Young en interrogeant un ensemble d'investisseurs étrangers. Dans ces enquêtes, de nature qualitative, les critères qui arrivent en tête pour décider de l'emplacement géographique d'un investissement concernent la qualité des infrastructures et des services publics (réseaux de transport, enseignement, protection sociale, etc.). La France de ce point de vue est jugée attractive de longue date. La structure et le niveau de la fiscalité figurent également en bonne place dans les critères regardés par les investisseurs. Or, d'après le dernier baromètre de l'attractivité de la France[1], les investisseurs jugent que notre pays a clairement progressé sur ce plan avec la réforme de 2018.

Plus précisément, interrogés sur les réformes qui joueraient en faveur de l'attractivité de la France, 55 % des investisseurs citaient en 2017 l'amélioration de la compétitivité fiscale. C'était la première réforme citée. Ils ne sont plus que 43 % en 2018 à la mentionner, soit une baisse importante si on la compare aux variations enregistrées sur les autres réformes citées. Cette proportion reste stable en 2019 à 44 % (voir Graphique 37). Par ailleurs, toujours selon ce baromètre, la France passe devant l'Allemagne et se positionne pour la première fois en 2018 à la deuxième

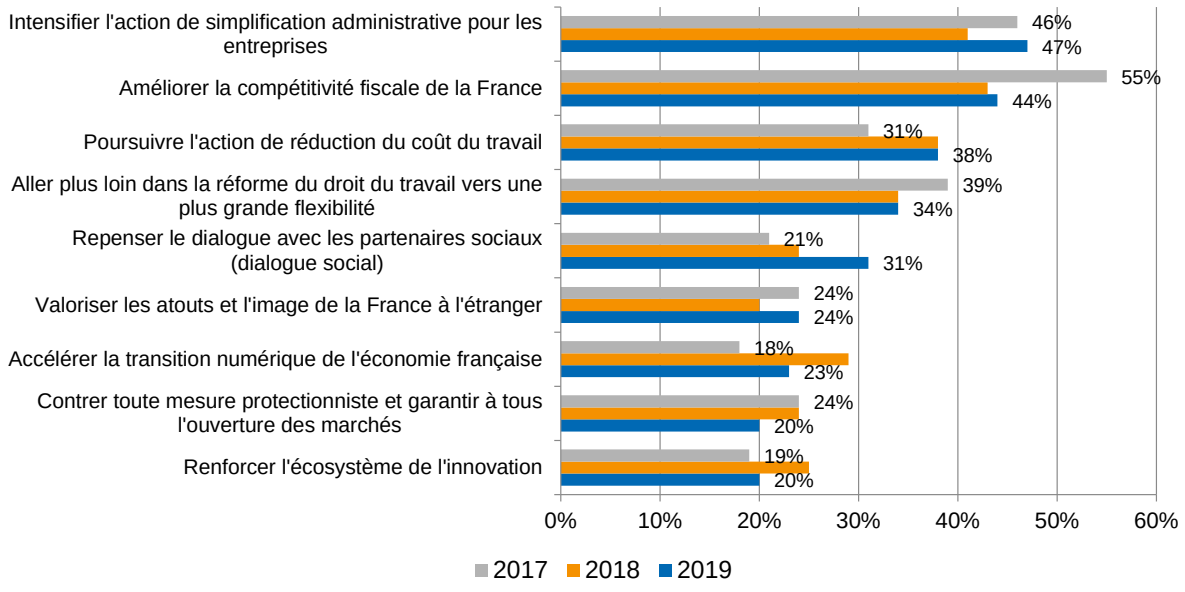
[1] Ernst & Young (2019), *La France résiste aux chocs*, Baromètre de l'attractivité, juin.

place des destinations européennes pour les investissements directs étrangers (IDE). La France occupe notamment la première place en Europe pour les IDE dans l'industrie et dans la R & D.

Ce changement de la perception des investisseurs fait écho à l'évolution récente de la fiscalité sur le capital en France. Avant l'instauration du PFU, la fiscalité française des revenus du capital se distinguait par l'application dans le cas général du barème progressif de l'IR et se singularisait ainsi de celle de ses partenaires européens et notamment de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Italie et des pays scandinaves, qui privilégiaient une imposition proportionnelle. Le régime fiscal applicable en France conduisait à des taux d'imposition marginaux élevés dans les régimes de droit commun : 62 % pour les intérêts (contre 26 % en Italie, 26,4 % en Allemagne, 27 % en Belgique, 30 % en Finlande et en Suède) et 44 % pour les dividendes (contre 26 % en Italie, 26,4 % en Allemagne, 27 % en Belgique).

La fiscalité sur le capital n'en demeure pas moins un facteur d'attractivité parmi d'autres, dont la qualification des travailleurs, la qualité des institutions et des infrastructures ou encore la taille du marché.

Graphique 37 – Opinion des investisseurs sur les réformes de nature à favoriser l'attractivité de la France

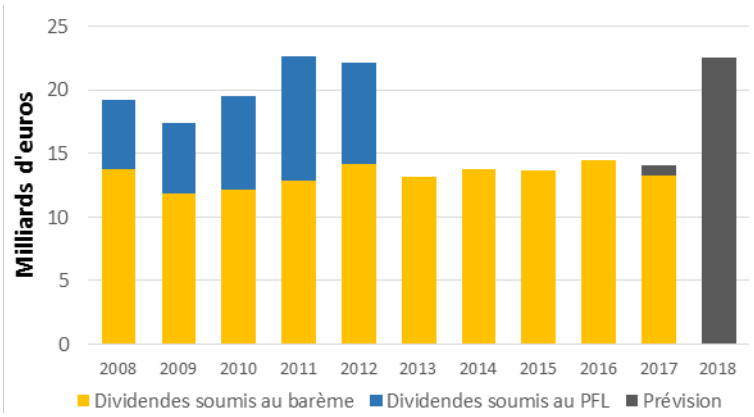


Source : graphique réalisé à partir du Baromètre EY de l'attractivité de la France 2018 et 2019 (enquêtes janvier 2018 et 2019, 208 répondants en 2018 et 210 répondants en 2019, trois réponses possibles)

1.2. Une forte hausse des dividendes versés aux ménages dès 2018, qui génère plus de rentrées fiscales qu'attendu

2018 est marquée par une très forte hausse des dividendes, qui conduit à retrouver des niveaux de rémunération du capital investi dans les entreprises proches de ceux observés avant 2013 (voir Graphique 38). La mise en place du PFU semble ainsi avoir contribué à alléger la fiscalité du capital, comparativement au régime moins attractif mis en place en 2013 qui soumettait au barème de l'IR les dividendes et qui avait conduit à une forte baisse des montants distribués. Cela pourrait être de nature à inciter les investisseurs à accroître leur engagement auprès des entreprises françaises.

Graphique 38 – Évolution des dividendes versés aux ménages résidents entre 2007 et 2018



Note : le chiffre pour l'année 2018 est encore une prévision. Il ne sera définitivement connu qu'une fois le montant d'IR 2019 sur les revenus 2018 établi pour l'ensemble des foyers fiscaux.

Source : Voies et Moyens Tome 1, annexé au PLF 2019. Données DGFiP, calculs DG Trésor

1.3. Un investissement dans les PME qui ne semble pas avoir souffert de la suppression de la niche fiscale ISF associée

La suppression de la réduction d'ISF pour investissement dans les PME (ISF-PME) ne semble pas avoir conduit à un déficit de financement des PME. Selon France Invest (voir Encadré ci-dessous), les fonds de capital-investissement ont levé 18,7 milliards d'euros en 2018 contre 16,5 en 2017, qui constituait déjà un point haut historique. Cette dynamique a notamment été portée par les investisseurs étrangers qui représentent désormais 48 % des levées de fonds contre 31 % en 2017. Les fonds communs de placement ayant levé ces sommes sont chargés de les investir dans les entreprises non cotées. Ainsi, à la faveur de la dynamique des levées de fonds, les montants qu'ils ont investis dans les entreprises ont augmenté, passant de

14,2 milliards d'euros en 2017 à 14,7 en 2018. Au total, 2 200 start-up, petites et moyennes entreprises et entreprises de taille intermédiaire auraient été financées par ce biais, contre 2 100 en 2017 et 1 900 en 2016.

Encadré 11 – Étude France Invest sur l'investissement dans l'économie non cotée

Le comité d'évaluation a auditionné des représentants de France Invest (séance du 2 juillet 2019). France Invest, nouveau nom de l'Association française des investisseurs pour la croissance, regroupe tous les acteurs du capital investissement qui concourent au financement des sociétés non cotées. Cet encadré reprend en les résumant deux notes présentées au comité : « Les montants levés auprès des personnes physiques des Family Offices[1] en 2018 » et « Quelques éléments d'éclairage sur l'investissement dans l'économie non cotée de personnes privées fortunées (HNWI[2]) françaises en 2018 ».

Au sein des fonds levés auprès des personnes physiques et des Family Offices, il faut distinguer le cas des Fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et des Fonds d'investissement de proximité (FIP), qui sont des véhicules d'investissement destinés aux investisseurs particuliers.

Créés par la loi de finances pour 1997, les FCPI investissent au moins 70 % de leurs actifs dans des PME à caractère innovant. Ce critère s'apprécie par un niveau minimum de dépenses en R & D ou par obtention de la qualification *via* un organisme public compétent. Les FIP, quant à eux, ont été créés en 2003 par la loi Dutreil, et investissent au moins 70 % de leurs actifs dans des PME régionales créées depuis moins de huit ans et situées dans une zone géographique limitée à quatre régions.

Ces véhicules ouvrent le droit à certaines incitations fiscales pour les particuliers, notamment la réduction d'impôt sur le revenu égale à 18 % des montants souscrits (limités à 12 000 euros pour les personnes seules et 24 000 euros pour les couples). En 2018, la suppression du dispositif fiscal ISF PME a entraîné *ipso facto* l'arrêt des souscriptions à ceux des FCPI et FIP qui ouvraient une possibilité de réduction d'impôt sur la fortune.

Selon l'étude commune AFG-France Invest, *les fonds levés par les FIP et FCPI ont été divisés par trois entre 2017 et 2018, passant de 1 084 millions d'euros en 2017 à 355 millions* .Cette forte diminution s'explique par quatre facteurs :

[1] Un Family Office (bureau de gestion de patrimoine ou gestionnaire de grande fortune) est une organisation privée destinée à détenir et contrôler le patrimoine d'une ou de quelques familles.
[2] High-net-worth individual.

– la suppression du dispositif fiscal ISF PME ;

– l'incertitude en 2018 quant à une hausse éventuelle de 18 % à 25 % du taux de réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'IR PME, dans l'attente de l'accord de la Commission européenne sur la conformité du dispositif IR PME avec les règles européennes des aides d'État ;

– l'augmentation exceptionnelle, de l'ordre de 150 millions d'euros, des souscriptions en 2017, suscitée par l'autorisation d'imputation de la réduction d'impôt de l'ISF PME sur l'IFI dû au titre de 2018 ;

– l'instauration au 1er janvier 2019 du prélèvement à la source pour la collecte de l'impôt sur le revenu, qui a conduit certains particuliers à reporter leur décision d'investissement au titre de l'IR PME, incertains sur la manière dont s'appliquerait la réduction d'impôt sur cette année charnière.

En revanche, les indicateurs concernant les autres levées de capitaux auprès des personnes physiques et des Family Offices sont très bien orientés en 2018.

En 2018, la levée de capitaux globale (tous investisseurs confondus, hors FIP et FCPI) s'élève à 18,7 milliards d'euros pour les entreprises non cotées. Elle constitue un nouveau record, en progression de 2,1 milliards (+13 %) sur le précédent record de 2017. Les investisseurs étrangers représentent près de 50 % des montants levés, soit 10 points de plus que la moyenne des dix dernières années, signe de la forte attractivité internationale du capital-investissement français.

Cette collecte provient à 61 % d'investisseurs institutionnels (principalement des fonds de fonds, compagnies d'assurance/mutuelles, caisses de retraite). Les personnes physiques et Family Offices représentent 15 % du total, soit 2,8 milliards d'euros, en progression de près de 500 millions par rapport à 2017 (+21 %), ce en dépit de la suppression de l'ISF PME. Le secteur public totalise 12 % de la levée, les fonds souverains 7 % et les industriels 4 %.

Au final, France Invest met en regard la baisse des fonds levés via les FCPI et les FIP et la hausse des fonds levés via d'autres véhicules et estime que l'appétit des personnes physiques et Family Offices pour l'investissement dans le non coté est resté le même, malgré la disparition du dispositif de crédit d'impôt ISF PME.

En effet, France Invest estime que la perte de collecte enregistrée par les FCPI et FIP du fait de la suppression de la niche ISF PME est de l'ordre de 500 millions d'euros d'investissement en 2018, car la baisse faciale de 650 millions serait due à hauteur de 150 millions à d'une collecte exceptionnellement haute en 2017. Et l'association interprète la progression de 500 millions d'euros des capitaux levés par ailleurs auprès des personnes physiques et des Family Offices comme un

phénomène de report des montants levés au travers des FCPI/FIP-ISF vers d'autres véhicules.

De surcroît, quand bien même la réforme n'aurait lors de sa première année d'implémentation eu au total que peu d'effet sur les montants totaux des capitaux levés auprès des personnes physiques et des Family Offices, France Invest souligne qu'elle a pu avoir des effets plus importants sur la qualité des placements opérés, eu égard au fait que :

– les montants levés au travers des FCPI-FIP ISF l'étaient essentiellement pour des motivations d'« incitation fiscale » (les montants unitairement investis ne dépassant jamais le montant donnant droit au maximum de l'économie fiscale) ;

– dans les montants levés dans les autres véhicules, une partie des sommes engagées semble avoir été investie dans des fonds de capital-transmission (*buyout*), dont l'activité première est d'acquérir une entreprise existante non cotée par une équipe de dirigeants venant de la société ou de l'extérieur, aidés par des investisseurs en capital accompagnés d'investisseurs financiers (au bout de cinq à sept ans, les investisseurs financiers cédant leur participation pour se rémunérer sur les plus-values de cession). Or selon France Invest un LBO (*leverage buy-out*) de ce type donne souvent une très forte impulsion à la société qui en fait l'objet (croissance aussi bien interne qu'externe *via* des politiques actives de *build-up* et de consolidation de champions nationaux).

1.4. D'après les associations professionnelles, un début de changement dans les stratégies patrimoniales

Les représentants auditionnés de l'ANSA et de l'AMAFI affirment que la réforme de 2008 se traduit déjà par des changements de stratégies patrimoniales parmi les personnes fortunées. En particulier, ils observent :

- une baisse des montants de versements sur les contrats d'assurance-vie hors de France ;
- un mouvement de rapatriement de flux en provenance du Luxembourg ;
- une augmentation des cessions de titres et des distributions de dividendes chez les contribuables détenant des positions à fortes plus-values latentes ou des holdings « cash box ») ;
- un impact positif du PFU sur les comptes titres jusqu'alors « cristallisés », qui donnent lieu à des opérations de réallocations de portefeuille ;

- une augmentation de la collecte nette d'assurance-vie en 2018 (+22,4 milliards d'euros après +8,3 milliards en 2017), se traduisant en particulier par un soutien de 11 milliards au financement en actions, soit le niveau le plus élevé depuis 2008 (source : Fédération française de l'assurance).

D'après le METI, la réforme aurait en outre déjà conduit à un accroissement des transmissions d'entreprise.

2. Enquête qualitative auprès des grandes banques et de gérants de portefeuille

2.1. Présentation du questionnaire

Les travaux du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital se sont engagés en décembre 2018, c'est-à-dire à un moment où, faute de recul suffisant par rapport à sa mise en œuvre, le comité ne disposait d'aucune remontée statistique sur les premiers effets de cette réforme. C'est pourquoi il a souhaité recueillir les observations et l'opinion de professionnels, au sujet des principaux impacts de la réforme sur la gestion patrimoniale des personnes fortunées résidant en France. Un questionnaire qualitatif a été conçu à cette fin (voir annexe 16) et mis en ligne du 8 au 30 avril 2019. Un message et une lettre-avis ont été transmis par le président du comité d'évaluation à une série de correspondants réguliers de la Direction générale du Trésor, ainsi qu'à plusieurs associations professionnelles de la gestion de patrimoine pour leur demander de bien vouloir répondre ou faire répondre leurs membres à ce questionnaire. L'anonymat des réponses des 90 personnes ayant finalement accepté de participer à l'enquête a été garanti. Faute de disposer d'une base de sondage initiale qui soit représentative, la constitution de l'échantillon relève d'un processus informel. Les résultats obtenus ne doivent donc pas être sur-interprétés. Néanmoins, parce qu'ils agrègent au final les opinions d'un nombre important de professionnels (chargés de gestion de patrimoine principalement, mais aussi conseillers en information financière, personnels de banques privées, Family Offices, avocats fiscalistes, etc.), le comité a jugé qu'ils offraient une source d'information, de nature qualitative, suffisamment utile pour être prise en compte dans le cadre de ses travaux. Un tiers des répondants à l'enquête a une clientèle composée à plus de 70 % de personnes dont le patrimoine est supérieur à deux millions d'euros.

Les réponses au questionnaire font ressortir plusieurs messages. Les réformes de la fiscalité du capital intervenues en 2018 (transformation de l'ISF en IFI et mise en

place du PFU) sont jugées positivement par les professionnels de la gestion d'actifs, mais beaucoup de répondants expriment des doutes quant à la pérennité des mesures prises. Les professionnels vantent notamment la simplification de la fiscalité apportée par la réforme. Pour autant, bien qu'elle ait clairement conduit à changer leur conseil en matière de placement, cette réforme n'aurait pas fortement modifié la composition des investissements de leur clientèle dès 2018. Plusieurs répondants insistent sur le fait que les changements de comportement prennent du temps, 2018 étant considérée à cet égard comme une année « transitoire ». Nombre de répondants constatent cependant dès 2018 un moindre investissement dans l'immobilier et un surcroît de versement de dividendes, dont beaucoup ont été réinvestis dans des supports type assurance-vie en unité de compte. Structurellement, les revenus patrimoniaux de la clientèle fortunée sont épargnés – donc investis – pour une grande part, mais le surcroît de revenus nets d'impôt induit par la réforme n'aurait pas été davantage épargné que d'habitude, voire plutôt moins dans un certain nombre de cas. Enfin, concernant l'exil fiscal, la réforme ne se serait pas traduite en 2018 par des retours nombreux de clientèle fortunée, mais elle aurait permis de prévenir certains départs.

Les résultats de l'enquête sont détaillés plus avant ci-dessous.

2.2. Changements dans les choix d'investissement

Depuis début 2018, deux tiers des gestionnaires interrogés ont noté une différence dans les choix d'investissement concernant les actifs immobiliers de leur clientèle fortunée (Q6). Une grande majorité de commentaires font état de réduction des investissements dans la pierre, mais aussi de cessions (surtout de résidences secondaires). Certains évoquent des donations destinées à alléger le patrimoine immobilier de leurs clients.

Toutefois, s'agissant du type de produits retenus par la clientèle, l'immobilier se distingue peu de la plupart des autres supports (Q7). La distribution des réponses sur la pierre physique est relativement proche de celle sur la pierre papier, sur l'assurance-vie en euro, sur les actions cotées en France ou à l'étranger, ainsi que sur les actions non cotées. En fait, c'est l'assurance-vie en unité de compte qui ressort comme le principal support d'investissement en 2018, tandis que les placements monétaires (très peu rémunérateurs compte tenu des niveaux des taux d'intérêt) sont totalement délaissés. Certains commentaires évoquent une réticence à investir sur les actions (peut-être conjoncturelle, compte tenu des développements sur les marchés boursiers).

Traditionnellement, la part des revenus mobiliers qui sont épargnés – donc investis – par la clientèle fortunée est forte (Q8). Certains commentaires le mentionnent explicitement : « n'ont pas besoin de sortir leur valeur mobilière pour vivre » ; « peu de revenus d'investissements mobiliers encaissés, ceux-ci sont toujours capitalisés ». Pour autant, une grande majorité de professionnels estiment que la propension moyenne de leur clientèle à utiliser une part de ces revenus pour des dépenses courantes a été un peu plus marquée en 2018 par rapport aux années précédentes (Q9). Là encore, certains commentaires en font état : « pour se faire plaisir » ; « financer son train de vie dont la fiscalité du capital et l'assistance aux enfants/petits enfants » ; « maintenir un train de vie et donc consommer ».

2.3. Utilisation des dividendes

Une majorité de répondants (lorsqu'ils déclarent être concernés par la question) ont observé une hausse des dividendes versés en 2018 à leurs clients, en particulier pour ceux d'entre eux qui sont chefs d'entreprise ou qui possèdent des intérêts dans une entreprise familiale (Q9 et Q10). Les répondants qui représentent leurs clients fortunés au capital d'entreprises font majoritairement état du fait que leurs clients ont modifié leur demande de dividendes en 2018, en faveur d'un accroissement (Q12).

2.4. Investissement dans les PME

30 % des personnes interrogées ont observé depuis 2018 une plus grande ouverture du capital des PME et ETI, 40 % n'en ont pas vu (Q14). 30 % des personnes interrogées ont observé un moindre investissement dans les PME, 60 % n'en ont pas vu (Q15). Parmi ceux ayant observé un moindre investissement dans les PME, beaucoup mentionnent dans leurs commentaires la disparition du crédit d'impôt ISF PME comme un élément d'explication.

Les gestionnaires interrogés sur les conseils qu'ils donnent à leur clientèle déclarent inciter depuis la mise en place de la réforme (1) au versement de dividendes (2) à réduire la part de l'immobilier dans les portefeuilles d'actifs (3) à revoir l'investissement dans les PME avec un objectif de gain de valeur (« trouver des entreprises qui créent beaucoup de valeur », « plus axé sur le revenu »), plutôt qu'un objectif de réduction d'impôt (Q16).

2.5. Mobilité géographique des clients fortunés

Globalement, les arrivées de clientèle fortunée sur le territoire français sont jugées comparables (40 % des répondants) ou plus importantes (30 %) que dans les années précédentes (Q19). Le contexte social de la fin d'année 2018 est régulièrement mentionné dans les commentaires comme facteur d'incertitude. Certains suggèrent que les décisions éventuelles de retour en France prennent du temps pour aboutir (« restent frileux », « ont failli revenir suite à la transformation de l'ISF », « trop peur que l'ISF revienne », « d'autres familles attendent encore », « envisage un retour ») et soulignent le manque de visibilité (« attente d'avoir plus de visibilité »). Quelques répondants mentionnent que le flux sortant s'est arrêté (« l'exode s'est arrêté », « une part importante de nos clients fortunés seraient partis sans les modifications réalisées en 2018 »). De fait, 80 % des répondants n'ont enregistré aucun départ à l'étranger de clientèle fortunée en 2018 ; 10 % en ont enregistré. 30 % estiment que les sorties ont été moins importantes en 2018 (et un seul répondant déclare l'inverse) (Q20, Q21).

2.6. Perception des réformes

Les gestionnaires interrogés sont, dans leur majorité, dubitatifs quant à la pérennité des mesures prises par le gouvernement sur l'ISF et le PFU (Q22). Quatre sur dix estiment peu probable que ces mesures soient encore en place en 2025, trois sur dix estiment simplement que c'est possible et deux sur dix pensent que c'est sûr ou très probable. Les commentaires laissés mentionnent beaucoup le risque d'instabilité en parallèle du souhait que ces mesures soient maintenues (« je l'espère », « souhaitable », « c'est à espérer »).

Au final, Les répondants estiment que les réformes ont été positives (Q24) notamment parce qu'elles ont mis en place un système plus lisible (« reprise de confiance », « simplification », « plus de mobilité chez nos clients », « plus grande lisibilité », « sérénité », « souplesse de gestion »). Beaucoup s'inquiètent cependant de la pérennité des mesures. L'autre inquiétude qui transparaît chez certains concerne l'investissement dans les PME.

3. Éléments prospectifs sur le rapport 2020

Ce premier rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital a été rédigé un an seulement après l'entrée en vigueur du PFU et de la transformation de l'ISF en IFI. Les éléments de suivi, et *a fortiori* d'évaluation *ex post*, de ces réformes

sont donc très parcellaires, faute de disponibilité des données et de temps nécessaire pour que les effets sur l'économie se manifestent.

Le rapport 2020 sera naturellement plus riche en termes de suivi et d'évaluation *ex post* de ces réformes.

D'abord, les données rétrospectives mises à disposition par la DGFiP en juillet 2019[1] pourront être analysées avec plus de détail que dans ce premier rapport (chapitre 6). Des travaux pourront en particulier être menés sur les fichiers des expatriés fiscaux, afin d'approfondir l'analyse. Par ailleurs, la forte baisse des dividendes observée en 2013, suite à la barémisation des revenus du capital, pourrait être mise en regard des données sur les entreprises, pour déterminer si elle est davantage localisée dans les entreprises patrimoniales (c'est-à-dire les entreprises majoritairement détenues par des actionnaires physiques).

Ensuite, les données d'IFI 2019 seront disponibles, ce qui permettra d'actualiser l'analyse menée au chapitre 6 sur l'IFI 2018, en particulier de mesurer si l'assujettissement à l'IFI conduit les contribuables à une réallocation de leur patrimoine au détriment de l'immobilier. Les données d'impôt sur le revenu 2018 seront également exploitées, mais il faut noter qu'elles ne livreront pas une description stabilisée de la situation post-réforme : même si les revenus de l'épargne de 2018 ont bien été déclarés et un prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) opéré, ce PFO est remboursé en 2019 sous la forme d'un crédit d'impôt (en raison de l'« année blanche ») et au final seuls les revenus « exceptionnels » perçus en 2018 auront été imposés. Comme les données 2019 ne seront disponibles qu'au quatrième trimestre 2020, il faudra attendre le rapport 2021 pour pouvoir mener une analyse détaillée de l'évolution des revenus du capital, de leur composition et de leur taxation, postérieure à la mise en place du PFU et dans un régime d'imposition complètement stabilisé.

Par ailleurs, la recherche universitaire sur ces sujets est très active, et de nouveaux papiers seront certainement publiés, qui permettront dans le rapport 2020 d'actualiser la revue de littérature menée au chapitre 4, tant sur données étrangères que sur les réformes de la fiscalité du capital en France. Par exemple, Philippe Aghion, auditionné par le comité, a indiqué étudier avec ses coauteurs l'effet des réformes de l'impôt sur le revenu entre 2011 et 2015 sur la dynamique des différentes catégories

[1] Fichier d'impôt sur le revenu exhaustif panélisable (IR) portant sur les revenus 2006 à 2017 ; panel ISF/IFI pour les années 2006 à 2018 ; fichier des contribuables ayant quitté le territoire – qu'il est possible d'apparier *via* un identifiant non signifiant et crypté commun.

de revenu[1]. La commission des finances du Sénat a également commandé des études à des organismes de recherche (non encore publiées), dans le cadre de ses propres travaux d'évaluation sur la réforme de la fiscalité du capital.

Pour s'assurer que des évaluations de qualité soient produites dans des délais compatibles avec la publication des prochains rapports, le comité a souhaité financer des projets de recherche. Il a ainsi lancé en juin un appel à projet, en distinguant trois axes de travaux :

- le premier vise à analyser l'impact de la fiscalité du capital sur les revenus et le patrimoine des ménages ;
- le deuxième vise à analyser l'impact des réformes de la fiscalité du capital antérieures à 2018 sur l'économie (activité, emploi, investissement, salaires, distribution de dividendes, structure du tissu productif, mode de financement des entreprises) ;
- enfin, le troisième axe de travaux vise à analyser directement les premiers effets des réformes intervenues depuis 2018, celles que le comité a spécifiquement la charge d'évaluer.

La durée totale du projet n'a pas été limitée dans l'appel à projet, mais le comité a exigé que lui soient fournis de premiers résultats avant l'été 2020, afin qu'ils puissent nourrir le prochain rapport.

Le comité a retenu deux projets, portés respectivement par l'IPP et l'université Panthéon-Assas, qui sont très complémentaires et qui couvrent ainsi l'ensemble des axes d'intérêt.

L'IPP propose d'évaluer empiriquement l'impact de l'impôt sur la fortune sur le tissu productif en exploitant les variations intervenues sur le barème de l'ISF au cours de la période 2006 à 2018. Ce n'était jusqu'à présent pas possible parce que les données individuelles sur l'ISF n'étaient pas disponibles pour les chercheurs et parce que les données sur l'actionnariat physique des entreprises non cotées étaient peu exploitables en l'absence de telles données ISF.

Ce projet se fixe trois objectifs :

- mesurer précisément et sur l'ensemble de la période 2006-2018 la contrainte de financement de l'ISF supportée par les entreprises patrimoniales ;

[1] Aghion P., Ciornohuz V., Gravoueille M. et Stantcheva S. (2019), « Reforms and dynamics of income: Evidence using panel data », *Working Paper*, juillet.

– identifier l'effet causal de l'ISF sur les décisions de distribution, d'investissement et d'emploi de ces entreprises patrimoniales, en utilisant comme sources d'identification les diverses réformes de cet impôt, notamment en 2008, 2012 et 2013 ;
– analyser l'impact de cet impôt sur la circulation des capitaux, plus particulièrement sur la fréquence des transmissions de contrôle et de direction des entreprises patrimoniales à l'intérieur et à l'extérieur des familles fondatrices.

Le rapport complet serait fourni au premier semestre 2021, avec de premiers résultats (objectif et effet causal de la réforme de 2008) avant l'été 2020.

Le second projet retenu, proposé par l'université Panthéon-Assas, cherche à évaluer la réforme de la fiscalité sur les revenus des capitaux mobiliers.

Dans un premier temps – pour le printemps 2020 –, la mise au barème des revenus du capital entrée en vigueur en 2013 sera utilisée pour estimer la réponse des revenus du capital à leur taxation (effet « Ramsey »), ainsi que celle des revenus d'activité à la taxation des revenus du capital (effet de redénomination des revenus ou « *income shifting* »). Ces résultats permettront de proposer une évaluation *ex ante* de la mise en place du PFU en 2018 sur la base des réponses comportementales observées en 2013.

Dans un second temps – pour le premier semestre 2021 –, lorsque les données sur la fiscalité des revenus 2018 et surtout 2019 seront disponibles, la mise en place du PFU pourra être évaluée, en retenant les mêmes méthodes que celles déployées pour l'évaluation de la mise au barème de 2013.

ANNEXES

ANNEXE 1

Lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le 21 DEC. 2018

Monsieur,

Afin de favoriser la croissance de notre tissu d'entreprises, de stimuler l'investissement et l'innovation, le Gouvernement a profondément rénové la fiscalité sur le capital, en instaurant un prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de l'épargne, en remplaçant l'impôt de solidarité sur la fortune par un impôt recentré sur la fortune immobilière 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[1], la réforme de la fiscalité du capital doit faire l'objet d'une évaluation approfondie, permettant d'apprécier son efficacité au regard des objectifs poursuivis par le législateur. Un premier rapport d'évaluation doit être transmis sur la base des premières données disponibles, en amont du projet de loi de finances pour 2020.

Cette évaluation est confiée à un comité indépendant placé auprès de France Stratégie, avec l'appui du Conseil d'Analyse Economique. Ce comité regroupera des experts académiques ou de l'administration, des parlementaires et des personnalités qualifiées. Je vous suis très reconnaissant d'avoir accepté d'en assurer la présidence.

Je souhaite que le comité puisse analyser les effets de ces réformes fiscales sur le financement de l'économie et l'investissement, l'emploi et la croissance, la création et la répartition de richesses. Il appréciera les comportements de réallocation de l'épargne des ménages et les effets microéconomiques découlant de la suppression de l'ISF. Il étudiera notamment l'impact de cette réforme sur le coût du capital, l'investissement, l'innovation et le développement des entreprises, l'évolution des flux d'expatriations de contribuables percevant des hauts revenus et des flux de capitaux (en comparaison avec la fiscalité des pays voisins) et de la base taxable associée.

Monsieur Fabrice LENGLART
Commissaire général adjoint de France Stratégie
Commissariat général à la stratégie et à la prospective
20, avenue de Ségur
75007 PARIS

Le comité débutera ses travaux avant la fin de l'année. Il en établira un échéancier précis et devra rendre un premier rapport public exposant l'état des évaluations réalisées avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2020.

Vous remerciant à nouveau de votre participation à ce comité, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Édouard PHILIPPE

ANNEXE 2

Composition du comité et calendrier des séances

Composition

Président du comité

Fabrice Lenglart, inspecteur général de l'Insee

Représentant de l'Assemblée nationale

Nadia Hai, députée des Yvelines (onzième circonscription)

Économistes

Étienne Lehmann, professeur d'économie, Paris II Panthéon Assas
David Thesmar, professeur d'économie, MIT

Personnalités qualifiées

Serge Bru, CFTC
Marie-Claire Capobianco, MEDEF
Yves Dubief, MEDEF
Philippe Le Clezio, CFDT
Gérard Orsini, CPME

Représentant du Conseil des prélèvements obligatoires

Olivier Le Gall, inspecteur général des finances

Représentants de l'administration

Insee – **Sébastien Roux**, chef du département des études économiques

Direction générale du Trésor – **Michel Houdebine**, chef économiste

Direction générale des Finances publiques – **Brice Lepetit**, chef du bureau Études statistiques en matière fiscale (au moment de l'installation du comité)

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

Calendrier des séances

Jeudi 20 décembre 2018

Mardi 12 février 2019

Lundi 25 mars 2019

Mardi 14 mai 2019

Mardi 25 juin 2019

Mardi 2 juillet 2019

Mardi 10 septembre 2019

Jeudi 26 septembre 2019

ANNEXE 3

Personnes auditionnées

L'Association nationale des sociétés par actions (ANSA)

Michel Rollier

Muriel de Szilbereky

Pierre Reynier

COE-REXECODE

Michel Didier

Gilles Koléda

France Invest

France Vassaux

Le Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI)

Philippe d'Ornano

Frédéric Coirier

Simon Dufeigneux

Alexandre Montay

L'Association française des marchés financiers (AMAFI)

Bertrand de Saint Mars

Stéphane Giordano

Éric Vacher

Le Mouvement associatif

Lucie Suchet (Mouvement associatif)

Theresa Val (fiscaliste bénévole)

Delphine Lalu (Centre français des fonds et fondations)

Pierre Siquier (France Générosités)

Anne-Sophie Jotems (France Générosités)

Frédéric Tiberghien (Finansol)

Chambre nationale des conseils en gestion de patrimoine (CNCGP)

Nicolas Ducros
Jean-Baptiste Holtz

Auditions ou présentations de travaux de chercheurs

Gabriel Zucman

Antoine Bozio, Brice Fabre

Philippe Aghion, Vlad Ciornohuz, Maxime Gravoueille, Stefanie Stantcheva, Paul Trichelair

Charles Boissel, Adrien Matray

Léo Aparisi de Lannoy, Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Xavier Timbeau

Félix Paquier, Kevin Schmitt, Michaël Sicsic

Marie-Noëlle Lefèvre, Étienne Lehmann, Michaël Sicsic

ANNEXE 4

Régimes d'imposition en 2017 des intérêts reçus par les personnes physiques résidentes

Ce tableau est issu du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2017), *Le capital des ménages : comparaisons internationales*.

Pays	Régime général	Exonérations et régimes dérogatoires	Abattements de droit commun
ALLEMAGNE	Retenue à la source (RAS) libératoire au taux de 26,375 %. Les contribuables peuvent opter pour l'imposition au barème si celle-ci est plus avantageuse. Dans ce cas, la RAS est imputable sur l'impôt dû à payer. Prélèvement supplémentaire affecté aux institutions religieuses (*Kirchensteuer*), à taux variable selon les Länder (entre 1,96 % et 2,2 %).	Non.	Abattement de 801 € commun aux dividendes, intérêts et plus-values pour une personne seule, doublé pour un couple marié.
BELGIQUE	RAS libératoire de 30 % depuis le 1er janvier 2017 (27 % avant). Les contribuables peuvent opter pour l'imposition au barème si celle-ci est plus avantageuse.	Exonération des revenus des comptes d'épargne réglementée jusqu'à 1 880 € annuels par contribuable. RAS au taux réduit de 15 % pour les revenus des comptes d'épargne réglementée au-delà de 1 880 €. Exonération d'une première tranche de 190 € par contribuable des revenus de capitaux engagés dans des sociétés agréées à finalité sociale.	Non.
ESPAGNE	Barème progressif spécifique : taux de 19 % jusqu'à 6 000 €, de 21 % entre 6 000 € et 50 000 €, de 23 % au-delà de	Non.	Si les revenus soumis au barème général de l'impôt sont inférieurs à l'abattement forfaitaire sur les revenus imposables (*Mínimo personal*

Pays	Régime général	Exonérations et régimes dérogatoires	Abattements de droit commun
	50 000 €. Modalités d'imposition communes aux différents revenus des capitaux mobiliers (dividendes, intérêts, plus-values) et aux plus-values immobilières.		*y familiar*), le reste de l'abattement s'applique aux revenus des capitaux mobiliers. Le montant de l'abattement dépend de la situation familiale.
ÉTATS-UNIS	Barème progressif de l'impôt sur le revenu (taux marginal maximal de l'impôt fédéral : 39,6 % en 2016). Surtaxe de 3,8 % (taxe « Obamacare ») pour les contribuables dont les revenus excèdent 200 000 $ pour une personne seule ou 250 000 $ pour un couple. Les états fédérés prélèvent aussi un impôt sur le revenu.	Non.	Non.
ITALIE	RAS libératoire au taux de 26 % sur intérêts des comptes de dépôts et comptes courants bancaires et postaux, ainsi que sur les intérêts des plans d'épargne de source italienne et étrangère. RAS libératoire de 12,5 % sur les intérêts obligataires.	Pas d'information.	Pas d'information.
LUXEMBOURG	RAS libératoire au taux de 20 % (10 % jusqu'à décembre 2016) sur les intérêts des dépôts d'épargne, des dépôts à vue et à terme de source luxembourgeoise rémunérés à un taux supérieur à 0,75 %. Imposition à l'IR de droit commun des intérêts bonifiés sur les comptes courants et à vue dont le taux ne dépasse pas 0,75 %. Prélèvement d'une contribution assurance dépendance au taux de 1,4 %.	Exonération dans la limite annuelle de 250 € par personne et par agent payeur, des intérêts payés par un agent payeur établi au Luxembourg à des résidents fiscaux luxembourgeois sur des livrets, comptes d'épargne et comptes à terme dont la rémunération ne dépasse pas 0,75 % (imposition de la totalité des intérêts lorsque ceux-ci dépassent 250 €[1]). Exonération des intérêts des comptes d'épargne logement agréés au Grand-Duché ou dans un autre État de l'UE et de l'Espace économique européen.	Abattement commun aux intérêts et dividendes, de 1 500 € par personne (pour les intérêts non soumis à RAS libératoire).
PAYS-BAS	Imposition au taux de 30 %. Il n'est pas tenu compte des intérêts effectivement perçus. Un revenu fictif est calculé en appliquant un taux de	Il n'est pas tenu compte, lors de la détermination du patrimoine global, des investissements dans les fonds verts agréés[2] dans la limite de	Abattement égal à 25 000 € sur la valeur du patrimoine global (montant doublé pour un couple).

[1] Article 5 de la loi « Relibi » du 23 décembre 2005.

Pays	Régime général	Exonérations et régimes dérogatoires	Abattements de droit commun
	rendement théorique à la valeur du patrimoine global privé mobilier[1] et immobilier. Le taux de rendement est croissant avec le patrimoine et compris entre 2,9 % et 5,4 % (taux unique de 4 % jusqu'en 2016).	57 213 € (montant doublé pour un couple).	
ROYAUME-UNI	RAS non libératoire au taux de 20 %. Imposition selon le barème général de l'impôt sur le revenu avec crédit d'impôt au titre de la retenue de 20 %.	Exonération des revenus des ISA (*Individual Savings Accounts*, versements annuels plafonnés à 20 000 £) et Junior ISA (réservé aux mineurs, versements annuels plafonnés à 4 080 £). Les montants versés sur les ISA peuvent être placés en numéraire, en actions, obligations, parts sociales, titres ou en prêts entre particuliers.	Abattement dégressif en fonction des autres revenus (*starting rate for savings*) : 5 000 £ par personne si les autres revenus sont inférieurs à 11 500 £, puis réduction de l'abattement de 1 £ pour 1 £ de revenus, jusqu'à 16 500 £. Abattement forfaitaire dont le montant décroît avec la tranche d'imposition (*Personal Savings Allowance*) : 1 000 £ par personne jusqu'à 45 000 £ de revenus, 500 £ jusqu'à 150 000 £, 0 £ à partir de 150 000 £.
SUÈDE	RAS libératoire au taux de 30 %.	Non.	Non.
SUISSE	RAS non libératoire de 35 %, déductible de l'impôt sur le revenu. Imposition selon le barème de l'impôt sur le revenu. Le barème varie selon les cantons.	Non.	Non.

[2] Fonds dont l'activité concerne des projets de protection de l'environnement. Jusqu'à l'imposition des revenus perçus en 2013, étaient également exonérés les investissements dans les banques, institutions ou structures de financement réalisant des projets sociaux ou éthiques (seuil d'exonération de 55 471 euros commun aux investissements dans les fonds verts et, dans la limite de 55 471 euros, les investissements, directs et indirects, dans les nouvelles entreprises individuelles ou sociétés de personnes).

[1] Patrimoine excluant les participations substantielles (détention supérieure à 5 %).

ANNEXE 5

Évolution du barème de l'impôt sur les grandes fortunes

CONTRIBUTION DE LA DGFiP

- Création de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF) par la loi de finances pour 1982 (n° 81-1160 du 30 décembre 1981).
- Suppression de l'IGF par l'article 24 de la loi de finances rectificative pour 1986 (loi n° 86-824 du 11 juillet 1986).

IGF 1982
Seuil d'assujettissement fixé à 3 000 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 3 000 000 francs	0 %
Entre 3 000 000 et 5 000 000 francs	0,5 %
Entre 5 000 000 et 10 000 000 francs	1 %
Supérieure à 10 000 000 francs	1,5 %

Les limites des tranches prévues ci-dessus sont augmentées de 2 000 000 francs lorsque le patrimoine comprend des biens professionnels d'une valeur totale supérieure à cette somme.

IGF 1983
Seuil d'assujettissement fixé à 3 200 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 3 200 000 francs	0 %
Entre 3 000 000 et 5 300 000 francs	0,5 %
Entre 5 300 000 et 10 600 000 francs	1 %
Supérieure à 10 600 000 francs	1,5 %

IGF 1984
Seuil d'assujettissement fixé à 3 400 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 3 400 000 francs	0 %
Entre 3 400 000 et 5 600 000 francs	0,5 %
Entre 5 600 000 et 11 200 000 francs	1 %
Supérieure à 11 200 000 francs	1,5 %

IGF 1985
Seuil d'assujettissement fixé à 3 500 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 3 500 000 francs	0 %
Entre 3 500 000 et 5 800 000 francs	0,5 %
Entre 5 800 000 et 11 500 000 francs	1 %
Entre 11 500 000 et 20 000 000 francs	1,5 %
Supérieure à 20 000 000 francs	2 %

IGF 1986
Seuil d'assujettissement fixé à 3 600 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 3 600 000 francs	0 %
Entre 3 600 000 et 6 000 000 francs	0,5 %
Entre 6 000 000 et 11 900 000 francs	1 %
Entre 11 900 000 et 20 600 000 francs	1,5 %
Supérieure à 20 600 000 francs	2 %

ANNEXE 6

Évolution du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune

CONTRIBUTION DE LA DGFiP

- Création, à compter du 1er janvier 1989, de l'impôt de solidarité sur la fortune par l'article 26 de la loi de finances pour 1989 (n° 81-1160 du 28 décembre 1988).
- Création d'un mécanisme de plafonnement de l'ISF.

ISF 1989 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 000 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 000 000 francs	0 %
Entre 4 000 000 et 6 500 000 francs	0,5 %
Entre 6 500 000 et 12 900 000 francs	0,7 %
Entre 12 900 000 et 20 000 000 francs	0,9 %
Supérieure à 20 000 000 francs	1,1 %

Mécanisme de plafonnement égal à la différence entre :

- *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, après imputation des avoirs fiscaux (réduction et crédits d'impôt et retenues non libératoires) ;*
- *75 % du total des revenus nets de frais professionnels soumis en France et à l'étranger à l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente et des produits soumis à un prélèvement libératoire de cet impôt.*

ISF 1990 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 130 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 130 000 francs	0 %
Entre 4 130 000 et 6 710 000 francs	0,5 %
Entre 6 710 000 et 13 320 000 francs	0,7 %
Entre 13 320 000 et 20 660 000 francs	0,9 %
Entre 20 660 000 et 40 000 000 francs	1,2 %
Supérieure à 40 000 000 francs	1,5 %

Plafonnement à 70 %

ISF 1991 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 260 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 260 000 francs	0 %
Entre 4 260 000 et 6 920 000 francs	0,5 %
Entre 6 920 000 et 13 740 000 francs	0,7 %
Entre 13 740 000 et 21 320 000 francs	0,9 %
Entre 21 320 000 et 41 280 000 francs	1,2 %
Supérieure à 41 280 000 francs	1,5 %

Plafonnement à 85 %

ISF 1992 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 390 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 390 000 francs	0 %
Entre 4 390 000 et 7 130 000 francs	0,5 %
Entre 7 130 000 et 14 150 000 francs	0,7 %
Entre 14 150 000 et 21 960 000 francs	0,9 %
Entre 21 960 000 et 42 520 000 francs	1,2 %
Supérieure à 42 250 000 francs	1,5 %

Plafonnement à 85 %

ISF 1993 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 390 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 390 000 francs	0 %
Entre 4 390 000 et 7 130 000 francs	0,5 %
Entre 7 130 000 et 14 150 000 francs	0,7 %
Entre 14 150 000 et 21 960 000 francs	0,9 %
Entre 21 960 000 et 42 520 000 francs	1,2 %
Supérieure à 42 250 000 francs	1,5 %

Plafonnement à 85 %

ISF 1994 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 470 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 470 000 francs	0 %
Entre 4 470 000 et 7 270 000 francs	0,5 %
Entre 7 270 000 et 14 420 000 francs	0,7 %
Entre 14 420 000 et 22 380 000 francs	0,9 %
Entre 22 380 000 et 43 330 000 francs	1,2 %
Supérieure à 43 330 000 francs	1,5 %

Plafonnement à 85 %

ISF 1995 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 530 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 530 000 francs	0 %
Entre 4 530 000 et 7 370 000 francs	0,5 %
Entre 7 370 000 et 14 620 000 francs	0,7 %
Entre 14 620 000 et 22 690 000 francs	0,9 %
Entre 22 690 000 et 43 940 000 francs	1,2 %
Supérieure à 43 940 000 francs	1,5 %

Plafonnement à 85 %

ISF 1996 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 610 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 610 000 francs	0 %
Entre 4 610 000 et 7 500 000 francs	0,5 %
Entre 7 500 000 et 14 880 000 francs	0,7 %
Entre 14 880 000 et 23 100 000 francs	0.9 %
Entre 23 100 000 et 44 730 000 francs	1,2 %
Supérieure à 44 730 000 francs	1,5 %

Plafonnement à 85 %

ISF 1997 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 700 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 700 000 francs	0 %
Entre 4 700 000 et 7 640 000 francs	0,5 %
Entre 7 640 000 et 15 160 000 francs	0,7 %
Entre 15 160 000 et 23 540 000 francs	0,9 %
Entre 23 540 000 et 45 580 000 francs	1,2 %
Supérieure à 45 580 000 francs	1,5 %

Plafonnement à 85 %

ISF 1998 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 700 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 700 000 francs	0 %
Entre 4 700 000 et 7 640 000 francs	0,5 %
Entre 7 640 000 et 15 160 000 francs	0,7 %
Entre 15 160 000 et 23 540 000 francs	0,9 %
Entre 23 540 000 et 45 580 000 francs	1,2 %
Supérieure à 45 580 000 francs	1,5 %

Plafonnement à 85 %

ISF 1999 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 700 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 700 000 francs	0 %
Entre 4 700 000 et 7 640 000 francs	0,55 %
Entre 7 640 000 et 15 160 000 francs	0,75 %
Entre 15 160 000 et 23 540 000 francs	1 %
Entre 23 540 000 et 45 580 000 francs	1,30 %
Entre 45 580 000 et 100 000 000 francs	1,65 %
Supérieure à 100 000 000 francs	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2000 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 700 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 700 000 francs	0 %
Entre 4 700 000 et 7 640 000 francs	0,55 %
Entre 7 640 000 et 15 160 000 francs	0,75 %
Entre 15 160 000 et 23 540 000 francs	1 %
Entre 23 540 000 et 45 580 000 francs	1,30 %
Entre 45 580 000 et 100 000 000 francs	1,65 %
Supérieure à 100 000 000 francs	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2001 – Seuil d'assujettissement fixé à 4 700 000 francs

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 4 700 000 francs	0 %
Entre 4 700 000 et 7 640 000 francs	0,55 %
Entre 7 640 000 et 15 160 000 francs	0,75 %
Entre 15 160 000 et 23 540 000 francs	1 %
Entre 23 540 000 et 45 580 000 francs	1,30 %
Entre 45 580 000 et 100 000 000 francs	1,65 %
Supérieure à 100 000 000 francs	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2002 – Seuil d'assujettissement fixé à 720 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 720 000 euros	0 %
Entre 720 000 et 1 160 000 euros	0,55 %
Entre 1 160 000 et 2 300 000 euros	0,75 %
Entre 2 300 000 et 3 600 000 euros	1 %
Entre 3 600 000 et 6 900 000 euros	1,30 %
Entre 6 900 000 et 15 000 000 euros	1,65 %
Supérieure à 15 000 000 euros	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2003 – Seuil d'assujettissement fixé à 720 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 720 000 euros	0 %
Entre 720 000 et 1 160 000 euros	0,55 %
Entre 1 160 000 et 2 300 000 euros	0,75 %
Entre 2 300 000 et 3 600 000 euros	1 %
Entre 3 600 000 et 6 900 000 euros	1,30 %
Entre 6 900 000 et 15 000 000 euros	1,65 %
Supérieure à 15 000 000 euros	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2004 – Seuil d'assujettissement fixé à 720 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 720 000 euros	0 %
Entre 720 000 et 1 160 000 euros	0,55 %
Entre 1 160 000 et 2 300 000 euros	0,75 %
Entre 2 300 000 et 3 600 000 euros	1 %
Entre 3 600 000 et 6 900 000 euros	1,30 %
Entre 6 900 000 et 15 000 000 euros	1,65 %
Supérieure à 15 000 000 euros	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2005 – Seuil d'assujettissement fixé à 732 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 732 000 euros	0 %
Entre 732 000 et 1 180 000 euros	0,55 %
Entre 1 180 00 et 2 339 000 euros	0,75 %
Entre 2 339 000 et 3 661 000 euros	1 %
Entre 3 661 000 et 7 017 000 €	1,30 %
Entre 7 017 000 et 15 255 000 euros	1,65 %
Supérieure à 15 255 000 euros	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2006 – Seuil d'assujettissement fixé à 732 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 732 000 euros	0 %
Entre 732 000 et 1 180 000 euros	0,55 %
Entre 1 180 00 et 2 339 000 euros	0,75 %
Entre 2 339 000 et 3 661 000 euros	1 %
Entre 3 661 000 et 7 017 000 euros	1,30 %
Entre 7 017 000 et 15 255 000 euros	1,65 %
Supérieure à 15 255 000 euros	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2007 – Seuil d'assujettissement fixé à 760 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 760 000 euros	0 %
Entre 760 000 et 1 200 000 euros	0,55 %
Entre 1 200 000 et 2 420 000 euros	0,75 %
Entre 2 420 000 et 3 800 000 euros	1 %
Entre 3 800 000 et 7 270 000 euros	1,30 %
Entre 7 270 000 et 15 810 000 euros	1,65 %
Supérieure à 15 810 000 euros	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2008 – Seuil d'assujettissement fixé à 760 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 760 000 euros	0 %
Entre 760 000 et 1 200 000 euros	0,55 %
Entre 1 200 00 et 2 420 000 euros	0,75 %
Entre 2 420 000 et 3 800 000 euros	1 %
Entre 3 800 000 et 7 270 000 euros	1,30 %
Entre 7 270 000 et 15 810 000 euros	1,65 %
Supérieure à 15 810 000 euros	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2009 – Seuil d'assujettissement fixé à 770 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 770 000 euros	0 %
Entre 770 000 et 1 240 000 euros	0,55 %
Entre 1 240 00 et 2 450 000 euros	0,75 %
Entre 2 450 000 et 3 850 000 euros	1 %
Entre 3 850 000 et 7 360 000 euros	1,30 %
Entre 7 360 000 et 16 020 000 euros	1,65 %
Supérieure à 16 020 000 euros	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2010 – Seuil d'assujettissement fixé à 790 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 790 000 euros	0 %
Entre 770 000 et 1 280 000 euros	0,55 %
Entre 1 280 00 et 2 520 000 euros	0,75 %
Entre 2 520 000 et 3 960 000 euros	1 %
Entre 3 960 000 et 7 570 000 euros	1,30 %
Entre 7 570 000 et 16 480 000 euros	1,65 %
Supérieure à 16 480 000 euros	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2011 – Seuil d'assujettissement fixé à 790 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 790 000 euros	0 %
Entre 770 000 et 1 290 000 euros	0,55 %
Entre 1 290 00 et 2 530 000 euros	0,75 %
Entre 2 530 000 et 3 980 000 euros	1 %
Entre 3 980 000 et 7 600 000 euros	1,30 %
Entre 7 60 000 et 16 540 000 euros	1,65 %
Supérieure à 16 540 000 euros	1,80 %

Plafonnement à 85 %

ISF 2012 – Seuil d'assujettissement fixé à 1 300 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 1 300 000 euros	0 %
Entre 1 300 000 et 3 000 000 euros	0,25 %
Supérieure à 3 000 000 euros	0,5 %

ISF 2013 – Seuil d'assujettissement fixé à 800 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 800 000 euros	0 %
Entre 800 000 et 1 300 000 euros	0,50 %
Entre 1 300 00 et 2 570 000 euros	0,70 %
Entre 2 570 000 et 5 000 000 euros	1 %
Entre 5 000 000 et 10 000 000 euros	1,25 %
Supérieure à 10 000 000 euros	1,50 %

Plafonnement à 75 %

ISF 2014 – Seuil d'assujettissement fixé à 800 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 800 000 euros	0 %
Entre 800 000 et 1 300 000 euros	0,50 %
Entre 1 300 00 et 2 570 000 euros	0,70 %
Entre 2 570 000 et 5 000 000 euros	1 %
Entre 5 000 000 et 10 000 000 euros	1,25 %
Supérieure à 10 000 000 euros	1,50 %

Plafonnement à 75 %

ISF 2015 – Seuil d'assujettissement fixé à 800 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 800 000 euros	0 %
Entre 800 000 et 1 300 000 euros	0,50 %
Entre 1 300 00 et 2 570 000 euros	0,70 %
Entre 2 570 000 et 5 000 000 euros	1 %
Entre 5 000 000 et 10 000 000 euros	1,25 %
Supérieure à 10 000 000 euros	1,50 %

Plafonnement à 75 %

ISF 2016 – Seuil d'assujettissement fixé à 800 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 800 000 euros	0 %
Entre 800 000 et 1 300 000 euros	0,50 %
Entre 1 300 00 et 2 570 000 euros	0,70 %
Entre 2 570 000 et 5 000 000 euros	1 %
Entre 5 000 000 et 10 000 000 euros	1,25 %
Supérieure à 10 000 000 euros	1,50 %

Plafonnement à 75 %

ISF 2017 – Seuil d'assujettissement fixé à 800 000 euros

Fraction de la valeur nette taxable	Taux en %
Inférieure à 800 000 euros	0 %
Entre 800 000 et 1 300 000 euros	0,50 %
Entre 1 300 00 et 2 570 000 euros	0,70 %
Entre 2 570 000 et 5 000 000 euros	1 %
Entre 5 000 000 et 10 000 000 euros	1,25 %
Supérieure à 10 000 000 euros	1,50 %

Plafonnement à 75 %

ANNEXE 7

Tableau récapitulatif des évolutions du barème de l'IGF-ISF

Impôt : IGF/ISF	Nombre de tranches	Taux	Plafon-nement *	Recettes en euros à compter de 2003	Nombre de redevables	Taux moyen **	Montant du plafonnement
1982	4	0 % à 1,50 %	/				
1983	4	0 % à 1,50 %	/				
1984	4	0 % à 1,50 %	/				
1985	5	0 % à 2 %	/				
1986	5	0 % à 2 %	/				
1989	5	0% à 1,10%	75 %				
1990	6	0 % à 1,50 %	70 %				
1991	6	0 % à 1,50 %	85 %				
1992	6	0 % à 1,50 %	85 %				
1993	6	0 % à 1,50 %	85 %				
1994	6	0 % à 1,50 %	85 %				
1995	6	0 % à 1,50 %	85 %				
1996	6	0 % à 1,50 %	85 %				
1997	6	0 % à 1,50 %	85 %				
1998	6	0 % à 1,50 %	85 %				
1999	7	0 % à 1,80 %	85 %				
2000	7	0 % à 1,80 %	85 %				
2001	7	0 % à 1,80 %	85 %				
2002	7	0 % à 1,80 %	85 %				
2003	7	0 % à 1,80 %	85 %	2 170 628 969	298 466	0,44 %	271 053 213
2004	7	0 % à 1,80 %	85 %	2 453 265 765	335 525	0,44 %	293 071 561
2005	7	0 % à 1,80 %	85 %	2 777 516 179	390 915	0,43 %	299 106 439

Impôt : IGF/ISF	Nombre de tranches	Taux	Plafon-nement *	Recettes en euros à compter de 2003	Nombre de redevables	Taux moyen **	Montant du plafonnement
2006	7	0 % à 1,80 %	85 %	3 318 468 542	456 856	0,43 %	348 704 929
2007	7	0 % à 1,80 %	85 %	4 031 444 924	527 866	0,44 %	379 300 303
2008	7	0 % à 1,80 %	85 %	3 810 252 275	565 966	0,39 %	381 089 894
2009	7	0 % à 1,80 %	85 %	3 266 314 105	559 727	0,34 %	364 976 354
2010	7	0 % à 1,80 %	85 %	3 616 881 322	593 878	0,35 %	471 385 751
2011	7	0 % à 1,80 %	85 %	3 872 595 608	291 630	0,50 %	513 608 944
2012	3	0 % à 0,50 %	85 %	4 553 624 792 ***	290 065	0,29 %	0
2013	6	0 % à 1,50 %	75 %	3 634 230 007	312 406	0,43 %	708 604 497
2014	6	0 % à 1,50 %	75 %	3 802 409 318	331 010	0,42 %	905 107 256
2015	6	0 % à 1,50 %	75 %	3 892 960 314	342 972	0,41 %	1 048 937 163
2016	6	0 % à 1,50 %	75 %	4 046 450 014	351 152	0,41 %	1 142 928 930
2017	6	0 % à 1,50 %	75 %	4 226 166 708	358 198	0,41 %	1 325 976 510
2018	6	0 % à 1,50 %	75 %				

* Différence entre 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 et un pourcentage fixé par la loi du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels de l'année précédente.

** Le taux moyen d'imposition net correspond au rapport entre le montant de l'impôt net et le patrimoine net taxable.

*** Ces montants incluent la contribution exceptionnelle sur la fortune.

Source : France Stratégie

ANNEXE 8

Tableau synthétique : Impôt de solidarité sur la fortune / Impôt sur la fortune immobilière

	ISF	IFI
Création et codification	Créé par l'article 26 de la loi de finances pour 1989. Codifié de l'article 885 A à 885 Z du code général des impôts (CGI).	Créé par l'article 31 de la loi de finances pour 2018. Codifié de l'article 964 à 983 du code général des impôts (CGI).
Assiette	Valeur nette de l'ensemble des biens, droits et valeurs biens, qui composent le patrimoine du redevable (notamment biens meubles et immeubles, valeurs mobilières, droits intellectuels, titres et fonds de commerce, dépôts et créances) si, au 1er janvier de l'année d'imposition, elle est supérieure à 1,3 million d'euros.	Valeur nette des actifs immobiliers (biens et droits immobiliers, ainsi que les parts ou actions représentatives de ces mêmes biens et droits) détenus par les personnes physiques d'un même foyer fiscal, si, au 1er janvier de l'année d'imposition, elle est supérieure à 1,3 million d'euros.
Personnes imposables	Personne physique, toutefois les couples mariés (sauf régime de la séparation des biens), les partenaires liés par un pacte civil de solidarité et les personnes vivant en concubinage notoire, ainsi que leurs enfants mineurs dont les biens sont légalement administrés par les personnes précédemment mentionnées, font l'objet d'une imposition commune.	Personne physique, toutefois les couples mariés (sauf régime de la séparation des biens), les partenaires liés par un pacte civil de solidarité et les personnes vivant en concubinage notoire, ainsi que leurs enfants mineurs dont les biens sont légalement administrés par les personnes précédemment mentionnées, font l'objet d'une imposition commune.
Territorialité (sous réserve des conventions fiscales auxquelles la France est partie)	– Les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France (au sens de l'article 4B du CGI) sont imposables à raison de l'ensemble de leurs biens situés en France ou hors de France. – Les personnes physiques domiciliées hors de France sont imposables à raison de leurs seuls biens situés en France. – Exception : les nouveaux résidents français n'étaient imposés que sur leur	– Les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France (au sens de l'article 4B du CGI) sont imposables à raison de leurs biens et droits immobiliers situés en France ou hors de France. – Les personnes physiques domiciliées hors de France sont imposables à raison de leurs biens et droits immobiliers,

	ISF	IFI
	patrimoine français pendant les cinq premières années de résidence.	détenus directement et indirectement, situés en France. – Exception : les nouveaux résidents français ne sont imposés que sur leurs biens et droits immobiliers situés en France et sur les parts ou actions de sociétés ou d'organismes, situés en France ou hors de France, à hauteur de la fraction de leur valeur représentative de biens et droits immobiliers situés en France, pendant les cinq premières années de résidence.
Exonérations	1. Biens professionnels nécessaires à une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale sous forme individuelle et à titre principal. 2. Parts et titres détenus par le redevable dans la société soumise à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, sous certaines conditions, dans laquelle le redevable exerce son activité principale. 3. Les bois et forêts, les sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), les parts de groupements forestiers, les biens ruraux loués à long terme et les parts de groupements fonciers agricoles non exploitants qui ne sont pas qualifiés de biens professionnels. 4. Les objets d'antiquité, d'art ou de collection, les droits de la propriété littéraire, artistique et industrielle. 5. Les rentes viagères assimilables à des pensions de retraite. 6. Les sommes ou rentes allouées à titre de réparation de dommages corporels. 7. Les placements financiers en France des non-résidents 8. Les parts ou actions de sociétés objet d'un engagement collectif de conservation. 9. Les titres reçus en contrepartie de souscriptions au capital de petites et moyennes entreprises (PME). 10. Les parts ou actions détenues par les salariés ou mandataires sociaux.	1. Actifs professionnels affectés à l'exercice, à titre principal, d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale exercée sous forme individuelle. 2. Actifs affectés à l'activité opérationnelle d'une société soumise à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, sous certaines conditions, dans laquelle le redevable exerce son activité principale. 3. Les titres de sociétés développant une activité opérationnelle lorsque la participation détenue par le contribuable et son foyer n'excède pas 10 % du capital ou des droits de vote de ces sociétés. 4. Les bois et forêts, les parts de groupements forestiers, les biens ruraux loués à long terme et les parts de groupements fonciers agricoles non exploitants qui ne peuvent être qualifiés d'actifs professionnels.
Barème progressif	Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine.	Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine immobilier.

		ISF	IFI
Taux applicable en %	0 %	Patrimoine (P) < 800 000 €	
	0,50 %	800 000 € < P < 1 300 000 €	
	0,70 %	1 300 000 € < P < 2 570 000 €	
	1 %	2 570 000 € < P < 5 000 000 €	
	1,25 %	5 000 000 € < P < 10 000 000 €	
	1,5 %	P > 10 000 000 €	
Mécanismes de décote		Afin d'atténuer l'effet de seuil à l'entrée du barème de l'ISF, pour les redevables dont le patrimoine a une valeur nette taxable égale ou supérieure à 1 300 000 € et inférieure à 1 400 000 €, le montant de l'impôt calculé selon le barème progressif est réduit d'une somme égale à 17 500 € - 1,25 % P, où P est la valeur nette taxable du patrimoine.	Afin d'atténuer l'effet de seuil à l'entrée du barème de l'IFI, pour les redevables dont le patrimoine immobilier a une valeur nette taxable égale ou supérieure à 1 300 000 € et inférieure à 1 400 000 €, le montant de l'impôt calculé selon le barème progressif est réduit d'une somme égale à 17 500 € - 1,25 % P, où P est la valeur nette taxable du patrimoine immobilier.
Réductions d'impôt		1. Réduction d'impôt égale à 75 % du montant des dons effectués au profit de certains organismes, imputable sur l'ISF dans la limite de 50 000 € par an. 2. Réduction d'impôt égale à 50 % des versements effectués au titre des souscriptions au capital de petites et moyennes entreprises (PME) au sens du droit de l'Union européenne ouvrent droit, sous certaines conditions.	1. Réduction d'impôt égale à 75 % du montant des dons effectués au profit de certains organismes, imputable sur l'IFI dans la limite de 50 000 € par an.
Plafon-nement		L'ISF est réduit de la différence entre : – le total de l'IFI (après imputation des réductions d'impôt) et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente ; – et 75 % du total des revenus mondiaux nets de frais professionnels de l'année précédente.	L'IFI est réduit de la différence entre : – le total de l'IFI (après imputation de la réduction d'impôt pour dons) et des impôts dus en France et à l'étranger au titre des revenus et produits de l'année précédente ; – et 75 % du total des revenus mondiaux nets de frais profes-sionnels de l'année précédente.
Obligations déclaratives		Deux modalités : – patrimoine d'une valeur nette taxable inférieure à 2 570 000 €, mention sur la déclaration annuelle d'ensemble des revenus (n° 2042) ; – patrimoine d'une valeur nette taxable au moins égal à 2 570 000 €, dépôt d'une déclaration spécifique d'ISF.	Les redevables d'IFI sont tenus de remplir, dans le cadre de la décla-ration annuelle d'ensemble des revenus, le formulaire n° 2042-IFIF auquel ils joignent des annexes conformes à un modèle établi par l'administration, sur lesquelles ils mentionnent et évaluent les éléments de ces mêmes actifs.

Source : France Stratégie

ANNEXE 9

Tableau synthétique avant et après le prélèvement forfaitaire unique

	Avant la mise en place du PFU	Après la mise en place du PFU
1. Plus-values de cessions de valeurs mobilières (articles 150-0 A à 150-0 E du CGI et articles 74-0 F à O de l'annexe II au CGI)		
1.1. Plus-values de cessions de valeurs mobilières – règle générale	Avant le 1er janvier 2013, l'imposition de ces gains se faisait au taux proportionnel de 19 % par voie de rôle avec un décalage d'un an par rapport à la réalisation du revenu. Du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2017, l'imposition de ces gains était soumise au barème progressif de l'impôt sur le revenu après application d'abattements pour durée de détention : – *abattement général* de 50 % après deux ans de détention et de 65 % après huit ans de détention ; – *abattement renforcé* pour les 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 (y compris pour les cessions à l'intérieur d'un groupe familial et ceux réalisés par un dirigeant de PME partant à la retraite) de 50 % pour les titres détenus depuis un an et moins de quatre ans, de 65 % pour les titres détenus depuis quatre ans et moins de huit ans et de 85 % pour les titres détenus depuis au moins huit ans. En outre, les gains nets réalisés par les dirigeants de PME partant à la retraite	Depuis le 1er janvier 2018, les plus-values réalisées sont soumises au prélèvement forfaitaire unique de 12,8 % auquel s'ajoutent les prélèvements sociaux de 17,2 %. Les personnes physiques qui ne désirent pas être imposées au prélèvement forfaitaire unique de 12,8 % peuvent opter pour le barème progressif de l'impôt sur le revenu. Les modalités d'imposition sont similaires à celles mises en place depuis le 1er janvier 2013. L'abattement spécifique pour les gains nets réalisés par les dirigeants de PME partant à la retraite de 500 000 € subsiste pour les cessions et rachats réalisés du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2022, avant application du prélèvement forfaitaire unique de 12,8 %. <u>Clauses de sauvegarde</u> : 1/ En cas d'option pour le barème progressif de l'impôt sur le revenu, les plus-values de cessions de titres acquis avant le 01/01/2018 sont réduites d'abattements pour durée de détention (abattement général, abattement renforcé pour les parts et actions de PME et abattement

	Avant la mise en place du PFU	Après la mise en place du PFU
	sont éligibles à un abattement fixe spécifique de 500 000 €, appliqué avant l'abattement renforcé. L'assiette est constituée par les plus-values de cession minorées : – des moins-values de même nature réalisées au titre de la même année ; – des moins-values reportables réalisées au cours des 10 années antérieures.	spécifique pour les dirigeants de PME partant à la retraite). L'assiette est toujours constituée par les plus-values de cession minorées : – des moins-values de même nature réalisées au titre de la même année ; – des moins-values reportables réalisées au cours des 10 années antérieures.
1.2. Les plus-values distribuées par les OPCVM	Les distributions de plus-values de cessions d'éléments d'actif par des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), et certains placements collectifs sont également imposables au barème progressif de l'impôt sur le revenu après application, le cas échéant, de l'abattement général pour durée de détention.	Les distributions de plus-values de cessions d'éléments d'actif par des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) sont soumises au PFU au taux forfaitaire fixé à 12,8 %.
1.3. Gains de cession sur les instruments financiers à terme (contrats qui engagent deux parties à la réalisation d'une opération future fondée sur un actif sous-jacent (réel ou théorique) et dont le règlement s'effectue à une date déterminée ou non par le contrat) **– art. 157 ter du CGI**	Les opérations sur les instruments financiers à terme, réalisées à titre occasionnel par les particuliers, sont imposées suivant le barème progressif de l'impôt sur le revenu mais sans application des abattements pour durée de détention. Par dérogation, l'imposition est soumise à un taux de 50 % lorsque le teneur de compte ou, à défaut, le cocontractant a son domicile fiscal ou est établi dans un ETNC.	Le gain net réalisé lors du dénouement du contrat est soumis au PFU au taux forfaitaire fixé à 12,8 %. Par dérogation, l'imposition est soumise à un taux de 50 % lorsque le teneur de compte ou, à défaut, le cocontractant a son domicile fiscal ou est établi dans un ETNC.
1.4. Bons de souscription de parts de créateurs d'entreprise (BSPCE) – art. 163 bis G du CGI	Le gain net réalisé lors de la cession des actions souscrites en exercice des BSPCE, égal à la différence entre le prix de cession des titres net de frais et taxes acquittés par le cédant et leur prix d'acquisition, est imposable au taux forfaitaire de 19 % ou au taux de 30 % si le bénéficiaire exerce son activité dans la société depuis moins de trois ans à la date de la cession.	Le gain net réalisé lors de la cession des titres souscrits en exercice des bons attribués dans les conditions définies aux II à III est soumis au PFU au taux forfaitaire fixé à 12,8 %.

	Avant la mise en place du PFU	Après la mise en place du PFU
1.5. Le dispositif d'« exit tax » (art. 167 bis du CGI)	Pour les transferts de domicile fiscal intervenus **à compter du 1er janvier 2013,** les plus-values latentes, créances et plus-values placées précédemment en report d'imposition sont imposables au barème progressif de l'impôt sur le revenu. L'impôt dû au titre de l'*exit tax* est égal à la différence entre, d'une part, le montant de l'impôt résultant de l'application du barème progressif à l'ensemble des revenus de sources française et étrangère, auquel s'ajoutent les plus-values et créances imposables à l'exit tax, et, d'autre part, le montant de l'impôt résultant de l'application du barème progressif pour les seuls revenus de sources française et étrangère.	Pour les **transferts** de domicile fiscal hors de France intervenant **à compter du 1er janvier 2018,** l'imposition est établie au taux forfaitaire de 12,8 % (PFU) ou sur option globale au barème progressif (CGI art. 167 bis modifié). Lorsque cette option est exercée, l'*exit tax* est égale à la différence entre le montant de l'impôt résultant de l'application du barème progressif à l'ensemble des revenus de sources française et étrangère (auquel s'ajoutent les plus-values et créances taxables à l'exit tax) et le montant de l'impôt résultant de l'application de ce même barème aux seuls revenus de sources française et étrangère.

2. Revenu de capitaux mobiliers (RCM) – articles 108 à 146 quater et 157 du CGI

Les RCM correspondent aux revenus des placements ou investissements réalisés en France ou à l'étranger (sous réserve de l'application des conventions internationales) par les personnes physiques ou morales non passibles de l'impôt sur les sociétés, pour la période de leur détention.

2.1. Produits de placement à revenus fixes (PPRF - Intérêts et revenus assimilés) et Produits de placement à revenus variables (PPRV - Revenus distribués)	Loi de finances pour 2013 est venu généralisée l'imposition des revenus distribués et assimilés suivant le barème progressif de l'impôt sur le revenu avec la suppression du prélèvement forfaitaire libératoire optionnel pour certains PPRF et PPRV. Désormais, les PPRV et PPRF sont soumis au prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) non libératoire opéré par l'établissement payeur, puis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, le PFO viendra en déduction du montant des impôts à payer l'année suivante. Le taux du PFO est de 21 % pour les PPRV et de 24 % pour les PPRF. Les PPRF et PPRV sont retenus pour leur montant net, déduction faite des frais engagés pour l'acquisition et la conservation de ces revenus.	Les PPRF et PPRV perçus à compter du 1er janvier 2018 sont imposés pour leur montant brut au prélèvement forfaitaire unique au taux proportionnel de 12,8 %, sans aucune déduction des frais et charges qui peuvent grever ces revenus. Le PFU n'est pas libératoire. Il est prélevé par l'établissement payeur lorsque celui-ci est établi en France ou est déclaré et acquitté par le contribuable ou son mandataire européen lorsque l'établissement payeur est établi dans un autre État européen. Le PFU s'impute sur l'impôt dû sous forme d'un crédit d'impôt. Les personnes physiques qui ne désirent pas être imposées au prélèvement forfaitaire unique de 12,8 % peuvent opter pour le barème progressif de l'impôt sur le revenu. Les PPRF et PPRV sont alors retenus pour leur montant net, déduction faite des frais engagés pour l'acquisition et la conservation de ces revenus.

	Avant la mise en place du PFU	Après la mise en place du PFU
	Un abattement de 40 % sur certains PPRV (dividendes) s'applique avant les frais déductibles, aux revenus distribués par les sociétés françaises ainsi que les sociétés étrangères ayant leur siège dans un État de l'Union européenne ou dans un État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscale. <u>Les revenus exonérés</u> : Certains RCM sont totalement exonérés d'impôt sur le revenu : tel est le cas pour les intérêts des livrets d'épargne réglementée (livret A, livret jeune, livret de développement durable, livret d'épargne populaire, les produits des comptes d'épargne logement de moins de 12 ans, plans d'épargne logement courus ou inscrits en compte avant le douzième anniversaire du plan).	L'abattement de 40 % sur l'assiette des dividendes (article 158 du CGI) est maintenu en cas de soumission de ces revenus au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Idem Par contre les intérêts des nouveaux plans et comptes d'épargne logement (PEL et CEL) ouverts à compter du 1er janvier 2018 sont soumis au PFU.
2.2. Plan d'épargne en action (art. 157.5° bis du CGI)	Les produits et plus-values que procurent les placements effectués dans le cadre d'un plan d'épargne en actions (PEA) sont exonérés d'impôt sur le revenu. Cette exonération est normalement acquise si aucun retrait n'est intervenu sur le plan pendant un délai de cinq ans à compter du premier versement. Pour les distributions générées par des titres non cotés, l'exonération est limitée à 10 % du montant du placement concerné.	Idem
2.3. Produits des bons et contrats de capitalisation et des placements de même nature (assurance-vie) (art. 125-0 A du CGI)	Les produits des bons et contrats de capitalisation et placements de même nature (assurances-vie) sont, par principe, imposables à l'impôt sur le revenu au barème progressif. Toutefois, il est possible d'opter pour le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL). L'assiette du PFL est constituée par la différence entre le montant des sommes remboursées au bénéficiaire et celui des primes versées. Le taux est dégressif en fonction de la durée du contrat :	Les produits des contrats d'assurance-vie afférents à des versements **antérieurs au 27 septembre 2017** continueront d'être imposés suivant le régime antérieur à la mise en place du PFU. Les revenus des **versements effectués à compter du 27 septembre 2017** bénéficient également du maintien du régime dérogatoire de l'assurance-vie, mais seulement pour les **encours inférieurs à 150 000 €.**

	Avant la mise en place du PFU	Après la mise en place du PFU
	Pour les contrats souscrits à compter du 1er janvier 1990 : – 35 % si inférieure à 4 ans ; 15 % si égale ou supérieure à 4 ans et inférieure à 8 ans ; 7,5 % si égale ou supérieure à 8 ans. De plus, un abattement fixe annuel de 4 600 € pour personnes seules et de 9 200 € pour les personnes soumises à imposition commune s'applique pour les contrats dont la durée est égale ou supérieure à 8 ans (contrats souscrits à compter du 1er janvier 1990). Les produits des bons et contrats de capitalisation sont exonérés de l'impôt pour : – les produits des contrats « DSK et NSK », lorsque la durée de ces bons ou contrats est au moins égale à huit ans ; – les sorties des contrats pour des motifs exceptionnels (art. 125-0 A du CGI) : licenciement ou mise à la retraite anticipée du bénéficiaire, invalidité de deuxième ou troisième catégorie frappant le bénéficiaire ou son conjoint.	Au-delà de ce seuil, ces produits sont soumis au PFU de 12,8 % (soit un taux global de 30 % en incluant les **prélèvements** sociaux) Les assurés ne désirant pas être imposées au PFU peuvent opter pour le barème progressif de l'impôt sur le revenu. Dans les deux cas, le PFU viendra s'imputer sur l'impôt dû sous forme de crédit d'impôt.

Source : France Stratégie

ANNEXE 10

Décisions du Conseil constitutionnel en matière d'ISF et d'IFI

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
Décision n° 1981-133 DC du 30 décembre 1981, Loi de finances pour 1982			
Article 3	Égalité devant les charges publiques	*Impôt sur les grandes fortunes, champ d'application de l'impôt sur les grandes fortunes.*	Conforme
Décision n° 1983-164 DC du 29 décembre 1983, Loi de finances pour 1984			
Article 19-VI-1	Principe d'égalité devant la loi	*ISF, biens professionnels exonérés (Propriétaires). Exonération sous certaines conditions de parts ou actions sociales. Prise en compte des facultés contributives des contribuables*	Conforme
Décision n° 1998-405 DC du 29 décembre 1998, Loi de finances pour 1999			
Article 13	Principe d'égalité devant les charges publiques	ISF, augmentation du taux maximum à 1,8 % applicable à la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine supérieure à 100 millions de francs. Prise en compte des facultés contributives des contribuables.	Conforme
Article 15	Égalité devant les charges publiques	*ISF, situation du nu-propriétaire qui serait imposé à l'ISF sur un bien dont le contribuable ne tirerait aucun revenu.*	Contraire
Article 18	Libertés individuelles	*ISF, demande de justifications. Mise en place d'une procédure spécifique de demande d'éclaircissements et de justifications en matière d'impôt sur la fortune, indépendante de la procédure d'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle.*	Conforme
Décision n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003, Loi pour l'initiative économique			
Article 47	Égalité devant les charges publiques, intérêt général	*ISF, exonération sous conditions de 50 % de la valeur de certaines parts ou actions de sociétés* *13. En premier lieu, le législateur a entendu garantir la stabilité du capital des entreprises, notamment familiales, et, partant, leur pérennité ; l'avantage fiscal accordé tend à inciter les actionnaires minoritaires, qui ne bénéficient pas de l'exonération des biens professionnels prévue par l'article 885 O bis du code général des impôts, à conserver les parts et actions qu'ils détiennent ; eu égard aux conditions posées quant à la stabilité du capital et à la direction de l'entreprise et à son montant limité à la moitié de la valeur des parts et actions, contrairement à ce que prévoit l'article 885 O bis pour les biens professionnels, cet avantage ne peut être regardé comme entraînant une rupture caractérisée du principe d'égalité devant les charges publiques.*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
		14. En deuxième lieu, au regard de l'objectif d'intérêt général ainsi poursuivi, il était loisible au législateur de retenir un seuil de détention du capital de 20 % pour les sociétés cotées et de 34 % pour les sociétés non cotées, compte tenu du caractère inégalement dispersé de la détention du capital dans ces deux catégories de sociétés ; si l'article 885 O bis du code général des impôts retient, pour sa part, un seuil de 25 %, celui-ci est commun aux sociétés cotées et non cotées. *15. Enfin, au regard de l'objectif poursuivi, les sociétés se trouvent dans une situation différente des entreprises individuelles, qui ne disposent pas d'un capital ouvert aux tiers et dont les propriétaires sont exonérés de l'impôt de solidarité sur la fortune en vertu de l'article 885 N du code général des impôts.* *16. Il résulte de tout ce qui précède que doivent être rejetés les griefs dirigés contre l'article 47.*	
Article 48	Principe d'égalité devant la loi (catégories)	*<u>ISF, exonération des titres reçus en contrepartie des apports en numéraire ou en nature au capital des petites et moyennes entreprises</u>* *19. L'article 48 a pour objet d'inciter à l'investissement productif dans les petites et moyennes entreprises compte tenu du rôle joué par ce type d'entreprises dans la création d'emplois ; la définition des entreprises concernées, qui prend en compte l'effectif des salariés, le chiffre d'affaires ou le total du bilan et la composition du capital, est claire et en rapport avec l'objectif poursuivi ; compte tenu du risque affectant un tel placement, il était loisible au législateur de prévoir une exonération totale d'impôt de solidarité sur la fortune pour les titres reçus en contrepartie de ces investissements productifs.* *20. En deuxième lieu, au regard de cet objectif d'intérêt général, il était loisible au législateur d'exclure les activités de gestion de patrimoine mobilier pour compte propre ainsi que les activités de gestion ou de location d'immeubles ; il lui était également loisible d'inclure les activités bancaires, financières et d'assurances qui présentent un caractère commercial.* *21. En troisième lieu, au regard de l'objet de la loi, les entreprises individuelles sont dans une situation différente des sociétés, dès lors que leur capital n'est pas ouvert aux tiers.* *22. Enfin, le législateur était fondé à faire bénéficier du nouvel avantage, non seulement les apports en numéraire, mais encore les apports en nature de biens nécessaires à l'activité de l'entreprise ; en effet, dans les deux cas, l'investissement présente un caractère productif et s'expose au même risque ; en excluant expressément l'apport d'actifs immobiliers et de valeurs mobilières, le législateur a pris les précautions nécessaires pour prévenir un détournement de la mesure à des fins d'évasion fiscale.* *23. Il résulte de tout ce qui précède que les griefs dirigés contre l'article 48 doivent être écartés.*	Conforme
Article 49	Principe d'égalité devant les charges publiques	*<u>ISF, biens professionnels exonérés (dirigeants)</u>* *26. L'évolution récente de la valeur des actions et parts d'entreprises, comparée à celle des biens immobiliers, peut conduire à faire perdre aux titres détenus par un dirigeant de société la qualification de biens professionnels sans que la répartition effective de son patrimoine soit pour autant modifiée ; pour tenir compte de cette réalité économique, il était loisible au législateur de fixer à la moitié du patrimoine du dirigeant d'une société le seuil à partir duquel les parts ou actions qu'il détient dans celle-ci doivent être considérées comme des biens professionnels.* *27. Le grief dirigé contre l'article 49 doit, par suite, être rejeté.*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, Loi de finances pour 2006			
Article 26	Égalité devant les charges publiques	*ISF, exonération partielle des titres des salariés et mandataires sociaux sous certaines conditions* *49. En premier lieu, pour assurer le développement des entreprises et sauvegarder l'emploi, le législateur a entendu favoriser la stabilité du capital des sociétés ; à cette fin, les dispositions contestées encouragent l'actionnariat des salariés et des mandataires sociaux, dont les titres n'entrent pas dans la catégorie des biens professionnels exonérée de l'impôt de solidarité sur la fortune en vertu de l'article 885 O bis du code général des impôts ; dans ce but, le nouvel avantage fiscal accordé par l'article 885 I quater vise à inciter tant les mandataires sociaux de l'entreprise et les salariés qui y exercent leurs fonctions, que ceux qui ont quitté l'entreprise pour faire valoir leurs droits à la retraite, à conserver les parts ou actions qu'ils détiennent ; eu égard aux conditions posées en ce qui concerne la durée de conservation des titres et le caractère effectif du lien qui doit unir les personnes concernées aux sociétés en cause, l'exonération partielle que prévoit la disposition critiquée repose sur des critères objectifs et rationnels en relation directe avec les fins poursuivies par le législateur. Dès lors, le grief tiré de la violation du principe d'égalité est rejeté.* *50. En second lieu, le régime dérogatoire mis en place demeure distinct de celui applicable aux biens professionnels ; au regard des objectifs d'intérêt général qu'il s'est assignés, le législateur, faisant usage de son pouvoir d'appréciation, pouvait fixer aux trois quarts de la valeur des parts ou actions le seuil de la nouvelle exonération.* *51. Par mesure de coordination, le législateur pouvait porter à un niveau équivalent le seuil de l'exonération applicable aux personnes collectivement engagées à conserver les titres dont elles sont propriétaires.* *52. Dès lors, les griefs dirigés contre l'article 26 doivent être rejetés.*	Conforme
Décision n° 2007-555 DC du 16 août 2007, loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat			
Article 16	Proportionnalité et égalité devant les charges publiques	*ISF, réduction pour investissement dans les petites et moyennes entreprises sous conditions* *31. L'article 16 a pour objet d'inciter à l'investissement productif dans les petites et moyennes entreprises compte tenu du rôle joué par ce type d'entreprises dans la création d'emplois et le développement de l'économie ; au regard de l'objectif d'intérêt général ainsi poursuivi et compte tenu du risque affectant de tels placements, il était loisible au législateur de prévoir, à cet effet, une réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune ; contrairement à ce qu'affirment les requérants, celle-ci est sans incidence sur la portée du droit à restitution, l'article 1649-0 A du code général des impôts disposant expressément que les impositions à prendre en compte pour sa détermination sont celles qui ont été « payées ».* *32. S'agissant des investissements directs, le législateur a posé des conditions relatives au pourcentage du droit à imputation, au plafonnement du montant de l'avantage fiscal et à la durée minimale de conservation des titres ; eu égard au taux de défaillance des petites et moyennes entreprises dans leurs premières années et au manque de liquidité des titres concernés, l'avantage fiscal ainsi consenti n'apparaît pas disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi et n'entraîne pas une rupture caractérisée du principe d'égalité devant les charges publiques.* *33. S'agissant des versements effectués dans des fonds d'investissement de proximité, le législateur a posé des conditions plus strictes, notamment en ce qui concerne le pourcentage du droit à imputation et le plafond de l'avantage fiscal, qui tiennent compte du moindre risque affectant ces placements par rapport à celui encouru en cas d'investissement direct ;*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
		dans ces conditions, cet avantage fiscal n'apparaît pas non plus disproportionné au regard de l'objectif poursuivi et ne méconnaît pas davantage l'article 13 de la Déclaration de 1789.	
		Décision n° 2010-44 QPC du 29 septembre 2010	
	Principe d'égalité devant les charges publiques	*<u>ISF, détermination de l'assiette de l'ISF et des personnes assujetties à cet impôt</u>* *9. L'assimilation, au regard de l'impôt de solidarité sur la fortune, de la situation des personnes vivant en concubinage notoire à celle des couples mariés résulte du second alinéa de l'article 885 E ; la rédaction de ce dernier est identique à celle du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi de finances pour 1982 ; dans les considérants 4 et suivants de sa décision du 30 décembre 1981 susvisée, le Conseil constitutionnel a spécialement examiné cet article 3 ; l'article 2 du dispositif de cette décision a déclaré cet article 3 conforme à la Constitution ; si la loi du 15 novembre 1999 a modifié l'article 885 A du même code pour soumettre les partenaires liés par un pacte civil de solidarité à une imposition commune de l'impôt de solidarité sur la fortune à l'instar des couples mariés et des concubins notoires, cette modification ne constitue pas un changement des circonstances au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée ; ainsi, en l'absence de changement des circonstances depuis cette décision, en matière d'imposition des concubins notoires à l'impôt de solidarité sur la fortune, il n'y a pas lieu, pour le Conseil constitutionnel, de procéder à un nouvel examen du second alinéa de l'article 885 E.* *11. L'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu ; en instituant un impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ; la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ; ainsi, le grief tiré de ce que l'assiette de cet impôt méconnaîtrait l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.* *14. En créant l'impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a considéré que la composition du foyer fiscal n'avait pas, pour la détermination de la capacité contributive de celui-ci, la même incidence qu'en matière d'impôt sur le revenu ; il a retenu le principe d'une imposition par foyer sans prendre en considération un mécanisme de quotient familial ; en prenant en compte les capacités contributives selon d'autres modalités, il n'a pas méconnu l'exigence résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789, qui ne suppose pas l'existence d'un quotient familial ; par suite, le grief tiré de l'absence de quotient familial dans le calcul de l'impôt de solidarité sur la fortune doit être écarté.*	Conforme
		Décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011	
	Principe d'égalité devant les charges publiques et droit de propriété	*<u>ISF, plafonnement du plafonnement. Limitation de la réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune résultant de l'application du plafonnement à 85 % du total des revenus nets du contribuable</u>* *5. L'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu ; en instituant un tel impôt, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ; la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ; en limitant, par la disposition contestée, l'avantage tiré par les détenteurs des patrimoines les plus importants du plafonnement de cet impôt par rapport aux revenus du contribuable, le législateur a entendu faire obstacle à ce*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
		que ces contribuables n'aménagent leur situation en privilégiant la détention de biens qui ne procurent aucun revenu imposable ; il a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les facultés contributives de ces contribuables ; cette appréciation n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ; dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.	
Décision n° 2011-638 DC du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011			
Article 1er	Égalité devant les charges publiques	*ISF, prise en compte des personnes à charges, mise en place d'un nouveau barème constitué de sept tranches, barème progressif afin d'éviter l'aspect confiscatoire de l'impôt de solidarité sur la fortune* *18. Le législateur, en modifiant le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune, a entendu éviter que la suppression concomitante du plafonnement prévu par l'article 885 V bis du code général des impôts et du droit à restitution des impositions directes en fonction du revenu prévu par les articles 1er et 1649 0 A du même code aboutisse à faire peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives.* *19. D'une part, le Conseil constitutionnel n'a pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ; en réduisant le nombre de tranches et en abaissant les taux de l'impôt de solidarité sur la fortune, le législateur n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation ; en allégeant ainsi la charge pesant globalement sur les contribuables, il n'a pas créé de rupture caractérisée de l'égalité entre eux ; en tout état de cause, il n'a pas supprimé toute progressivité du barème de cet impôt.* *20. D'autre part, en doublant l'avantage fiscal lié au nombre de personnes à charge venant en réduction du montant de l'impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a entendu tenir compte des charges familiales des redevables de cet impôt ; en réservant le bénéfice de cette modification aux redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a institué avec ceux qui n'en sont pas redevables une différence de traitement en rapport direct avec l'objet de la loi.* *21. Les griefs tirés de la méconnaissance du principe d'égalité et de l'exigence de bon usage des deniers publics doivent être écartés ; l'article 1er n'est pas contraire à la Constitution.*	Conforme
Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, Loi de finances rectificative pour 2012			
Article 4	Égalité devant l'impôt, les charges publiques et garantie des droits	*Mise en place au titre de l'année 2012 d'une contribution exceptionnelle sur la fortune due par les personnes assujetties à l'ISF au titre de l'année 2012* *31. En premier lieu, en instituant la contribution exceptionnelle sur la fortune, le législateur a entendu mettre en place une imposition différentielle par rapport à l'impôt de solidarité sur la fortune dû au titre de 2012 ; il a établi l'assiette de cette contribution selon les règles relatives à l'assiette de cet impôt ; il a retenu des tranches et des taux d'imposition qui assurent, en prenant en compte à la fois la contribution exceptionnelle et l'impôt de solidarité sur la fortune, la progressivité de ces impositions acquittées en 2012 au titre de la détention d'un ensemble de biens et de droits.* *32. En deuxième lieu, le législateur a accru le nombre de tranches et rehaussé les taux de l'imposition pesant sur la détention du patrimoine en 2012 afin d'augmenter l'imposition des détenteurs de ces patrimoines et de dégager de nouvelles recettes fiscales ; il a relevé le niveau de ces*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
		taux tout en maintenant à 1,3 million d'euros le seuil d'assujettissement et en laissant de nombreux biens et droits hors de l'assiette de cette imposition ; il a fixé à 1,8 % le taux marginal supérieur pour les patrimoines d'une valeur excédant 16,79 millions d'euros ; le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; il ne saurait rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif visé ; en alourdissant la charge pesant sur certains contribuables tout en renforçant la progressivité des impositions acquittées en 2012 au titre de la détention d'un ensemble de biens et de droits, le législateur a fondé son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts poursuivis ; la contribution exceptionnelle sur la fortune, combinée avec l'impôt de solidarité sur la fortune pour 2012, ne fait pas peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits. *33. En troisième lieu, pour ne pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques, le législateur a, depuis la création de l'impôt de solidarité sur la fortune par la loi du 23 décembre 1988 susvisée, inclus dans le régime de celui-ci des règles de plafonnement qui ne procèdent pas d'un calcul impôt par impôt et qui limitent la somme de l'impôt de solidarité sur la fortune et des impôts dus au titre des revenus et produits de l'année précédente à une fraction totale des revenus nets de l'année précédente ; si, dans la loi du 29 juillet 2011 susvisée, le législateur a pu abroger, à compter de l'année 2012, l'article 885 V bis du code général des impôts relatif au plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune sans méconnaître la Constitution, c'est en raison de la forte baisse concomitante des taux de cet impôt ; le législateur ne saurait établir un barème de l'impôt de solidarité sur la fortune tel que celui qui était en vigueur avant l'année 2012 sans l'assortir d'un dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents destiné à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.* *34. Toutefois, la loi de finances rectificative contestée met en œuvre, en cours d'année, de nouvelles orientations fiscales qui incluent, de manière non renouvelable, la création d'une contribution exceptionnelle sur la fortune exigible au titre de la seule année 2012 ; que cette contribution est établie après déduction de l'impôt de solidarité sur la fortune dû au titre de l'année 2012 ; est déduit le montant brut de cet impôt sans remettre en cause les réductions imputées par le contribuable sur l'impôt de solidarité sur la fortune ; en outre, le droit à restitution acquis en application des articles 1er et 1649-0 A du code général des impôts au titre des impositions afférentes aux revenus réalisés en 2010, en s'imputant sur l'impôt de solidarité sur la fortune dû au titre de l'année 2012 pour les contribuables redevables de cet impôt, produit ses effets sur la cotisation d'impôt de solidarité sur la fortune due en 2012 ; dans ces conditions, la rupture de l'égalité devant les charges publiques qui découle de l'absence de dispositif de plafonnement ou produisant des effets équivalents ne doit pas conduire à juger cette contribution exceptionnelle contraire à la Constitution.* *35. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de l'atteinte à l'égalité devant l'impôt et les charges publiques garantie par les articles 6 et 13 de la Déclaration de 1789 doivent être écartés.* *36. En quatrième lieu, la contribution exceptionnelle sur la fortune au titre de l'année 2012 est établie en fonction de la valeur des biens et droits détenus au 1er janvier 2012 ; toutefois, le fait générateur de l'imposition est la situation du contribuable à la date de l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative ; ne seront redevables de la contribution exception-*	

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
		nelle sur la fortune que les contribuables en vie à la date du fait générateur ; il est également prévu que les contribuables ayant quitté le territoire national entre le 1er janvier et le 4 juillet 2012 pourront déduire de l'assiette de la contribution exceptionnelle sur la fortune la valeur de leurs biens qui ne sont pas situés en France ; l'imposition qui est instituée ne revêt ainsi aucun caractère rétroactif et n'affecte pas une situation légalement acquise ; elle n'est pas contraire à la garantie des droits proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789.	
Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, Loi de finances pour 2013			
Article 13	Égalité devant les charges publiques	*<u>Interdiction de prise en compte dans le revenu du contribuable de sommes dont il ne dispose pas</u>* *95. En intégrant ainsi, dans le revenu du contribuable pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune et de la totalité des impôts dus au titre des revenus, des sommes qui ne correspondent pas à des bénéfices ou revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé au cours de la même année, le législateur a fondé son appréciation sur des critères qui méconnaissent l'exigence de prise en compte des facultés contributives ; par suite, les troisième à seizième alinéas du F du paragraphe I de l'article 13 doivent être déclarés contraires à la Constitution ; il en va de même, au dix-septième alinéa de ce F, des mots : « , y compris celles mentionnées au 5° du II, ».* *96. De même, si le législateur pouvait, pour la détermination du patrimoine non professionnel des contribuables, prendre en compte la fraction de la valeur des parts ou actions correspondant aux éléments du patrimoine des sociétés qui ne sont pas nécessaires à l'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale de la société, il ne pouvait asseoir l'impôt de solidarité sur la fortune sur ces éléments du patrimoine de la société à concurrence du pourcentage détenu dans cette dernière alors même qu'il n'est pas établi que ces biens sont, dans les faits, à la disposition de l'actionnaire ou de l'associé ; le législateur a défini une assiette sans lien avec les facultés contributives ; par suite, le C du paragraphe I de l'article 13 doit également être déclaré contraire à la Constitution.* *97. Pour le surplus, l'article 13 est conforme à la Constitution.*	Contraire
Article 13	Égalité devant les charges publiques	*<u>Accroissement du nombre de tranches, rehaussement des taux d'imposition pesant sur le patrimoine, suppression de la réduction d'impôt de 300 euros par personne à charge</u>* *91. En premier lieu, si le législateur a pu accroître le nombre de tranches et rehausser les taux de l'imposition pesant sur le patrimoine alors qu'il a assujetti dans le même temps les revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu et qu'il a maintenu les taux particuliers de prélèvements sociaux sur les revenus du capital, c'est en raison de la fixation à 1,5 % du taux marginal maximal et du maintien de l'exclusion totale ou partielle de nombreux biens et droits hors de l'assiette de cette imposition ; dans ces conditions, le taux de 1,5 %, applicable à la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine supérieure à dix millions d'euros, prend en compte les facultés contributives des personnes qui détiennent de tels patrimoines ; en particulier, contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, il n'a pas pour conséquence, par ses effets sur le patrimoine de ces contribuables, de porter atteinte à leur droit de propriété.* *92. En deuxième lieu, en créant l'impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a considéré que la composition du foyer fiscal n'avait pas, pour la détermination de la capacité contributive de celui-ci, la même incidence qu'en matière d'impôt sur le revenu ; il a retenu le principe d'une imposition par foyer sans prendre en considération un mécanisme de quotient familial ; en prenant en compte les capacités contributives selon d'autres*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
		modalités, il n'a pas méconnu l'exigence résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789, qui n'impose pas l'existence d'un quotient familial ; par suite, en abrogeant l'article 885 V du code général des impôts, il n'a pas porté atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques. *93. En troisième lieu, en rétablissant, à l'article 885 V bis du code précité, des règles de plafonnement qui ne procèdent pas d'un calcul impôt par impôt et qui limitent la somme de l'impôt de solidarité sur la fortune et des impôts dus au titre des revenus et produits de l'année précédente à une fraction du total des revenus de l'année précédente, le législateur a entendu éviter la rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques qui résulterait de l'absence d'un tel plafonnement ; en fixant cette fraction à 75 %, il n'a pas méconnu les exigences constitutionnelles précitées.*	
Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014			
Article 13	3e alinéa de l'article 62 de la Constitution, égalité devant les charges publiques	*ISF, interdiction de l'intégration dans le calcul du plafonnement de l'impôt, de revenus « latents » qui n'ont pas été réalisés et dont le contribuable ne dispose pas librement* *12. En prévoyant, à l'article 13, d'intégrer dans les revenus pris en compte pour le calcul du plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune et des impôts sur le revenu certains revenus des bons ou contrats de capitalisation et des placements de même nature, notamment des contrats d'assurance-vie, alors que ces sommes ne correspondent pas à des bénéfices ou revenus que le contribuable a réalisés ou dont il a disposé au cours de la même année, le législateur a méconnu l'autorité qui s'attache, en vertu de l'article 62 de la Constitution, à la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2012 ; il suit de là que l'article 13 doit être déclaré contraire à la Constitution.*	Contraire
Décision n° 2014-707 DC du 29 décembre 2014, Loi de finances pour 2015			
Article 16	Égalité devant les charges publiques	*Exonérations partielles sur la valeur de certains biens ruraux au titre de l'assujettissement à l'impôt de solidarité sur la fortune* *19. Les dispositions de l'article 885 H du code général des impôts instituent des exonérations partielles sur la valeur de certains biens ruraux au titre de l'assujettissement à l'impôt de solidarité sur la fortune, afin d'inciter à l'acquisition et à la détention de ce type de biens ; les dispositions contestées, qui réduisent de 820 euros la fraction de valeur de ces biens qui fait l'objet d'une exonération à hauteur de 75 % et non de 50 % et suppriment toute indexation annuelle du plafond de la fraction exonérée à hauteur de 75 %, ne méconnaissent pas les facultés contributives des contribuables ; les dispositions de l'article 16 ne sont contraires ni à l'égalité devant les charges publiques ni à aucune autre exigence constitutionnelle et doivent être déclarées conformes à la Constitution.*	Conforme
Décision n° 2014-436 QPC du 15 janvier 2015			
	Égalité devant les charges publiques	*Valeur des créances à terme pour la détermination de l'assiette des droits de mutation à titre gratuit et de l'ISF* *11. En instituant une différence de traitement entre les créanciers détenteurs de créances à terme selon que leurs débiteurs relèvent ou non des procédures collectives prévues par le code de commerce, le législateur s'est fondé sur les règles organisant la procédure collective applicable aux entreprises en difficulté ; le principe d'égalité n'impose pas que la loi fiscale soumette les créances à terme sur des débiteurs susceptibles de faire l'objet d'une procédure de surendettement en application du code de la consommation à des règles identiques à celles applicables lorsque le débiteur fait l'objet d'une procédure collective en*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
		application du code de commerce ; la différence de traitement ainsi instituée tient compte des difficultés particulières rencontrées pour apprécier la valeur des créances à terme entre particuliers dès lors que les procédures de surendettement, engagées à la seule initiative du débiteur, n'ont ni le même objet, ni le même effet que les procédures collectives ; les dispositions du deuxième alinéa de l'article 760 permettent au créancier d'un débiteur non soumis aux dispositions du livre VI du code de commerce de voir sa créance imposée d'après sa déclaration estimative lorsqu'il est en mesure de prouver par tout moyen que le débiteur est dans l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de ses dettes échues ou à échoir au moment du fait générateur de l'impôt ; ces dispositions ne méconnaissent pas les principes d'égalité devant la loi et les charges publiques.	
		<u>Créance à terme soumise à l'impôt sur une base estimative</u> *12. Le troisième alinéa de l'article 760 du code général des impôts prévoit que, lorsqu'une créance à terme a été soumise à l'impôt sur une base estimative en application du deuxième alinéa de ce même article, le créancier est tenu de déclarer toute somme supplémentaire recouvrée postérieurement à l'évaluation en sus de celle-ci ; l'imposition supplé-mentaire qui en résulte n'est ainsi pas soumise à la condition que la créance avait été sous-évaluée à la date du fait générateur de l'impôt ; le contribuable n'est ainsi pas en mesure d'apporter la preuve de ce que la capacité du débiteur de payer une somme excédant la valeur à laquelle la créance avait été évaluée résulte de circonstances postérieures au fait générateur de l'impôt ; les dispositions du troisième alinéa instituent en conséquence des modalités de fixation de l'assiette de l'impôt qui sont sans rapport avec l'appréciation des facultés contributives des contri-buables assujettis à l'impôt ; elles méconnaissent le principe d'égalité devant les charges publiques.* *13. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre grief, les dispositions du troisième alinéa de l'article 760 du code général des impôts doivent être déclarées contraires à la Constitution ; que les dispositions de ses deux premiers alinéas, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarées conformes à la Constitution.*	Contraire
Décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016, Loi de finances rectificative pour 2016			
Article 29	Égalité devant les charges publiques	*<u>ISF, valeurs et parts non professionnelles</u>* *16. Les dispositions contestées ont pour seul objet d'exclure de l'exoné-ration cette fraction de la valeur des parts d'une société représentative de la part du patrimoine social d'une société détenue directement ou indirec-tement qui n'est nécessaire ni à sa propre activité ni à celle de la société détenue. Le législateur pouvait ainsi prévoir que la valeur des titres détenus par le redevable n'est exonérée que dans la mesure où elle correspond à l'actif professionnel de la société détentrice ou à celui des sociétés qu'elle détient directement ou indirectement. Il résulte de ce qui précède que les dispositions contestées ne méconnaissent pas l'article 13 de la Déclaration de 1789. Le 3° de l'article 29 de la loi déférée, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.*	Conforme
Décision n° 2017-679 QPC du 15 décembre 2017			
	Égalité devant les charges publiques	*<u>Assujettissement du constituant d'un trust à l'impôt de solidarité sur la fortune</u>* *7. En adoptant les dispositions contestées applicables aux biens ou droits placés dans un trust, le législateur a instauré, à des fins de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, une présomption de rattachement au*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
		patrimoine du constituant de ces biens, droits ou produits. Le législateur a ainsi tenu compte de la difficulté, inhérente aux trusts, de désigner la personne qui tire une capacité contributive de la détention de tels biens, droits ou produits. Ce faisant, il s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en fonction de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales qu'il a poursuivi. *8. Les dispositions contestées ne sauraient toutefois, sans que soit méconnue l'exigence de prise en compte des capacités contributives du constituant ou du bénéficiaire réputé constituant du trust, faire obstacle à ce que ces derniers prouvent que les biens, droits et produits en cause ne leur confèrent aucune capacité contributive, résultant notamment des avantages directs ou indirects qu'ils tirent de ces biens, droits ou produits. Cette preuve ne saurait résulter uniquement du caractère irrévocable du trust et du pouvoir discrétionnaire de gestion de son administrateur.* *9. Sous la réserve énoncée au paragraphe 8, le premier alinéa de l'article 885 G ter du code général des impôts, doit être déclaré conforme à la Constitution.*	
Décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, Loi de finances pour 2018			
Article 31	Égalité devant les charges publiques et égalité devant la loi. Objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi	*<u>IFI, mise en place et détermination de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)</u>* *41. En premier lieu, d'une part, l'impôt sur la fortune immobilière, dont l'assiette est composée de l'ensemble des actifs immobiliers, entre dans la catégorie des « impositions de toutes natures » mentionnées à l'article 34 de la Constitution, dont il appartient au législateur de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement sous réserve de respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle. En instaurant cet impôt, le législateur a entendu, dans un objectif de rendement budgétaire, créer une contribution spécifique pesant sur les actifs immobiliers autres que ceux affectés par le propriétaire à sa propre activité professionnelle. Dès lors, il ne saurait en tout état de cause être reproché au législateur d'avoir intégré dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière des biens contribuant au financement des entreprises ou d'en avoir exclu des biens qualifiés d'« improductifs » par les requérants.* *42. D'autre part, en excluant de l'assiette de cet impôt les immeubles détenus directement ou indirectement par une société lorsqu'ils sont affectés à son activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, le législateur a entendu limiter l'imposition instituée aux biens non professionnels et ne pas pénaliser la détention de biens immobiliers pour l'exercice de ces activités. Dès lors, il pouvait traiter différemment les biens immobiliers détenus par des sociétés pour l'exercice de leur activité et ceux loués à des tiers, y compris lorsqu'ils sont affectés par le locataire à une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale.* *43. Par conséquent, en déterminant ainsi l'assiette de l'impôt, le législateur s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels. Il n'a pas méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques.*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
Article 31	Égalité devant les charges publiques et égalité devant la loi. Garantie des droits	*Parts ou actions de certaines sociétés exclues de la base d'imposition de l'ISF sous conditions* *45. D'une part, en application des trois premiers alinéas de l'article 885 I bis du code général des impôts, abrogé par l'article 31 de la loi déférée : « Les parts ou les actions d'une société ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale ne sont pas comprises dans les bases d'imposition à l'impôt de solidarité sur la fortune, à concurrence des trois quarts de leur valeur si les conditions suivantes sont réunies :* *- a. Les parts ou les actions mentionnées ci-dessus doivent faire l'objet d'un engagement collectif de conservation pris par le propriétaire, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit avec d'autres associés;* *- b. L'engagement collectif de conservation doit porter sur au moins 20 % des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par la société s'ils sont admis à la négociation sur un marché réglementé ou, à défaut, sur au moins 34 % des parts ou actions de la société ». L'exonération partielle est acquise au terme d'un délai global de conservation de six ans.* *46. Les règles relatives à l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière ne comportent pas de mesure d'exonération similaire pour ces parts ou actions. Toutefois, il ne résulte pas des dispositions contestées, ni de l'abrogation de l'article 885 I bis précité, une remise en cause des effets passés des règles d'exonération prévues par cet article dans le cadre de l'impôt de solidarité sur la fortune. En outre, cet impôt étant supprimé, ces règles d'exonération deviennent sans objet pour l'avenir.* *Enfin, il ne peut être déduit d'une exonération d'impôt au titre de certains biens un droit acquis à conserver le bénéfice de cette exonération dans le cadre d'un nouvel impôt incluant dans son assiette les mêmes biens. Les dispositions contestées ne portent donc pas atteinte à une situation légalement acquise, ni ne remettent en cause les effets qui peuvent légitimement être attendus de telles situations.* *47. D'autre part, en tout état de cause, le fait que le législateur n'ait pas précisé que les immeubles par destination entrent dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière et qu'il ait prévu l'évaluation par le redevable de ses biens immobiliers, ne porte pas atteinte à la garantie des droits.* *48. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de l'atteinte aux exigences constitutionnelles de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être écarté.*	Conforme
Article 31	Objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi	*ISF et estimation de l'actif taxable* *50. En prévoyant que le contribuable de bonne foi ne peut faire l'objet d'un rehaussement s'il « démontre qu'il n'était pas en mesure de disposer des informations nécessaires à l'estimation de la fraction de la valeur des parts ou actions...représentative des biens ou droits immobiliers qu'il détient indirectement », le législateur a entendu prendre en compte les éventuelles difficultés pour un redevable à connaître les actifs taxables dont il est indirectement propriétaire. Cette disposition n'est ni inintelligible ni entachée d'incompétence négative.*	Conforme
Article 31	Égalité devant les charges publiques	*Assiette de l'IFI en cas de démembrement* *55. L'article 968 pose le principe selon lequel, pour l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière, les biens grevés d'un usufruit sont compris dans le patrimoine de l'usufruitier pour leur valeur en pleine propriété. Par exception, le 1° de cet article prévoit que, dans des hypothèses où la constitution de l'usufruit procède des prévisions de la loi civile, l'actif grevé d'un usufruit est compris dans les patrimoines de l'usufruitier et du nu-propriétaire suivant des proportions fixées par le législateur en fonction de*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
		l'âge de l'usufruitier. La différence de traitement instituée repose donc sur une différence de situation, selon que l'usufruit est soit constitué par détermination de la loi, soit procède d'une convention ou d'un testament. Elle résulte de la volonté du législateur de faire peser sur l'usufruitier la charge de l'impôt sur la fortune immobilière lorsque celui-ci était le plein propriétaire initial du bien immobilier et que le démembrement procède de sa volonté, et, au contraire, de faire peser cette charge sur l'usufruitier et le nu-propriétaire à hauteur de la valeur de l'usufruit et de la nue-propriété dans les autres situations. La différence de traitement établie par le législateur est donc fondée sur des critères objectifs et rationnels, en rapport avec le but qu'il s'est assigné. Le grief tiré de l'atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques doit donc être écarté.	
Article 31 (second alinéa du A du para-graphe IX)	Égalité devant la loi	*<u>Règle de répartition entre l'usufruitier et le nu-propriétaire selon la date de constitution</u>* *59. En prévoyant que la règle de répartition entre l'usufruitier et le nu-propriétaire prévue au deuxième alinéa de l'article 968 s'applique, s'agissant des démembrements issus des dispositions de l'article 757 du code civil, seulement pour ceux postérieurs au 1er janvier 2018, le second alinéa du A du paragraphe IX de l'article 31 de la loi déférée traite différemment les titulaires d'usufruits constitués en application de l'article 757 du code civil selon leur date de constitution. Cette différence de traitement n'est ni justifiée par une différence de situation ni par un motif d'intérêt général. Dès lors, le second alinéa du A du paragraphe IX de l'article 31 de la loi déférée, qui est contraire au principe d'égalité, doit être déclaré contraire à la Constitution.*	Contraire
Article 31	Égalité devant les charges publiques, critères objectifs et rationnels	*<u>Contrats divers afférent à des actifs immobiliers</u> (art. 971 et 972 du CGI)* *62. En premier lieu, d'une part, le législateur a entendu traiter de la même manière, s'agissant de l'article 971, les personnes acquérant un bien immobilier, qu'elles financent cette acquisition par l'emprunt ou qu'elles la financent par un crédit-bail ou par une location accession à la propriété immobilière. Il a également entendu, s'agissant de l'article 972, que les personnes qui recueillent le produit des actifs immobiliers constituant le sous-jacent des unités de compte du contrat d'assurance-vie ou de capitalisation qu'elles ont souscrit soient traitées de la même manière que celles percevant les fruits de parts de sociétés civiles immobilières.* *63. D'autre part, afin de prendre en compte les spécificités du crédit-bail ou de la location accession à la propriété immobilière, dans lesquels la propriété du bien n'est susceptible d'être acquise qu'à l'issue de l'opé-ration, l'article 971 prévoit que la valeur des biens en cause n'entre dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière qu'après déduction du montant des loyers ou redevances et du montant de l'option d'achat restant à courir jusqu'au terme du contrat. L'article 972 prévoit quant à lui que la valeur de rachat des contrats d'assurance-vie ou de capitalisation n'est prise en compte qu'à hauteur de la fraction correspondant à la valeur représentative des unités de compte constituées d'actifs immobiliers.* *64. Dès lors, en assujettissant ce type d'actifs à l'impôt sur la fortune immobilière, le législateur, qui s'est fondé sur des critères objectifs et rationnels en rapport direct avec le but qu'il s'est fixé, n'a pas fait peser sur ces catégories de contribuables une charge excessive au regard de la capacité contributive que leur confère la détention de ces actifs.*	Conforme
Article 31	Égalité devant les charges publiques	*<u>Évaluation des biens inclus dans l'assiette de l'IFI, cas de la résidence principale</u> (art. 973 du CGI)* *67. L'article 973 du code général des impôts, dans sa rédaction résultant des cinquante-troisième à soixante- deuxième alinéas de l'article 31,*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
		détermine les règles d'évaluation des biens inclus dans l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière. Selon son deuxième alinéa, un abattement de 30 % est effectué sur la valeur vénale réelle de l'immeuble lorsque celui-ci est occupé à titre de résidence principale par son propriétaire. *69. Toutefois, la différence de traitement résultant de l'abattement contesté est justifiée par l'intérêt général qui s'attache à la promotion de l'accession à la propriété de la résidence principale. Cette différence de traitement étant en rapport avec l'objet de la loi, le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit être écarté.*	
Article 31	Égalité devant les charges publiques	*<u>Passif déductible de l'assiette de l'IFI</u> (art. 974 du CGI)* *71. L'article 974 du code général des impôts, dans sa rédaction résultant des soixante-cinquième à soixante-dix-huitième alinéas de l'article 31, détermine le passif déductible de l'assiette de l'impôt sur la fortune immobilière. Son paragraphe I prévoit que certaines dettes sont déductibles de la valeur des biens ou droits immobiliers et des parts ou actions taxables. Son paragraphe II prévoit des règles de déductibilité spécifiques pour les prêts prévoyant le remboursement du capital au terme du contrat et les prêts ne prévoyant pas de terme pour le remboursement du capital. Son paragraphe III dispose que ne sont pas déductibles les dettes correspondant à des prêts contractés directement ou indirectement auprès de certaines personnes et, notamment, selon le 1° de ce paragraphe, auprès du redevable, de son conjoint, partenaire ou concubin ou des enfants mineurs de ces personnes. Son paragraphe IV prévoit des règles spécifiques de déductibilité, moins favorables, lorsque la valeur vénale des biens taxables excède cinq millions d'euros et que le total des dettes admises en déduction excède 60 % de cette valeur.* *75. En premier lieu, en adoptant les dispositions du paragraphe II de l'article 974, le législateur a entendu éviter que la conclusion de contrats de prêts prévoyant un remboursement de la totalité du capital à l'issue d'un délai important permette au contribuable de diminuer artificiellement la base taxable à l'impôt sur la fortune immobilière. Par ailleurs, sans remettre en cause la déductibilité de l'emprunt, ces dispositions se bornent à déterminer le rythme suivant lequel celui-ci est déductible. Dès lors, ces dispositions, qui n'instituent pas une présomption de fraude fiscale, ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant les charges publiques.* *76. En deuxième lieu, en prévoyant au 1° du paragraphe III de l'article 974 que ne sont pas déductibles les emprunts contractés auprès du redevable, de son conjoint, partenaire ou concubin ou des enfants mineurs de ces personnes, le législateur a tiré les conséquences des modalités d'imposition de l'impôt sur la fortune immobilière. En effet, ces modalités prévoient, d'une part, une imposition commune des couples mariés, des partenaires liés par un pacte civil de solidarité et des personnes vivant en concubinage et, d'autre part, l'intégration dans l'assiette de l'impôt des biens appartenant aux enfants mineurs des membres du foyer imposé, lorsque ces derniers ont l'administration légale de ces biens.* *77. En troisième lieu, en prévoyant que lorsque le patrimoine taxable excède cinq millions d'euros et que le montant total des dettes admises en déduction excède 60 % de cette valeur, le montant des dettes excédant ce seuil n'est admis en déduction qu'à hauteur de 50 % de cet excédent, le législateur a entendu éviter des schémas d'optimisation fiscale. En traitant différemment les détenteurs de ces dettes des autres redevables, il a ainsi institué une différence de traitement en rapport avec les dispositions contestées. En outre, la déduction des dettes dont le redevable justifie qu'elles n'ont pas été contractées dans un objectif principalement fiscal n'est pas limitée. Enfin, ces dispositions ne créent pas d'effet de seuil disproportionné. Dès lors, elles ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant les charges publiques.*	Conforme

Article	Principe constitutionnel	Thème	Position du Conseil constitu-tionnel
Article 31	Égalité devant la loi	*Exonération en faveur des bois et forêts (art. 976 du CGI)* *81. En application du paragraphe I de l'article 976 du code général des impôts, les propriétés en nature de bois et forêts peuvent être exonérées de l'impôt sur la fortune immobilière à concurrence des trois quarts de leur valeur imposable. Cette exonération est subordonnée aux conditions fixées au 2° du 2 de l'article 793 du même code visant à garantir leur gestion durable. En application du paragraphe II du même article 976, les parts détenues dans un groupement forestier peuvent, sous les mêmes conditions, être exonérées de l'impôt sur la fortune immobilière à concurrence des trois quarts de leur valeur correspondant à des biens en nature de bois et forêts ou à des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance.* *82. En édictant les exonérations contestées, le législateur a entendu inciter à l'acquisition et à la détention de biens, dont les rendements sont généralement faibles, qui présentent un intérêt particulier pour l'environnement. La différence de traitement avec les autres actifs immobiliers qui en résulte est en rapport avec l'objet de la loi. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité doit donc être écarté.*	Conforme
Article 31	Égalité devant les charges publiques	*Assiette de l'IFI* *86. L'absence de prise en compte, pour le calcul du plafonnement, des pensions alimentaires, qui sont une charge pesant sur le revenu des redevables, n'est pas de nature à conférer à cette imposition un caractère confiscatoire, compte tenu de l'assiette et du tarif de l'impôt sur la fortune immobilière. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques doit donc être écarté.*	Conforme

ANNEXE 11

Simulation des effets redistributifs de la transformation de l'ISF en IFI à l'aide du modèle Ines

CONTRIBUTION DE l'INSEE

Insee

Direction générale
Direction des statistiques démographiques et sociales
Unité des études démographiques et sociales

Note à l'attention de Fabrice Lenglart
Président du comité d'évaluation
des réformes de la fiscalité du capital

Montrouge, le 05 juillet 2019
N° 2019_24698_DG75-F120
Note DREES-BRE N°2019-26

Dossier suivi par :
SICSIC Michaël, SCHMITT Kévin et PAQUIER Félix (DREES)

Objet : Simulation des effets redistributifs de la transformation de l'ISF en IFI à l'aide du modèle Ines

Le modèle de microsimulation Ines simule la législation sociale et fiscale française sur un échantillon de ménages ordinaires représentatif de la population française métropolitaine. Il est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) qui réunit notamment les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu[1]. Cependant, jusqu'à la dernière version stabilisée d'Ines (celle de l'automne 2018, permettant de simuler les années de législation jusqu'à 2017), l'absence de données sur le patrimoine détenu par les ménages

[1] Voir https://www.insee.fr/fr/information/2021951 pour une description courte et https://adullact.net/projects/ines-libre pour plus de détails.

dans l'ERFS empêchait la simulation de l'Impôt sur la fortune (ISF). La nouvelle version d'Ines, se basant sur l'ERFS 2016 (actualisée 2018) et permettant de simuler la législation 2018, intègre des imputations du patrimoine des ménages permettant de simuler l'ISF, et d'évaluer l'impact de sa suppression et de son remplacement en 2018 par l'Impôt sur la fortune immobilière (IFI).

Cette note détaille, dans un premier temps, la méthodologie de l'imputation du patrimoine dans Ines et de la simulation de l'ISF et de l'IFI. Elle présente dans un second temps l'évaluation des effets budgétaires et redistributifs de la transformation de l'ISF en IFI en 2018.

I. Méthode d'imputation du patrimoine pour la simulation de l'ISF et de l'IFI

Les patrimoines des ménages étant absents de l'ERFS, la première étape consiste à les imputer à partir des données de l'enquête Patrimoine (EP) de l'Insee d'une part et des données DGFiP d'autre part.

A. Étape 1 : Imputation des patrimoines dans l'ERFS à partir de l'enquête Patrimoine 2014

Dans cette première étape, on impute des montants d'actifs et passifs détenus par chaque ménage en s'appuyant sur l'enquête Patrimoine 2014-15. 18 produits ou groupe de produits[1] sont imputés, en agrégeant certains produits mais en gardant un niveau de détail permettant

i) d'être capable de simuler l'assiette de l'ISF (par exemple en prenant en compte les abattements portant sur certains types de patrimoine),
ii) et d'avoir la meilleure correspondance entre EP et comptabilité nationale, les données de la comptabilité nationale étant utilisées dans un second temps (voir 1.B) pour vieillir les stocks de patrimoine imputés grâce à l'EP 2014-15.

Bien que les données de l'enquête Patrimoine sous-estiment les patrimoines totaux détenus par les ménages de France métropolitaine par rapport à la comptabilité nationale (Cordier et Girardot, 2017 ; Durier *et al.*, 2012), elles permettent d'avoir une très bonne estimation de l'assiette taxable à l'ISF. En prenant en compte les abattements, l'assiette taxable à l'ISF calculée dans l'EP 2014-15 est de 835 Mds d'euros, contre 876 Mds d'euros à partir des données de l'ISF 2014[2], soit moins de 5 % d'écart.

Le fait que l'EP permette de bien mesurer l'assiette taxable à l'ISF alors que le patrimoine est sous-estimé par rapport à la comptabilité nationale peut venir en partie du fait que les actifs sous-estimés dans l'EP sont surtout ceux qui n'entrent pas dans l'assiette de l'ISF comme les biens professionnels. Cela peut également s'expliquer par une probable sous-déclaration du patrimoine dans la déclaration ISF et dans l'EP (d'une ampleur similaire). Le nombre d'assujettis à l'ISF est lui aussi sous-estimé de seulement 5 % dans l'EP par rapport aux données DGFiP. Nous imputons les 18 produits à partir de l'EP par deux méthodes :

[1] Résidence principale, comptes chèques, assurance vie, actions, autres dépôts, comptes courants bloqués et comptes courants d'associés, épargne salariale exonérée à 75 %, PERP, retraite complémentaire, obligations, résidence secondaire, garages, biens professionnels non financiers, endettement pour la résidence principale, autre endettement déductible, endettement non déductible, prêts, patrimoine résiduel. Les avoirs financiers professionnels n'ont pas été imputés car ils sont exclus de l'assiette d'imposition à l'ISF.

[2] Source DGFiP, foyers redevables de France métropolitaine (y compris vivant dans des ménages non ordinaires).

- les stocks de patrimoine sont imputés par *hot-deck* aléatoire stratifié (cf. section I.A.1 ci-dessous) pour les ménages dont le patrimoine taxable à l'ISF excède 1,3 million d'euros (c'est-à-dire les foyers redevables de l'ISF) ; ils représentent près de 1 % des ménages ;
- pour les autres ménages, l'imputation est réalisée grâce à des modèles de régressions paramétriques (cf. section I.A.2 ci-dessous). La méthode mise en œuvre est très proche de celle utilisée par les producteurs de l'ERFS pour imputer des stocks de certains actifs financiers dans l'ERFS et en déduire certains revenus financiers mal appréhendés dans les sources fiscales.

La seconde méthode permet, pour chaque type de produit, d'imputer des masses agrégées et des distributions du patrimoine détenu par les ménages proches des données de l'EP. Pour les ménages détenant les patrimoines les plus importants, elle a cependant l'inconvénient de ne pas bien conserver la corrélation entre les montants détenus de différents produits. La méthode par *hot-deck* aléatoire stratifié permet d'obtenir des résultats plus satisfaisants sur cet aspect, raison pour laquelle elle est mise en œuvre pour les ménages les plus fortunés. Par ailleurs, lorsqu'on impute le patrimoine sur l'ensemble des ménages avec la méthode par régression, on déforme les distributions en sous-estimant les patrimoines les plus élevés. La méthode par *hot-deck* permet de mieux reproduire les hauts patrimoines.

1. Appariement par hot-deck aléatoire stratifié

La méthode mise en œuvre pour les ménages les plus fortunés consiste en un appariement statistique de l'EP (fichier donneur) et de l'ERFS (fichier receveur) par stratification et *hot-deck* aléatoire. Un même donneur issu de l'EP est utilisé pour imputer simultanément toutes les composantes du patrimoine (18 produits) d'un ménage receveur de l'ERFS.

Afin d'associer des ménages « proches » dans les deux enquêtes, des strates homogènes sont constituées selon un score de propension. Ce score de propension est défini comme la probabilité d'être assujetti à l'ISF (i.e. d'avoir un patrimoine taxable à l'ISF qui excède 1,3 million d'euros) conditionnellement aux caractéristiques observées X soit $P(Y=1 \mid X)$ où Y est une indicatrice identifiant les redevables de l'ISF. Pour identifier les redevables, l'assiette de l'ISF a été reconstituée pour les ménages de l'EP en prenant en compte les divers abattements. L'estimation du score est alors issue d'un modèle de régression logistique sur les données de l'EP faisant intervenir une sélection de covariables parmi l'ensemble des variables communes aux deux enquêtes (EP et ERFS). Le modèle fait ressortir des facteurs importants de l'assujettissement à l'ISF : en particulier, le niveau des revenus fonciers ou mobiliers, l'âge de la personne de référence, la possession du logement, le statut d'activité d'indépendant.

Une fois les strates constituées selon les scores de propension, pour chaque ménage receveur de l'ERFS, un tirage aléatoire et sans remise[1] d'un donneur de l'EP est effectué dans la même strate ; le donneur est alors apparié au receveur. Ce procédé a l'avantage de préserver les relations entre les montants de patrimoine imputés par produit pour les hauts patrimoines dans l'ERFS. Il permet par exemple de retrouver une corrélation entre l'actif financier et l'actif immobilier très proche de l'EP pour les ménages assujettis à l'ISF et, *in fine*, de mieux calculer une base taxable à l'ISF.

[1] Le fait que le tirage soit sans remise permet d'améliorer la robustesse des résultats.

2. Imputation par régression

Pour les autres ménages, la méthode mise en œuvre pour imputer un patrimoine s'appuie sur celle utilisée par l'Insee dans le cadre de la production de l'ERFS. Les producteurs de l'ERFS imputent en effet certains revenus financiers mal connus par les sources fiscales en appliquant des taux de rendement à des stocks d'actifs imputés aux ménages de l'ERFS sur la base de l'enquête Patrimoine. Pour chacun des 18 actifs, on impute un stock à chaque ménage de l'ERFS de la manière suivante :

- On estime d'abord une probabilité de détention à partir de l'EP à l'aide de modèles logit dont la variable dépendante est la probabilité de détenir l'actif et les variables explicatives sont des variables communes à l'ERFS et à l'EP décrivant les caractéristiques des ménages (par exemple les montants de différents types de revenus, l'âge ou la catégorie socio-professionnelle de la personne de référence du ménage, ou encore la composition familiale). Le modèle ainsi estimé permet d'obtenir pour chaque ménage de l'ERFS une probabilité de détention. On génère un aléa entre 0 et 1 par ménage dans l'échantillon de l'enquête, et chaque ménage est considéré comme détenteur si sa probabilité estimée de détention est supérieure à l'aléa. Cette opération est répliquée 100 fois.
- On estime ensuite des montants d'actif sur le champ des détenteurs de l'EP, en utilisant des modèles de régressions linéaires simples. De manière similaire aux modèles de détention, on obtient ainsi un montant d'actif simulé dans l'ERFS pour chaque ménage considéré comme détenteur. Pour chacun des 100 jeux de ménages détenteurs, on génère en plus un aléa[1] pour chaque ménage, que l'on ajoute aux montants estimés, permettant d'obtenir 100 distributions de montants d'actif dans l'ERFS.
- On sélectionne enfin parmi les 100 distributions celle qui se rapproche le plus de la distribution observée dans l'EP.

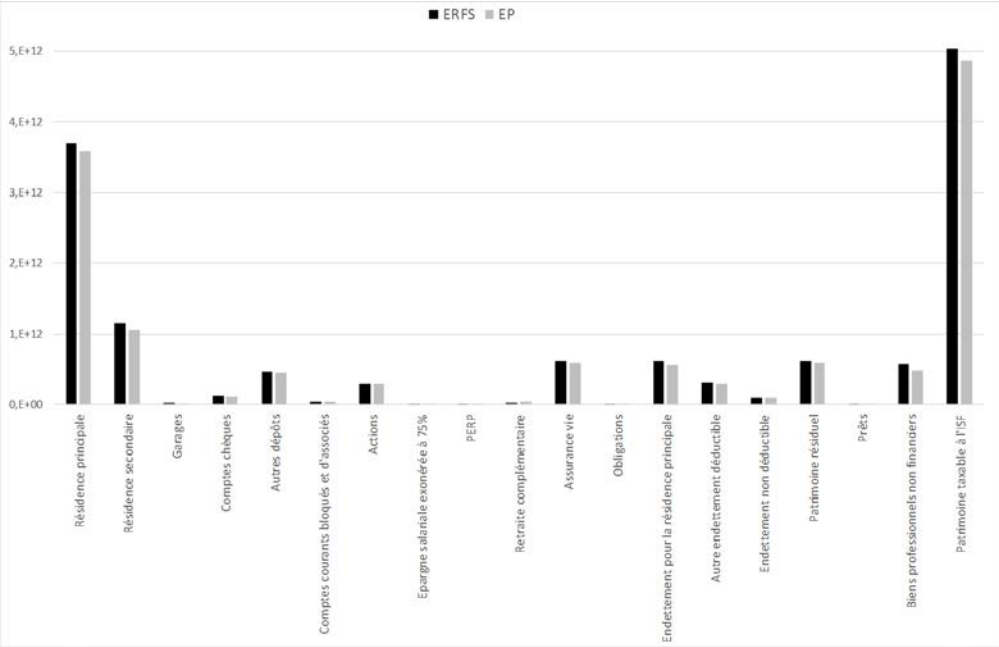
3. Résultats de l'imputation du patrimoine 2014 dans l'ERFS 2016

L'agrégation des deux méthodes permet de déterminer un patrimoine 2014 (détaillé en 18 produits) pour chaque ménage de l'ERFS 2016. Pour chaque produit, la masse d'actif imputée dans l'ERFS sur l'ensemble de la population est proche des montants observés dans l'EP (graphique 1). L'écart est très faible pour certains actifs (0,6 % pour les actions, par exemple), et légèrement plus important pour d'autres (par exemple la résidence principale, pour laquelle la masse imputée dans l'ERFS est supérieure de 3,4 % à celle de l'EP). Au total, sur l'ensemble du patrimoine taxable à l'ISF, la masse imputée dans l'ERFS est supérieure de 3,6 % à celle de l'EP.

La distribution des assujettis à l'ISF simulés dans l'ERFS par tranche de 500 millions d'euros de patrimoine taxable est également proche de celle observée dans l'EP (graphique 2). Néanmoins, la part des ménages assujettis contenus dans certaines tranches varie légèrement entre l'imputation de l'ERFS et les données de l'EP (l'écart maximal est de 8,2 points pour les patrimoines compris entre 1,3 et 1,8 million d'euros).

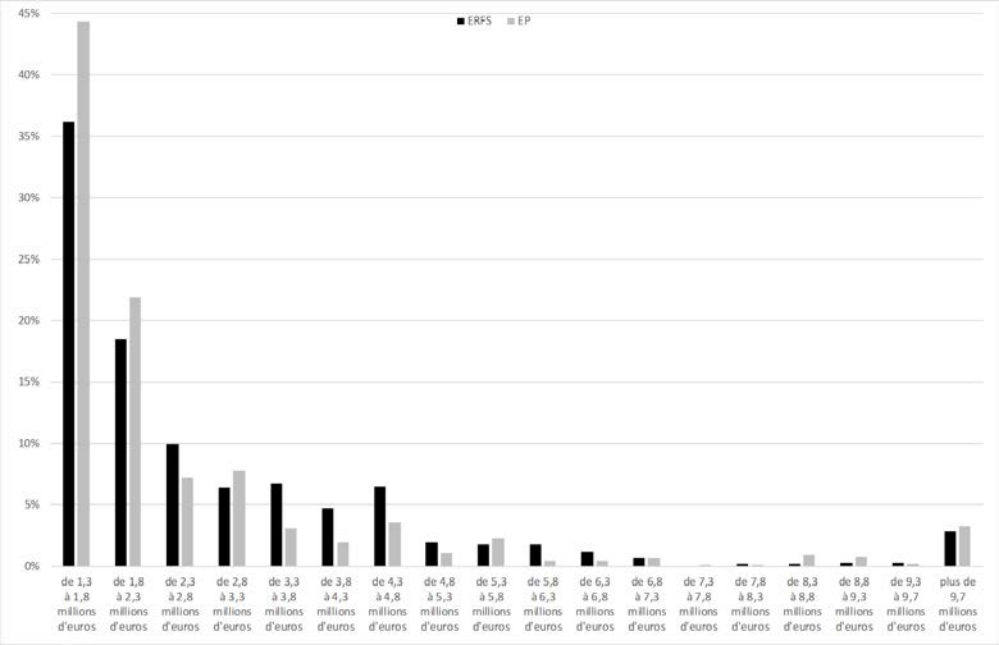
[1] Cet aléa dépend de l'écart-type des résidus estimés.

Graphique 1. Masse totale par produit imputé dans l'ERFS comparée à celle observée dans l'EP



Source : Insee, ERFS 2016, enquête Patrimoine 2014-15.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.
Note : patrimoine imputé dans l'ERFS avant appariement avec les données DGFiP.

Graphique 2. Comparaison des distributions du patrimoine taxable à l'ISF pour les assujettis entre l'ERFS et l'EP



Source : Insee, ERFS 2016, enquête Patrimoine 2014-15.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le patrimoine taxable à l'ISF excède 1,3 million d'euros.
Note : patrimoine imputé dans l'ERFS avant appariement avec les données DGFiP.
Lecture : 36,2 % des ménages assujettis de l'ERFS ont un patrimoine taxable à l'ISF compris entre 1,3 et 1,8 M € (44,4 % dans l'EP).

B. Étape 2 : Création d'un patrimoine imposable à l'ISF en 2017

4. Dérive 2014/2017 pour se caler sur l'année 2017

À la fin de l'étape 1, on a un patrimoine 2014 qu'il faut vieillir pour se caler sur 2017 en appliquant les évolutions observées dans les comptes nationaux. Pour cela, on utilise la correspondance entre les actifs de l'enquête Patrimoine et les agrégats de la comptabilité nationale (CN) présentée dans le tableau A1 de l'annexe A. D'après la comptabilité nationale, l'évolution moyenne des actifs financiers entre 2014 et 2017 est de 18 %, avec notamment une hausse de 34 % pour les actions (tableau A2, annexe A). Pour l'immobilier, nous faisons vieillir toutes les composantes immobilières (résidences principales et secondaires) avec un agrégat logement reconstitué à partir de la CN (somme de l'agrégat « logement AN111 » et des « Terrains supportant des bâtiments et ouvrages de génie civil, AN2111 »).

Nous obtenons ainsi 18 classes d'actifs et passifs dont les montants sont représentatifs de l'année 2017. On calcule alors une assiette de patrimoine imposable à l'ISF en 2017 en appliquant les abattements prévus par la législation (notamment 30 % pour la résidence principale, 100 % pour les biens professionnels ou encore 75 % pour l'épargne salariale dans certaines situations)[1]. Sur le champ des ménages assujettis et après ce vieillissement, on obtient une assiette de patrimoine taxable à l'ISF d'environ 1 000 Mds d'euros en 2017, légèrement supérieure (moins de 5 %) aux données de l'ISF (source DGFiP) sur le même champ que l'ERFS.

À ce stade, une possibilité aurait pu être de recaler les stocks de patrimoine obtenus avec les données de la comptabilité nationale. En effet, l'enquête Patrimoine fournit un patrimoine total plus faible que la comptabilité nationale (Cordier et Girardot, 2017 ; Durier et al., 2012). Nous ne faisons cependant pas ce choix. En effet, les agrégats de comptabilité nationale sont trop agrégés pour pouvoir bien appliquer les abattements. En particulier, il n'est pas possible de distinguer le patrimoine professionnel dans les données de la CN. Par ailleurs, comme déjà indiqué, le calcul de la base taxable à l'ISF que nous avons obtenue par imputation est proche des cibles fournies par la DGFiP, ce qui pourrait s'expliquer par l'absence des mêmes types de patrimoine dans les réponses à l'EP et dans les déclarations fiscales des foyers.

5. Utilisation des données DGFiP

Pour obtenir une assiette taxable à l'ISF encore plus proche de la réalité, les données ISF et IFI exhaustives de la DGFiP, directement issues des déclarations fiscales, sont utilisées pour recaler les masses d'actifs. Ce recalage s'effectue en deux temps :

- Dans un premier temps, les données de l'ISF 2017 de la DGFiP sont appariées avec les données POTE qui contiennent les données IFI 2018[2]. Cet appariement permet de retrouver 90 % des foyers redevables de l'IFI. Les ménages non appariés, correspondant aux ménages assujettis à l'IFI mais pas à l'ISF, sont appariés[3] par une méthode de plus proche voisin.

[1] Certains abattements, comme les abattements Dutreil, ne sont pas pris en compte.

[2] Seules les personnes habilitées de l'Insee ont eu accès aux données DGFiP conformément aux engagements pris avec la DGFiP.

[3] Un foyer IFI non présent dans le fichier ISF est apparié avec le foyer IFI le plus proche (selon son patrimoine taxable à l'IFI et son département).

- On classe ensuite les ménages de l'ERFS par patrimoine imposable imputé (tel qu'obtenu à l'issu du vieillissement des stocks de patrimoine à l'étape 1, ci-dessus) décroissant. On affecte au premier ménage de l'ERFS (dont le poids est *X*) le patrimoine imposable médian[1] des *X* plus hauts patrimoines des données DFGIP de l'ISF (ainsi que toutes les autres informations médianes disponibles dans la base obtenue à l'issue de l'étape précédente[2]).

On obtient ainsi des nombres de redevables et des masses d'actifs par tranche d'ISF (tableau 1).

Tableau 1 : Masse d'actif net imposable imputé dans l'ERFS

ERFS	*Tranche 1*	*Tranche 2*	*Tranche 3*	*Tranche 4*	*Tous les redevables*
Nombre de redevables *(en milliers)*	**250**	**68**	**19**	**7**	**345**
Masse d'actif net imposable *(en milliards d'euros)*	455	236	130	138	958

Source : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2017), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP, ISF 2017. Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.

B. Résultats des simulations de l'ISF 2017 et de l'IFI 2018

À partir de la base taxable à l'ISF et à l'IFI obtenue à la fin de l'étape 2 pour les ménages de l'ERFS 2016, on simule un impôt sur la fortune noté « IF » (ISF en 2017, IFI depuis 2018) en appliquant la législation, en plusieurs étapes :

- simulation d'un impôt sur la fortune à partir des taux marginaux des tranches (variable IF0) ;
- calcul de la décote, donnant IF1 après décote ;
- imputation des réductions pour dons et investissement dans les PME (donnant IF2 après réduction) : pour cela, on impute des montants aléatoires de réductions (dans la limite du plafond) en tenant compte de l'information déclarée dans les données IFI et de l'IR et des montants de patrimoine[3]. Les masses totales de dons et

[1] Le choix de la médiane plutôt que la moyenne pour attribuer aux ménages des montants de patrimoine issus des données ISF-IFI vient du fait que les distributions de patrimoine dans les données ISF ont des queues de distribution très longues à droite, c'est-à-dire quelques foyers ayant des patrimoines extrêmement importants, qui tirent fortement les moyennes vers le haut. Utiliser la moyenne conduirait donc à attribuer au premier ménage de l'ERFS (de poids *X*) un montant de patrimoine très élevé, qui semble moins crédible que la valeur médiane au vu de la distribution des *X* plus hauts patrimoines des données ISF-IFI. Les écarts concernent essentiellement le premier ménage de l'ERFS, pour les autres ménages la différence entre médiane et moyenne est faible.

[2] C'est-à-dire, pour les foyers avec un actif net de plus de 2,57 millions d'euros, le montant de la résidence principale et des immobilisations, des actifs mobiliers et du passif. Pour les assujettis dont l'actif net est inférieur à 2,57 millions d'euros, on applique à l'actif net imposable issu des données de la DGFiP la part de chaque composante de l'actif imposable issue des imputations à partir de l'enquête Patrimoine. Par ailleurs, on ajoute aussi toutes les informations disponibles dans les données POTE sur l'IFI.

[3] Des montants aléatoires de réductions (dans la limite des plafonds) sont attribués en priorité aux personnes ayant déclaré des dons et investissements dans les PME dans les données IFI et dans les déclarations fiscales de l'IR. Ils sont ensuite attribués avec une probabilité croissante avec le patrimoine jusqu'à atteindre les cibles de réductions de la DGFiP. Cette opération est réalisée pour chaque décile de patrimoine imposable.

investissements dans les PME déclarées sont calées sur des cibles externes fournies par la DGFiP ;

- simulation du plafonnement : la somme de l'IF et de l'IR dû (tel que simulé par Ines) ne doit pas excéder 75 % du revenu imposable du ménage. On obtient ainsi la variable IF, correspondant à l'IF payé après plafonnement.

1. ISF 2017

Les résultats de la simulation de l'ISF 2017 sont présentés dans le tableau 2. On obtient une masse d'ISF avant réduction de 5,7 Mds d'euros, après réduction de 5 Mds d'euros, puis après plafonnement de 3,9 Mds d'euros.

Le rapport Giraud de l'assemblée nationale indique que sur l'année 2017, le produit de l'ISF est de 4,2 Mds d'euros, soit légèrement au-dessus de notre estimation[1]. Cet écart provient pour moitié d'une différence de champ, nos estimations ne prenant pas en compte les non-résidents, les ménages des DOM et les ménages non ordinaires, et pour moitié de l'utilisation de l'ERFS qui n'est pas représentative des très hauts revenus[2].

Tableau 2 : Simulation de l'ISF 2017

ERFS	*Tranche 1*	*Tranche 2*	*Tranche 3*	*Tranche 4*	*Tous les redevables*
Nombre de redevables *(en milliers)*	**250**	**68**	**19**	**7**	**345**
Masse d'actif net imposable *(en milliards d'euros)*	454,7	235,7	129,6	138,3	958,3
ISF0 *(en milliards d'euros)*	1,5	1,4	1,1	1,7	5,7
ISF1 (après décote) *(en milliards d'euros)*	1,5	1,4	1,1	1,7	5,7
réductions dons (en millions d'euros)	*41*	*44*	*7*	*30*	*122*
réductions PME (en millions d'euros)	*206*	*210*	*75*	*152*	*643*
Réductions (dons+PME) (en millions d'euros)	247	255	82	182	765
ISF2 (après dons,pme) *(en milliards d'euros)*	1,3	1,1	1,0	1,6	5,0
Plafonnement (en milliards d'euros)	*0,0*	*0,0*	*0,1*	*1,0*	*1,1*
ISF (net à payer) *(en milliards d'euros)*	1,3	1,1	1,0	0,5	3,9

Sources : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2017), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP, ISF 2017, POTE 2017 ; modèle Ines 2018.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.
Note : les tranches indiquées dans le tableau correspondent aux tranches du barème de l'ISF.

2. IFI 2018

Les résultats de la simulation de l'IFI 2018, ainsi que les écarts par rapport aux données POTE (sur le même champ) sont donnés dans le tableau 3 suivant. Nos résultats sont très proches des cibles DGFiP : par exemple l'IFI simulé atteint 1,1 Md d'euros, et également 1,1 Md pour les données DGFiP sur le même champ.

[1] Par ailleurs, le montant de plafonnement simulé est également proche des cibles (1,1 Md d'euros contre 1,3 Md d'euros dans le rapport Giraud).

[2] C'est pour cela que nous avons utilisé la médiane des données de la DGFiP pour chaque ménage ERFS (cf. note de bas de page 8). L'utilisation de la moyenne aurait donné les bonnes masses d'actifs net imposable mais la sous représentativité des très hauts revenus dans l'ERFS conduirait à un plafonnement simulé trop important pour les très hauts patrimoines.

Tableau 3 : Simulation de l'IFI 2018

ERFS	*Estimations*	*Cibles*
Nombre de redevables *(en milliers)*	**124**	**123**
Masse d'actif net imposable *(en milliards d'euros)*	274,5	279,7
IFI0 *(en milliards d'euros)*	1,2	1,3
IFI1 (après décote) *(en milliards d'euros)*	1,2	1,3
reductions (dons+PME) (en millions d'euros)	*92*	*127*
IFI2 (après dons,PME) *(en milliards d'euros)*	1,2	1,2
Plafonnement (en milliards d'euros)	*0,0*	*0,1*
IFI (net à payer) *(en milliards d'euros)*	1,1	1,1

Sources : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP, ISF 2017, POTE 2017 ; modèle Ines 2018.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.

II. Effet de la réforme IFI 2018 : Méthode et résultats

A. Méthode

1. Choix du contrefactuel

L'effet de la réforme ne correspond pas à la simple différence entre l'ISF 2017 et l'IFI 2018. Pour mesurer l'effet de la transformation de l'ISF en IFI en 2018, il faut simuler un ISF contrefactuel qui aurait été payé en 2018 par les ménages en l'absence de réforme. L'actif immobilier issu du patrimoine 2017 taxable à l'ISF est vieilli de +6 %, ce qui correspond à l'évolution moyenne des prix immobiliers entre le 1er trimestre 2018 et le 1er trimestre 2017 par département (source Insee), pondérée par la masse d'ISF payée par département (*via* les données DGFiP par commune). Pour vieillir l'actif mobilier, l'évolution des actions cotées du CAC40 entre début 2018 et début 2017 (de +6 % également) est utilisée. Les réductions pour dons et investissements dans les PME imputées pour l'ISF 2017 et le passif ne sont pas vieillis et sont reprises telles quelles.
La base taxable du contrefactuel « ISF 2018 » utilisée est donc définie comme suit : actif immobilier ISF 2017 vieilli (+6 %) + actif mobilier ISF 2017 vieilli (+6 %) + réductions ISF 2017 + passif ISF 2017.

2. Évaluation de la réforme : deux scénarios

La réforme de l'IFI a eu différents effets mécaniques sur la base taxable, liés à l'assiette définie par la nouvelle législation :

- suppression de l'actif mobilier mais maintien de sa composante immobilier indirect[1],
- suppression du passif mobilier,
- suppression des réductions PME.

Au-delà de ces effets mécaniques sur la base taxable, la réforme de l'IFI a conduit à des modifications de la base taxable liées à des effets de comportements, avec en particulier deux phénomènes :

- modification de la valeur de l'immobilier déclaré,
- forte baisse des dons.

[1] Il s'agit par exemple des parts dans les sociétés civiles immobilières (SCI).

En effet, entre 2017 et 2018, on observe des évolutions particulières des déclarations de montants de résidences principales et d'immobilisation[1], différentes des évolutions entre 2016 et 2017. Entre 2016 et 2017, l'immobilier déclaré restait stable pour plus de 40 % des foyers, contre deux fois moins souvent entre 2017 et 2018. Ainsi, entre 2017 et 2018, davantage de ménages ont déclaré une hausse de la valeur de leurs biens immobiliers, et davantage également ont déclaré une baisse (annexe B). L'ampleur de ces différences ne semble pas pouvoir s'expliquer simplement par la variabilité annuelle normale des montants de patrimoines déclarés. Les baisses de patrimoine immobilier déclaré pourraient correspondre à des comportements d'optimisation en réaction à la suppression de l'ISF (par exemple le remplacement, au sein du patrimoine, de biens immobiliers par des actifs mobiliers). Les cas de hausses du patrimoine immobilier pourraient quant à eux correspondre à une peur de contrôles accrus ou à une réévaluation qui n'avait pas été effectuée les années précédentes (par exemple, l'ensemble des ménages doit à partir de 2018 déclarer le détail des actifs, alors que ceux en dessous de 2,57 millions n'avaient pas à le faire avant). Ces effets de comportement de déclaration peuvent ainsi aller dans deux sens opposés.

Deux patrimoines taxables IFI 2018 sont ainsi définis pour évaluer la réforme par rapport au contrefactuel :

- **Scénario 1 « Sans effets comportementaux ».** Assiette IFI=actif immobilier ISF 2017 vieilli (+6 %) + réductions ISF + actif immobilier indirect IFI + passif IFI
- **Scénario 2 « Avec effets comportementaux ».** Assiette IFI=actif immobilier IFI + réductions IFI + actif immobilier indirect IFI +passif IFI

« ISF » désigne les données de l'ISF 2017 (source DGFiP) et « IFI » désigne les données POTE 2017, incluant les données IFI 2018.
Dans le scénario 1, l'actif immobilier indirect est issu des données de l'IFI car il n'est pas distingué du reste de l'actif mobilier dans les données ISF.
Le tableau 4 mentionne la source et l'assiette utilisée dans le contrefactuel et chaque scénario pour indiquer les différences.

Tableau 4 : Données prises en compte pour les différentes assiettes

	Contrefactuel	Effet réforme Scénario 1	Effet réforme Scénario 2
Actif mobilier	ISF vieilli	-	-
Actif immobilier indirect	-	IFI	IFI
Actif immobilier direct	ISF vieilli	ISF vieilli	IFI
Passif	ISF	IFI	IFI
Réductions dons	ISF	ISF	IFI
Réductions PME	ISF	IFI	IFI

Source : auteurs

[1] Le détail des déclarations est disponible pour les ménages ayant des actifs nets taxables de plus de 2,57 millions d'euros. Les résultats de ce paragraphe sont obtenus à partir d'un appariement entre les données de la DGFiP sur l'ISF entre 2016 et 2017, et entre les données ISF 2017 et POTE 2017.

B. Résultats

1. *Résultats agrégés*

Au total, l'effet du remplacement de l'ISF par l'IFI en 2018 sur le revenu disponible des ménages serait de +3,45 Mds d'euros (soit 3,45 Mds d'euros de perte de recette fiscale pour l'État) dans le scénario 1 (tableau 5). Cela correspondrait à une hausse de 0,3 % du niveau de vie de l'ensemble des ménages en 2018. La réforme bénéficierait à 340 000 ménages, tandis que 10 000 ménages seraient perdants (du fait de la perte de la réduction PME ou de la non déductibilité du passif mobilier à partir de 2018). L'effet moyen sur le niveau de vie des ménages qui sont affectés par la mesure serait de +6 700 euros en 2018, soit un gain substantiel. La mesure conduirait à une légère hausse des indicateurs d'inégalité : +0,002 pour l'indice de Gini, +0,03 pour le rapport entre le niveau de vie moyen des 20 % des ménages les plus aisés et celui des 20 % les plus pauvres. Les résultats dans le 2e scénario (avec réponses comportementales) sont très proches, les effets de comportements se compensant comme indiqué dans la partie précédente. Ainsi, par la suite nous commenterons surtout les résultats du 1er scénario sans effet de comportement (choix méthodologique usuellement fait dans les publications Ines, cf. André et al. 2015).

Tableau 5 : Effets agrégés de la réforme de l'IFI

	Scénario 1	Scénario 2
Effet sur le revenu disponible total (= coût budgétaire), Mds d€	+3,45	+3,33
Nombre de ménages gagnants	340 000	330 000
Nombre de ménages perdants	10 000	20 000
Effet moyen sur le niveau de vie des ménages concernés, en € par UC	+6 700	+6 400
Effet sur le niveau de vie total (en %)	+0,3	+0,3
Effet sur l'indice de Gini	+0,002	+0,002
Effet sur le rapport (1-S80)/S20	+0,03	+0,03

Sources : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle Ines 2018.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

2. *Résultats par vingtile de niveau de vie*

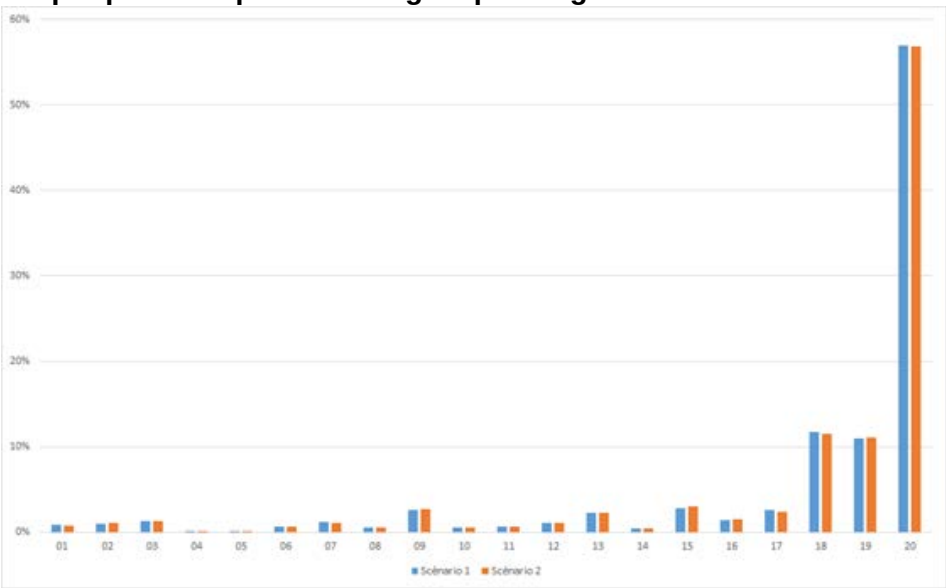
Le gain de 3,45 Mds d'euros est réparti inégalement par vingtile de niveau de vie[1] : les ménages du dernier vingtile de niveau de vie obtiennent 57 % du gain total et ceux de l'avant-dernier 11 % (graphique 3). Les 10 % de ménages les plus aisées obtiennent ainsi les deux-tiers du gain total et les 15 % les plus aisés obtiennent 80 %. Cependant, si le gain est concentré dans le haut de la distribution, certains ménages n'appartenant pas aux ménages les plus aisés sont également gagnants. En effet, la corrélation entre niveau de vie et patrimoine est forte mais pas parfaite[2]. L'augmentation de la part des héritages depuis les années 1970 (qui atteint 55 % du patrimoine

[1] Le niveau de vie des personnes avant transformation de l'ISF en IFI est pris comme référence tout au long de cette note. Les vingtiles sont définis au sens de ce niveau de vie avant la réforme de 2018 (situation contrefactuelle ; c'est le choix habituel des publications Insee-Drees sur les effets redistributifs des mesures socio-fiscales).

[2] Moins de 50 % des ménages dans le dernier décile de niveau de vie appartiennent au dernier décile de patrimoine (Lamarche *et al.*, 2012).

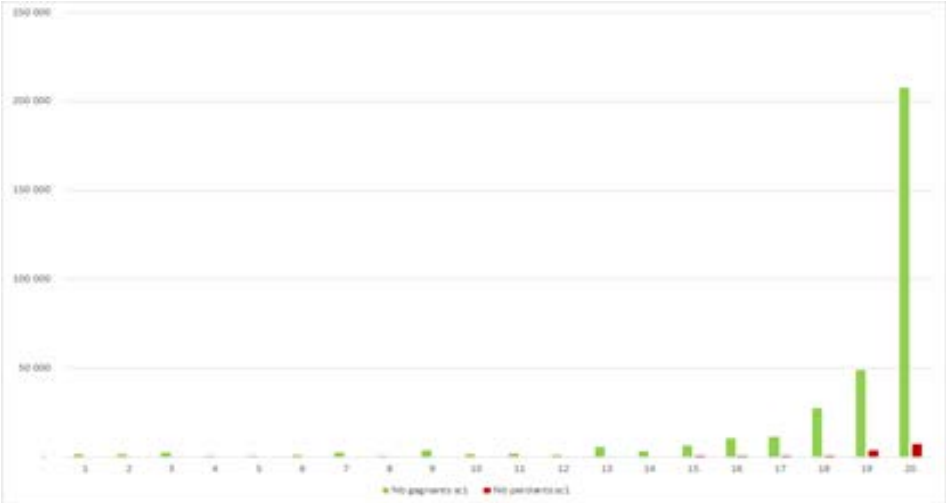
total en 2010, Frémeaux, 2019) conduit par exemple des personnes jeunes aux revenus parfois modestes à détenir des patrimoines importants, et donc à réduire la corrélation entre revenus du travail et patrimoine (Garbinti et al., 2016). Parmi les 340 000 ménages gagnants à la réforme, 260 000 sont dans le dernier décile, soit près des trois quarts des gagnants, dont plus de 200 000 dans le dernier vingtile (graphique 4).

Graphique 3 : Répartition du gain par vingtile de niveau de vie



Sources : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle Ines 2018.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Graphique 4 : Nombre de ménages gagnants/perdants par vingtile de niveau de vie



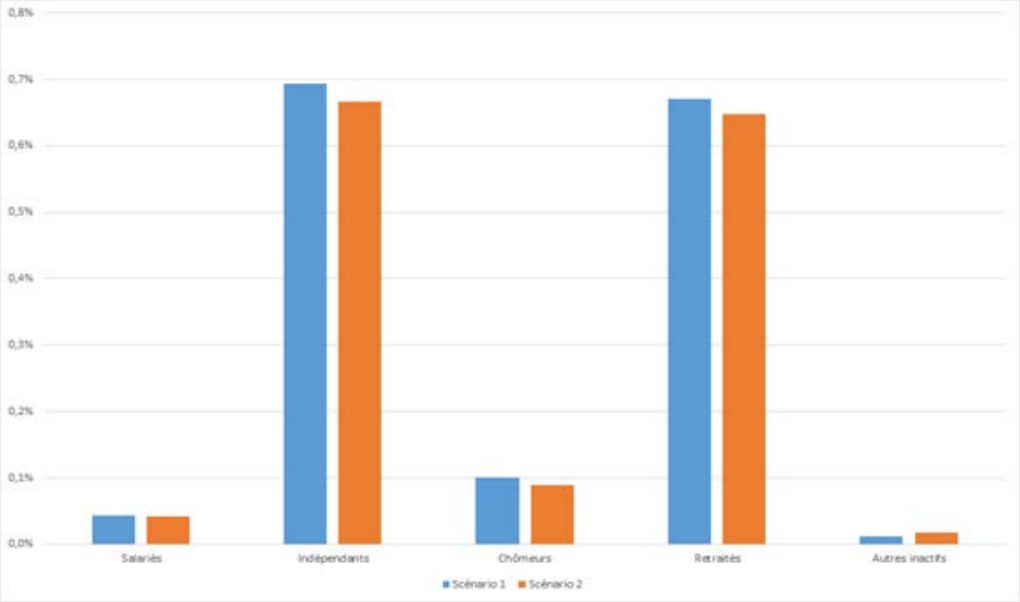
Sources : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle Ines 2018.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

3. *Autres résultats*

L'intérêt de l'évaluation de la réforme avec le modèle Ines est également de pouvoir décliner les résultats par caractéristiques sociodémographiques grâce aux variables issues de l'enquête Emploi. Le graphique 5 montre l'effet de la réforme sur le niveau de vie selon le statut d'activité de la personne de référence du ménage. Il apparaît que les effets sur les niveaux de vie sont les plus forts pour les retraités et les indépendants (hausse de 0,7 % dans les deux cas). Parmi les retraités, ce sont les anciens indépendants qui bénéficient le plus de la mesure (graphique 6) Le gain moyen de niveau de vie serait le plus élevé pour les retraités (environ 8 000 euros annuels).

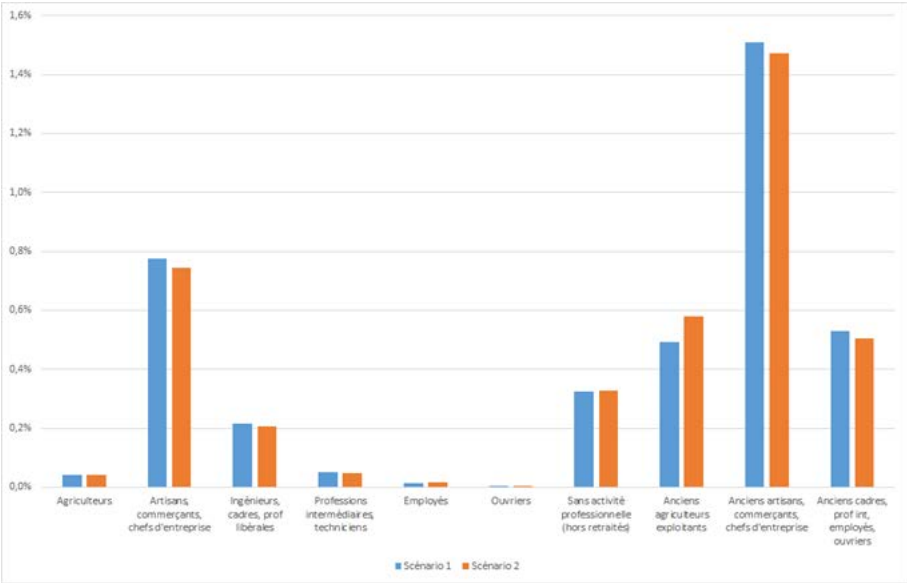
Parmi les ménages gagnants, les retraités seraient largement surreprésentés (graphique 7), et la grande majorité de ces retraités gagnants serait des anciens cadres et professions intermédiaires (graphique 8). Les résultats indiquent également un gain plus fort pour les ménages dont la personne de référence a plus de 70 ans (graphique 9), et que ces derniers seraient majoritaires parmi les gagnants (graphique 10).

Graphique 5 : Effet sur les niveaux de vie par statut d'activité de la personne de référence du ménage



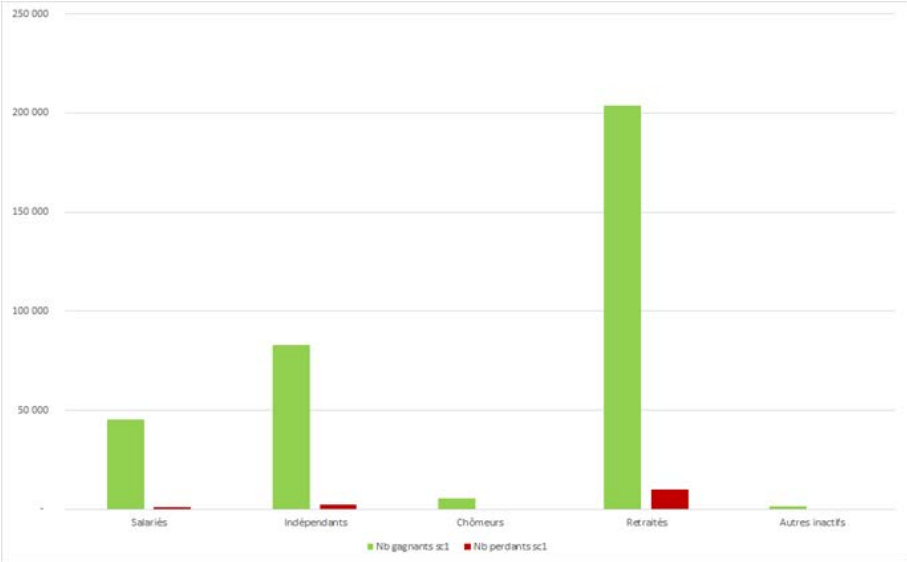
Sources : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle Ines 2018.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
Lecture : L'effet de la réforme IFI sur le niveau de vie moyen des ménages dont la personne de référence est un indépendant serait de 0,7 % dans les deux scénarios.

Graphique 6 : Effet sur les niveaux de vie par catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence du ménage



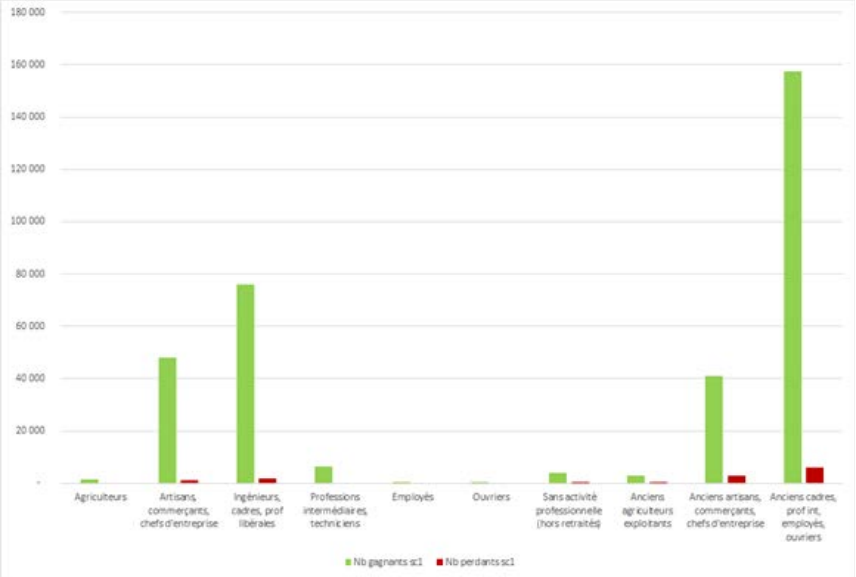
Sources : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle Ines 2018.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
Lecture : L'effet de la réforme IFI sur le niveau de vie moyen des ménages dont la personne de référence appartient à la catégorie des artisans, commerçants, chefs d'entreprise serait de 0,8 % dans les deux scénarios.

Graphique 7 : Nombre de ménages gagnants/perdants par statut d'activité de la personne de référence du ménage



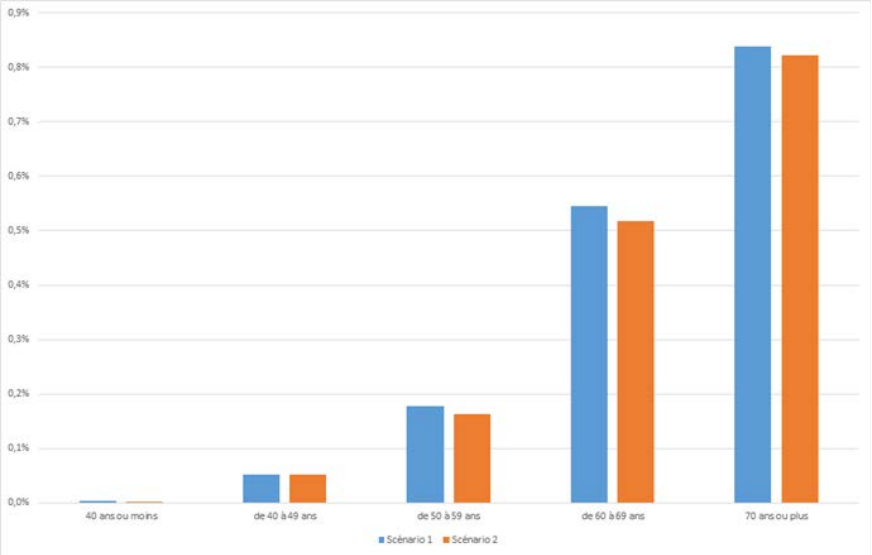
Sources : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle Ines 2018.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
Lecture : 200 000 ménages dont la personne de référence est un retraité seraient gagnants à la réforme de l'IFI.

Graphique 8 : Nombre de ménages gagnants/perdants par catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence du ménage



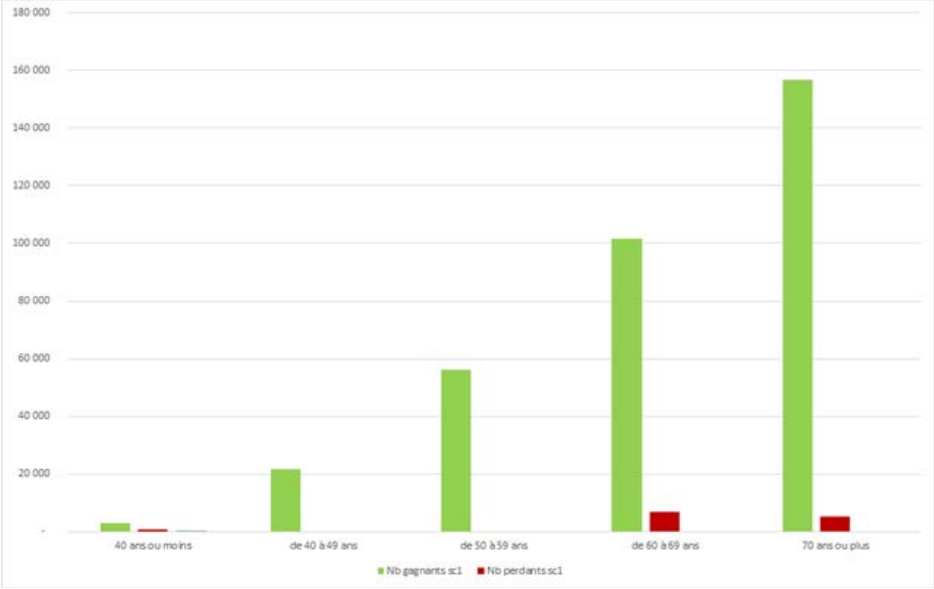
Sources : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle Ines 2018.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
Lecture : 80 000 ménages dont la personne de référence est dans la catégorie des ingénieurs, cadres, ou professions libérales, seraient gagnants à la réforme de l'IFI.

Graphique 9 : Effet sur les niveaux de vie par tranche d'âge de la personne de référence du ménage



Sources : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle Ines 2018.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
Lecture : L'effet de la réforme IFI sur le niveau de vie moyen des ménages dont la personne de référence a plus de 70 ans serait de 0,8 % dans les deux scénarios.

Graphique 10 : Nombre de ménages gagnants/perdants par tranche d'âge de la personne de référence du ménage



Sources : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFiP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle Ines 2018.
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.
Lecture : 160 000 ménages dont la personne de référence a plus de 70 ans seraient gagnants à la réforme de l'IFI.

La cheffe de l'Unité des Etudes Démographiques et Sociales

Sylvie LE MINEZ

Bibliographie

André M., Cazenave M-C., Fontaine M., Fourcot J., Sireyjol A., « Effet des nouvelles mesures sociales et fiscales sur le niveau de vie des ménages : méthodologie de chiffrage avec le modèle de microsimulation Ines », *Document de travail n° F1507*, Insee, 2015.

Cordier M., Girardot P., « Comparaison et recalage des montants de l'enquête Patrimoine sur la Comptabilité Nationale », *Document de travail* n°F0702, Insee, 2007.

CPO, « Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages », *Rapport CPO*, 2018. https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-prelevements-obligatoires-sur-le-capital-desmenages

Durier S., Richet-Mastain L., Vanderschelden M., « Une décomposition du compte de patrimoine des ménages de la comptabilité nationale par catégorie de ménages en 2003 », *Document de travail* n°F1204, Insee, 2012.

Frémeaux N., *Les nouveaux héritiers*, Édition le Seuil, 2019.

Garbinti B., Goupille-Lebret J., Piketty T., "Income Inequality Dynamics in France 1900-2014: Evidence from Distributional National Accounts (DINA) ", *Working Paper, 2016*

Giraud J., Motin C., « Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'application des mesures fiscales », 2018. http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i1172.asp#P5012_368532

Lamarche P., Missègue N., Romani M., « Patrimoine et niveau de vie sont liés, plus dans le haut que dans le bas de la distribution », in *France Portrait Social*, coll. « Insee Référence », édition 2012.

Zucman G., « Les hauts patrimoines fuient-ils l'ISF ? une estimation sur la période 1995-2006 », Séminaire de l'AFSE, 2011.

Annexe A : Imputation des patrimoines à partir de l'enquête Patrimoine

A.1 Choix d'agrégation et correspondance patrimoine – comptabilité nationale

Tableau A1 : Choix d'agrégation et correspondance patrimoine – comptabilité nationale

Types de patrimoine dans l'enquête patrimoine	Agrégats retenus	correspondance comptabilité nationale
Actifs financiers		
01 Compte-chèques	1. Compte chèque (case CF)	AF22 - Dépôts transférables
02 Livret A	2. Autres dépôts	AF291
03 Livret Bleu		AF291
04 Livret de développement durable (LDD, ancien CODEVI)		AF291
05 Livret d'épargne populaire (LEP)		AF291
06 Livret jeune		AF291
07 Livret soumis à l'impôt (Livret B, livret Orange, épargne Orange...)		?
08 Plan épargne-logement (PEL)		AF293
09 Compte épargne-logement (CEL)		AF291
10 Épargne salariale sous forme d'argent placé sur un compte courant bloc	3 compte courant bloqué et d'associé	AF42 Prêts à long terme
11 Épargne salariale sous forme de Sicav ou FCPE, détenus dans le cadre d'un PEE ou PEI ou PEG	4 Actions cotés + OPCVM	AF52 Titres d'OPCVM
12 Épargne salariale sous forme de Sicav ou FCPE, détenus hors du cadre d'un PEE ou PEI ou PEG	4 Actions cotés + OPCVM	AF52 Titres d'OPCVM
13 Épargne salariale sous forme de titres de son entreprise, détenus dans le cadre d'un PEE ou PEI ou PEG	5. Epargne salariale exonérée à 75% (case CL)	F511 - Actions cotées
14 Épargne salariale sous forme de titres de son entreprise, détenus hors du cadre d'un PEE ou PEI ou PEG	5. Epargne salariale exonérée à 75% (case CL)	F511 - Actions cotées
16 Plan d'épargne retraite populaire (PERP)	6. PERP exonéré à 100%	AF293 Épargne contractuelle pour PEP bancaire ET AF61 Droits nets des pour PEP assurance
17 Plan d'épargne populaire (PEP)	2. Autres dépôts	AF293 Épargne contractuelle pour PEP bancaire ET AF61 Droits nets des pour PEP assurance
18 Retraite surcomplémentaire	7. Retraite complémentaire exonéré à 100%	AF61 Droits nets des ménages, en assurance-vie et fonds de pension
19 Retraite complémentaire volontaire	7. Retraite complémentaire exonéré à 100%	AF61 Droits nets des ménages, en assurance-vie et fonds de pension
20 Assurance-vie	8. Assurance vie et bons	AF61 Droits nets des ménages sur les réserves techniques d'assurance-vie
21 Bons de capitalisation	8. Assurance vie et bons	AF61 Droits nets des ménages, en assurance-vie et fonds de pension
22 Plan d'épargne en actions (PEA)	4 Actions cotés + OPCVM	AF511 - Actions cotées (Actions cotées sur PEA) + AF52 Titres d'OPCVM (Sicav ou FCP sur PEA)+ AF293 Épargne contractuelle (Trésorerie du PEA)
23 Actions cotées sur un compte-titres ordinaire	4 Actions cotés + OPCVM	AF511 - Actions cotées
24 Actions non cotées sur un compte-titres ordinaire	9 Actions non cotés	AF512 Actions non cotées
25 Obligations sur un compte-titres ordinaire		AF332 - Obligations
26 Sicav ou FCP sur un compte-titres ordinaire	4 Actions cotés + OPCVM	AF52 Titres d'OPCVM
27 Parts sociales de banque sur un compte-titres ordinaire	4 Actions cotés + OPCVM	AF513 Autres participations (ou actions non cotées)
28 Parts de SCPI sur un compte-titres ordinaire	4 Actions cotés + OPCVM	AF52 Titres d'OPCVM
30 Actions non cotées ou parts de SARL hors compte-titres ordinaire	9 Actions non cotés	AF513 Autres participations
31 Bons d'épargne, bons de caisse ou bons du trésor	2. Autres dépôts	F331 Titres de créances négociables et titres assimilés OU AF292 - Placements à échéance
32 Compte à termes	2. Autres dépôts	AF292 - Placements à échéance
33 Compte courant d'associé	3 compte courant bloqué et d'associé	AF42 Prêts à long terme
34 Livret d'épargne en entreprise (LEE)	2. Autres dépôts	AF293 Épargne contractuelle
35 Autre produit n'ayant pu être reclassé dans sa catégorie	4 Actions cotés + OPCVM	?
Actifs immobiliers		
01 Résidence principale	10 résidence principale exo 30% (case Ab)	Logement
02 Maison individuelle (autre que la résidence principale)	11 residence secondaire	Logement
03 Appartement seul (autre que la résidence principale)	11 residence secondaire	Logement
04 Appartements regroupés dans le même immeuble (autres que la résidei	11 residence secondaire	Logement
05 Garages ou parkings indépendants	12 Garages ou parkings indépendants	Logement

Source : Insee, enquête Patrimoine, comptabilité nationale, auteurs.

A.2 Dérive 2014/2017

À la fin de l'étape 1, on a un patrimoine sur l'année 2014 qu'il faut donc vieillir sur les années récentes. Pour cela, on s'appuie sur les comptes nationaux. On utilise la correspondance entre les comptes nationaux et l'enquête Patrimoine présentée au tableau A1. L'évolution des agrégats de la CN entre 2014 et 2017 est donnée dans le tableau A2 suivant. D'après la CN, les montants d'actifs financiers ont augmenté de 18% entre 2014 et 2017.

Tableau A2 : Évolutions des montants d'actifs de la CN par poste entre 2014 et 2017

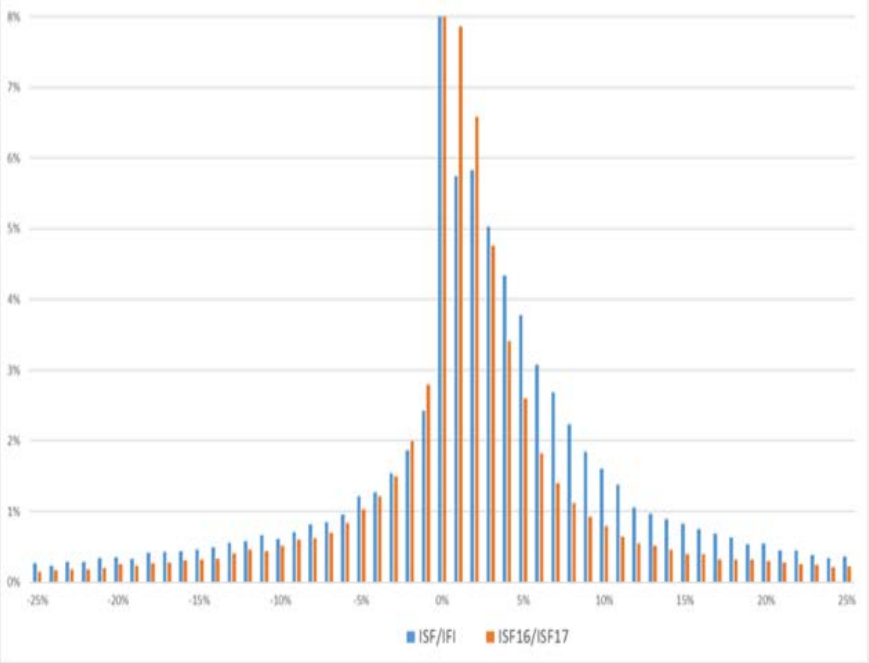
Total des actifs financiers	AF0	18%
Actions et parts de fonds d investissement	AF50	27%
Actions	AF51	34%
Actions cotées	AF511	44%
Actions non cotées	AF512	36%
Autres participations	AF519	26%
Parts de fonds d investissement	AF52	4%
Parts de fonds d investissement monétaires	AF521	-22%
Parts de fonds d investissement non monétair	AF522	5%
Systèmes d assurances, de pensions et de gara	AF6	18%
Provisions techniques d assurance dommages	AF61	-13%
Droits sur les assurances vie et rentes	AF62	21%
Autres comptes à recevoir / à payer	AF8	18%
Crédits commerciaux et avances	AF81	25%
Autres comptes à recevoir / à payer, hors crédi	AF89	17%
Valeur nette financière	AF9	19%

Source : Insee, comptabilité nationale, auteurs.

Annexe B : Effet de comportement sur la déclaration des actifs immobiliers

La figure B.1 donne les évolutions des déclarations de patrimoine (résidence principale + autre immobilier) entre 2016 et 2017 d'une part (en orange) et 2017 et 2018 d'autre part (en bleu). Dans un souci de lisibilité du graphique, les résultats sont coupés en haut pour les évolutions de déclarations d'immobilier stable entre N et N+1 : la barre orange « coupée » atteint 41 % et la barre bleu 20 %.

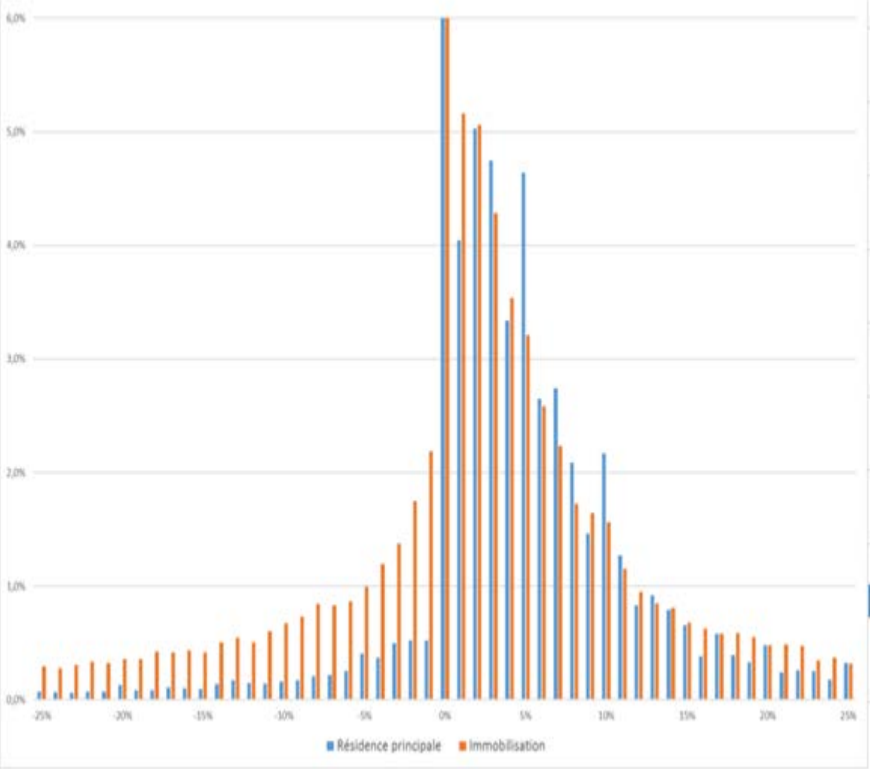
Figure B.1. Évolutions des montants d'actifs immobiliers déclarés entre N et N+1



Sources : DGFiP ISF 2017, POTE 2017.
Champ : France métropolitaine, foyers redevables de l'IF les deux années consécutives (N et N+1) dont l'actif net imposable excède 2,57 millions d'euros.

La figure B.2 détaille l'évolution entre 2017 et 2018 par type d'actif immobilier.

Figure B.2. Évolutions des montants d'actifs immobiliers déclarés entre 2017 et 2018



Sources : DGFiP ISF 2017, POTE 2017.
Champ : France métropolitaine, foyers redevables de l'IF les deux années consécutives (2017 et 2018) dont l'actif net imposable excède 2,57 millions d'euros en 2017

ANNEXE 12

Évaluation de l'impact de la mise en place du PFU en 2018 à l'aide du modèle de microsimulation Ines

CONTRIBUTION DE l'INSEE

Insee
Direction générale
Direction des statistiques démographiques et sociales
Unité des études démographiques et sociales

Note à l'attention de Fabrice Lenglart
Président du comité d'évaluation des réformes
de la fiscalité du capital

Dossier suivi par :
SICSIC Michaël (Insee) et PAQUIER Félix (DREES)

Objet : Évaluation de l'impact de la mise en place du PFU en 2018 à l'aide du modèle de microsimulation Ines

Cette note propose une évaluation de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) au titre de l'impôt sur le revenu (IR) sur les revenus du patrimoine financier réalisée à partir du modèle de microsimulation Ines[1]. Elle détaille des résultats qui seront publiés dans la revue *France, portrait social* (édition 2019) à l'automne 2019 [Biotteau *et al.,* 2019][2], à l'occasion de l'évaluation de l'ensemble des réformes de la législation sociale et fiscale française intervenues en 2018.

[1] Le modèle de microsimulation Ines simule la législation sociale et fiscale française sur un échantillon représentatif de la population vivant en France métropolitaine (l'enquête Revenus fiscaux et sociaux, ERFS), dans un logement ordinaire. Voir https://www.insee.fr/fr/information/2021951 pour une description courte et https://adullact.net/projects/ines-libre pour plus de détails.

[2] Contrairement aux résultats présentés dans *France Portrait Social* (Biotteau *et al.,* 2019) qui s'appuient sur un revenu disponible élargi prenant en compte les prélèvements indirects sur la consommation et le chèque énergie ainsi que les tarifs sociaux, la définition du revenu disponible utilisée dans cette note est la définition usuelle.

Cette note présente dans un premier temps la réforme du PFU, puis ses effets redistributifs sur l'année 2018 et en effet « consolidé », c'est-à-dire en considérant les effets après leur pleine montée en charge. L'évaluation du PFU avec Ines fait l'hypothèse que les revenus avant redistribution ne sont pas affectés par la réforme (seuls les prélèvements effectués sur ces revenus sont différents entre la simulation contrefactuelle et la simulation prenant en compte le PFU). Ainsi, les potentiels effets de comportement pouvant avoir un impact sur les revenus du patrimoine déclarés ne sont pas inclus dans l'impact de la réforme. La dernière partie de cette note revient néanmoins sur ces potentiels effets de comportement et leurs conséquences éventuelles sur l'évaluation de l'impact du PFU.

Présentation de la mise en place du PFU

La loi de finances pour 2018 a réformé la fiscalité applicable aux revenus du patrimoine en instaurant un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu et 17,2 % au titre des prélèvements sociaux pour atteindre le taux effectif unique de 30 %.

Ne sont évalués ici que les effets de la mise en place du prélèvement de 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu. En 2018, la contribution sociale généralisée (CSG) a par ailleurs été augmentée pour l'ensemble des revenus, conduisant à un taux de 17,2 % des prélèvements sociaux sur le patrimoine. L'impact de la hausse de la CSG sur les revenus du capital n'est pas évalué dans cette note, il est évalué séparément et en même temps que la hausse générale de la CSG et la baisse de certaines cotisations dans [Biotteau *et al.,* 2019] et dans le PLFSS 2018[1].

Entre 2013 et 2017, la plupart des revenus mobiliers (dividendes, placements à revenu fixe), les plus-values de cession de valeurs mobilières et certains revenus d'assurance-vie d'une année N étaient soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu en N+1 (avec un abattement de 40 % pour les dividendes), avec, pour les revenus mobiliers, un prélèvement non libératoire (aussi appelé prélèvement forfaitaire obligatoire, PFO) l'année de perception qui constituait un crédit d'impôt l'année suivante [Cazenave *et al.,* 2014]. Les revenus d'assurance-vie non soumis au barème de l'impôt sur le revenu étaient soumis à un prélèvement libératoire l'année de perception. Enfin, les intérêts des PEL et CEL étaient exemptés d'impôt sur le revenu[2].

À partir de 2018, le PFU s'applique aux revenus mobiliers, aux plus-values de cession de valeurs mobilières, aux produits des contrats d'assurance-vie afférents à des versements postérieurs au 27 septembre 2017[3] et aux intérêts des PEL et CEL ouverts après le 1er janvier 2018[4]. Le PFU correspondant aux revenus d'une année N est payé lors de la taxation de la déclaration de revenus, soit l'année N+1. Cependant, un prélèvement non libératoire (la

[1] Dans le PLFSS 2018, la hausse des recettes publiques liée à la hausse de CSG est chiffrée à 22,5 milliards d'euros, dont 2 milliards pour la CSG sur les revenus du capital. Ce chiffrage correspond à un champ - tous les ménages de France entière - plus large que celui d'Ines, qui se limite aux ménages ordinaires de France métropolitaine.

[2] Sauf pour les PEL de plus de 12 ans.

[3] Les produits des contrats d'assurance-vie de plus de 8 ans (et dans la limite de 150 000 euros d'encours en assurance-vie) sont soumis cependant à un prélèvement de 7,5 % au lieu de 12,8 %.

[4] Sauf pour les PEL de plus de 12 ans, dont les intérêts sont soumis au PFU dès 2018. Les produits des contrats d'assurance-vie afférents à des versements antérieurs au 27 septembre 2017, ainsi que les intérêts des PEL et CEL ouverts avant le 1er janvier 2018, continuent d'être imposés selon le régime applicable avant 2018.

plupart du temps au même taux) est effectué l'année de perception des revenus et constitue un crédit d'impôt l'année suivante[1], pour la plupart des revenus[2].

En 2018, la mise en place du PFU conduit à une hausse du niveau de vie, sensiblement plus élevée parmi les 5 % de personnes les plus aisées que dans le reste de la population

Les effets évalués dans Ines concernent les montants d'impôt payés au cours d'une année N donnée (qu'ils soient des prélèvements, libératoires ou non, sur les revenus de l'année N ou une taxation des revenus de l'année N–1). Concernant l'effet observé en 2018, les simulations font l'hypothèse que l'intégralité des revenus d'assurance-vie de 2018 sont afférents à des versements antérieurs au 27 septembre 2017, et que tous les PEL et CEL ont été ouverts avant 2018. Par ailleurs, tous les revenus du patrimoine de 2017 continuent d'être soumis à la législation 2017 ; en particulier, ceux soumis au barème le sont toujours pour l'impôt payé en 2018 sur les revenus 2017, et le crédit d'impôt lié au PFO en 2017 n'est pas affecté. L'effet de la mise en place du PFU est donc essentiellement lié au changement du taux de prélèvement non libératoire auquel sont soumis les revenus de capitaux mobiliers de 2018[3] : passage d'un PFO de 21 % ou 24 % (suivant le revenu) à un prélèvement au taux de 12,8 %. Ce changement donne lieu à une hausse du revenu disponible des ménages de 1,7 milliard d'euros (soit environ[4] le coût budgétaire de la réforme). Près de 9 millions de ménages sont gagnants, pour un gain moyen de 190 euros.

Les gains de niveau de vie sont très concentrés sur les 5 % de personnes les plus aisées (+ 400 euros en moyenne, soit + 0,6 %, figures 1 et 2), mais sont également non négligeables entre le 18e et 19e vingtile[5] (+ 60 euros, soit + 0,1 %), et entre le 17e et le 18e vingtile (+ 60 euros, soit + 0,2 %). Entre le 10e et le 17e vingtile, le gain moyen varie entre 10 et 30 euros et il est inférieur à 10 euros en dessous du niveau de vie médian.

Le gain moyen de niveau de vie est beaucoup plus important au sein des ménages dont la personne de référence exerce comme indépendant[6] (+180 euros, soit +0,6 %) et dans une moindre mesure lorsque la personne de référence est retraitée (+ 50 euros, soit + 0,2 %, contre + 10 euros, soit + 0,1 %, pour les salariés, figures 3 et 4). Le gain très marqué pour

[1] Certains foyers peuvent demander à être exemptés du prélèvement non libératoire l'année de perception des revenus si le revenu fiscal de référence (RFR) n'excède pas un seuil. Par ailleurs, un foyer percevant des revenus soumis au PFU peut opter pour l'imposition au barème pour ces revenus. Ces deux aspects ne sont pas simulés dans Ines (ni pour la législation 2018, ni pour les possibilités équivalentes dans les législations antérieures).
[2] Ce n'est pas le cas par exemple pour les plus-values de cession mobilières.
[3] Il n'y a notamment pas d'effet sur les plus-values de cession mobilières de 2018 – qui seront imposées en 2019 – et sur les revenus d'assurance-vie afférents à des versements effectués avant le 27 septembre 2018 (imposés selon le régime applicable avant 2018).
[4] Compte tenu d'un décalage budgétaire d'un mois dans l'encaissement du PFO, les rentrées fiscales du PFU en 2018 n'ont porté que sur 11 mois (le PFU sur les produits rattachés au mois de décembre 2018 n'ayant été encaissé qu'en janvier 2019). Cet effet n'a pas été pris en compte dans nos simulations. La prise en compte de ce décalage diminuerait légèrement le coût de la réforme pour les finances publiques en 2018 tel que nous l'avons estimé (pour mémoire 1,7 milliard d'euros contre 1,6 milliard dans le PLF 2019).
[5] Le niveau de vie des personnes avant mise en place du PFU est pris comme référence tout au long de cette note. Les vingtiles sont définis au sens de ce niveau de vie avant la réforme (situation contrefactuelle).
[6] On repère les indépendants grâce à la variable ACTEU5 de l'ERFS. On inclut donc notamment les gérants majoritaires de SARL ou EURL qui déclarent leurs revenus dans la catégorie des salaires.

les indépendants semble porté par les ménages dont la personne de référence est gérante d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés, ménages pour qui les montants de dividendes perçus sont en moyenne plus élevés que dans le reste de la population.

Malgré les impacts relativement différents selon le niveau de vie, la mise en œuvre du PFU en 2018 n'a qu'un léger impact sur les indicateurs globaux d'inégalités : cet impact est de + 0,001 pour l'indice de Gini, et de +0,01 pour le rapport entre le niveau de vie moyen détenu par les 20 % les plus aisés et celui détenu par les 20 % les plus modestes (figure 5)[1].

En tenant compte d'une pleine montée en charge, le PFU bénéficie encore davantage aux ménages très aisés

Lorsqu'on considère l'effet consolidé de la mesure, après pleine montée en charge, on considère cette fois que tous les PEL et CEL de moins de 12 ans ont été ouverts après 2018[2] et que les revenus d'assurance-vie sont afférents à des versements postérieurs au 27 septembre 2017. Par ailleurs, l'effet consolidé considère une imposition des revenus de l'année N-1 sensiblement différente de celle observée en 2018 : aucun impôt au barème n'est payé en N sur les revenus N-1 soumis au barème avant la réforme, tandis que les crédits d'impôts considérés tiennent compte du PFU payé en N-1. Autrement dit, ce n'est qu'en effet consolidé que les revenus anciennement soumis au barème ne le sont plus. Au total, en effet consolidé, la réforme aboutit à une hausse du revenu disponible des ménages de 1,4 milliard d'euros (et donc un coût budgétaire équivalent pour l'État[3]). 4,4 millions de ménages sont gagnants, et 7,5 millions sont perdants. Le nombre élevé de ménages perdants s'explique notamment par un nombre important de ménages dont la perte de revenu disponible est relativement faible et liée à la soumission des intérêts de PEL et CEL, produits d'épargne relativement répandus, au PFU.

Le gain total de niveau de vie est concentré sur les 5 % de personnes les plus aisées. Le gain moyen de niveau de vie annuel de ces personnes est, en effet consolidé, plus élevé que l'effet mesuré pour 2018 (+ 480 euros, soit + 0,7 %, figures 1 et 2)[4]. En effet, pour les revenus anciennement soumis au PFO, ces personnes, imposées aux taux marginaux les plus élevés, doivent encore en 2018 pour les revenus de 2017 payer un montant d'impôt égal à la différence entre l'impôt au barème et le PFO ; en consolidé, cette régularisation en N

[1] Il faut cependant noter que ce dernier indicateur n'est pas assez ciblé sur les hauts revenus pour déceler un effet sur les inégalités. Seul un indicateur *ad hoc* ciblé sur les plus hauts vingtiles pourrait révéler un effet.

[2] Pour simuler l'effet consolidé, il est nécessaire de différencier les intérêts des PEL de plus de 12 ans (soumis au PFU dès 2018, pour lesquels il n'y a pas d'écart entre l'effet en 2018 et l'effet consolidé) des autres intérêts de PEL et CEL. Cette distinction n'étant pas possible dans l'ERFS, une imputation aléatoire (en fonction des montants des intérêts) a été réalisée pour faire la distinction entre les deux types de revenus.

[3] Comme indiqué en note de bas de page 7, la possibilité d'opter pour l'imposition au barème pour les revenus soumis au PFU n'est pas simulée. En effet, il est très difficile de faire une hypothèse sur le nombre de foyers ayant recours à cette option qui n'est pas celle par défaut dans la déclaration fiscale. L'hypothèse polaire à la nôtre selon laquelle tous les foyers y ayant intérêt optent pour le barème est également une hypothèse trop forte. Néanmoins, la non prise en compte de cette option conduit à sous-estimer le coût budgétaire de la réforme évalué dans cette note.

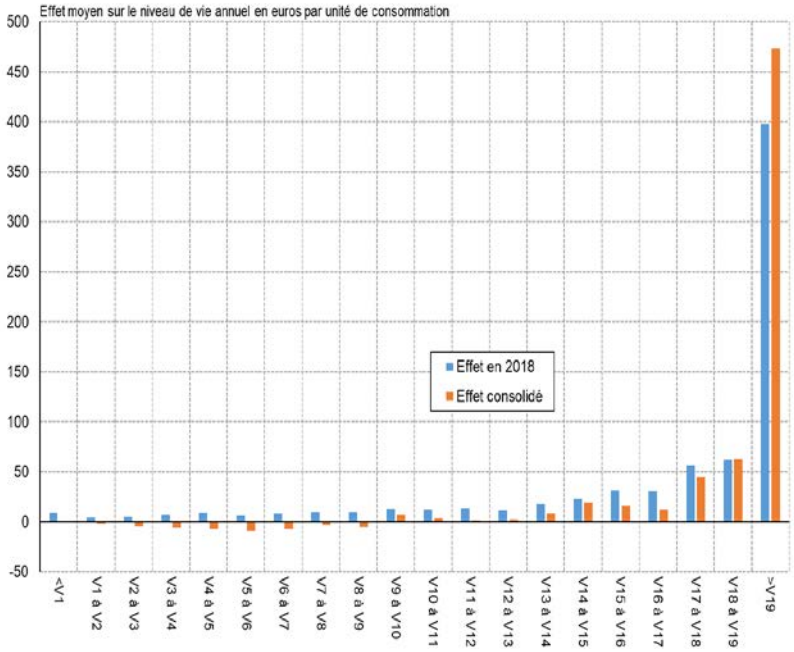
[4] D'après Ben Jelloul *et al.* (2019), cet effet est même concentré au sein des 1 % de personnes les plus aisées. Les auteurs évaluent l'effet du PFU sur l'année 2018 et 2019, soit un effet plus proche de notre effet consolidé, mais sans la prise en compte de l'effet de la réforme à long terme sur les PEL, CEL et produits d'assurance-vie.

pour les revenus N-1 n'a plus lieu, d'où un gain plus élevé[1]. 0,8 millions de ménages sont gagnants parmi les 5 % de personnes les plus aisées (soit 19 % des ménages gagnants) et leur gain moyen serait de 940 euros (contre un gain moyen pour l'ensemble des ménages gagnants de 430 euros).

Sous le 19e vingtile, l'effet consolidé est équivalent ou moins favorable que l'effet sur l'année 2018, et devient négatif en dessous du niveau de vie médian. En effet, ces personnes détiennent moins de capitaux mobiliers et plus de PEL/CEL, dont l'imposition augmente progressivement au fur et mesure de l'ouverture de nouveaux contrats, ce dont l'effet consolidé rend compte.

Comme sur l'année 2018, le gain moyen est beaucoup plus important pour les personnes appartenant à des ménages dont la personne de référence est un indépendant (+ 200 euros, soit + 0,7 %, contre un gain quasi nul pour les salariés, figures 3 et 4).Enfin, les effets sur les indicateurs d'inégalités standards[2] sont les mêmes en consolidé que sur l'année 2018 (figure 5).

Figure 1 : Effet moyen de la mise en œuvre du PFU sur le niveau de vie, par vingtile de niveau de vie, en euros



Source : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018); Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2018.

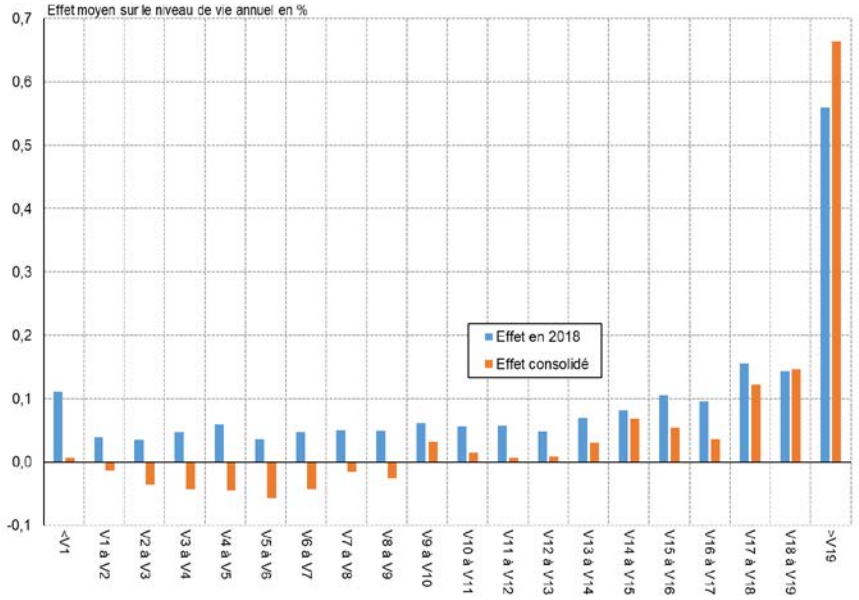
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : L'effet de la mise en œuvre du PFU sur le niveau de vie moyen des individus ayant un niveau de vie entre le 17e et le 18e vingtile de niveau de vie est de + 56 euros en 2018 et + 39 euros en effet consolidé.

[1] Tous les ménages les plus aisés n'ont pas nécessairement des gains plus élevés en effet consolidé, certains d'entre eux pouvant être affectés par l'imposition des intérêts des PEL et CEL ou par les taux d'imposition plus élevés qu'avant la réforme sur certains revenus d'assurance-vie (pour les contrats de plus de 8 ans, au-delà de 150 000 euros).

[2] Comme l'indique la figure 1, les inégalités augmentent légèrement entre le consolidé et l'année 2018, mais les indicateurs standards ne sont pas assez ciblés sur le très haut de la distribution pour déceler cette hausse.

Figure 2 : Effet moyen de la mise en œuvre du PFU sur le niveau de vie, par vingtile de niveau de vie, en %

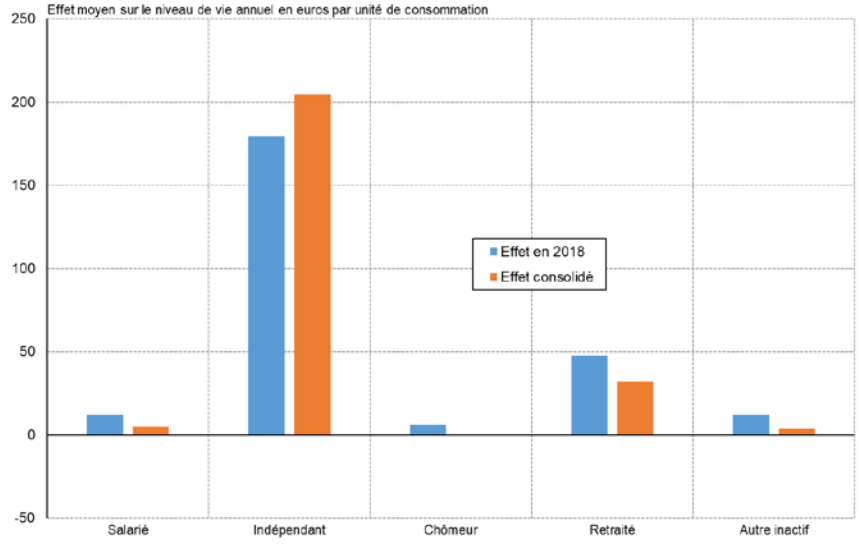


Source : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018); Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2018.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : L'effet de la mise en œuvre du PFU sur le niveau de vie moyen des individus ayant un niveau de vie entre le 17e et le 18e vingtile de niveau de vie est de + 0,16 % en 2018 et + 0,10 % en effet consolidé.

Figure 3 : Effet moyen de la mise en œuvre du PFU sur le niveau de vie, par statut d'activité de la personne de référence du ménage, en euros



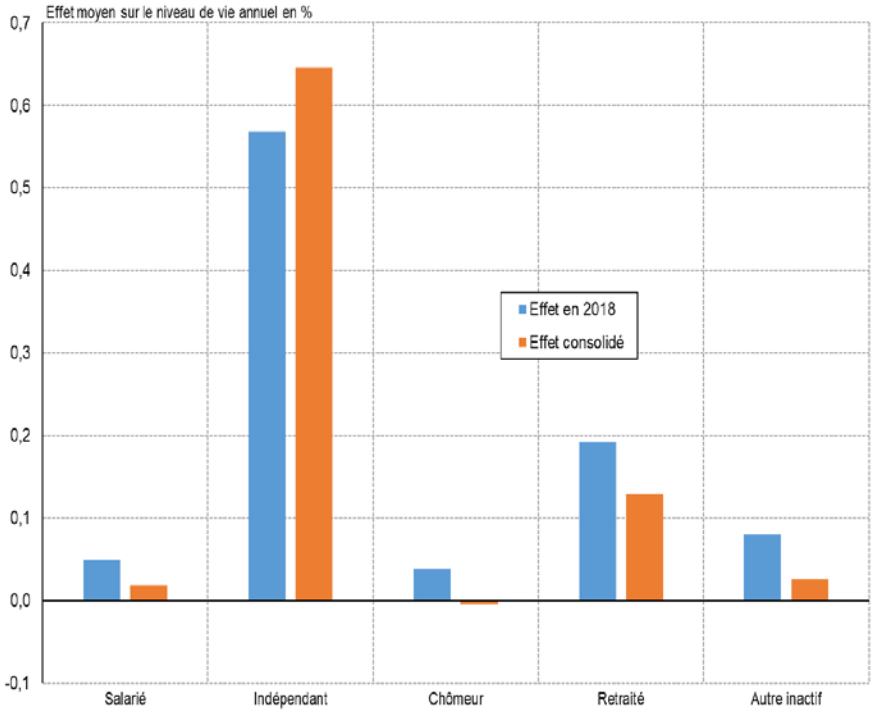
Source : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018); Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2018.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : Au sein des ménages dont la personne de référence exerce en tant qu'indépendant, la mise en œuvre du PFU augmente le niveau de vie moyen des individus de 180 euros en 2018 et 198 euros en effet consolidé.

Note : Le statut d'activité est celui de la personne de référence du ménage au quatrième trimestre de l'année.

Figure 4 : Effet moyen de la mise en œuvre du PFU sur le niveau de vie, par statut d'activité de la personne de référence du ménage, en %



Source : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018); Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2018.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : Au sein des ménages dont la personne de référence exerce en tant qu'indépendant, la mise en œuvre du PFU augmente le niveau de vie moyen des individus de 0,57 % en 2018 et de 0,62 % en effet consolidé.

Note : Le statut d'activité est celui de la personne de référence du ménage au quatrième trimestre de l'année.

Figure 5 : Effet de la mise en œuvre du PFU sur les indicateurs d'inégalités

	Effet en 2018	**Effet consolidé**
Indice de Gini	+0,001	+0,001
(100-S80)/S20	+0,01	+0,01

Source : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018); Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2018.

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : La mise en œuvre du PFU conduit à une hausse de 0,001 de l'indice de Gini, en 2018 et en effet consolidé.

Note : (100-S80)/S20 est le rapport de la part de niveau de vie détenue par les 20 % les plus aisés à la part de niveau de vie détenue par les 20 % les plus modestes.

Effets de comportement probables liés à la réforme

Cette évaluation ne prend pas en compte de potentiels effets de comportement, qui pourraient avoir un impact sur les masses de revenus soumis au PFU. Une forte hausse des dividendes a en effet été observée en 2018 dans les données provisoires déjà disponibles[1], et est probablement en partie liée à la réforme.

Le PFU a en effet eu pour conséquence de baisser les taux marginaux effectifs de prélèvement sur les revenus du capital. Pour les plus hauts revenus (soumis à la contribution exceptionnelle), ils ont diminué de près de 10 points (de 40 %[2] à 30 %). Cette baisse peut entraîner deux effets de comportements différents : i) une hausse des revenus du capital par rapport à la situation contrefactuelle, sans baisse des salaires (mise en évidence aux États-Unis par Chetty et Saez, 2005, et Yagan, 2015[3]) ; ii) un possible arbitrage en faveur des revenus du capital et au détriment des revenus du travail (*income shifting*) pour certains indépendants (gérants de société) du fait de la baisse des taux d'imposition par rapport à ceux du travail (mis en évidence en Israël par Romanov 2006, et Pirttilä et Selin 2011, en Finlande, tandis que Kleven et Schulz 2014 obtiennent un effet très faible au Danemark).

Concernant le premier effet, les données des comptes nationaux provisoires pour 2018 indiquent bien une hausse importante des dividendes[4], dont il est difficile de savoir dans quelle mesure elle s'explique par les effets de comportement liés à la mise en place du PFU. Supposer qu'une partie de cette hausse résulte de la mise en place du PFU du fait d'un arbitrage intertemporel (sans qu'il y ait eu de baisse des salaires en contrepartie) conduirait à réduire le coût estimé de la mesure en 2018 pour l'État (et la hausse du revenu disponible des ménages). En 2013, l'imposition des dividendes était passée d'un taux forfaitaire à une imposition au barème [Cazenave *et al.*, 2014] et une forte baisse des dividendes avait été observée (-34 % selon les données des comptes nationaux). Les niveaux des dividendes sont restés ensuite proche de ce niveau de 2013 et ceux jusqu'en 2017. La forte hausse de 2018 peut ainsi en partie rattraper le sous versement de dividendes de la période 2013-2017 par un effet d'optimisation intertemporel [Korinek et Stiglitz, 2009].

[1] Le modèle Ines procède à un recalage de l'ERFS 2016 pour refléter la structure et les revenus de la population de 2018. Lors de cette opération, les revenus du patrimoine financier de 2016 sont vieillis de deux ans (de 2016 à 2018), et, pour le vieillissement de 2017 à 2018, c'est l'évolution moyenne observée sur les quatre dernières années qui est utilisée. Les revenus du patrimoine financier de 2018 utilisés pour l'évaluation de la mise en place du PFU dans les deux parties précédentes de cette note ne tiennent donc pas compte de la forte hausse de ces revenus entre 2017 et 2018 observée dans les données provisoires déjà disponibles.

[2] En prenant en compte l'abattement de 40 % sur les dividendes et la CSG déductible.

[3] Les deux études obtiennent une élasticité des dividendes à leurs taux marginaux de -0,5 à court terme suite à la réforme de 2003 qui a baissé la taxation des dividendes aux États-Unis, et pas d'effet sur les salaires selon Yagan [2015]. Plusieurs pistes d'explications de la hausse des dividendes sont évoquées dans ces études : arbitrage intertemporel, optimisation de portefeuille, arbitrage avec des rachats d'actions (mais faible selon Chetty et Saez, 2005). Par ailleurs, les élasticités des revenus des capitaux par rapport à leurs taux marginaux sont en général plus élevées que celles sur les revenus du travail [Kleven et Schulz, 2014].

[4] Les données des comptes nationaux provisoires pour 2018 indiquent une hausse de 24 % de l'ensemble des dividendes en 2018, et une hausse plus élevée des dividendes soumis au PFU, qui ne représentent qu'une partie des dividendes (par exemple les revenus des PEA ne sont pas soumis au PFU).

Le deuxième effet (*income shifting*) pourrait être en partie limité en France par un dispositif « anti-abus » mis en place en 2013[1]. De plus, en 2018, les salaires n'ont pas été soumis à l'impôt sur le revenu du fait de la mise en place du prélèvement à la source : les incitations à l'*income shifting* étaient donc plus réduites en 2018, mais elles pourraient être plus fortes à moyen ou long terme[2]. En effet consolidé, la prise en compte des possibilités d'*income shifting* conduirait probablement à augmenter le coût de la réforme à moyen terme, à cause de la baisse des salaires (et en conséquence de l'IR et des cotisations sociales) de certains indépendants. L'ensemble de ces effets sont cependant très difficiles à évaluer[3].

La cheffe de l'Unité des Etudes Démographiques
et Sociales

Signé : Sylvie LE MINEZ

Bibliographie

Ben Jelloul M., Bozio A., Douenne T., Fabre B., Leroy C., « Budget 2019 : quels effets pour les ménages ? », *Note IPP* n°37, janvier 2019.

Biotteau A.L., Fredon S., Paquier F., Schmitt K., Sicsic M., Vergier N., Berthoin G., « Les personnes les plus aisées sont celles qui bénéficient le plus des réformes des prestations et prélèvements mises en œuvre en 2018 », in *France, portrait social*, coll. « Insee Références », édition 2019 (publication à venir à l'automne 2019).

[1] Pour les gérants de sociétés affiliés au régime social des non-salariés (gérant majoritaire de SARL ou associé unique d'EURL notamment), la fraction de dividende supérieure à 10 % du capital, des primes d'émission et des sommes versées en comptes courants d'associés détenus dans la société est soumise aux cotisations sociales (Boissel et Matray 2019 évaluent l'effet de cette réforme).

[2] De plus, une partie importante des indépendants, notamment des professions libérales, n'exercent pas leur activité dans une société de capitaux, et ne perçoivent donc pas de dividendes de cette activité. Pour ces personnes, l'arbitrage entre rémunération et dividendes nécessiterait la création d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés qui peut mettre du temps du fait des formalités administratives (et peut par ailleurs présenter d'autres inconvénients).

[3] Les élasticités obtenues dans la littérature suggèrent notamment une hausse des dividendes (et donc une diminution du coût de la réforme pour l'État) moins forte compte tenu de la baisse de leur taxation, que celle observée en 2018. D'autre part, les dividendes vont potentiellement continuer à augmenter pour rattraper les cinq années (2013-2017) de moindre versement. Enfin, ces dividendes non distribués pendant cette période auraient été probablement taxés en partie en plus-values à terme (le moindre versement de dividendes entre 2013 et 2017 a pu augmenter les fonds propres et donc la valorisation des entreprises, ce qui entraîne à terme – et donc en effet consolidé – une hausse des plus-values lors de la revente de l'entreprise).

Boissel C., Matray A., « Higher Dividend Taxes, No Problem! Taxing Entrepreneurs in France » *Présentation au NBER corporate finance*, 2019.

Cazenave M.-C., Duval J., Fontaine M., Stehlé J., « Redistribution : en 2013, les nouvelles mesures accroissent la fiscalité des ménages et réduisent légèrement les inégalités », in *France, portrait social,* coll. « Insee Références », édition 2014.

Chetty R., Saez E., « Dividend Taxes and Corporate Behavior: Evidence from the 2003 Dividend Tax Cut », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120(3), 2005.

Kleven H., Schulz E. A., « Estimating Taxable Income Responses using Danish Tax Reforms », *American Economic Journal : Economic Policy*, vol. 6(4), 2014.

Korinek, A., J. E Stiglitz. "Dividend taxation and intertemporal tax arbitrage." *Journal of Public Economics* 93 (1), 2009.

Pirttilä J., Selin H., « Income Shifting within a Dual Income Tax System : Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993 », *The Scandinavian Journal of Economics*, 2011.

Romanov D., « The corporation as a tax shelter: Evidence from recent Israeli tax changes. », *Journal of Public Economics*, Vol. 90(10–11), 2006.

Yagan D., « Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut », *American Economic Review*, vol. 105(12), 2015.

ANNEXE 13

L'ISF en 2017 et l'IFI en 2018, quelques chiffres clés

CONTRIBUTION DE LA DGFiP

L'ISF en 2017

Le rendement brut de l'ISF, avant réduction d'impôt et plafonnement, est de 6,4 milliards d'euros. En net, l'ISF a rapporté 4,2 milliards 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'ISF brut à l'ISF net.

De l'ISF brut à l'ISF net 2017

Montant de l'ISF brut (après décote et avant réductions)	6,4 Md€
Réduction d'impôt Investissements PME (cases NE, NF, MX et NA)*	0,7 Md€
Réduction d'impôt Dons en France (case NC)*	0,2 Md€
Réduction d'impôt Dons dans un autre État européen (case NG)*	1 M€
Impôt après réductions d'impôt	5,5 Md€
Plafonnement	1,3 Md€
Impôts similaires payés à l'étranger imputé	5 M€
Montant de l'ISF net	4,2 Md€

* Il s'agit des montants déclarés en assiette de la réduction d'impôt.

Source : DGFiP

Les redevables de l'ISF en 2017 déclarent un patrimoine moyen taxable de 2,9 millions d'euros et ont une cotisation d'ISF moyenne de 11 700 euros. L'ISF moyen s'établit à 2 100 euros pour les 10 % de ses foyers ayant déclaré le patrimoine le plus faible et à 56 700 euros pour les 10 % ayant le patrimoine le plus élevé.

ISF 2017 par décile

Décile de patrimoine taxable	Bornes de patrimoine taxable	Nombre de redevables au titre de 2017	Impôt moyen au titre de 2017
1er décile	<= à 1 423 057 €	35 800	2 100 €
2e décile	> à 1 423 057 € et <= à 1 540 455 €	35 800	3 150 €
3e décile	> à 1 540 455 € et <= à 1 666 982 €	35 800	3 800 €
4e décile	> à 1 666 982 € et <= à 1 813 290 €	35 800	4 550 €
5e décile	> à 1 813 290 € et <= à 1 990 860 €	35 800	5 400 €
6e décile	> à 1 990 860 € et <= à 2 219 174 €	35 800	6 500 €
7e décile	> à 2 219 174 € et <= à 2 508 025 €	35 800	7 800 €
8e décile	> à 2 508 025 € et <= à 3 087 617 €	35 800	10 250 €
9e décile	> à 3 087 617 € et <= à 4 373 054 €	35 800	16 700 €
10e décile	> à 4 373 054 €	35 800	56 700 €
Total		358 000	11 700 €

Source : DGFiP

Sur les 358 000 foyers imposables, plus de 100 000 ont un patrimoine correspondant à la tranche de 0,70 %. Ils ont, en moyenne, un revenu fiscal de 180 000 euros. À l'inverse, seuls 1 000 foyers se situent dans la tranche à 1,50 % ; ces foyers ont un revenu fiscal de référence d'environ 1,2 million d'euros.

Ventilation de l'ISF par tranche de taux avec mention du revenu fiscal de référence moyen

Tranche	Nombre de redevables* au titre de l'année 2017 (en milliers)	Actif net imposable total* (en Md€)	ISF 2017 total avant plafonnement (en Md€)	Montant net d'ISF total (en Md€)	Revenu fiscal de référence moyen ** (en m€)	Actif net imposable moyen (en M€)
0,70 %	258	468	1,3	1,3	115	1,8
1,00 %	73	251	1,1	1,1	196	3,4
1,25 %	20	135	0,9	0,8	347	6,6
1,50 %	7	174	2,1	1,0	954	24,0
Total des foyers ISF pour lesquels le RFR est connu **	341	940	4,8	3,7	155	2,8
Total des foyers ISF	358	1 029	5,4	4,2	/	2,9

* Au taux marginal de la ligne considérée.

** Parmi les 358 000 foyers redevables de l'ISF, seuls 341 000 foyers ont déposé une déclaration de revenus n° 2042 et ont donc un RFR connu de l'administration.

Source : DGFiP

Le total du patrimoine taxé à l'ISF est de 1 029 milliards d'euros.

Au total, 20 000 foyers ont déclaré en 2017 des dons réalisés au profit d'organismes d'intérêt général établis en France pour un montant total de 270 millions d'euros. Le

montant cumulé de la réduction d'impôt finalement imputée à ce titre sur le montant de l'ISF à payer s'élève à 195 millions d'euros. Par ailleurs, 700 foyers ont déclaré en 2017 des dons réalisés au profit d'organismes d'intérêt général établis dans un État européen pour un montant total de 3,4 millions d'euros. Le montant cumulé de la réduction d'impôt finalement imputée à ce titre sur le montant de l'ISF à payer s'élève à 2,2 millions d'euros.

S'agissant de la réduction d'impôt pour des investissements dans les PME ou dans les entreprises solidaires d'utilité sociale (ESUS) :

- 18 400 foyers ont déclaré des investissements directs pour un montant total de 500 millions d'euros, soit une réduction d'impôt effective de 230 millions d'euros ;
- 10 600 foyers ont déclaré des investissements par une société interposée pour un montant total de 285 millions, soit une réduction d'impôt effective de 135 millions ;
- 21 700 foyers ont déclaré des investissements par le biais de Fonds d'investissement de proximité (FIP) pour un montant total de 285 millions d'euros, soit une réduction d'impôt effective de 135 millions d'euros ;
- et 24 300 foyers ont déclaré des investissements par le biais de Fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) pour un montant total de 330 millions d'euros, soit une réduction d'impôt effective de 160 millions d'euros.

L'IFI en 2018

Le rendement brut de l'IFI, avant réduction d'impôt et plafonnement, est de 1 523 millions d'euros. En net, l'IFI a rapporté 1 291 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.

De l'IFI brut à l'IFI net 2018 (en millions d'euros)

Montant de l'IFI brut (après décote et avant réductions)	1 523
Réduction d'impôt Investissements PME (cases NE, NF, MX et NA)*	160
Réduction d'impôt Dons en France (case NC)*	137
Réduction d'impôt Dons dans un autre État européen (case NG)*	1
Impôt après réductions d'impôt	1 385
Plafonnement	91
Impôts similaires payés à l'étranger imputé	3
Montant de l'IFI net	1 291

* Il s'agit des montants déclarés en assiette de la réduction d'impôt.

Source : DGFiP

Les redevables de l'IFI en 2018 déclarent un patrimoine moyen taxable de 2,3 millions d'euros et ont une cotisation d'IFI moyenne de 9 730 euros. L'IFI moyen s'établit à 1 800 euros pour les 10 % de ces foyers ayant déclaré le patrimoine le plus faible, et à 43 700 euros pour les 10 % ayant le patrimoine le plus élevé.

IFI 2018 par décile

Décile de patrimoine taxable	Bornes de patrimoine de taxable	Nombre de redevables au titre de 2018	Impôt moyen au titre de 2018
1er décile	<= à 1 376 368 €	13 273	1 777 €
2e décile	> à 1 376 368 € et <= à 1 461 000 €	13 278	2 922 €
3e décile	> à 1 461 000 € et <= à 1 557 843 €	13 266	3 531 €
4e décile	> à 1 557 843 € et <= à 1 674 024 €	13 272	4 177 €
5e décile	> à 1 674 024 € et <= à 1 812 922 €	13 272	4 958 €
6e décile	> à 1 812 922 € et <= à 1 993 625 €	13 274	5 908 €
7e décile	> à 1 993 625 € et <= à 2 248 976 €	13 271	7 200 €
8e décile	> à 2 248 976 € et <= à 2 661 407 €	13 272	9 152 €
9e décile	> à 2 661 407 € et <= à 3 578 733 €	13 272	13 981 €
10e décile	> à 3 578 733 €	13 272	43 697 €
Total		**132 722**	**9 730 €**

Source : DGFiP

Sur les 130 000 foyers imposables, plus de 100 000 ont un patrimoine correspondant à la tranche de 0,70 %. Ils ont, en moyenne, un revenu fiscal de 180 000 euros. À l'inverse, seuls 1 000 foyers se situent dans la tranche à 1,50 % ; ces foyers ont un revenu fiscal de référence d'environ 1,2 million d'euros.

Le total du patrimoine taxé à l'IFI est de 309,5 milliards d'euros.

Au total, 19 861 foyers ont déclaré en 2018 des dons réalisés au profit d'organismes d'intérêt général établis en France pour un montant total de 136,8 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 78,2 millions d'euros. Par ailleurs, 218 foyers ont déclaré en 2018 des dons réalisés au profit d'organismes d'intérêt général établis dans un État européen pour un montant total de 1,4 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 0,9 million.

Ventilation de l'IFI par tranche de taux avec mention du revenu fiscal de référence moyen

Tranche	Nombre de redevables* au titre de l'année 2018	Actif net imposable total* (en M€)	IFI 2018 total avant plafonnement (en M€)	Montant net d'IFI total (en M€)	Revenu fiscal de référence moyen ** (en €)	Actif net imposable moyen (en M€)
0,70 %	102 648	178 426	499	495	182 582	1,7
1,00 %	22 112	74 184	375	367	348 554	3,4
1,25 %	4 482	29 422	228	212	622 803	6,6
1,50 %	1 035	18 176	215	149	1 218 362	17,6
Total des foyers IFI pour lesquels le RFR est connu	130 277**	300 208**	1 317	1 223	234 126	2,3
Total des foyers IFI	132 722	309 554	1 385	1 291	/	2,3

* Au taux marginal de la ligne considérée.

** Parmi les 132 722 foyers redevables de l'IFI, seuls 130 277 foyers ont déposé une déclaration de revenus n° 2042 et ont donc un RFR connu de l'administration.

Source : DGFiP

S'agissant de la réduction d'impôt pour des investissements dans les PME ou dans les entreprises solidaires d'utilité sociale (ESUS) :

– 2 988 foyers ont déclaré des investissements directs pour un montant total de 77,8 millions d'euros, soit une réduction d'impôt effective de 26,1 millions ;

– 922 foyers ont déclaré des investissements par une société interposée pour un montant total de 23,7 millions d'euros, soit une réduction d'impôt effective de 8,5 millions ;

– 1 769 foyers ont déclaré des investissements par le biais de Fonds d'investissement de proximité (FIP) pour un montant total de 24 millions d'euros, soit une réduction d'impôt effective de 10,6 millions ;

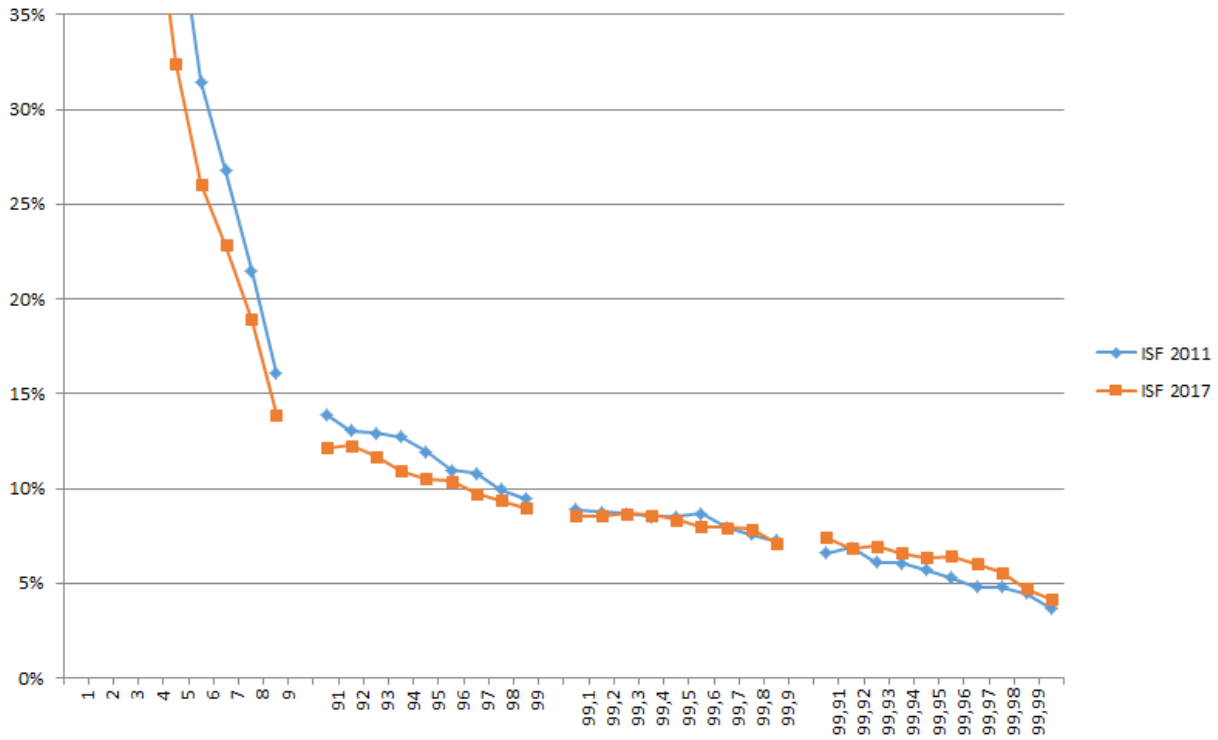
– et 2 302 foyers ont déclaré des investissements par le biais de Fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) pour un montant total de 34,6 millions d'euros, soit une réduction d'impôt effective de 13,7 millions.

ANNEXE 14

Figures complémentaires

Les graphiques suivants constituent un complément au chapitre 6, section 2, qui présente une analyse inédite sur le montant des impôts sur le revenu et sur la fortune acquittés par les contribuables, avant et après la réforme.

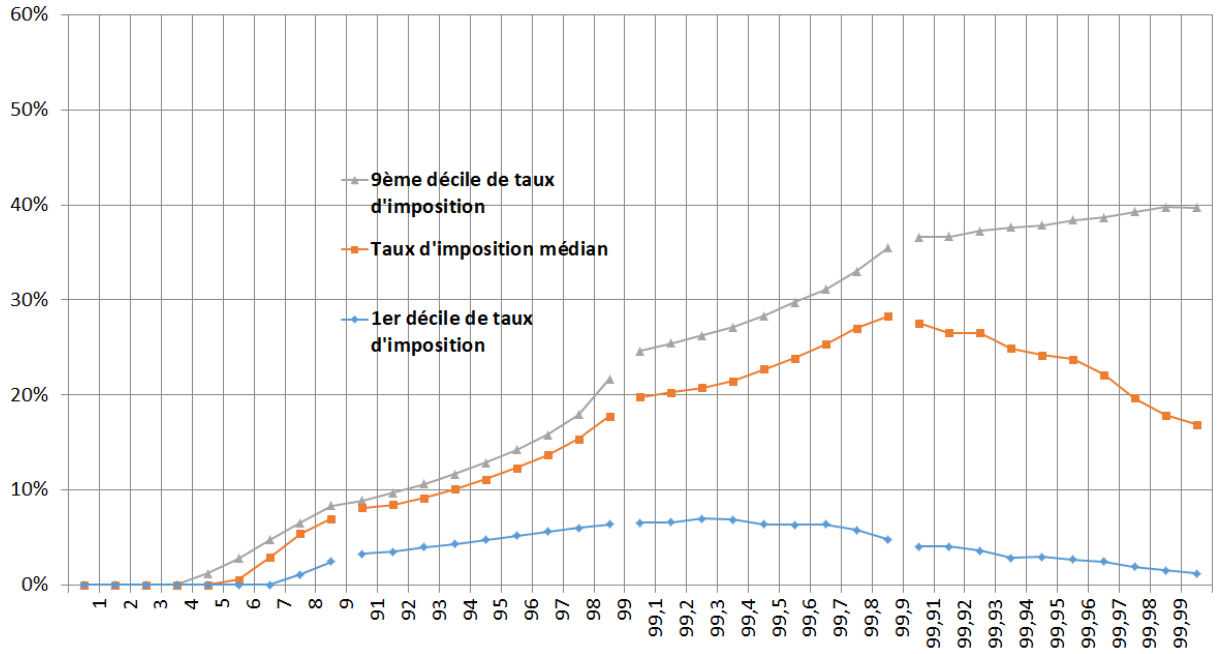
Évolution du taux d'imposition apparent des revenus au titre de l'ISF (déclarants ISF uniquement)



Lecture : en 2011, l'ISF représente 3,7 % des revenus des foyers situés au-delà du 99,99e quantile de revenu, et déclarant un patrimoine taxable à l'ISF.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

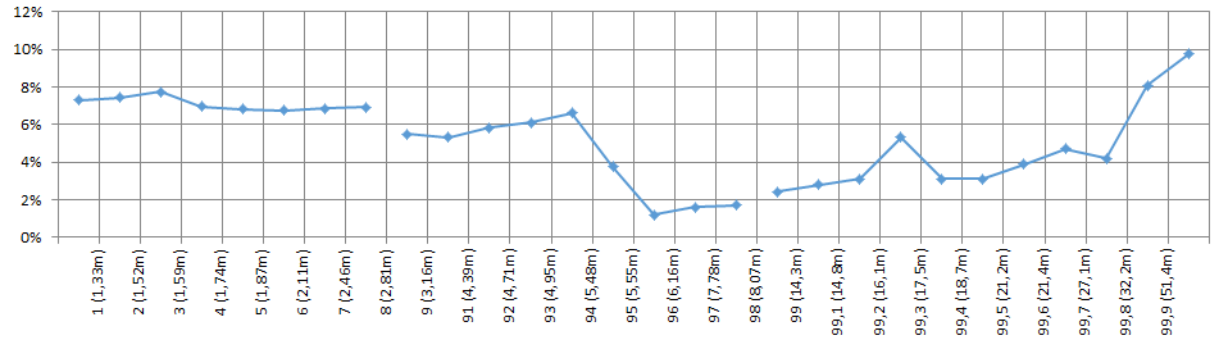
Distribution du taux d'imposition des revenus en 2011 (IR et ISF), par quantile de revenu



Lecture : 10 % des foyers dont le revenu est au-dessus du 99,99e quantile ont un taux d'imposition du revenu – IR et ISF confondus – inférieur à 2,5 %.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

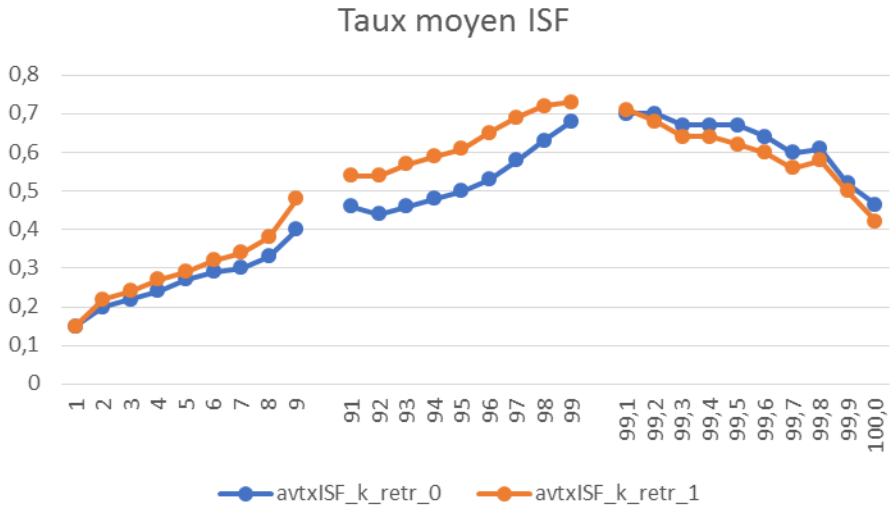
Proportion de foyers ISF payant 0 euro d'ISF après réductions et plafonnement, par quantile de patrimoine net taxable, en 2017



Lecture : parmi les foyers au-dessus du 99,9e quantile de patrimoine net taxable à l'ISF, 10 % ne paient pas d'ISF.

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

Taux d'imposition du capital, par quantile de patrimoine, selon que le déclarant est retraité ou non



Note : en bleu, le déclarant non retraité ; en orange le déclarant retraité

Source : calculs France Stratégie à partir des données DGFiP

ANNEXE 15

Données détaillées relatives aux départs pour l'étranger et entrées en France des redevables de l'ISF

CONTRIBUTION DE LA DGFiP

A. Données relatives aux redevables de l'ISF partis pour l'étranger

Les données qui suivent sont actualisées au 30 avril 2019 pour l'ensemble des années concernées. Les caractéristiques des départs des redevables de l'ISF en N sont comparées à celles des données générales de l'ISF au titre de l'année de départ N.

Ainsi, le nombre de départs intervenus au cours d'une année N correspond au nombre de départs recensés au 30 avril 2019. 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, d'autres départs étant détectés ultérieurement.

Tableau A – Nombre de redevables de l'ISF partis pour l'étranger en fonction de leur année de départ

Année de départ	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Redevables de l'ISF	368	574	697	901	908	896	904	808	555	674	896	915	756	632	376
Nombre total de redevables à l'ISF (en milliers)	*272*	*299*	*211*	*455*	*527*	*564*	*559*	*590*	*287*	*289*	*312*	*331*	*343*	*351*	*358*
Dont le patrimoine est supérieur à 1,3 M€	196	288	406	526	521	518	501	551	555	674	896	915	756	632	376
Nombre total de redevables à l'ISF dont le patrimoine est supérieur à 1,3 M€ (en milliers)	*110*	*124*	*86*	*200*	*240*	*259*	*248*	*277*	*287*	*289*	*312*	*331*	*343*	*351*	*358*

Tableau B – Ventilation par taux marginal d'imposition des revenus 2016

Taux marginal d'imposition des revenus de 2015	Nombre de redevables
0 %	36
14 %	50
30 %	112
41 %	96
45 %	82
Total	**376**

Tableau C – Ventilation par décile de revenu fiscal de référence (RFR) au titre des revenus 2016

Déciles de RFR N-1 (en milliers d'euros)	Nombre de redevables	Montant cumulé de RFR (en millions d'euros)
inférieur ou égal à 25	38	0,4
entre 25 et 51	38	1,5
entre 51 et 79	37	2,4
entre 79 et 105	38	3,5
entre 105 et 134	37	4,4
entre 134 et 191	38	6,2
entre 191 et 267	38	8,5
entre 267 et 372	37	11,6
entre 372 et 760	38	19,9
supérieur à 760	37	50,8
Total	**376**	**109,2**

Le RFR médian de l'ensemble des 376 redevables est de 133 561 €.

Tableau D – Ventilation par revenus dominants 2016

Catégories de revenus	Revenus dominants des redevables de l'impôt sur le revenu	Revenus dominants des redevables ISF partis pour l'étranger en 2017
Traitements et salaires	58,07 %	47,87 %
Pensions et retraites	30,99 %	22,07 %
Bénéfices industriels et commerciaux	1,36 %	0,27 %
Bénéfices non commerciaux	1,34 %	1,60 %
Bénéfices agricoles	0,54 %	0 %
Revenus fonciers	1,20 %	11,44 %
Revenus capitaux mobiliers	0,80 %	9,57 %
Divers	0,19 %	5,32 %
Aucun revenu dominant	5,51 %	1,86 %

Un revenu est dit « dominant » lorsqu'il est le plus élevé de tous les revenus catégoriels nets du foyer fiscal et représente au moins le tiers de la somme des revenus catégoriels nets. Si l'une des conditions n'est pas vérifiée, aucun revenu n'est considéré comme dominant.

Tableau E – Ventilation par décile de traitements et salaires au titre des revenus 2016

Parmi les 376 redevables de l'ISF identifiés à l'impôt sur le revenu, 230 ont déclaré des traitements et salaires.

Déciles de traitements et salaires nets (en euros)	**Nombre de redevables**	**Montant des traitements et salaires** (en milliers d'euros)
Inférieur ou égal à 14 764	23	179
Entre 14 765 et 36 140	23	577
Entre 36 141 et 67 461	23	1 143
Entre 67 462 et 91 688	23	1 820
Entre 91 689 et 128 611	23	2 438
Entre 128 612 et 196 122	23	3 644
Entre 196 123 et 276 644	23	5 426
Entre 276 645 et 350 324	23	7 102
Entre 350 325 et 690 757	23	11 665
Supérieur à 690 758	23	25 870
Total	**230**	**59 864**

Le salaire médian est de 128 611 €.

Tableau F – Ventilation par quintile de revenus fonciers 2016

Parmi les 376 redevables de l'ISF identifiés à l'impôt sur le revenu, 170 ont déclaré des revenus fonciers.

Quintiles de revenus fonciers 2016 (en euros)	**Nombre de redevables**	**Montant cumulé de revenus fonciers** (en milliers d'euros)
Inférieur ou égal à 4 184	34	64
Entre 4 185 et 13 554	34	238
Entre 13 555 et 22 799	34	603
Entre 22 800 et 57 002	34	1 142
Supérieur à 57 003	34	3 867
Total	**170**	**5 915**

Le revenu foncier médian est de 17 410 euros.

Tableau G – Ventilation par quintile de revenus de capitaux mobiliers (RCM) 2016 soumis au barème

Parmi les 376 redevables de l'ISF identifiés à l'impôt sur le revenu, 317 ont déclaré des RCM soumis au barème au titre des revenus 2016.

Quintiles de RCM 2016 soumis au barème (en euros)	**Nombre de redevables**	**Montant cumulé de RCM soumis au barème** (en milliers d'euros)
Inférieur ou égal à 226	64	5
Entre 227 et 1 683	63	53
Entre 1 684 et 5 259	64	201
Entre 5 260 et 20 852	63	688
Supérieur à 20 853	63	7 073
Total	**317**	**8 020**

Tableau H – Actif net imposable cumulé et moyen en fonction de l'année de départ

Année de départ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Base nette totale imposable (en Md€)	1,7	2,4	2,6	2,5	2,6	2,2	2,8	3,9	4,1	4,6	3,6	4,2	2,3	1,1
Dont base nette totale imposable des redevables dont le patrimoine excède 1,3 M€	1,0	1,4	1,5	1,5	1,6	1,1	1,6	3,9	4,1	4,6	3,6	4,2	2,3	1,1
Base nette totale imposable de la population totale (en Md€)	*494*	*339*	*765*	*907*	*984*	*946*	*1 036*	*761*	*774*	*837*	*904*	*948*	*985*	*1 029*
Base nette totale imposable de la population dont le patrimoine excède 1,3 M€ (en Md€)	*322*	*215*	*508*	*615*	*674*	*629*	*714*	*761*	*773*	*837*	*904*	*948*	*985*	*1 029*
Base nette moyenne imposable (en M€)*	3,4	3,4	2,9	2,8	3,1	2,6	3,5	8,5	6,6	5,4	4,2	6,0	4,0	3,1
Dont base nette moyenne imposable concernant les redevables dont le patrimoine excède 1,3 M€	5,4	5,5	4,9	5,1	5,2	4,1	5,3	8,5	6,6	5,4	4,2	6,0	4,0	3,1
Base nette moyenne imposable de la population totale (en M€)	*1,7*	*1,6*	*1,7*	*1,7*	*1,7*	*1,7*	*1,7*	*2,6*	*2,7*	*2,7*	*2,7*	*2,8*	*2,8*	*2,9*
Base nette moyenne imposable de la population dont le patrimoine excède 1,3 M€ (en M€)	*2,6*	*2,5*	*2,5*	*2,6*	*2,6*	*2,5*	*2,6*	*2,6*	*2,7*	*2,7*	*2,7*	*2,8*	*2,8*	*2,9*

** La base nette moyenne est calculée pour les redevables ayant renseigné un ISF non nul.*

Tableau I – Ventilation par quintile d'actif net imposable

Quintiles d'actif net imposable ISF 2016 (k€)	Nombre de redevables	Montant cumulé de l'actif net imposable (M€)
Inférieur ou égal à 1 607	74	108
Entre 1 607 et 1 884	73	128
Entre 1 884 et 2 396	73	154
Entre 2 396 et 3 707	73	217
Supérieur à 3 707	73	535
Total	**366**	**1 142**

Tableau J – Montant de l'ISF total et de l'ISF moyen acquittés l'année de leur départ pour l'étranger en fonction de leur année de départ

Année de départ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	2013	2014	2015	2016	2017
Total de l'ISF (en M€)	20,7	18	18,8	15,8	12	18	33,6	54	26,6	23,6	25,8	10,7	5,1
En % de l'ISF total	0,75	0,54	0,47	0,41	0,37	0,5	0,87	2,38	0,73	0,62	0,66	0,26	0,12
ISF moyen (en €)**	30 111	20 647	21 916	18 512	14 080	22 632	71 916	87 340	31 453	27 523	37 330	18 191	14 120

** Le montant de l'ISF 2012 comprend la contribution exceptionnelle sur la fortune.*

*** L'ISF moyen est calculé pour les redevables ayant renseigné un ISF non nul.*

B. Données relatives aux redevables de l'ISF revenus de l'étranger

Les données suivantes sont actualisées au 30 avril 2019. Les caractéristiques des retours des redevables de l'ISF en N sont comparées à celles des données générales de l'ISF au titre de l'année suivant le retour (N+1).

Tableau K – Nombre de foyers redevables de l'ISF de retour en France en fonction de leur année de retour

Année de retour (N)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Redevables de l'ISF en N+1	379	463	220	161	121	226	311	123	107	113
Dont le patrimoine est supérieur à 1,3 M€ en N+1	241	296	220	161	121	226	311	123	107	113

Tableau L – Actif net imposable des redevables de l'ISF (ou de l'IFI s'agissant des foyers de retour en 2017) de retour de l'étranger en fonction de leur année de retour

Année du retour (N)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Base nette totale imposable N+1 (en M€)	663	892	1 265	509	575	361	552	1 099	546	580	*192*
Base nette moyenne imposable N+1 (en M€)*	2,8	2,4	2,9	2,9	4,3	3,3	2,6	3,8	5,6	6,7	*2,0*

** La base nette moyenne est calculée pour les redevables pour lesquels le montant net à payer est positif.*

Tableau M – Montant de l'ISF (ou de l'IFI s'agissant des foyers de retour en 2017) acquitté par l'ensemble des foyers de retour en France et redevables de l'ISF ou de l'IFI lors de leur année de retour

Année de retour (N)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montant total de l'ISF en N+1 (en M€)	3	4,1	7,5	4,1	3,1	1,5	1,9	2,5	2,3	4,2	0,7
En % de l'ISF total	*0,08*	*0,13*	*0,21*	*0,11*	*0,14*	*0,04*	*0,05*	*0,06*	*0,06*	*0,1*	*0,05*
ISF moyen N+1 (en €)**	12 461	10 857	17 376	23 867	24 098	13 827	8 798	8 850	24 471	47 949	7 463

** Contribution exceptionnelle sur la fortune en 2012.*

*** L'ISF moyen est calculé pour les redevables pour lesquels le montant net à payer est positif.*

ANNEXE 16

Questionnaire qualitatif sur la réforme de la fiscalité du capital

En 2018 est intervenue une réforme importante de la fiscalité du capital : instauration d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus de l'épargne, remplacement de l'impôt sur la fortune (ISF) par un impôt centré sur la fortune immobilière (IFI).

Ce questionnaire est destiné à recueillir un ressenti, de nature qualitative, de la part de professionnels de la gestion d'actifs qui sont en contact avec une clientèle fortunée, ainsi que de professionnels de la gestion financière des entreprises (notaire, Family Office, etc.). *Les personnes interrogées peuvent répondre « ne sait pas » ou « non concerné/sans objet » si elles sont sans opinion ou s'estiment non concernées par une question*.

Les informations sont recueillies à des fins d'analyse statistique. Toute donnée permettant d'identifier un répondant ou une société ne sera en aucun cas diffusée.

Les résultats de l'enquête seront mis en regard avec des études quantifiées, de nature scientifique, conduites par l'administration et des équipes universitaires sur la base de l'exploitation de bases de données fiscales et de la statistique publique.

1) Nom, Prénom du répondant, adresse mail, société d'appartenance
   Nota bene : ces informations d'identification du répondant ne seront pas rendues publiques / Les réponses seront anonymisées.

   box commentaires

2) Décrivez en quelques lignes votre activité professionnelle : métier exercé, type de clientèle, montant des avoirs patrimoniaux de la clientèle en stock et/ou en flux, nombre de clients par tranche d'avoirs

   box commentaires

3) Dans ce questionnaire, on qualifie de fortunée une personne dont le patrimoine est de **deux millions d'euros ou plus**.

   Quelle part de votre clientèle est fortunée ? Précisez en %

   box commentaires

4) Depuis début 2018, avez-vous noté des différences d'investissements (ou de désinvestissements) dans les actifs immobiliers de la part de votre clientèle fortunée ? → oui/non

   Si oui, dans quel sens ont eu lieu les mouvements ?

   box commentaires

5) Parmi votre clientèle fortunée, diriez-vous que les nouvelles opérations d'investissement opérées depuis début 2018 ont concerné :

   - la pierre physique : pas du tout/ un peu/ beaucoup
   - la pierre papier : pas du tout/ un peu/ beaucoup
   - l'assurance-vie en unité de compte : pas du tout/ un peu/ beaucoup
   - l'assurance-vie en euro : pas du tout/ un peu/ beaucoup
   - les actions cotées françaises : pas du tout/ un peu/ beaucoup
   - les actions cotées étrangères : pas du tout/un peu/ beaucoup
   - les placements monétaires : pas du tout/ un peu/ beaucoup
   - les actions non cotées : pas du tout/ un peu/ beaucoup

   box commentaires

6) Parmi votre clientèle fortunée, diriez-vous que les revenus d'investissement mobiliers touchés en 2018 :
   a. ont été utilisés pour des dépenses courantes : pas du tout/ pour une part peu importante / pour une part importante / totalement
   b. ont davantage été utilisés pour des dépenses courantes que les années précédentes : oui/non
   c. ont été épargnés : pas du tout/ pour une part peu importante/ pour une part importante / totalement
   d. ont davantage été épargnés que les années précédentes : oui/non

   box commentaires

7) Avez-vous observé depuis début 2018 une évolution notable des dividendes versés à ceux de vos clients fortunés qui chefs d'entreprises ou qui possèdent des intérêts dans une entreprise familiale ? → oui/non

   Si oui, cette évolution notable était-elle à la hausse à la baisse ?

   box commentaires

Ces dividendes ont-ils été réinvestis ? → oui complètement/oui en partie/non

Si oui, comment ?

box commentaires

8) Avez-vous observé depuis début 2018 un changement dans les demandes de dividendes de la part de vos clients fortunés, lorsque vous les représentez, directement ou par d'autres intermédiaires, au capital d'entreprises?
→ oui, plus de dividendes versés /oui, moins de dividendes versés / non

box commentaires

9) Avez-vous observé depuis début 2018 une évolution dans la part prise dans le capital des entreprises par vos clients fortunés lorsqu'ils la déclaraient auparavant comme outil de travail ?
→ oui, à la hausse /oui, à la baisse / non

box commentaires

10) Dans les entreprises PME et ETI, avez-vous observé une plus grande ouverture du capital depuis début 2018 ?
→ oui/non

box commentaires

11) Avez-vous observé de moindres investissements de votre clientèle fortunée dans les PME depuis début 2018 ? → oui/non

box commentaires

À cet égard, avez-vous modifié les conseils donnés à votre clientèle suite à la réforme ?
→ oui/non

box commentaires

12) Avez-vous enregistré des entrées de clientèle fortunée auparavant domiciliée à l'étranger hors Royaume-Uni depuis début 2018 ? → oui/non

13) Avez-vous enregistré des entrées de clientèle fortunée auparavant domiciliée au Royaume-Uni depuis début 2018 ? → oui/non

box commentaires

14) Par rapport aux années précédentes, les entrées de clientèle fortunée ont-elles été
   - plus importantes /comparables /moins importantes ?

box commentaires

15) Avez-vous enregistré des sorties de clientèle fortunée auparavant domiciliée en France depuis début 2018 ? → oui /non

Si oui, par rapport aux années précédentes, ont-elles été
   - plus importantes /comparables/moins importantes ?

box commentaires

16) À votre avis, les grands principes de la réforme de la fiscalité du capital intervenue en 2018 (remplacement de l'ISF par l'IFI, instauration du PFU) seront-il encore en place en 2025 ?

→ Non certainement pas/c'est peu probable/c'est possible/c'est très probable/oui à coup sûr/ ne sait pas

box commentaires

17) Avez-vous modifié les conseils donnés à votre clientèle suite à la réforme de la fiscalité du capital de 2018 ? → oui/non
Si oui, en quel sens ?

box commentaires

18) Quel a été, à votre sens, le principal impact de la réforme de la fiscalité du capital intervenue en 2018 sur la gestion patrimoniale de vos clients fortunés ?

box commentaires

19) Avez-vous d'autres commentaires ?

box commentaire

ANNEXE 17

Sigles et abréviations

ADD	Abattement pour durée de détention
AFG	Association française de la gestion financière
AGA	Attribution gratuite d'actions
AGE	Assemblée générale extraordinaire
AMAFI	Association française des marchés financiers
ANSA	Association nationale des sociétés par actions
BNC	Bénéfices non commerciaux
BOI	Bulletin officiel des impôts
BSPCE	Bon de souscription de parts de créateur d'entreprise
CASD	Centre d'accès sécurisé aux données
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CCMSA	Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole
CEL	Compte épargne logement
CGI	Code général des impôts
CIR	Crédit d'impôt recherche
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAVTS	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CPI	Compte PME innovation
CPO	Conseil des prélèvements obligatoires
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CSG	Contribution sociale généralisée
C3S	Contribution sociale de solidarité des sociétés
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DGFiP	Direction générale des finances publiques
DMTG	Droits de mutation à titre gratuit
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DOM	Département d'outre-mer
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
ENF	Entreprise non financière
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
ETNC	État ou territoire non coopératif
FCPI	Fonds commun de placement dans l'innovation
FCPR	Fonds commun de placement à risque
FIP	Fonds d'investissement de proximité
IDE	Investissement direct à l'étranger
IFI	Impôt sur la fortune immobilière
IGF	Impôt sur les grandes fortunes
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPP	Institut des politiques publiques
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
ISBLSM	Institution sans but lucratif au service des ménages
ISF	Impôt de solidarité sur la fortune
JEI	Jeune entreprise innovante
JORF	Journal officiel de la République française
LEP	Livret d'épargne populaire
LFI	Loi de finances initiale
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
Loi TEPA	Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
METI	Mouvement des entreprises de taille intermédiaire
M€	Million d'euros
Md€	Milliard d'euros
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OPCVM	Organisme de placements collectif en valeurs mobilières
PACTE	Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises

PEA	Plan d'épargne en actions
PEL	Plan d'épargne logement
PERCO	Plan d'épargne pour la retraite collectif
PERE	Plan d'épargne retraite entreprise
PERP	Plan d'épargne retraite populaire
PFL	Prélèvement forfaitaire libératoire
PFO	Prélèvement forfaitaire obligatoire
PFU	Prélèvement forfaitaire unique
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petites et moyennes entreprises
PPRF	Produit de placement à revenu fixe
PS	Prélèvements sociaux
PV	Plus-value
PVM	Plus-value mobilière
RAS	Retenue à la source
R & D	Recherche et développement
RCM	Revenus de capitaux mobiliers
RFR	Revenu fiscal de référence
RMI	Revenu minimal d'insertion
RPPM	Revenus et profits du patrimoine mobilier
SA	Société anonyme
SARL	Société à responsabilité limitée
SAS	Société par actions simplifiée
SCA	Société en commandite par actions
SCS	Société en commandite simple
SNC	Société en nom collectif
TF	Taxe foncière
TFB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TTF	Taxe sur les transactions financières
TS	Taxe sur les salaires
UC	Unité de consommation
UE	Union européenne

Directeur de la publication
Gilles de Margerie, commissaire général
Directeur de la rédaction
Cédric Audenis, commissaire général adjoint
Secrétaires de rédaction
Olivier de Broca, Sylvie Chasseloup
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

france-strategie

FranceStrategie

@FranceStrategie_

StrategieGouv

Les opinions exprimées dans ce rapport engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

FRANCE STRATÉGIE

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
France Stratégie

France Stratégie est un organisme d'études et de prospective, d'évaluation des politiques publiques et de propositions placé auprès du Premier ministre. Lieu de débat et de concertation, France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions. Elle donne à ses travaux une perspective européenne et internationale et prend en compte leur dimension territoriale.

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 – TÉL. 01 42 75 60 00