



HAL
open science

Le plafonnement de l'impôt sur la fortune

Laurent Bach, Antoine Bozio, Arthur Guillouzouic, Clément Malgouyres

► **To cite this version:**

Laurent Bach, Antoine Bozio, Arthur Guillouzouic, Clément Malgouyres. Le plafonnement de l'impôt sur la fortune. Rapport IPP n°46, Institut des politiques publiques (IPP). 2023, 87 p. halshs-04439388

HAL Id: halshs-04439388

<https://shs.hal.science/halshs-04439388>

Submitted on 5 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Institut des
Politiques Publiques

RAPPORT IPP n°46 – Octobre 2023

Le plafonnement de l'impôt sur la fortune

Laurent BACH
Antoine BOZIO
Arthur GUILLOUZOUIC
Clément MALGOUYRES

A large, semi-transparent version of the IPP logo is positioned in the bottom right corner of the page. It features the lowercase letters 'ipp' in a dark teal color, enclosed within two lighter teal curved lines that form a partial circle above and below the text.

ipp



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par l'École d'économie de Paris (PSE) et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES) avec le soutien de l'ANR au titre du programme Investissements d'avenir. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

www.ipp.eu





RAPPORT IPP N° 46 - Octobre 2023

Le plafonnement de l'impôt sur la fortune

Laurent BACH
Antoine BOZIO
Arthur GUILLOUZOUIC
Clément MALGOUYRES

LES AUTEURS DU RAPPORT

Laurent Bach est professeur associé de finance à l'ESSEC Business School et directeur du programme Entreprises à l'Institut des politiques publiques (IPP). Ses travaux de recherche sont principalement consacrés à l'analyse quantitative des politiques publiques. Il est spécialiste de finance d'entreprise et des ménages.

Page personnelle : <https://sites.google.com/site/laurentbach/>

Antoine Bozio est maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), chercheur associé à l'École d'économie de Paris (PSE) et directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP). Ses travaux de recherche concernent en particulier le système de retraite et la fiscalité.

Page personnelle : <https://www.parisschoolofeconomics.com/bozio-antoine/fr/>

Arthur Guillouzouic est économiste à l'Institut des politiques publiques (IPP). Ancien élève de l'École normale supérieure de Cachan et titulaire d'un doctorat en sciences économiques de Sciences Po, ses recherches se situent dans les champs de l'économie publique et de l'économie de l'innovation.

Page personnelle : <https://arthurguileco.wixsite.com/aguillouzouiclecorff>

Clément Malgouyres est économiste à l'Institut des politiques publiques (IPP) et chercheur associé à l'École d'économie de Paris (PSE). Il s'intéresse à des questions empiriques en économie publique, économie internationale et économie du travail. Ses travaux récents portent sur la fiscalité des entreprises et l'évaluation quantitative des politiques publiques.

Page personnelle : <https://sites.google.com/site/clementmalgouyres>

REMERCIEMENTS

Ce travail a été rendu possible grâce à la mise à disposition de données administratives d'une très grande richesse par les services de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), bureau « Études et statistiques en matière fiscale » (GF 3C), dont nous remercions tout particulièrement Denis Boissault et Gérard Forgeot. Nous remercions également vivement le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) pour son appui dans l'accès à ces données administratives d'une grande richesse.

Nous remercions évidemment France Stratégie, qui a financé cette étude dans le cadre du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, et les retours précieux que nous ont fait les équipes de France Stratégie et les membres du comité, notamment Cédric Audenis, Clément Dherbécourt, Agathe Eupherte, Pauline Givord, Camille Landais, Étienne Lehmann, Florence Mouradian, et Aurélie Sotura.

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Cette étude a été commanditée par le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, sous l'égide de France Stratégie, afin de mieux comprendre le mécanisme du plafonnement de l'impôt sur la fortune (ISF-IFI).

Données mobilisées

- Cette étude se distingue par la mobilisation de données administratives exhaustives d'imposition sur la fortune et sur le revenu, rendues accessibles depuis peu aux chercheurs grâce aux équipes de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), du Centre d'accès sécurisé aux données (CASD).
- Il s'agit en particulier d'une utilisation de l'appariement entre les fichiers d'impôt sur le revenu (dits « POTE”) et les déclarations d'ISF. Cette confrontation permet en particulier d'identifier des ménages non plafonnés mais partageant de nombreuses caractéristiques avec les plafonnés, ce que les données de déclarations ISF ne permettaient pas de faire à elles seules.

Les caractéristiques des ménages plafonnés

- Par construction, les ménages plafonnés ont de hauts patrimoines et de bas revenus par rapport au reste de la population des ménages qui paient l'ISF, néanmoins leurs caractéristiques sont par ailleurs très similaires, à ceci près que les ménages plafonnés disposent de patrimoines plus importants que la

moyenne des redevables à l'ISF.

- Alors que le mécanisme du plafonnement avait pour but de soulager les contribuables au patrimoine illiquide, il s'avère que les patrimoines des plafonnés sont légèrement plus liquides que ceux des non-plafonnés, et ce y compris conditionnellement à un niveau de patrimoine donné. En particulier, les ménages plafonnés disposent de quantités très importantes d'assurance-vie. En outre, les entrepreneurs ne sont ni plus ni moins représentés dans la population des ménages plafonnés.
- Une conséquence est que le niveau de couverture par du patrimoine liquide de l'ISF à payer avant application du plafonnement est très élevé et similaire entre plafonnés et non-plafonnés.

Les conséquences pour les ménages de la suppression du plafonnement pour l'année 2012

- En 2012, à la suite de l'arrivée du président Hollande, une contribution exceptionnelle sur la fortune (CEF) est mise en place pour laquelle aucun mécanisme de plafonnement n'est prévu. L'absence de plafonnement conduit à un doublement de l'ISF à payer pour ceux qui auraient autrement été plafonnés.
- On compare les ménages qui auraient dû être plafonnés en 2012 compte tenu de leurs revenus des années précédentes (groupe « traité ») avec les ménages qui n'auraient de toute façon pas été plafonnés (groupe « contrôle »).
- On n'observe pas que les ménages qui ont fait face à une très forte charge d'impôt indépendamment de leurs revenus reportés les années précédant 2012 ont cherché à générer plus de revenu disponible en 2012 pour payer l'ISF. Ceci est confirmé y compris parmi les ménages dont la charge d'ISF représentait plus de deux fois le revenu des années précédentes.

Les conséquences pour les ménages auparavant plafonnés de la conversion de l'ISF en IFI

- En 2017, l'ISF est converti en IFI et, pour la très grande majorité des ménages auparavant plafonnés, l'allègement de la base taxable à l'ISF a pour conséquence de rendre moins saillant le plafonnement pour les ménages.
- On compare les ménages qui auraient dû être plafonnés après 2017 en l'absence d'IFI compte tenu de leurs revenus et patrimoines des années précédentes (groupe « traité ») avec les ménages qui n'auraient probablement pas été plafonnés (groupe « contrôle »).
- Nous estimons que la suppression du plafonnement a eu pour conséquence de plus que doubler le RFR reporté par les ménages traités après 2017. Cette hausse se voit particulièrement pour des catégories de revenus faciles à arbitrer telles que les sorties de véhicules d'épargne (assurance-vie notamment), les dividendes, et les plus-values mobilières.
- Ce très fort effet causal du plafonnement sur le RFR que nous estimons suggère que le coût budgétaire de cette mesure est en réalité deux fois plus important que le coût statique de 1,1 milliards d'euros jusque là mis en exergue. Il implique aussi que la suppression du plafonnement pour la grande majorité des contribuables a engendré par elle-même des recettes supplémentaires de PFU et de CEHR de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros.

SOMMAIRE

Remerciements	1
Synthèse des résultats	5
Introduction	9
1 Analyse descriptive des ménages plafonnés	15
1.1 Description de la population des foyers plafonnés	15
1.1.1 Importance du plafonnement	15
1.1.2 Distribution des patrimoines, revenus et impôts	16
1.2 Composition du patrimoine des ménages plafonnés et non-plafonnés	19
1.2.1 Catégories de patrimoine	19
1.2.2 Composition	21
1.3 Persistance du statut de plafonnement	27
2 Impact sur les ménages plafonnés de l'annulation de 2012	31
2.1 Introduction	31
2.2 Identification de l'impact de la CEF	32
2.3 Première étape : effet de l'annulation du plafonnement sur la charge d'ISF	36
2.4 Seconde étape : effet de l'annulation du plafonnement sur les revenus	40
3 Réactions des ménages plafonnés à la transformation de l'ISF en IFI	53
3.1 Introduction	53
3.2 Approche empirique	54
3.3 Statistiques descriptives	58
3.4 Principaux résultats	59
3.4.1 Première étape : effet sur la probabilité d'être plafonné	60
3.4.2 Réaction du revenu total	62
3.4.3 Réaction des dividendes	65
3.4.4 Réaction des revenus d'assurance-vie réalisés	67
3.4.5 Réaction des salaires et pensions	70

3.4.6	Réaction des plus-values mobilières	71
3.4.7	Réaction des revenus fonciers	73
3.4.8	Réaction des autres catégories de revenus	74
3.4.9	Considérations budgétaires	75
	Conclusion	79
	Références	81
	Liste des tableaux	83
	Liste des figures	85

INTRODUCTION

Contexte de l'étude

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) a été en place entre 1988 et 2017, avant d'être transformé en 2018 en impôt sur la fortune immobilière (IFI). La vocation initiale de cet impôt sur le patrimoine des ménages est principalement redistributive, car il est le seul impôt sur le stock de capital à la fois progressif et assis sur une définition large de la richesse, incluant actifs immobiliers et mobiliers et soustrayant les dettes du ménage. Il a aussi une dimension symbolique importante car c'est un impôt déclaratif auquel seule une minorité de riches contribuables est assujettie (environ 358,000 foyers déclarants en 2017), tandis que l'autre impôt progressif, l'impôt sur le revenu, touche une portion beaucoup plus grande de la population française (17 millions de foyers redevables sur les 38 millions de déclarants en 2017).

Depuis la création de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF) en 1982, les modalités d'imposition du stock de capital des ménages ont beaucoup évolué. Si le barème de l'ISF est resté relativement stable, une dimension qui a beaucoup varié et a pu faire varier l'imposition effective de certains foyers dans des dimensions très importantes est le plafonnement de cet impôt lorsque la somme de certains impôts était jugée démesurée eu égard au revenu taxable des foyers. Dans ce rapport, nous nous attachons à décrire la situation des foyers fiscaux assujettis à l'ISF qui bénéficient de son plafonnement et à estimer leurs réactions aux diverses réformes

de l'ISF.

Les mécanismes de plafonnement

Nous reprenons ici très largement la description réalisée dans le rapport IPP n° 36 (Bach et al., 2021a).

Le plafonnement de l'ISF.

À la création de l'ISF en 1989, un mécanisme de plafonnement de l'impôt est introduit par le législateur, parfois appelé « plafonnement Rocard ». Il consiste à limiter le montant d'ISF, dès lors que la somme de l'ISF, de l'impôt sur le revenu (IR) et des prélèvements libératoires de l'IR atteint 70 % des revenus nets imposables du contribuable¹. Cette disposition bénéficie particulièrement aux redevables qui peuvent facilement réduire leurs revenus imposables sans réduction effective du niveau de vie. En 1991, le plafonnement est augmenté à 85 % des revenus². La mise en place des prélèvements sociaux (CSG, CRDS), ainsi que de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) a amené à la prise en compte de ces impôts dans le calcul du plafonnement (Instr. 1er juin 1999, BOI 7S-6-99, n°17).

Le principe d'un plafonnement de l'ISF a ainsi été maintenu depuis 1989, à l'exception de l'année 2012. En effet, le plafonnement est d'abord supprimé par la réforme de l'ISF de 2011, introduite par le gouvernement Fillon dans la loi de finances rectificative pour 2011. La réforme visait à baisser fortement les taux d'imposition de l'ISF et la suppression du plafonnement est ainsi acceptée par le Conseil Constitutionnel³. En 2012, le gouvernement Ayrault a mis en place, en sus

1. Le VII de l'article 26 de la loi 88-1149 du 23 décembre 1988 définit le mécanisme du plafonnement.

2. Plafonnement dit « Bérégovoy », dont la modification est actée par l'article 16 de la loi de finances pour 1991, loi 90-1168 du 29/12/1990.

3. L'article 1 de la loi 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 modifie l'ISF en réduisant le nombre de tranches et les taux appliqués (0,25% pour la tranche inférieure à 3 millions d'euros, et 0,50% au-dessus), tout en supprimant le principe du plafonnement. La décision

de l'impôt sur la fortune réformé par cette loi de 2011 et mis en place mi-2012, une contribution exceptionnelle sur la fortune (CEF) avec l'objectif de revenir sur la réforme de 2011. Le barème est celui de l'ISF 2011, mais aucun dispositif de plafonnement n'est prévu⁴. Le nouvel ISF mis en place à partir de 2013 réintroduit par contre le mécanisme de plafonnement dans la limite de 75 % des revenus.

Le plafonnement du plafonnement.

En 1996, parce que le plafonnement touche principalement un faible nombre de contribuables très fortunés et entraîne une forte baisse du rendement de l'ISF, le gouvernement Juppé limite l'effet du plafonnement⁵. La réduction d'ISF causée par le plafonnement est limitée à 50 % du paiement d'ISF initialement exigible, ou, à l'impôt exigible pour un patrimoine à la limite supérieure de la troisième tranche du barème de l'ISF. C'est le « plafonnement du plafonnement », qui reste en place jusqu'en 2011.

Le bouclier fiscal.

Un troisième mécanisme générique de réduction des impôts assis sur le stock de capital est institué en 2006 par le gouvernement Villepin sous le nom de « bouclier fiscal »⁶. Ce mécanisme applique le principe du plafonnement à un nouvel

du conseil constitutionnel 2011-638 DC du 28 juillet 2011 a validé la conformité à la Constitution de l'absence de mécanisme de plafonnement.

4. La CEF est instaurée par l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 2012, loi 2012-958 du 16 août 2012. L'absence de plafonnement est jugée conforme par le conseil constitutionnel par son caractère exceptionnel (Décision 2012-654 DC du 9 août 2012).

5. Le IV de l'article 6 de la loi de finances pour 1996, loi 95-1346 du 30 décembre 1995, introduit la limite au plafonnement : « Cette réduction ne peut excéder une somme égale à 50 p. 100 du montant de cotisation résultant de l'application de l'article 885 V ou, s'il est supérieur, le montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite supérieure de la troisième tranche du tarif fixé à l'article 885 U. ». Cette condition n'est susceptible de réduire le plafonnement que pour les contribuables dont le patrimoine dépasse la limite supérieure de la troisième tranche, soit 14,880 millions de francs en 1996.

6. Le bouclier fiscal est mis en place par l'article 74 de la loi de finances pour 2006, loi 2005-1719 du 30 décembre 2005.

ensemble d'impôts directs : ISF, IR, taxe foncière et taxe d'habitation⁷. Le taux plafonné en 2006 est fixé à 60 % des revenus (contre 85 % pour le plafonnement ISF), et aucun dispositif d'impôt minimum similaire au mécanisme de « plafonnement du plafonnement » n'est prévu. Le dispositif est renforcé en 2008 par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) avec un abaissement du plafonnement à 50 % des revenus, et l'inclusion de la CSG et de la CRDS dans les impôts directs plafonnés. Certaines lourdeurs administratives de ce dispositif ne sont levées qu'à partir de 2009, et ce n'est donc qu'à cette date que le bouclier fiscal devient véritablement un outil important de réduction des impôts sur le capital. Par ailleurs, le bouclier fiscal fait l'objet de vifs débats depuis sa mise en place et est finalement abrogé en 2011. Il n'aura donc été significatif que lors des années 2009, 2010 et 2011.

Justifications et critiques du mécanisme du plafonnement

La littérature théorique sur le sujet de l'impôt sur le stock de capital (Allais, 1977; Piketty, 2013) identifie traditionnellement un arbitrage entre assurance, incitations, et capacité contributive. D'une part, un impôt sur le stock de capital, parce qu'il ne dépend pas du rendement courant du capital, s'apparente à une forme de paiement d'intérêt qui augmente le risque supporté par le contribuable sur ses revenus du capital après taxes. D'autre part, précisément parce que le montant de l'impôt sur la fortune ne dépend pas de la façon dont cette fortune est investie et de l'hétérogénéité de rendement qui en résulte, l'impôt sur le stock de capital encourage les propriétaires qui font le mieux fructifier leur portefeuille (Güvener et al., 2023). Par ailleurs, il n'est parfois tout simplement pas possible d'observer le

7. L'ISF inclus au numérateur pour le bouclier fiscal s'entend après plafonnement, mécanisme qui ne disparaît pas avec le bouclier fiscal.

revenu issu du capital, du fait de la nature du capital en question (l'immobilier du propriétaire-occupant notamment) ou de dispositifs d'obfuscation, ce qui justifie de taxer le stock lorsqu'il suggère une capacité contributive non identifiée dans les revenus observables.

L'argument « assurantiel » donne une justification au plafonnement, puisque ce dernier réduit le risque d'avoir à payer une lourde charge d'ISF lorsque le rendement du capital s'avère bas et donc réduit la part de risque supplémentaire causée par l'ISF. Mais, dans le même temps, l'argument d'incitation suggère que ce sont précisément les ménages qui n'arrivent pas à générer du revenu malgré une fortune élevée qui justifient l'existence de l'ISF. Surtout, l'argument de la capacité contributive suggère que c'est justement lorsque les revenus apparents sont bas qu'il faut taxer le stock observable de capital. La puissance de ce dernier argument est particulièrement forte s'il s'avère que les bénéficiaires du plafonnement font partie des plus grandes fortunes du pays⁸, à la fois pour des raisons d'équité mais aussi de rendement : comme établi suivant le premier rapport du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital grâce à des sources gouvernementales, le coût statique du mécanisme du plafonnement se situait à 1,142 milliards d'euros en 2016.

Cet ensemble théorique « classique » ne donne donc pas de justification solide à l'existence d'un plafonnement, et il ne permet notamment pas de comprendre la justification apportée par les juristes qui est d'empêcher que l'ISF ne soit « confiscatoire ». Cet adjectif suggère qu'en l'absence de liquidités, l'ISF force les propriétaires à se défaire de leur capital dans des proportions importantes. La réalisation de certains actifs pour régler l'impôt ne pose pas problème si les actifs dont il s'agit sont hautement divisibles et si leur valeur de marché reflète fidèlement les bénéfices tirés de ces actifs par le propriétaire, autrement dit si ces actifs sont li-

8. En témoigne l'écho reçu par les révélations du Canard Enchaîné sur l'identité des plus gros bénéficiaires du plafonnement en 2015 : <https://www.lejdd.fr/Economie/Les-50-fortunes-qui-beneficient-des-meilleurs-abattements-sur-l-ISF-789445>

guides. Dans le cas contraire, le paiement de l'ISF est susceptible d'engendrer de véritables ventes forcées engendrant d'importantes pertes sèches. A notre connaissance, seuls les récents travaux de Loutzenhiser et Mann (2021) discutent de cette question de la liquidité, malgré son aspect central dans les discussions juridiques sur ce sujet.

Pour mieux comprendre la puissance du mécanisme de liquidité, une analogie peut être utilement réalisée avec la situation des entreprises en situation de détresse financière. La littérature en finance d'entreprise a en effet bien établi théoriquement (Shleifer et Vishny, 1992) et empiriquement (Pulvino, 1998) qu'une obligation de paiement fixe d'intérêts est susceptible de forcer une entreprise à vendre des actifs qu'elle seule valorise au mieux, voire à se mettre en état de liquidation alors que la nature de l'entreprise est fondamentalement saine. Dans le cas d'un ménage, l'ISF est donc susceptible, suivant cet argument, de mener à des ventes démesurément importantes par rapport aux montants d'impôt demandés lorsque le contribuable dispose de peu de revenus et les actifs taxés sont peu divisibles et difficilement redéployables vers d'autres usages. Le cas des « millionnaires » de l'île de Ré peut s'apparenter à cette situation pour autant que le paiement de l'ISF force en l'absence de plafonnement certains habitants de l'île à vendre des biens peu liquides, notamment leur résidence⁹.

Ce parcours théorique suggère donc qu'il faut poser plusieurs questions pour comprendre la nécessité du plafonnement. Les ménages plafonnés disposent-ils de trop peu de liquidités pour payer l'impôt? Les revenus des ménages plafonnés sont-ils aussi bas que leurs déclarations de revenu le laissent paraître? L'ISF force-t-il les ménages ciblés par le dispositif à vendre des actifs lorsque le plafonnement disparaît? Ce sont toutes ces questions que nous posons dans la suite de ce rapport.

9. L'éventualité de devoir vendre un bien pour payer l'ISF est souvent mentionnée dans les articles sur le sujet de l'ISF : https://www.liberation.fr/societe/2005/04/05/re-ile-de-millionnaires-sans-le-sou_515301

CHAPITRE 1

ANALYSE DESCRIPTIVE DES MÉNAGES

PLAFONNÉS

Ce chapitre s'attache à décrire les caractéristiques des ménages plafonnés. Il vise en particulier à comprendre leur position dans la distribution des patrimoines, et à comparer la composition du patrimoine des ménages plafonnés, pour différents niveaux de patrimoine. Ceci permettra de comprendre dans quelle mesure l'illiquidité et l'indivisibilité éventuelle du patrimoine des ménages plafonnés constituaient une justification pertinente pour le maintien de ce dispositif.

1.1 Description de la population des foyers plafonnés

1.1.1 Importance du plafonnement

Le tableau 1.1 permet d'apprécier l'importance quantitative du plafonnement sur l'ensemble de la population redevable de l'ISF en 2017, ainsi qu'à différents niveaux de patrimoine. On observe ainsi qu'environ 3 % des foyers redevables bénéficient du plafonnement, mais que ceux-ci représentent en agrégé 13,3 % de

l'assiette de l'impôt et 30 % des recettes sans l'existence du plafonnement (cette part se réduisant à environ 12 % après application du plafonnement).

Cette différence très importante entre la part de foyers plafonnés et la part de l'impôt total dont ils devraient s'acquitter sans le mécanisme du plafonnement suggère que ces foyers sont en moyenne situés très haut dans la distribution des patrimoines. On constate en effet qu'environ 57 % des foyers ayant un patrimoine compris entre 10 et 50 millions d'euros bénéficient du plafonnement, et que cette part s'élève à 72,5 % parmi les patrimoines supérieurs à 50 millions d'euros, la part de l'impôt théorique affecté par le plafonnement dans cette tranche atteignant ainsi plus de 80 %¹. La contrepartie de cette forte concentration du plafonnement en haut de la distribution des patrimoines est que ce phénomène est relativement rare pour les patrimoines inférieurs à 2,57 millions d'euros (seuil à partir duquel les foyers remplissent une déclaration détaillée de patrimoine, et population que nous excluons de notre étude faute de détails sur leur patrimoine). Ainsi, entre 1,3 et 2,57 millions d'euros, seuls 0,57 % des foyers sont plafonnés, représentant ainsi 13 % des foyers plafonnés alors qu'ils représentent 72 % des redevables.

On peut également noter, dans la dernière colonne du tableau 1.1, la très forte concentration du patrimoine détenu sous forme d'assurance-vie parmi les ménages plafonnés. Au-delà de 50 millions d'euros de patrimoine, les plafonnés détiennent ainsi 64 % du total de patrimoine, mais près de 84 % de l'assurance-vie. Au total, la part des plafonnés dans la détention d'assurance-vie est trois fois supérieure (38 %) à la part du patrimoine qu'ils détiennent (13,3 %).

1.1.2 Distribution des patrimoines, revenus et impôts

Le tableau 1.2 présente des statistiques descriptives (moyenne, écart-type, médiane, quartiles) pour la population des redevables ISF ayant rempli une décl-

1. Il est à noter que, comme dans tout le reste de ce rapport, ces chiffres n'incluent pas les quelques dizaines de ménages dont le patrimoine imposable dépasse 200 millions d'euros, pour des raisons de données manquantes.

TABLEAU 1.1 – Part représentée par les foyers plafonnés du nombre de foyers redevables, montants d’impôt et de patrimoine par tranche de patrimoine

	Nombre total de foyers	Part (en %) des foyers	Part des plafonnés (en %) dans le montant de :			
			Patrimoine	ISF pré-plaf.	ISF post-plaf.	Assurance-vie
Ensemble des redevables	356229	3.17	13.30	29.65	11.96	38.13
Pat. compris entre 1,3 et 2,57 M€	257729	0.57	0.61	0.77	0.22	n/a
Pat. compris entre 2,57 et 10 M€	91426	6.25	8.77	12.97	6.88	14.85
Pat. compris entre 10 et 50 M€	6639	56.95	62.17	65.34	38.73	73.28
Pat. supérieur à 50 M€	437	72.54	64.14	80.94	41.39	83.80

NOTES : Ce tableau contient le nombre total de foyers fiscaux redevables de l’ISF dans chaque tranche de patrimoine taxable, et la part représentée par les foyers plafonnés du nombre de foyers redevables, de l’assiette de l’ISF, des montants pré et post plafonnement d’ISF dû, et des détentions d’assurance-vie.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

ration détaillée pour l’année d’imposition 2017 (avec pour référence les revenus perçus en 2016), selon leur statut de plafonnement à l’ISF. Devoir remplir une déclaration détaillée signale un niveau de patrimoine important (plus de 2,57 millions d’euros) et nos comparaisons entre plafonnés et non-plafonnés sont donc naturellement conditionnées à la détention d’un patrimoine taxable situant le contribuable parmi les 3% les plus aisés de la population.

Le tableau possède quatre sous-sections : il montre des caractéristiques primaires des foyers, des valeurs de patrimoine selon différentes catégories, des valeurs de revenus, et des valeurs et taux d’imposition. Plusieurs constats émergent de ce tableau. En premier lieu, la composition des foyers est très similaire selon qu’ils sont plafonnés ou non : les foyers contiennent en moyenne autour de deux parts fiscales, et le déclarant a un âge médian de 69 ans chez les non-plafonnés et de 68 ans chez les plafonnés. En matière de patrimoine taxable, les ménages plafonnés sont nettement plus riches que les non-plafonnés : le patrimoine moyen des plafonnés dépasse 13 millions d’euros, tandis qu’il atteint environ 4,7 millions dans la population des non-plafonnés. Cette supériorité du niveau de patrimoine des ménages plafonnés se reflète dans l’ensemble des catégories de patrimoine. La différence est maximale pour la catégorie de l’assurance-vie, puisque son mon-

tant moyen est environ 6 fois supérieur pour les plafonnés (3 millions d'euros). En matière de revenus, le constat est inversé : les foyers plafonnés ont des revenus sensiblement plus faibles que les autres. Ainsi, le revenu fiscal de référence (RFR) du foyer non-plafonné moyen est légèrement supérieur à 300 000 €, alors qu'il n'atteint que 130 000 € chez les foyers plafonnés. À nouveau, cette supériorité du revenu des non-plafonnés est visible pour l'ensemble des catégories de revenus et à tous les niveaux de la distribution. Les impôts attachés au revenu des ménages (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux) sont logiquement supérieurs pour les ménages non-plafonnés, mais les taux effectifs de ces impôts (c'est-à-dire la somme de ces impôts rapportée au RFR) sont du même ordre de grandeur pour ces deux catégories. Le taux d'ISF sur le RFR avant application du plafonnement est, en revanche, considérablement plus élevé pour les foyers plafonnés. En effet, l'ISF pré-plafonnement dû représente près de 3 fois le RFR en moyenne, et 1,3 fois le RFR pour le foyer plafonné médian. L'application du plafonnement ramène néanmoins les taux effectifs des ménages plafonnés proches du niveau maximal : pour le foyer médian, les impôts attachés au revenu représentent 28 % du RFR, auxquels s'ajoute un taux de 53,4 % d'ISF, le total atteignant ainsi 81 % d'imposition, soit un taux proche des 75 % auquel s'applique le plafonnement. Pour les foyers non-plafonnés, le taux médian est d'environ 45 %.

TABLEAU 1.2 – Statistiques descriptives sur l'échantillon selon leur statut de plafonnement, pour l'année 2017

	Non-plafonnés					Plafonnés				
	Moyenne	Ecart-type	Médiane	1er quartile	3e quartile	Moyenne	Ecart-type	Médiane	1er quartile	3e quartile
Nombre de parts fiscales	2.076	0.716	2	1.250	3	1.874	0.726	2	1	2.750
Âge du déclarant	69.28	12.97	69	52	87	67.63	14.76	68	49	87
Pat. taxable (pré-abattements), k€	4727.3	10792.9	3749.2	2836.3	7018.9	13929.1	22400.6	8760.9	3670.6	26625.2
Pat. taxable (post-abattements), k€	4473.1	5482.1	3536.1	2699.9	6662.6	13281.8	16014.0	8494.2	3509.1	26091.3
Valeur rés. princ., k€	681.8	720.1	505.7	0	1456.8	978.1	1312.2	630	0	2200
Valeur autres biens immo., k€	1217.2	1585.7	850	9.500	2664.8	1736.5	2887.9	820	0	4313.3
Valeur liquidités, k€	1196.5	2137.5	664.4	19.70	2763.0	4677.1	8670.1	2067.6	62.92	11392.3
...dont assurance-vie, k€	557.3	1646.1	0	0	1796.1	3191.6	7432.6	208.0	0	8868.4
Valeur titres cotés, k€	1243.0	2754.7	616.9	0	2941.7	4191.6	9774.1	1138.6	0	10367.7
Valeur titres avec contrôle, k€	328.9	9869.0	0	0	305.4	1393.6	15398.5	0	0	1630.9
Valeur autres biens mobiliers, k€	434.0	1239.3	59.93	5	1428.9	1810.7	6124.6	108.4	7	4792.8
Dette, k€	-374.1	1966.2	-108.2	-834.9	-26.54	-858.5	2754.3	-153.6	-2094.9	-18.17
Revenu fiscal de réf.	311399.6	1065248.4	138642	51483	531539	130812.0	520468.5	60221.5	6921	282361
Bénéf. indus. & com.	4787.3	56421.0	0	0	3481.6	2357.6	79979.0	0	0	668
Bénéf. non-com.	12350.4	89818.7	0	0	0	2087.4	95721.9	0	0	0
Plus-values	60387.7	814896.1	0	0	12248	10118.0	453404.3	0	0	5980
Revenus du capital	164533.1	921228.9	53153	5284	258121	89839.1	497527.6	23396.5	354	204121
Revenus fonciers	43250.8	84978.8	15298	0	117026	37694.5	129828.0	1322	0	85275
Impôt sur le revenu	79973.3	344751.0	23967	2218	146319	32486.5	190253.6	5637.5	261	72149
Prélèvements sociaux	35979.6	145923.8	16515.4	6352.4	58403.1	18667.7	79830.5	7937.1	1984.1	38659.5
ISF avant plafonnement	25820.9	48803.1	17105	1880.5	48402.5	153416.6	236145.8	78689	20515	338800
ISF après plaf.	25820.9	48803.1	17105	1880.5	48402.5	49482.9	72534.8	30590	902	107364
IR / RFR	0.201	0.132	0.190	0.0289	0.380	0.178	0.164	0.129	0.0119	0.442
Prél. soc. / RFR	0.132	0.0772	0.126	0.0839	0.165	0.219	0.217	0.151	0.0929	0.406
ISF avant plaf. / RFR	0.166	0.147	0.129	0.00794	0.391	3.724	6.637	1.279	0.519	8.957
ISF après plaf. / RFR	0.166	0.147	0.129	0.00794	0.391	0.565	0.350	0.534	0.165	0.956
Observations			91290					9817		

NOTES : Ce tableau contient des statistiques descriptives sur les caractéristiques démographiques, la composition du patrimoine, du revenu et des impôts des ménages, pour l'année d'imposition 2017, selon qu'ils bénéficiaient ou non du plafonnement de l'ISF.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

1.2 Composition du patrimoine des ménages plafonnés et non-plafonnés

1.2.1 Catégories de patrimoine

Pour cet exercice, nous nous concentrons sur l'année de déclaration de l'ISF 2017, c'est-à-dire l'année la plus récente à laquelle cette imposition a été en vigueur. Afin de disposer de l'information détaillée sur la composition du patrimoine, nous nous restreignons dans notre analyse à l'échantillon des redevables ayant rempli

une déclaration détaillée, et disposant donc d'un patrimoine taxable supérieur à 2,57 millions d'euros. Il convient en outre de noter que nous considérons le patrimoine brut de toutes les réductions, et non la base imposable telle que déclarée en case HI (par exemple, nous considérons la valeur totale de la résidence principale, et non sa valeur après abattement). Nous procédons à une division du patrimoine selon les catégories suivantes.

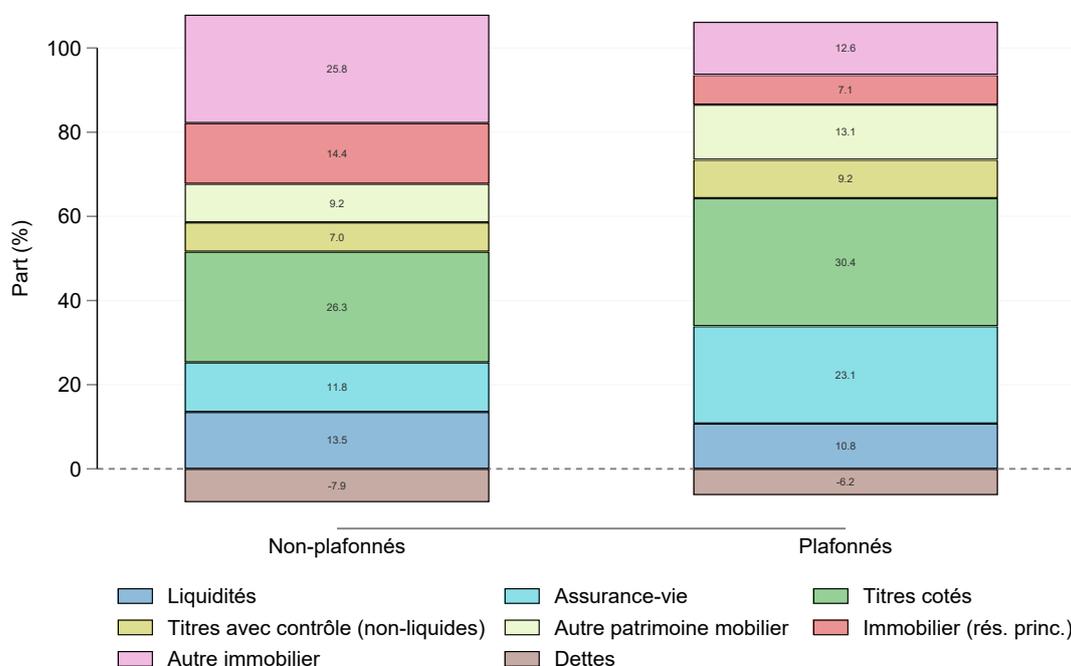
- **Liquidités** : Cette catégorie inclut les éléments déclarés dans la case CF (« liquidités »), ainsi que dans la case CO (« assurance-vie »).
- **Titres cotés** : Cette catégorie inclut les éléments déclarés dans la case CE (« Autres valeurs mobilières »)
- **Titres avec contrôle (non-liquides)** : Cette catégorie inclut les éléments aux cases CL, CB, CD, CJ, CH et CI, c'est-à-dire l'ensemble des parts et droits sociaux détenues dans des entreprises par des individus y exerçant une fonction, étant signataires d'un pacte Dutreil, etc. Ils sont ici par hypothèse supposés non-liquides, soit parce qu'ils sont attachés à une fonction du détenteur au sein de l'entreprise soit parce qu'ils font éventuellement l'objet d'un pacte de conservation.
- **Autre patrimoine mobilier** : Cette catégorie inclut tous les autres éléments du patrimoine mobilier, c'est-à-dire la case CG nette de la case CO (les « autres biens meubles » hors assurance-vie), la case EF (« forfait mobilier »), et la case CK.
- **Immobilier (rés. princ)** : Cette catégorie contient uniquement la case AB, brute de l'abattement sur les résidences principales.
- **Autre immobilier** : Cette catégorie contient les résidences secondaires (case AC), ainsi que l'ensemble des biens immobiliers non bâtis et autres biens ruraux (cases BC, BC, BH, BK).
- **Dettes** : Cette case contient le passif déclaré à la case GH.

1.2.2 Composition

La figure 1.1 présente la part de chacune des catégories décrites ci-dessus dans le patrimoine des non-plafonnés et des plafonnés déclarant un patrimoine supérieur à 2,57 millions d’euros en 2017. Plusieurs constats émergent de cette figure. D’une part, l’immobilier représente un poids plus important chez les non-plafonnés que chez les plafonnés : il atteint en effet une part totale proche de 40 % chez les non-plafonnés, contre seulement 20 % chez les plafonnés. Au sein du patrimoine mobilier, une grande partie de l’actif des plafonnés est en réalité très liquide. Ainsi, les liquidités représentent environ 34 % du patrimoine des plafonnés contre 25 % de celui des non-plafonnés, et les titres cotés représentent également une part supérieure, avec 30 % chez les plafonnés contre 26 % chez les non-plafonnés. Cette conclusion peut apparaître surprenante. D’une part, on pourrait s’attendre à ce que le patrimoine mobilier liquide génère du revenu (même si l’assurance-vie échappe à cette logique puisque les revenus ne sont réalisés qu’à la liquidation). D’autre part, l’idée que le plafonnement bénéficie à des foyers au patrimoine peu liquide et difficilement divisible semble ici largement remise en cause. Néanmoins, d’importants effets de composition pourraient être à l’œuvre, et biaiser cette conclusion. Notamment, des différences dans le niveau de patrimoine total entre plafonnés et non-plafonnés pourraient être la source de cette différence dans la composition des patrimoines, plutôt que le statut de plafonné.

La figure 1.2 présente les parts que représentent d’une part les liquidités et d’autre part titres cotés chez les plafonnés et les non-plafonnés. La part des liquidités dans le patrimoine des plafonnés (ronds bleus) est supérieure pour l’ensemble des catégories de patrimoine à son équivalent chez les non-plafonnés (losanges rouges), et atteint même une différence considérable au sein des patrimoines supérieurs à 100 millions d’euros (près de 30 % contre 6 % environ chez les non-plafonnés). La part représentée par les titres cotés est relativement plus homogène

FIGURE 1.1 – Décomposition du patrimoine des foyers redevables de l'ISF, non-plafonnés et plafonnés

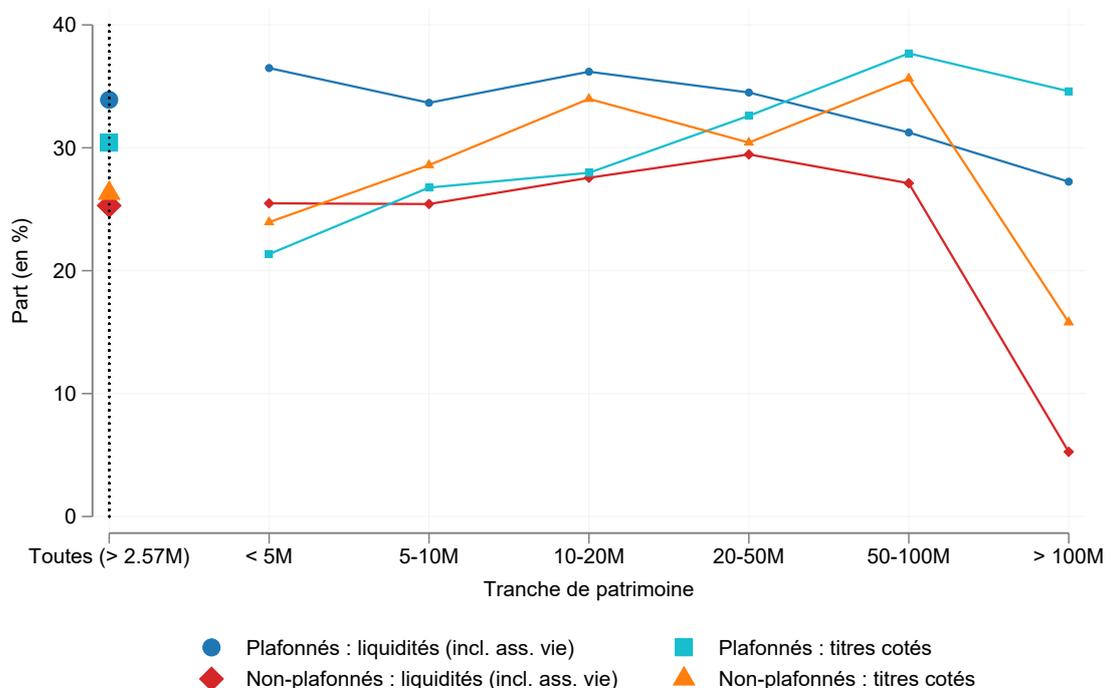


NOTES : Ce graphique décrit la composition du patrimoine taxable par catégorie d'actif, en distinguant les ménages bénéficiant et ne bénéficiant pas du plafonnement de l'ISF. Les valeurs sont exprimées en part du patrimoine taxable brut (les dettes sont donc représentées comme un actif de valeur négative).

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

entre les deux groupes. Pour les plafonnés (carrés bleu clair), cette part représente environ 22 % du patrimoine total en dessous de 5 millions d'euros de patrimoine, et se stabilise autour de 35 % au dessus de 50 millions d'euros de richesse. Cette part est assez similaire chez les non-plafonnés (triangles orange), à l'exception du fait que, comme pour les liquidités, elle chute considérablement dans la dernière catégorie de patrimoine où elle s'établit autour de 15 %. C'est donc véritablement cette catégorie des patrimoines de plus de 100 millions d'euros qui différencie les plafonnés et les non-plafonnés en termes de composition de leur patrimoine : la part des actifs liquides y demeure très élevée chez les plafonnés, là où elle baisse beaucoup en proportion chez les redevables non-plafonnés.

FIGURE 1.2 – Part des liquidités dans le patrimoine des foyers redevables de l’ISF, non-plafonnés et plafonnés, par tranche de patrimoine



NOTES : Ce graphique décrit, par tranche de patrimoine taxable, la part du patrimoine taxable total représentée par les liquidités (incluant l’assurance-vie, soit les cases CF et CO du formulaire 2725), et les titres cotés, selon que les ménages bénéficient ou non du plafonnement de l’ISF. Les ronds bleu foncé mesurent la part des liquidités pour les plafonnés, les losanges rouges cette part chez les non-plafonnés. Les carrés bleu clair mesurent la part des titres cotés chez les plafonnés, les triangles oranges cette part chez les non-plafonnés.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

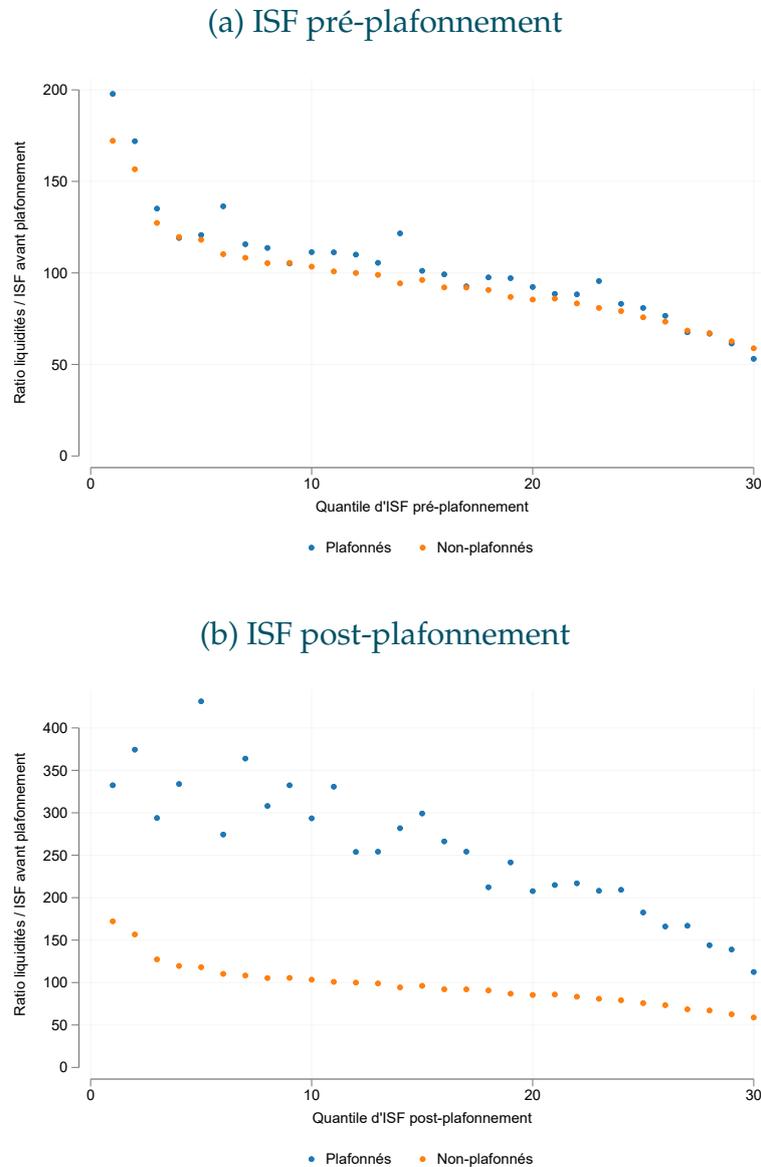
Dans la figure 1.3, nous adoptons une approche légèrement différente de celle des figures précédentes. Nous construisons le ratio des liquidités déclarées en 2017 sur le montant d’ISF dont sont redevables les foyers, avant et après l’application du plafonnement, selon qu’ils sont ou non plafonnés. Nous trions ensuite la population des foyers remplissant une déclaration complète d’ISF (c’est-à-dire au-dessus de 2,57 M €) selon le montant d’ISF qu’elles payent (respectivement avant et après l’application du plafonnement), et la découpons en 30 parties égales. Nous nous restreignons par ailleurs aux montants d’ISF (respectivement avant ou après plafonnement) supérieurs à 10 000 €, de manière à éviter des ratios extrêmement

élevés et difficilement interprétables.

Ce ratio est intuitif puisqu'il s'interprète comme le nombre d'années d'ISF que représentent les liquidités détenues par le foyer fiscal. Le panneau (a) présente ce ratio calculé avec l'ISF avant application du plafonnement. On observe d'une part que les niveaux sont très similaires entre foyers plafonnés et non-plafonnés, ce qui est naturel étant données les proportions relatives des liquidités montrées dans la figure 1.2. On constate également que la valeur de ce ratio atteint une valeur supérieure à 150 années d'ISF pré-plafonnement en bas de la distribution, et que cette valeur décroît pour atteindre environ 50 années en haut de la distribution. 2% seulement des ménages plafonnés ont un taux de couverture de l'ISF par leurs liquidités inférieur à un, et 10% ont un taux de couverture inférieur à 11. Le panneau (b) présente le même ratio, mais utilisant l'ISF post-plafonnement, c'est-à-dire l'ISF effectivement dû. Les niveaux atteints par le groupe des non-plafonnés sont logiquement les mêmes que dans le panneau (a). Pour le groupe des plafonnés en revanche, les ratios atteignent des niveaux très élevés : pour les ménages payant le moins d'ISF, les ménages plafonnés détiennent en liquidités environ 350 années de leur ISF annuel effectif.

L'ensemble de ces éléments descriptifs conduit au constat suivant : la population des ménages plafonnés semble se distinguer plus clairement par le fait d'avoir des revenus faibles que par la structure de son patrimoine. La cause de ces faibles revenus se pose, puisque ceux-ci correspondraient généralement à des taux de rendement extrêmement faibles, sur un patrimoine pourtant liquide en moyenne. Ainsi, comme le montre le tableau 1.2, le revenu du foyer plafonné médian est d'environ 60 000 €, soit plus de deux fois inférieur à celui du foyer non-plafonné médian, alors même que le patrimoine médian des plafonnés est plus de deux fois supérieur à celui des non-plafonnés.

FIGURE 1.3 – Ratio entre les liquidités détenues et le montant d’ISF



NOTES : Ce graphique décrit le ratio entre les liquidités détenues par un ménage et l’ISF dû (avant application du plafonnement dans le panneau a, après application du plafonnement dans le panneau b) en fonction du niveau d’ISF. Les ménages sont triés selon leur niveau d’ISF (panneau a, pré-plafonnement ; panneau b, post-plafonnement) et regroupés en 30 intervalles.

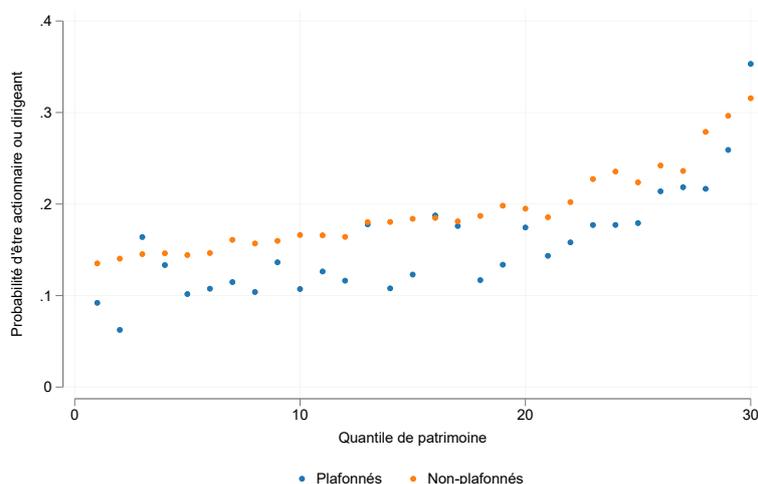
SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

Proportion de propriétaires d’entreprises Le constat que les ménages plafonnés ont de très faibles revenus en regard de leur patrimoine suggère qu’ils pourraient être capables de manipuler plus facilement leurs revenus que les foyers

non-plafonnés. Dans ce cas, une explication naturelle pourrait être que la part des foyers étant propriétaires d'entreprises, et maîtrisant donc la politique de dividendes de leur entreprise, est plus élevée parmi le groupe des plafonnés. Nous apparions ainsi la base des ménages plafonnés en 2017 avec la BADS-2A². La figure 1.4 présente la probabilité d'avoir des biens professionnels exonérés d'ISF, selon que les foyers sont plafonnés ou non. Nous présentons cette probabilité sur l'ensemble de la distribution des patrimoines ayant fait l'objet d'une déclaration détaillée en 2017, en découpant cette distribution en 30 fractiles. On observe que cette probabilité croît avec le patrimoine dans les deux groupes. Néanmoins, les plafonnés ont une probabilité assez semblable aux non-plafonnés d'être actionnaires d'une entreprise, et ce à tous les niveaux de patrimoine. Ceci nous permet donc de rejeter l'hypothèse selon laquelle ce sont les biens professionnels, exonérés d'ISF et générant des revenus sur lesquels leurs détenteurs ont le contrôle, qui permettraient aux ménages plafonnés de recevoir des revenus particulièrement faibles.

2. Voir Bach et al. (2021b) pour une description complète de la base.

FIGURE 1.4 – Probabilité d’être actionnaire ou dirigeant d’une entreprise, non-plafonnés et plafonnés



NOTES : Ce graphique décrit la probabilité d’être répertorié comme dirigeant ou actionnaire d’une entreprise en fonction du patrimoine taxable à l’ISF. Les ménages sont triés selon leur patrimoine taxable et regroupés en 30 intervalles.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP), BADS2A (IPP, DGFIP, CASD).

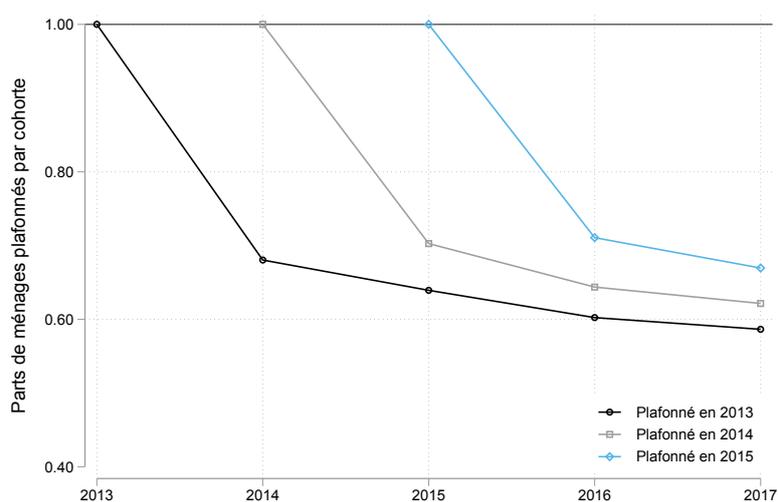
1.3 Persistance du statut de plafonnement

Un dernier élément descriptif permettant de comprendre la nature des foyers plafonnés est de caractériser la persistance de leur statut, c’est-à-dire la probabilité, ayant été plafonnés une année, qu’ils le soient à nouveau les années suivantes. La figure 1.5 permet de répondre à cette question. Elle trace, pour les cohortes de foyers plafonnés chaque année de 2013 à 2015, la probabilité que ces foyers soient à nouveau plafonnés les années suivantes. On constate ainsi que la persistance du statut de plafonné est très élevée : en moyenne, les foyers plafonnés une année ont 70 % de chances d’être encore plafonnés l’année suivante, et la cohorte 2013 suggère une convergence du statut de plafonnement à long-terme à près de 60 % des foyers de cette cohorte.

Ce dernier élément suggère donc que les ménages plafonnés soit mettent en place une stratégie d’investissement qui génère un rendement mauvais structurellement et non par simple malchance temporaire, soit ont une organisation à

long-terme de leurs revenus qui leur permet, dans un but d'optimisation fiscale, de déclarer de manière systématique des revenus personnels faibles.

FIGURE 1.5 – Persistance du statut de plafonnement à l'ISF

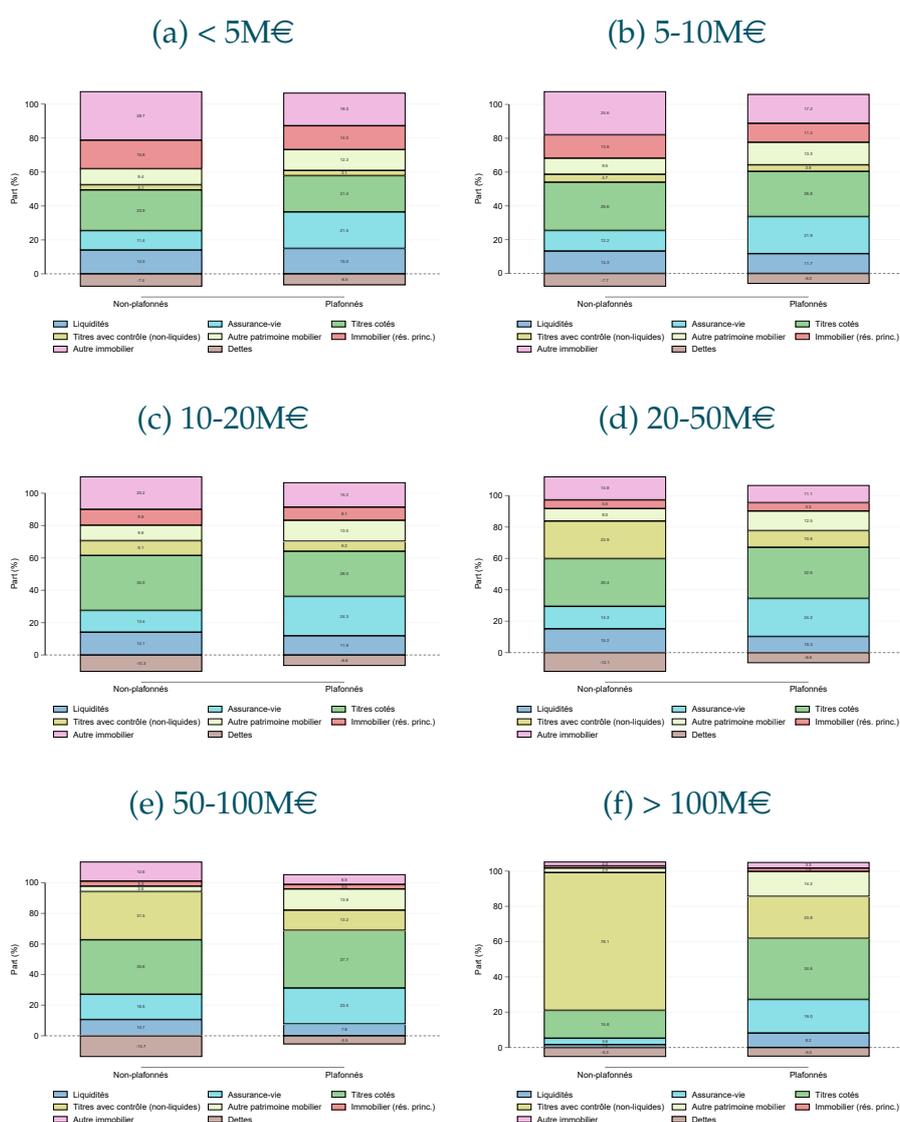


NOTES : Ce graphique présente l'évolution de la probabilité d'être plafonné après avoir été plafonné une année donnée. Les plafonnés en 2011 sont représentés par la ligne noire, en 2012 par la ligne grise, en 2013 par la ligne bleu, en 2014 par la ligne verte.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

ANNEXE

FIGURE 1.6 – Décomposition du patrimoine des foyers redevables de l'ISF, non-plafonnés et plafonnés, par tranche de patrimoine



NOTES : Ce graphique décrit la composition du patrimoine taxable par catégorie d'actif, en distinguant les ménages bénéficiant et ne bénéficiant pas du plafonnement de l'ISF, par tranche de patrimoine taxable. Le panneau a représente la tranche entre 2,57 et 5 millions d'euros, le panneau b entre 5 et 10 millions d'euros, le panneau c entre 10 et 20 millions, le panneau d entre 20 et 50 millions, le panneau e entre 50 et 100 millions, et le panneau f la tranche excédant 100 millions d'euros.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

CHAPITRE 2

IMPACT SUR LES MÉNAGES PLAFONNÉS DE L'ANNULATION DE 2012

2.1 Introduction

Ce chapitre s'intéresse à l'introduction de la « contribution exceptionnelle sur la fortune » appliquée sur le patrimoine en 2012. Cette contribution exceptionnelle, parfois appelée surtaxe, appliquait le barème existant pour l'année 2011, mais excluait tous les dispositifs de réduction ou de plafonnement, et devait donc conduire les ménages qui auraient dû être plafonnés sur la base de leur rapport entre leurs revenus taxables et leur impôt théorique à être imposés plus fortement sur le patrimoine que les années précédentes (et suivantes). La constitutionnalité de cette mesure ponctuelle avait été validée par le Conseil Constitutionnel dans une décision du 9 août 2012, en même temps qu'était rejetée la possibilité pour l'ISF de ne pas inclure de manière pérenne de mécanisme de plafonnement¹.

La CEF consistait donc en un remplacement de l'ISF initialement prévu pour

1. « La LFR crée une contribution exceptionnelle fondée sur le barème de l'ISF antérieur à 2012 sans prévoir de règles de plafonnement. Une telle orientation serait inconstitutionnelle pour une imposition permanente du patrimoine. Cependant, le Conseil constitutionnel a jugé que 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. »(Décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012 - Communiqué de presse)

2012 par une application du barème de 2011, sans imputation des réductions et surtout sans mécanisme de plafonnement de l'impôt ni de bouclier fiscal. En étaient redevables tous les foyers redevables de l'ISF pour 2012, à l'exception de ceux ayant quitté le territoire français sur la première moitié de 2012. Ce dispositif fiscal devait avoir un rendement initialement chiffré à 2,3 milliards d'euros².

Cette contribution exceptionnelle sur la fortune, excluant l'application du plafonnement, présente un intérêt tout particulier pour mesurer les effets du plafonnement. En effet, elle permet de mesurer l'ampleur de la déformation des revenus ou du patrimoine des plafonnés nécessaire pour s'acquitter d'une somme inhabituellement élevée d'imposition sur la fortune cette année là. Si les patrimoines des plafonnés étaient particulièrement peu liquides, on devrait par exemple observer des ventes d'actifs d'une valeur potentiellement très élevée pour générer de manière contrainte des revenus, puisque le revenu normal de ces foyers n'aurait pas permis de payer une somme aussi élevée et le patrimoine pas assez finement divisible pour n'être vendu qu'à hauteur du montant de l'ISF à payer. Il faut néanmoins noter que l'introduction de cette CEF est réalisée dans un contexte particulier, puisqu'elle apparaît consécutivement à la fin d'une période qui voyait coexister le plafonnement du plafonnement d'une part, et le bouclier fiscal d'autre part.

2.2 Identification de l'impact de la CEF

La mesure de l'impact de la contribution exceptionnelle sur la fortune est compliquée par le fait que l'on n'observe pas quels foyers fiscaux auraient dû être plafonnés pour l'année 2012. En effet, les cases servant au calcul du plafonnement furent retirées du formulaire cette année là, et nous ne disposons donc pas directe-

2. Rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur la loi de finances rectificative pour 2012 (n° 71), [lien](#).

ment du calcul des revenus et des impôts pertinents pour l’application de la règle du plafonnement. Afin de reconstruire une exposition contrefactuelle au plafonnement si l’ISF avait été appliqué normalement cette année là, en lieu et place de la CEF, il est donc nécessaire de reconstruire la somme des revenus pertinents et de simuler le montant des impositions qu’avaient acquitté les redevables à l’ISF. Nous calculons les différents impôts à partir des fichiers POTE détaillant le revenu des contribuables en 2011 (revenu pertinent pour le calcul du plafonnement d’un ISF fictif en 2012). En particulier, nous reconstituons l’assiette des différents prélèvements sociaux à partir des revenus salariaux, non salariaux, de remplacement, du capital. Nous observons directement le montant d’impôt sur le revenu dont s’acquittent les contribuables, et reconstruisons le montant de CEHR qu’ils doivent verser en sus. Nous mesurons également les prélèvements libératoires versés sur les revenus du capital et d’autoentreprises. Nous rapportons ensuite cette somme d’impôts au revenu fiscal de référence du foyer fiscal, afin de mesurer son positionnement par rapport au seuil d’imposition en part du revenu pour bénéficier du plafonnement de l’ISF (ou, sur une période, du bouclier fiscal).

Il faut noter que le « bouclier fiscal », qui s’appliquait sur une partie de notre période pré-réforme, avait été supprimé au moment de la CEF, et avait en outre un fonctionnement très différent du plafonnement de l’ISF³, si bien que les données POTE-ISF rendues accessibles par la DGFIP ne permettent pas d’établir ni quand ni sur quelles bases déclaratives un contribuable a bénéficié du bouclier. Ceci est d’autant plus dommageable que, malgré son application à un champ plus large que l’ISF, les redevables de l’impôt sur la fortune constituaient une part très majoritaire du coût du dispositif de bouclier fiscal⁴.

3. Le bouclier fiscal consistait en effet en une restitution a posteriori, sur demande des contribuables. Ces demandes étant faites directement à l’administration fiscale, nous n’observons ces imputations que de manière partielle et décalée dans le temps à travers des réductions d’ISF au titre de créances des contribuables sur l’administration fiscale dues à un excédent d’impôts payés lors d’exercices précédents.

4. « Ainsi, au titre des restitutions de 2009 afférentes aux revenus de 2007, le coût budgétaire du bouclier fiscal a été de 7,45 millions d’euros pour 10 090 contribuables non assujettis à l’ISF et

Afin de comparer l'effet de l'annulation du plafonnement à travers la mise en place de la CEF, nous utilisons notre mesure simulée de l'éligibilité au plafonnement (et du rapport des impôts au revenu sous-jacent) pour distinguer des groupes de contribuables ayant un statut simulé différent vis à vis du plafonnement. Nous construisons ainsi trois groupes de contribuables : ceux dont le ratio des impôts au revenu en 2012 se situe entre 20 et 50 %, ceux dont ce ratio se situe entre 50 et 85 %, ce qui les rendait éligibles au bouclier fiscal mais pas au plafonnement, et ceux dont le ratio dépasse 85 % et qui devaient être éligibles au plafonnement en 2012, si l'ISF avait été appliqué en lieu et place de la CES. Le groupe de contribuables dépassant 85 % de leur revenu en impôts est donc naturellement notre groupe de traitement, tandis que le groupe de contribuables dont les impôts représentent entre 20 et 50 % du revenu constitue notre groupe de contrôle. Le groupe de contribuables situés entre les bornes de 50 et 85 % du revenu en impôts a un statut plus difficile à appréhender, puisqu'il est possible que des sous-estimations de notre part des impôts dont ils sont redevables les aient en réalité placés dans le groupe des ménages effectivement touchés par l'annulation du plafonnement. Nous excluons donc ce groupe dont le statut de traitement est indéterminé. Pour chacune des variables analysées dans ce chapitre, nous présentons les résultats sous deux formes : le panneau a de chacune des figures présente l'évolution de la moyenne annuelle de la variable étudiée pour les deux groupes de ménages, tandis que le panneau b présente des coefficients de régression. Les régressions menées sont au niveau foyer fiscal \times année, incluent des effets fixes foyer fiscal et des interactions décile de richesse \times année et décile d'âge du déclarant principal \times année, et les erreurs-standard sont groupées au niveau foyer fiscal.

de 671,55 millions d'euros pour 8 674 contribuables assujettis à l'ISF. Parmi les 13 034 foyers bénéficiaires du bouclier fiscal au titre de 2011, 1 362 disposent d'un patrimoine dont la valeur dépasse 16,54 millions d'euros et ont bénéficié de remboursements à hauteur de 472,7 millions d'euros, soit une restitution moyenne de 347 064 euros par foyer. Les détenteurs des plus gros patrimoines concentrent plus de 64 % des remboursements opérés au titre du bouclier fiscal ». (Rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur la loi de finances rectificative pour 2012 (n° 71), [lien](#)).

Dans notre échantillon principal, nous nous restreignons aux foyers déclarant un patrimoine total supérieur à 10 millions d’euros, afin de rapprocher les niveaux de patrimoines des foyers étudiés entre les groupes de traitement et de contrôle.

Un point important à noter pour la suite de l’analyse est que la variable de temps considérée est l’année au sens de l’ISF, c’est-à-dire l’année pour laquelle le foyer fiscal est redevable de son imposition (pour un patrimoine évalué au premier janvier). Celle-ci se réfère à des variables de revenu (notamment pour le calcul du plafonnement) générées en année $n-1$ par rapport à l’ISF. Par souci de cohérence, nous exprimons donc l’ensemble des variables de revenu en année ISF. Ainsi, le revenu fiscal de référence rapporté au patrimoine pour l’année ISF 2013 correspond au revenu fiscal de référence perçu pour l’année 2012 rapporté au patrimoine calculé au 1er janvier 2013, et donc imposable au titre de l’année 2013 à l’ISF.

La spécification que nous estimons consiste dans un modèle très classique dit à doubles effets-fixes. Nous régressons ainsi une variable d’intérêt y observée pour le foyer fiscal i l’année t sur des effets fixes foyer fiscal et année, ainsi que des coefficients interagissant le statut de traitement (foyers qui auraient dû être plafonnés en 2012) et l’année. Nous normalisons à 0 l’année 2011 (année précédant la mise en place de la CEF). De manière moins classique, la nature de la réforme analysée nous porte à nous intéresser particulièrement aux revenus générés en 2012 et 2013, puisqu’il n’y a pas de raison de s’attendre à des effets permanents de la réforme après sa disparition.

$$y_{it} = \alpha_i + \lambda_t + \sum_{d=2007, \neq 2011}^{2017} \beta_d \times D_{t,d} + \varepsilon_{it} \quad (2.1)$$

2.3 Première étape : effet de l'annulation du plafonnement sur la charge d'ISF

La première variable sur laquelle nous tentons de mesurer un impact de la CEF différentiel en fonction du statut de plafonnement est le taux effectif d'ISF des redevables, c'est-à-dire le montant d'ISF (en 2012 de CEF) effectivement dû, rapporté à leur patrimoine total. On devrait en effet observer une plus forte hausse du taux effectif d'imposition sur la fortune parmi les foyers dont les impôts rapportés au revenu en 2012 dépassaient le seuil de 85 %, ce qui aurait normalement dû impliquer un plafonnement de l'impôt. La figure 2.1 montre l'évolution du taux effectif d'imposition sur la fortune (montant d'ISF rapporté au patrimoine total), à travers la moyenne annuelle de ce taux pour chacun des groupes (panneau a), et les coefficients obtenus dans la régression linéaire correspondante (panneau b). On observe ainsi une tendance haussière plutôt stable dans le taux d'imposition du groupe de contrôle (taux entre 20 et 50 %) sur les années précédant 2012, et qui se prolonge en 2012. On observe en revanche une rupture dans cette croissance parmi le groupe bouclier fiscal (ratio entre 50 et 85 %), représentant un surplus d'imposition d'environ 0,06 % de leur patrimoine, soit une hausse de 7,5 % de leur taux d'imposition en 2012. Enfin, le groupe plafonnement ISF, dont le ratio impôts théoriques sur revenu taxable dépasse 85 %, montre une hausse brutale de son taux d'imposition en 2012, celui-ci passait d'environ 0,75 % à 1 %, soit une hausse d'environ 30 % de leur taux effectif. Ces variations valident ainsi le fait que le groupe pour lequel nous simulons une éligibilité au plafonnement en 2012 si celui-ci avait été maintenu est en effet soumis à une plus forte hausse de taux d'imposition que les autres redevables.

Les taux effectifs d'imposition avant 2012 sont surestimés car nous n'observons pas les restitutions du bouclier fiscal alors en place. C'est pourquoi il est particu-

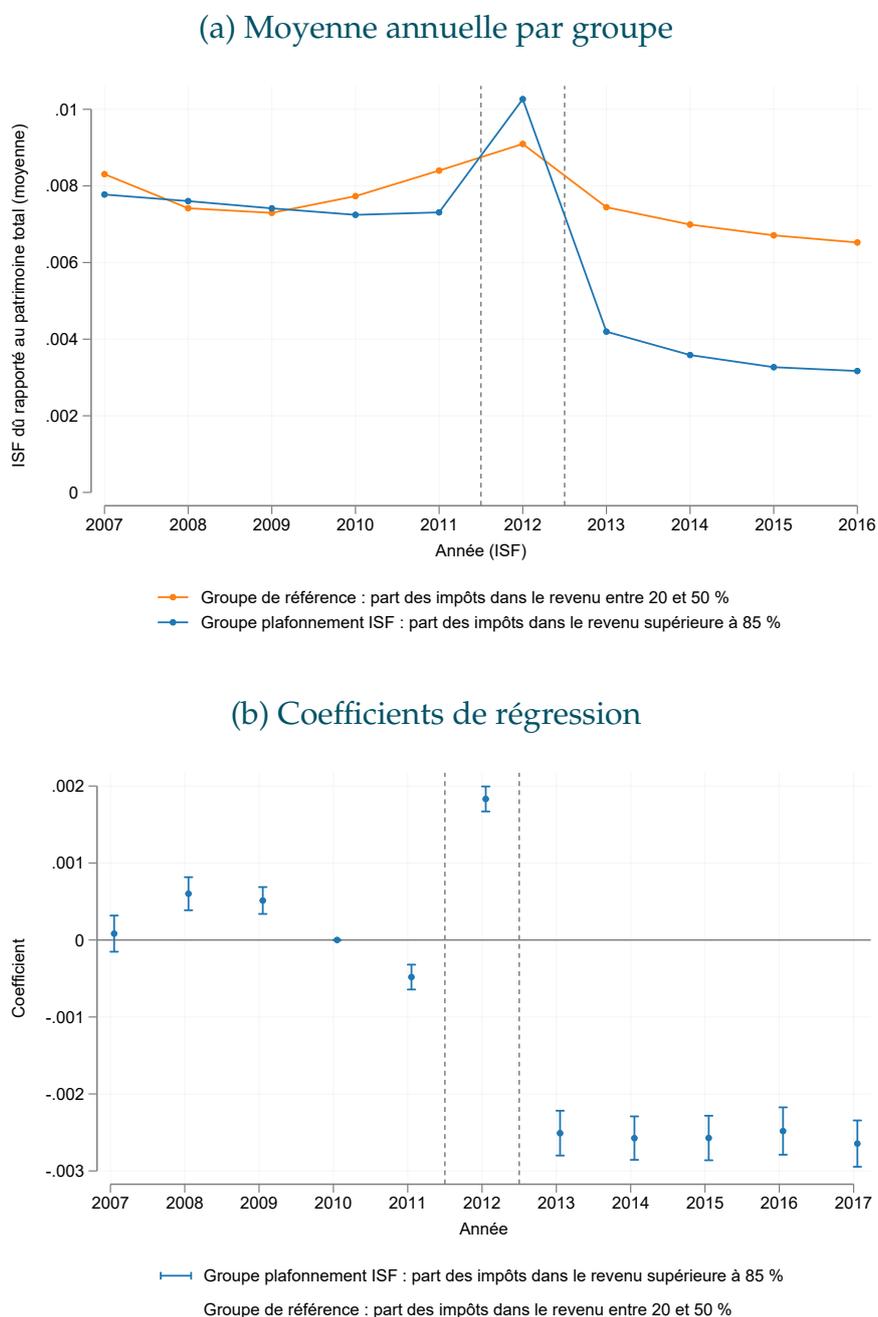
lièrement intéressant de considérer l’évolution de l’imposition des deux groupes dans la période post-CEF, à partir de 2013, car elle nous informe de manière moins biaisée sur l’ampleur de la hausse d’imposition liée à la CEF. On observe une forte baisse après 2012 des taux effectifs par rapport à 2012, mais celle-ci s’explique aisément par la baisse des taux ayant eu lieu à partir de 2013. La baisse est particulièrement marquée dans le groupe plafonnement, et suggère que le surplus de taux d’imposition des plafonnés a baissé de 0,45 points⁵ entre 2012, année de la CEF, et les années ultérieures où le plafonnement a été remis en place. C’est donc bien à une très significative augmentation du taux d’imposition qu’a donné lieu la CEF.

Nous cherchons également à valider notre mesure du statut de plafonnement contrefactuel en 2012, en exposant la probabilité d’être plafonné chaque année selon le groupe d’appartenance. La figure 2.2 présente ainsi l’évolution de la probabilité d’être plafonné chaque année. On constate que celle-ci vaut, par construction, 1 pour le groupe de traitement et 0 pour le groupe de référence en 2012. On observe néanmoins une différence de grande ampleur entre les probabilités de plafonnement des deux groupes sur l’ensemble de la période. Cette différence représente environ 65 points de pourcentage en 2011, et ne vaut jamais moins de 40 points de pourcentage, même aux extrémités de la fenêtre temporelle considérée. Cela permet tout d’abord de comprendre que l’exposition au plafonnement n’est le plus souvent pas le fait d’une malchance, mais d’un décalage persistant entre revenus et fortune imposable⁶. Néanmoins, le fait que le plafonnement ne persiste pas de manière parfaite suggère que notre estimation de l’impact réel de la CEF sur l’imposition, n’est qu’une estimation dite en “intent-to-treat”, donc significativement inférieure à l’impact réel de la CEF sur l’impôt supplémentaire supporté.

5. Ce chiffre correspond à un doublement du taux d’imposition du fait de la CEF.

6. Cela remet notamment en cause la justification “assurantielle” du plafonnement.

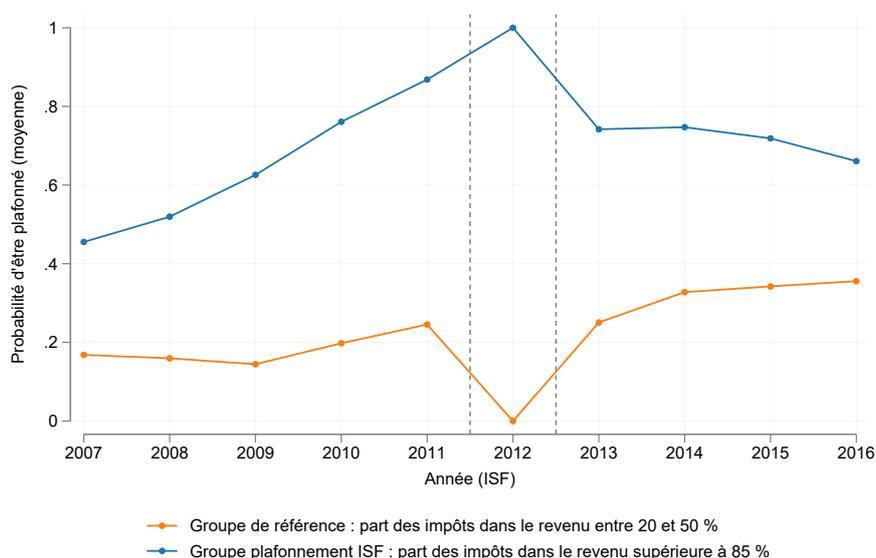
FIGURE 2.1 – Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur le taux effectif d'ISF



NOTES : Ce graphique montre a) l'évolution moyenne annuelle par groupe du taux effectif d'ISF (ISF dû rapporté au patrimoine) et b) les coefficients d'une régression du taux effectif d'ISF rapporté au patrimoine sur une variable associée au fait d'appartenir au groupe de traitement (groupe "plafonnement ISF") interagie avec des variables indicatrices annuelles. Le groupe de référence est constitué des foyers dans la part prédite des impôts dans le revenu est située entre 20 et 50 % l'année de la CEF. Le groupe de traitement est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 85 % de leurs revenus.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

FIGURE 2.2 – Probabilité d’être plafonné à l’ISF chaque année selon le groupe d’appartenance pour 2012



NOTES : Ce graphique montre l’évolution de la probabilité d’être plafonné chaque année, par groupe d’appartenance. Le groupe de référence est constitué des foyers dans la part prédite des impôts dans le revenu est située entre 20 et 50 % l’année de la CEF. Le groupe de traitement est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 85 % de leurs revenus.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

2.4 Seconde étape : effet de l'annulation du plafonnement sur les revenus

Une fois confirmée la hausse de taux d'imposition pour les foyers qui auraient dû être plafonnés en 2012 mais ont subi l'annulation, on s'intéresse aux variables de revenu qui permettraient de distinguer des phénomènes de ventes d'actifs forcées ou de hausses subites de revenus pour s'acquitter du montant exceptionnel d'ISF.

La figure 2.3 présente en premier lieu l'évolution du revenu imposable normalisé par le patrimoine pour les trois groupes étudiés précédemment. Il est frappant d'observer que le revenu, qui suit des tendances très similaires entre les différents groupes entre 2007 et 2010, baisse soudainement en 2011 pour les ménages plafonnés, puis réaugmente après le choc. Cet effet est donc contraire à celui attendu si le déplafonnement avait effectivement forcé les ménages à générer des revenus exceptionnels pour s'acquitter de leur contribution. Il est néanmoins interprétable comme un phénomène de retour à la moyenne : le revenu taxable servant de dénominateur pour déterminer le statut de plafonnement ou non du ménage (impôts / revenu taxable), la prédiction d'un statut de plafonnement en 2012 implique naturellement de sélectionner des ménages dont le revenu est particulièrement bas cette année là. Il est donc difficile de conduire l'analyse en utilisant le montant de revenu taxable total ou des catégories de revenu.

Dans la figure 2.10, nous nous intéressons aux plus-values. Dans la mesure où l'utilisation de leur montant est compliquée par les problèmes de retour à la moyenne, nous étudions une variable indicatrice valant 1 si le foyer fiscal reçoit des plus-values dans l'année, et 0 sinon. On observe dans le panneau a de la figure une évolution très similaire de cette variable dans les trois groupes étudiés, sans choc apparent l'année de l'annulation du plafonnement. L'estimation

en différence-de-différence dont les coefficients sont présentés dans le panneau b confirme ce constat, puisqu’on observe un léger effet négatif (à l’opposé donc de l’effet attendu si les ménages plafonnés étaient forcés de vendre des actifs), qui se résorbe dès l’année suivant la contribution exceptionnelle.

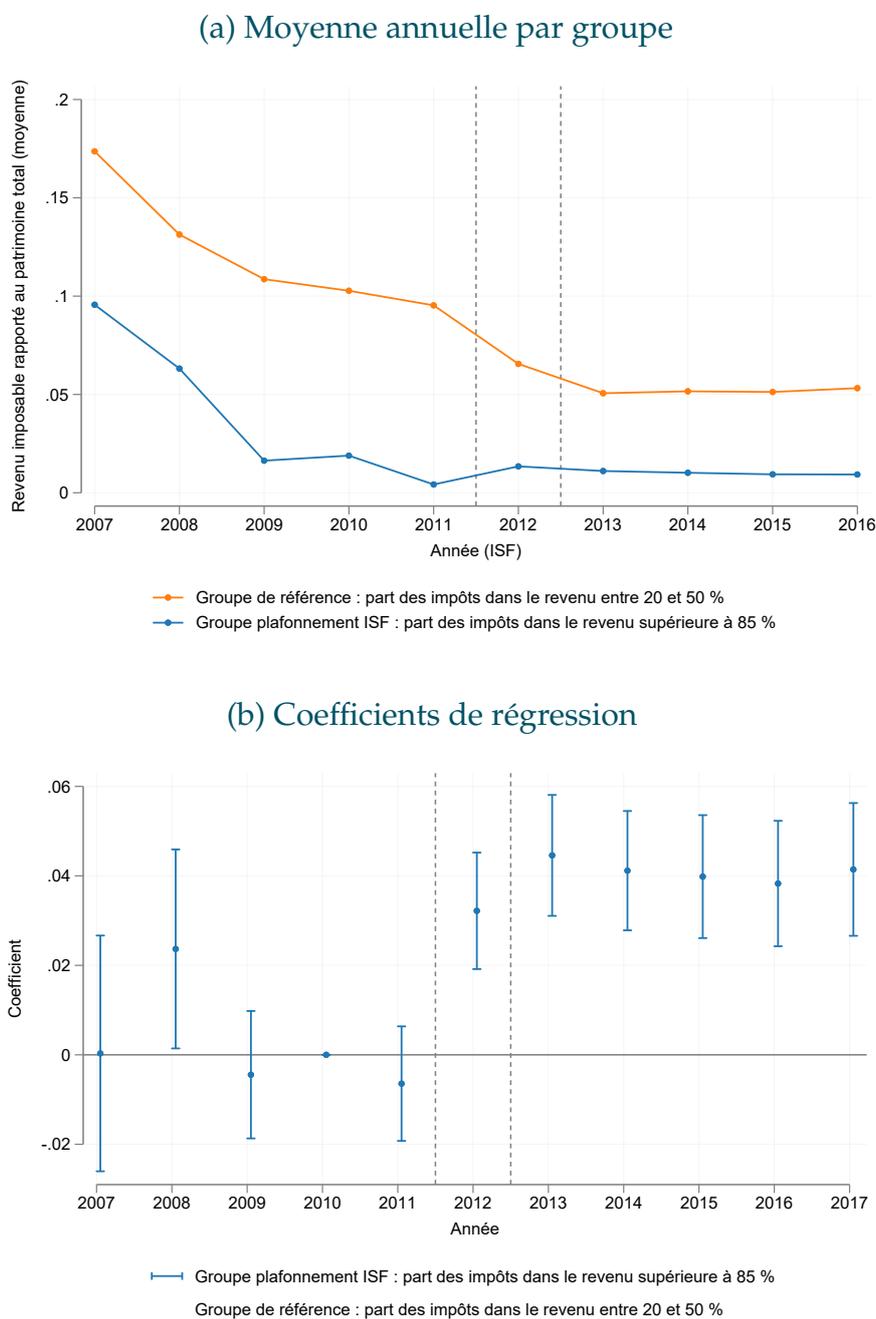
Enfin, la figure 2.5 présente les variables de patrimoine observées dans chacun des groupes au cours de la période. On constate dans le panneau a une amplitude importante des variations dans tous les groupes, mais des différences faibles entre eux. Ceci est confirmé par la régression présentée dans le panneau b, où on observe une hausse plus forte du patrimoine chez les plafonnés l’année de la contribution exceptionnelle et les suivantes, ce qui semble plutôt exclure l’hypothèse d’un appauvrissement conséquent de ces foyers du fait du déplafonnement exceptionnel de l’ISF.

Discussion. S’ils sont difficiles à interpréter causalement du fait du fort phénomène de retour à la moyenne, la variation exceptionnelle d’imposition due à l’annulation ponctuelle du plafonnement est très visible sur les taux effectifs d’imposition, mais ne semble pas avoir affecté fortement les revenus ou le patrimoine autour de l’année 2012 et de la contribution exceptionnelle sur la fortune. L’hypothèse que nous cherchons ici à évaluer se rapporte à la justification usuelle du plafonnement de l’ISF, visant à ne pas forcer les propriétaires de patrimoines particulièrement granulaires et illiquides à devoir se séparer de leurs biens pour s’acquitter de l’impôt. À ce titre, si l’hypothèse précédente était valide, nous devrions observer que l’annulation ponctuelle du plafonnement a effectivement forcé un certain nombre de foyers à effectuer des ventes massives. L’a priori initial est donc que l’effet sur les revenus taxables et les plus-values devrait être élevé. Nos résultats permettent donc de rejeter l’hypothèse pré-citée : l’annulation du plafonnement ne semble pas avoir eu d’effets massifs sur les revenus des ménages plafonnés. On peut par exemple rejeter que l’annulation du plafonnement ait généré une

hausse de la probabilité de recevoir des plus-values de plus de 2 points de pourcentage en 2013, soit 6 % d'augmentation par rapport la moyenne pré-réforme.

Il faut noter également que le chapitre 1 est riche d'enseignements sur l'a priori que l'on peut avoir quant à la magnitude de l'effet de l'annulation du plafonnement. En effet, l'importante liquidité du patrimoine des ménages plafonnés, constatée précédemment, suggère déjà que que ces foyers avaient une capacité contributive en actifs liquides qui leur permettait de faire face à une imposition sans plafonnement. Les annexes qui suivent reproduisent le coeur de notre analyse en considérant soit des groupes de contribuables particulièrement aisés (plus de 3 millions ou plus de 20 millions d'euros de patrimoine), soit des groupes de contribuables dits "super-plafonnés" dont les impôts représentent plus du double des revenus annuels. Les conclusions que nous en tirons sont très similaires au corps de l'analyse.

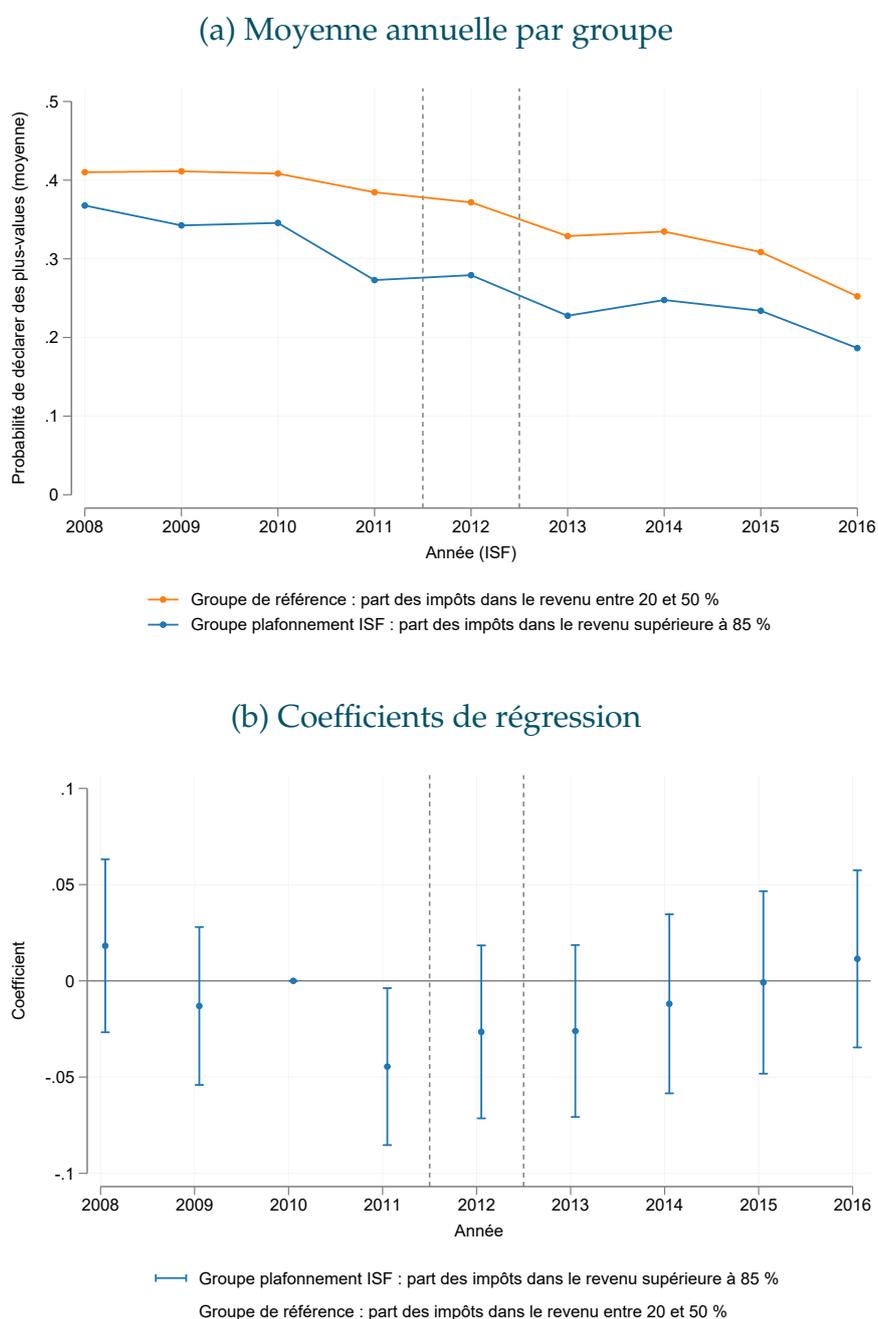
FIGURE 2.3 – Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur les revenus rapportés au patrimoine



NOTES : Ce graphique montre a) l'évolution moyenne annuelle par groupe du revenu total rapporté au patrimoine taxable et b) les coefficients d'une régression du revenu rapporté au patrimoine sur une variable associée au fait d'appartenir au groupe de traitement (groupe "plafonnement ISF") interagié avec des variables indicatrices annuelles. Le groupe de référence est constitué des foyers dans la part prédite des impôts dans le revenu est située entre 20 et 50% l'année de la CEF. Le groupe de traitement est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 85% de leurs revenus.

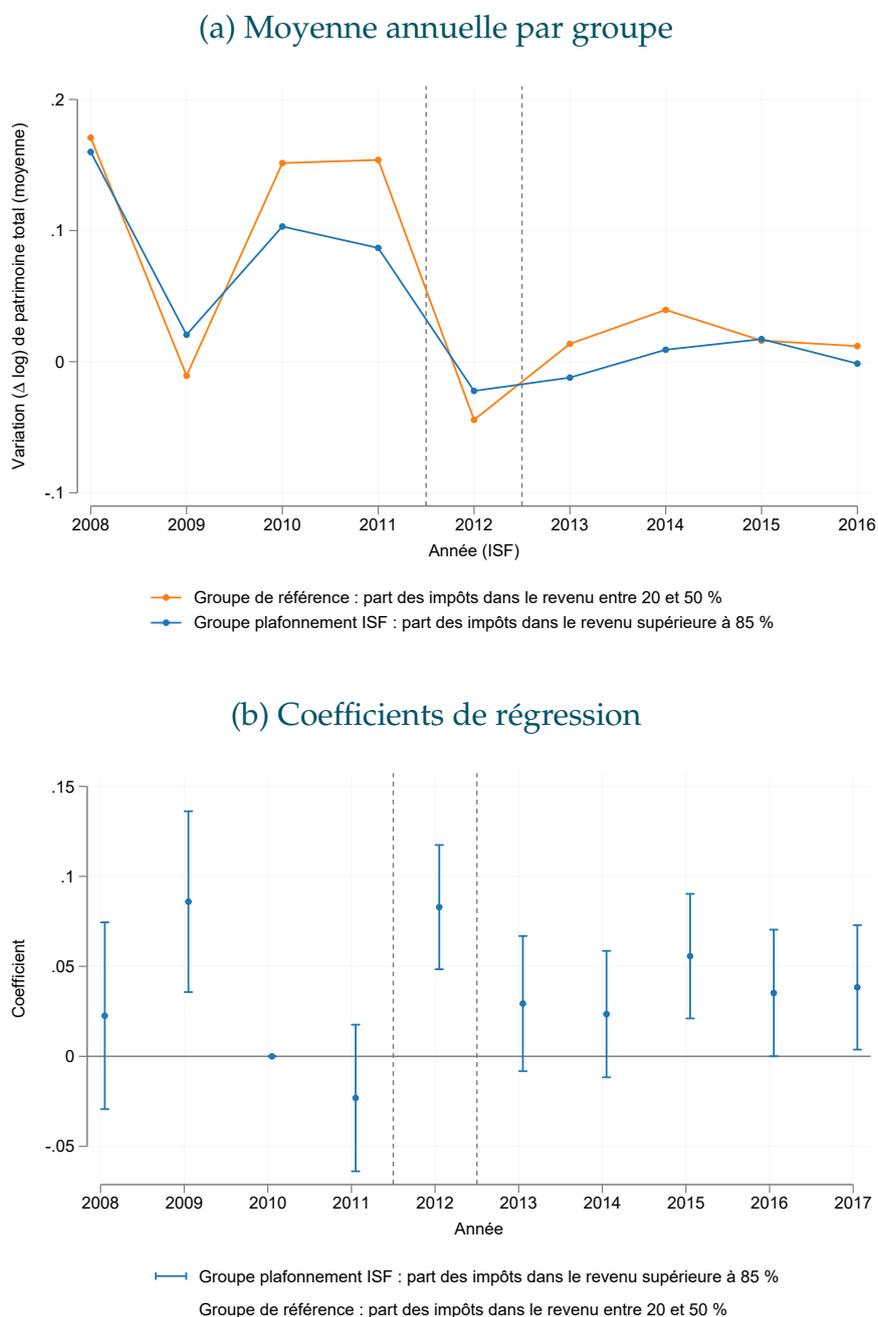
SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

FIGURE 2.4 – Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur la probabilité de recevoir des plus-values



NOTES : Ce graphique montre a) l'évolution moyenne annuelle par groupe de la probabilité de réaliser des plus-values mobilières et b) les coefficients d'une régression de cette probabilité sur une variable associée au fait d'appartenir au groupe de traitement (groupe "plafonnement ISF") interagie avec des variables indicatrices annuelles. Le groupe de référence est constitué des foyers dans la part prédite des impôts dans le revenu est située entre 20 et 50 % l'année de la CEF. Le groupe de traitement est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 85 % de leurs revenus. SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

FIGURE 2.5 – Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur la variation de patrimoine



NOTES : Ce graphique montre a) l'évolution moyenne annuelle par groupe de la variation annuelle de patrimoine et b) les coefficients d'une régression de la variation annuelle de patrimoine sur une variable associée au fait d'appartenir au groupe de traitement (groupe "plafonnement ISF") interagié avec des variables indicatrices annuelles. Le groupe de référence est constitué des foyers dans la part prédite des impôts dans le revenu est située entre 20 et 50 % l'année de la CEF. Le groupe de traitement est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 85 % de leurs revenus. SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

ANNEXES

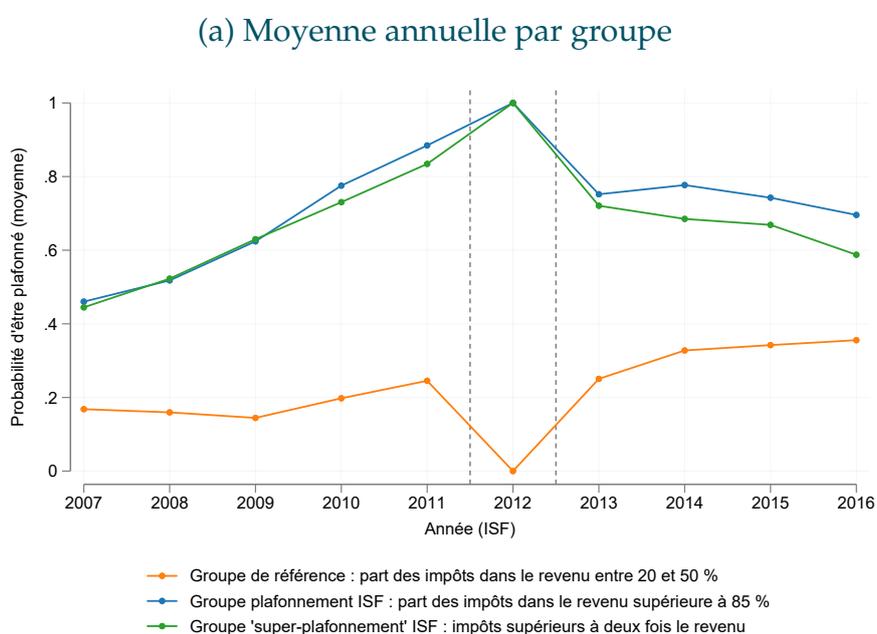
FIGURE 2.6 – Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur le taux effectif d'ISF, variations d'échantillon selon un niveau minimum de patrimoine



NOTES : Ce graphique montre l'évolution moyenne annuelle par groupe du taux effectif d'ISF (ISF dû rapporté au patrimoine), en restreignant l'échantillon aux foyers déclarant au moins 3 millions d'€ de patrimoine (panneau a) et au moins 20 millions d'€ de patrimoine. Le groupe de référence est constitué des foyers dans la part prédite des impôts dans le revenu est située entre 20 et 50 % l'année de la CEF. Le groupe de traitement est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 85 % de leurs revenus.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

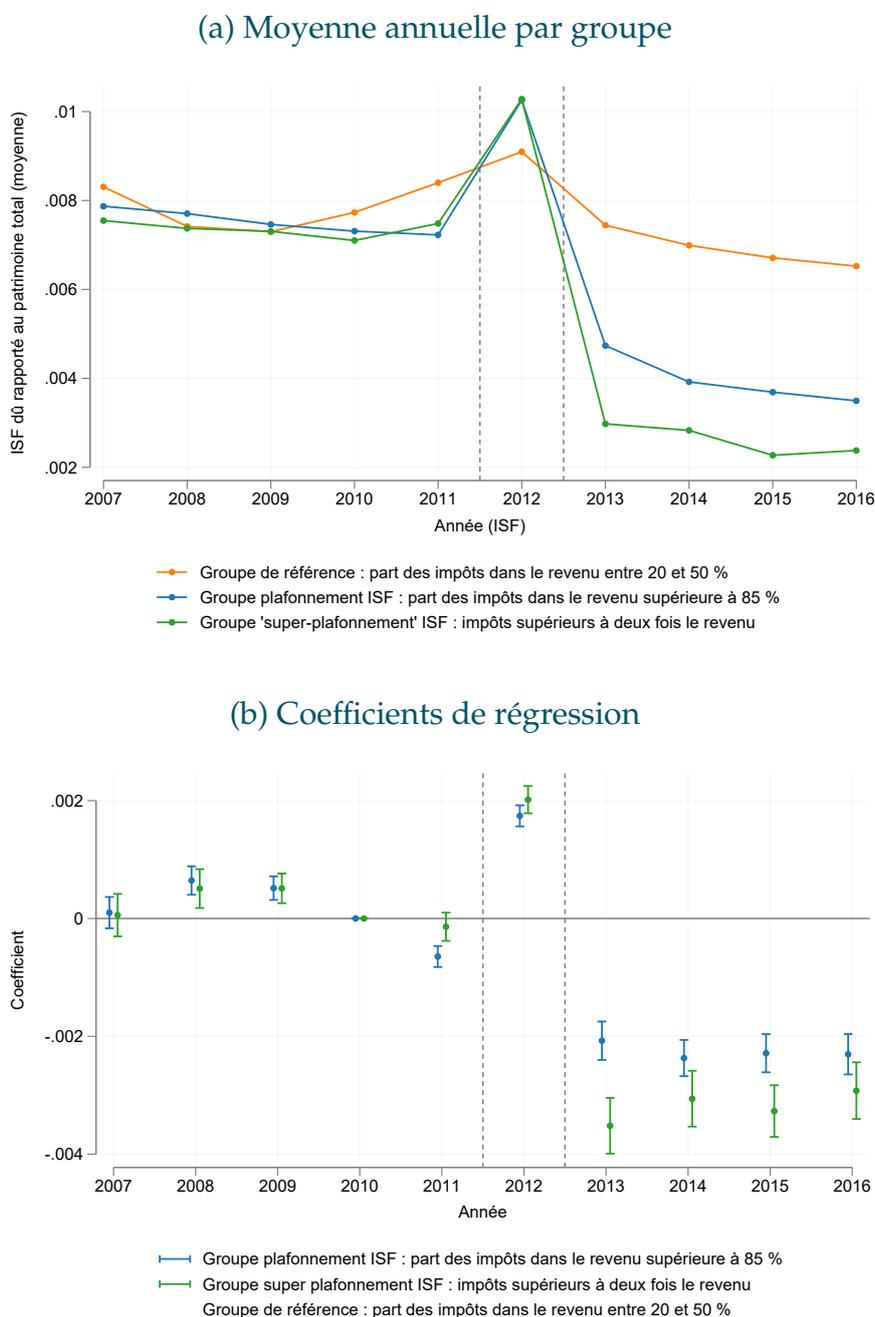
FIGURE 2.7 – Probabilité d'être plafonné à l'ISF chaque année selon le groupe d'appartenance pour 2012



NOTES : Ce graphique montre l'évolution de la probabilité d'être plafonné chaque année, par groupe d'appartenance. Le groupe de référence est constitué des foyers dans la part prédite des impôts dans le revenu est située entre 20 et 50 % l'année de la CEF. Le groupe "plafonnement ISF" est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 85 % de leurs revenus. Le groupe "super-plafonnement" ISF est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 200 % de leur revenu.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

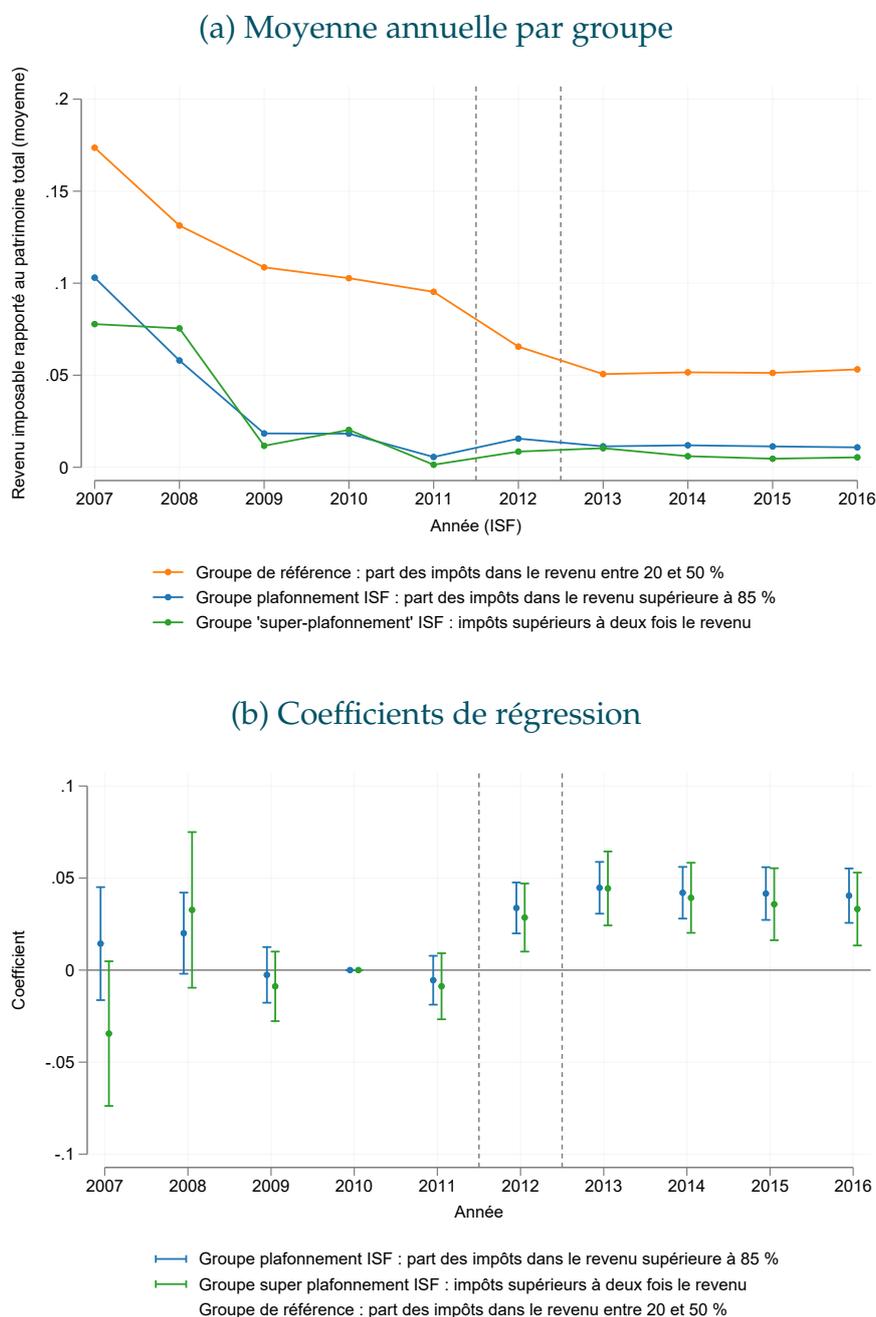
FIGURE 2.8 – Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur le taux effectif d'ISF, selon le groupe d'appartenance pour 2012



NOTES : Ce graphique montre a) l'évolution moyenne annuelle par groupe du taux effectif d'ISF et b) les coefficients d'une régression du taux effectif d'ISF sur une variable associée au fait d'appartenir au groupe "plafonnement ISF", ou au groupe "super-plafonnement ISF", interagies avec des variables indicatrices annuelles. Le groupe de référence est constitué des foyers dans la part prédite des impôts dans le revenu est située entre 20 et 50% l'année de la CEF. Le groupe "plafonnement" est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 85% de leurs revenus. Le groupe "super-plafonnement ISF" est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 200 % de leur revenu.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

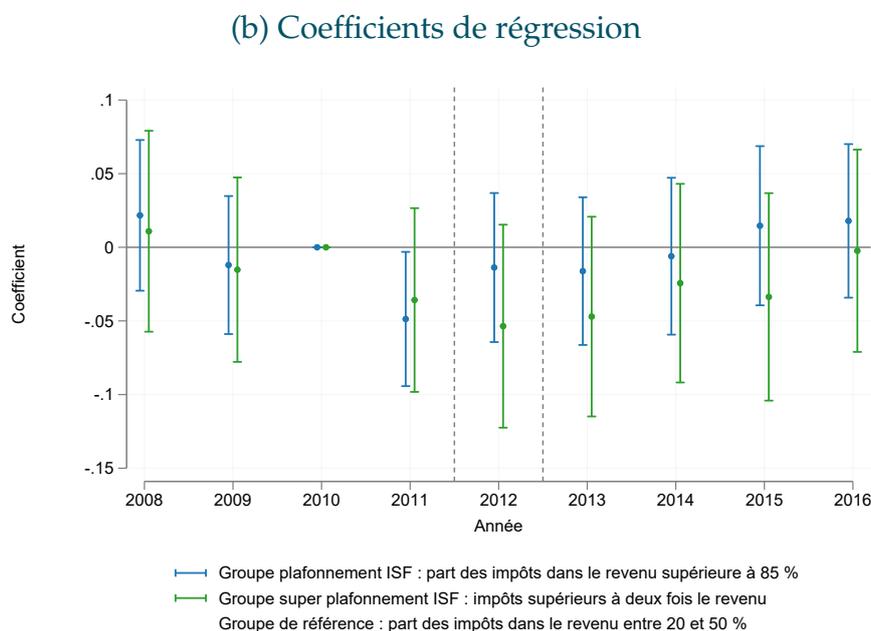
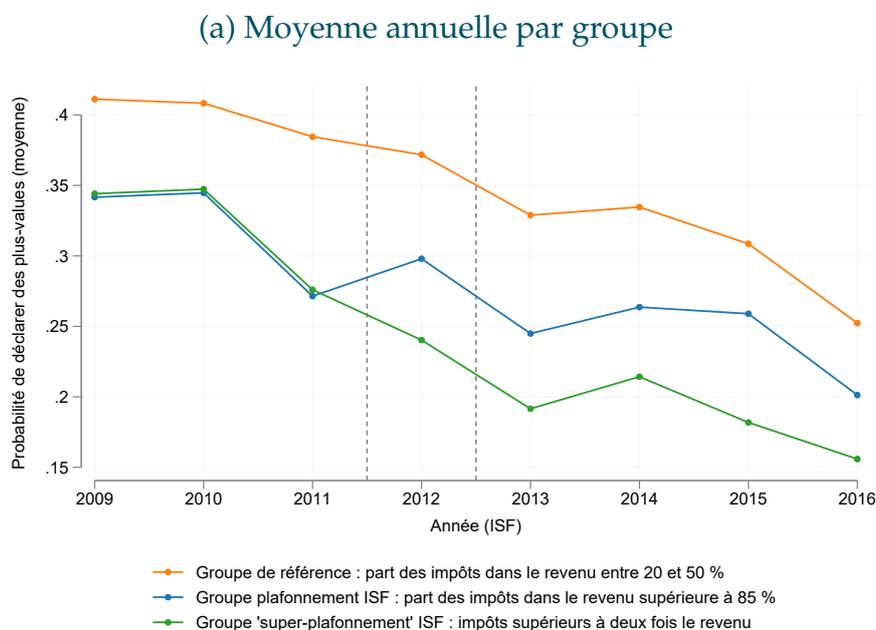
FIGURE 2.9 – Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur les revenus rapportés au patrimoine



NOTES : Ce graphique montre a) l'évolution moyenne annuelle par groupe du revenu total rapporté au patrimoine taxable et b) les coefficients d'une régression du revenu rapporté au patrimoine sur une variable associée au fait d'appartenir au groupe "plafonnement ISF", ou au groupe "super-plafonnement ISF", interagies avec des variables indicatrices annuelles. Le groupe de référence est constitué des foyers dans la part prédite des impôts dans le revenu est située entre 20 et 50% l'année de la CEF. Le groupe "plafonnement" est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 85% de leurs revenus. Le groupe "super-plafonnement ISF" est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 200 % de leur revenu.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

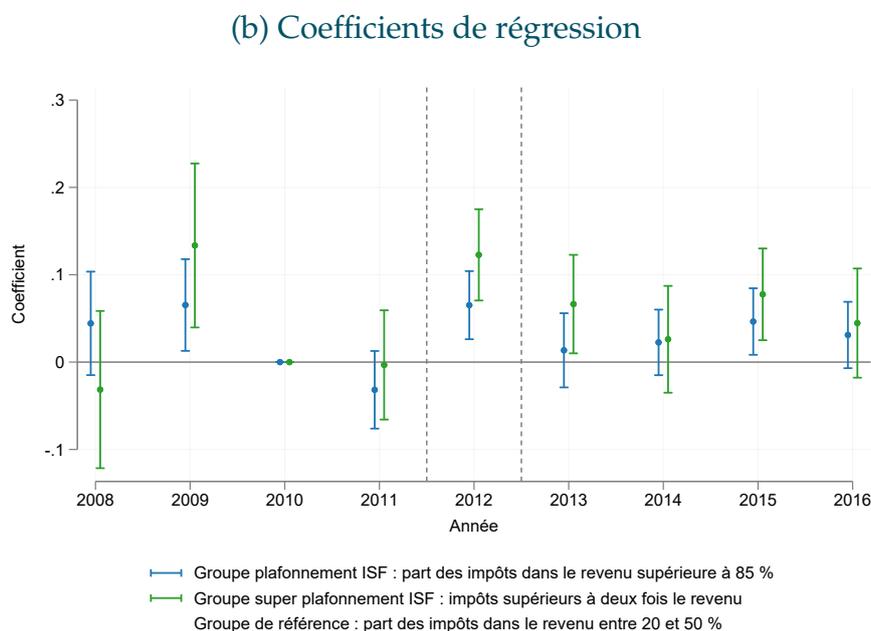
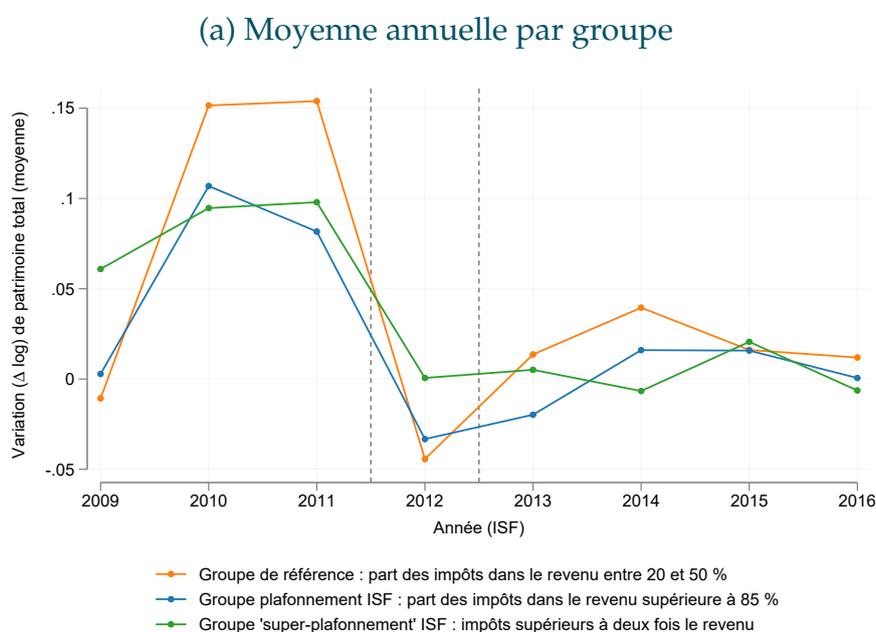
FIGURE 2.10 – Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur la probabilité de recevoir des plus-values



NOTES : Ce graphique montre a) l'évolution moyenne annuelle par groupe de la probabilité de recevoir des plus-values mobilières et b) les coefficients d'une régression de cette probabilité sur une variable associée au fait d'appartenir au groupe "plafonnement ISF", ou au groupe "super-plafonnement ISF", interagies avec des variables indicatrices annuelles. Le groupe de référence est constitué des foyers dans la part prédite des impôts dans le revenu est située entre 20 et 50% l'année de la CEF. Le groupe "plafonnement" est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 85% de leurs revenus. Le groupe "super-plafonnement ISF" est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 200 % de leur revenu.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

FIGURE 2.11 – Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur la variation de patrimoine



NOTES : Ce graphique montre a) l'évolution moyenne annuelle par groupe de la variation de patrimoine taxable et b) les coefficients d'une régression de la variation annuelle de patrimoine sur une variable associée au fait d'appartenir au groupe "plafonnement ISF", ou au groupe "super-plafonnement ISF", interagies avec des variables indicatrices annuelles. Le groupe de référence est constitué des foyers dans la part prédite des impôts dans le revenu est située entre 20 et 50% l'année de la CEF. Le groupe "plafonnement" est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 85% de leurs revenus. Le groupe "super-plafonnement ISF" est constitué des ménages dont les impôts théoriques excédaient 200 % de leur revenu.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

CHAPITRE 3

RÉACTIONS DES MÉNAGES PLAFONNÉS À LA TRANSFORMATION DE L'ISF EN IFI

3.1 Introduction

La réforme de l'ISF et sa conversion en IFI est susceptible d'avoir un effet particulier sur les ménages plafonnés. En effet, parmi les redevables à l'ISF, les ménages plafonnés ont vu le taux marginal appliqué à leur revenu changer fortement. Le plafonnement impliquait un taux marginal d'imposition très élevé sur le revenu imposable (75 %), puisque chaque euro de revenu supplémentaire avait pour effet de relever le dénominateur du plafonnement d'une unité, et donc de permettre à la somme des impôts d'augmenter de 75 centimes. La réforme de l'ISF, en réduisant considérablement la base de patrimoine imposable, a eu pour effet d'abaisser ce taux marginal en réduisant le nombre de ménages concernés par le plafonnement. Les effets sont particulièrement forts pour les revenus ayant bénéficié d'un abaissement simultané des taux d'imposition, en particulier les revenus éligibles au PFU, dont les dividendes. L'effet combiné des deux réformes fait ainsi passer le taux appliqué pour ces revenus de 75 % à 30 % pour les ménages plafonnés optant pour le PFU en 2018.

Dans un rapport précédent (Bach et al., 2021b, voir section 4.3), nous avons mis en avant la réactivité de la politique de dividendes des entreprises détenues ou contrôlées par des ménages plafonnés à la réforme. Nous étendons ici cette analyse au niveau ménage, et considérons plusieurs marges d'ajustement : revenus salariaux et de remplacement (salaires + pensions de retraite), revenus d'activité au titre des BIC, revenus fonciers, plus-values mobilières, et enfin revenus d'assurance-vie, puisque le chapitre 1 de ce rapport a mis en évidence l'importante détention de contrats d'assurance-vie parmi les plafonnés.

3.2 Approche empirique

L'approche empirique consiste à comparer par différence-de-différences des contribuables ISF qui auraient été confrontés au plafonnement si la réforme de l'ISF n'avait pas eu lieu, à des contribuables ISF qui n'auraient pas bénéficié du plafonnement sans la réforme. En l'absence de déclarations après 2017 sur le patrimoine imposable suivant les règles de l'ISF, on ne dispose néanmoins pas d'une observation directe des foyers qui auraient dû être plafonnés mais ne l'ont pas été, et de ceux qui n'auraient quoi qu'il en soit pas été plafonnés. Une description plus détaillée de comment nous approchons ces problèmes d'identification est donc nécessaire.

Obstacles à l'identification. Une approche naturelle afin d'approcher le statut des foyers par rapport à la réforme est simplement de comparer les foyers qui étaient plafonnés l'année ou les années précédentes (foyers traités) à un groupe de foyers qui n'étaient pas plafonnés la ou les années précédentes (foyers contrôles). Cette approche a néanmoins un défaut considérable dans le cadre que nous analysons : définir le statut de traitement d'un ménage vis à vis de la réforme sur la base de son plafonnement des dernières années revient à imposer une condition sur le ratio des impôts aux revenus. Implicitement, ceci revient ainsi à comparer

la dynamique des revenus entre deux groupes de ménages construits sur la base de leur revenu avant le traitement, en différenciant des foyers qui avaient ou non des revenus particulièrement faibles en regard de leurs impôts. Cette procédure de construction présente ainsi le défaut majeur que les variables de revenu analysées sont sujettes à un fort retour à la moyenne. La condition sur des revenus particulièrement bas imposée via la construction sur la base du plafonnement passé implique une hausse des revenus dès lors que la condition est relâchée, c'est-à-dire l'année de la réforme, ce qui peut ainsi s'interpréter par erreur comme un effet causal de la réforme. Nous présentons une stratégie alternative de construction des groupes qui vise à minimiser ce problème. Il demeure nécessaire de rester vigilants à l'influence d'une présence éventuelle de retour à la moyenne sur les résultats d'estimation.

Construction des groupes de traitement et de contrôle. Afin de limiter le phénomène de retour à la moyenne, il est nécessaire d'approcher aussi précisément que possible le statut des foyers relativement au plafonnement de l'ISF qui aurait eu lieu en 2017, en conditionnant néanmoins aussi légèrement que possible sur l'évolution des revenus juste avant la réforme. Une façon d'approcher le problème consiste à diviser les plafonnés d'une année donnée en deux groupes : les plafonnés permanents, dont le revenu est systématiquement très faible en regard de leur patrimoine¹, et des plafonnés transitoires, dont le statut de plafonnement est dû à des revenus exceptionnellement bas une ou quelques années particulières. Si le premier groupe devrait être peu sensible à la période sur laquelle le traitement est défini, et donc contribuer peu au phénomène de retour à la moyenne, le second verra ses revenus augmenter mécaniquement dès lors que la contrainte est relâchée. Notre stratégie de construction des groupes de traitement et de contrôle cherche donc à se concentrer sur le premier groupe en excluant le second.

1. Cela peut être le cas parce par exemple parce qu'ils le maîtrisent ou bien parce qu'ils possèdent des actifs avec un rendement particulièrement faible.

Un élément qu'il est important de noter relativement au plafonnement est que le principal facteur de dépassement de 75 % du revenu taxable en impôts est l'ISF lui-même. En effet, l'ensemble des autres impôts sont assis sur des bases très proches du revenu taxable. Dès lors, leur somme rapportée aux revenus est donc mécaniquement maintenue sous un seuil bien inférieur à 75 %. L'ISF, en revanche, est fondé sur une autre base fiscale, et un ratio revenu / patrimoine faible peut donc aisément faire croître considérablement le ratio impôts / revenu taxable. Nous exploitons cette caractéristique du plafonnement, et nous construisons des groupes de traitement et de contrôle en utilisant uniquement le revenu taxable et le montant d'ISF. Afin de dissocier autant que possible revenus et impôts, nous construisons un ratio « minimal » d'ISF / revenu, construit comme la moyenne des montants d'ISF (pré-plafonnement) dûs entre 2012 et 2016 rapporté au maximum de revenu taxable entre 2011 et 2015 (la période correspondante en années revenus). Nous concentrons notre analyse sur des ménages pour lesquels le poids de l'ISF a un poids élevé de façon récurrente et non pas de façon transitoire, avec un ratio effectif minimal d'au moins 20 %. Parmi ces ménages, nous considérons comme traités les foyers dont le taux effectif minimal d'ISF sur le revenu dépasse 50 %, et comme contrôles les foyers dont ce même taux est compris entre 20 et 50 %. Cette stratégie a l'avantage de comparer des foyers dont le poids de l'ISF rapporté au revenu est structurellement très élevé, et dont le plafonnement ne dépend pas de la réalisation exceptionnelle de revenus très faibles. De fait, cette sélection nous permet d'éliminer une grande partie des foyers dont le revenu était exceptionnellement bas ou l'ISF exceptionnellement élevé une année particulière. En outre, afin d'éviter un phénomène d'attrition différentielle susceptible d'affecter nos estimations, nous cylindrions notre échantillon d'estimation. Il faut néanmoins noter que, si le cylindrage rend les résultats légèrement plus précis, l'ensemble des résultats que nous présentons est robuste à l'utilisation d'un échantillon auquel nous imposons uniquement une présence continue sur les années pré-traitement.

Année du traitement. Une question importante a trait à l'année du traitement. En effet, la réforme faisait partie du programme du candidat Macron à l'élection présidentielle de 2017, et la limitation de l'assiette de l'imposition sur la fortune à sa partie immobilière était dès lors largement anticipable à partir d'avril-mai 2017. Elle devait s'appliquer pour l'année ISF 2018 (c'est-à-dire sur le patrimoine au 1er janvier 2018), mais le plafonnement étant déterminé sur la base des revenus de l'année $n-1$, l'anticipation de la réforme pouvait donc affecter les revenus dès 2017. Certains revenus nécessitaient néanmoins un délai avant d'être réalisés : en particulier, les dividendes nécessitent la clôture d'un exercice comptable avant d'être décidés, et la grande majorité des entreprises n'a donc pu augmenter les distributions qu'une fois l'exercice 2017 clôturé, c'est-à-dire en 2018. On s'attend donc à un effet sur les dividendes à partir de 2018, comme c'était le cas dans le rapport IPP n°36, mais d'éventuels effets plus précoces pour des revenus pouvant être déclenchés plus rapidement comme les plus-values ou les revenus issus de versements d'assurance-vie.

Spécification empirique. Nous estimons un modèle à double effets-fixes, afin de mesurer en différence-de-différences les effets de la réforme sur le groupe de traitement, année après année. Afin de rendre visibles les éventuels effets de retour à la moyenne, nous normalisons les coefficients par le niveau de l'année 2015, plutôt que par la dernière année pré-réforme (2016). La spécification de base pour un ménage i à période t s'écrit de la façon suivante :

$$y_{it} = \alpha_i + \lambda_t + \sum_{d=2014, \neq 2015}^{2019} \beta_d \times D_{t,d} + \varepsilon_{it} \quad (3.1)$$

où y est la variable d'intérêt et $D_{t,d} = 1$ si $t = d$ et 0 sinon.

Winsorisation. La construction d'un ratio entre les différentes variables de revenu et le RFR de référence présente l'inconvénient de créer des valeurs très élevées dès lors que le RFR est très faible. Ces valeurs aberrantes sont ensuite sus-

ceptibles de peser considérablement sur la moyenne, et peuvent gonfler artificiellement les résultats. Afin de se prémunir contre de tels effets, nous normalisons l'ensemble des variables de ratio aux 1er et 99e centiles, ce qui revient à attribuer la valeur du 1er centile à toutes les valeurs en deça, et la valeur du 99e centile à toutes les valeurs au-delà.

3.3 Statistiques descriptives

Ce tableau, très similaire au tableau 1.1 comparant la composition du patrimoine et du revenu des plafonnés à ceux des non plafonnés, décrit les deux groupes que nous comparons dans notre estimation, selon les niveaux des variables dépendantes que nous utilisons dans l'estimation. Le nombre de plafonnés est sensiblement inférieur au nombre de plafonnés remplissant une déclaration détaillée, notamment du fait de notre décision de cylindrer notre échantillon. Les variables de revenu apparaissent relativement similaires entre les traités et les contrôles dans leur niveau, en particulier en ce qui concerne le RFR et ses différents seuils. Ceci signifie donc que nous comparons des groupes relativement similaires en termes de revenu total, mais par conséquent assez différents dans leurs niveaux de patrimoine, comme le montre le tableau 1.1 dans le chapitre 1.

Plusieurs observations émergent de ce tableau. D'une part, un quart des ménages plafonnés a un RFR moyen inférieur à 50 euros avant la réforme, c'est-à-dire des revenus taxables à peu près nuls. Dans la mesure où nous utiliserons le RFR moyen pré-réforme comme dénominateur pour mesurer l'ampleur des variations de revenus causées par la réforme, il sera important de proposer comme test de robustesse un dénominateur alternatif (en l'occurrence, le patrimoine taxable pré-réforme). On constate en outre que les ménages plafonnés disposent de revenus assez similaires aux non-plafonnés dans les grandes catégories comme les salaires ou les dividendes, mais ont des revenus en moyennes négatifs dans les catégories

TABLEAU 3.1 – Statistiques descriptives sur l'échantillon d'estimation selon leur statut de traitement (moyennes sur la période 2013–2016)

	Groupe de contrôle					Groupe traité				
	Moyenne	Ecart-type	Médiane	1er décile	9e décile	Moyenne	Ecart-type	Médiane	1er décile	9e décile
Probabilité d'être plafonné	0.147	0.354	0	0	1	0.598	0.490	1	0	1
ISF pré-plaf.	40754.1	95393.2	17289.5	4687	83726	116018.3	235607.1	36555	4237	279783
ISF post-plaf.	30795.5	58282.2	16176	4253	66620	35426.0	71221.3	14890.5	0	83778
Impôt sur le revenu	16491.3	78024.5	3446	-879	37490	9050.0	58568.6	421	-1979	22553
Patrimoine taxable (M€)	4.877	6.999	3.211	1.645	8.978	10.090	16.240	5.034	1.570	21.761
RFR	91064.3	226528.0	49344	12734	183021	66886.4	226622.1	22864.5	49	159138
Salaires + pensions	36365.4	45784.6	25560	0	79586	31091.9	54542.2	12494.5	0	84821
Dividendes	15943.8	125324.1	147	0	22766	11682.6	88022.0	4	0	11421
Rev. fonciers	19546.4	83781.1	5398.5	0	59754	-5170.7	126933.5	0	-7551	28159
Plus-values mobilières	3966.3	167421.2	0	0	5609	-6007.1	791222.1	0	0	2401
BIC	170.2	32134.9	0	0	0	-2793.3	47324.4	0	0	0
BNC	433.3	11368.0	0	0	0	250.1	10880.6	0	0	0
Revenus d'assurance-vie	6901.4	35779.7	0	0	14025	9725.1	84672.4	0	0	18015
Charges déductibles	3004.9	15609.3	538	0	6705	2857.0	12325.3	124	0	5700
Autres revenus du capital	5717.9	36123.8	777	0	12352	5949.0	24694.6	265	0	12169
Impôt sur le revenu	19650.9	65242.4	4235.5	-903	46791	10776.6	37279.0	735	-2055	29088
Résidu (RFR - autres revenus)	4985.9	128403.5	-3292.5	-9457	10001	24996.3	792025.4	-2667.5	-11286	25472
RFR / RFR de ref.	0.987	0.343	0.992	0.632	1.302	0.936	0.503	0.974	0.178	1.451
Salaires + pensions / RFR de ref.	0.553	0.438	0.526	0	1.033	0.634	0.822	0.444	0	1.288
Dividendes / RFR de ref.	0.0840	0.196	0.00316	0	0.281	0.118	0.290	0.000314	0	0.400
Rev. fonciers / RFR de ref.	0.126	0.979	0.102	0	0.760	-0.215	1.961	0	-0.176	0.825
Plus-values mobilières / RFR de ref.	0.0283	0.153	0	0	0.0768	0.0263	0.193	0	0	0.0611
BIC / RFR de ref.	-0.000582	0.0377	0	0	0	-0.00972	0.0719	0	0	0
BNC / RFR de ref.	0.00387	0.0283	0	0	0	0.00462	0.0319	0	0	0
Revenus d'assurance-vie / RFR de ref.	0.104	0.266	0	0	0.306	0.224	0.500	0	0	0.798
Charges déductibles / RFR de ref.	0.0407	0.136	0.0116	0	0.0619	0.0942	0.302	0.00399	0	0.139
Autres revenus du capital / RFR de ref.	0.0839	0.189	0.0133	0	0.234	0.171	0.385	0.0104	0	0.523
ISF pré-plaf. / RFR de ref.	0.502	1.250	0.337	0.195	0.723	3.281	5.705	1.289	0.459	7.148
ISF post-plaf. / RFR de ref.	0.373	0.363	0.318	0.179	0.582	0.951	1.316	0.589	0	2.018
Résidu (RFR - autres revenus) / RFR de ref.	0.0882	1.272	-0.0513	-0.234	0.198	0.473	3.260	-0.0527	-0.771	0.905
RFR > 100 (indic.)	0.984	0.127	1	1	1	0.891	0.311	1	0	1
Salaires + pensions > 100 (indic.)	0.881	0.323	1	0	1	0.699	0.459	1	0	1
Dividendes > 100 (indic.)	0.526	0.499	1	0	1	0.400	0.490	0	0	1
Rev. fonciers > 100 (indic.)	0.627	0.483	1	0	1	0.454	0.498	0	0	1
Plus-values mobilières > 100 (indic.)	0.190	0.392	0	0	1	0.149	0.356	0	0	1
BIC > 100 (indic.)	0.0212	0.144	0	0	0	0.0261	0.159	0	0	0
BNC > 100 (indic.)	0.0262	0.160	0	0	0	0.0264	0.160	0	0	0
Revenus d'assurance-vie > 100 (indic.)	0.459	0.498	0	0	1	0.413	0.492	0	0	1
Charges déductibles > 100 (indic.)	0.682	0.466	1	0	1	0.512	0.500	1	0	1
Autres revenus du capital > 100 (indic.)	0.673	0.469	1	0	1	0.567	0.496	1	0	1
Nombre de foyers fiscaux			13639					3856		
Observations			54556					15424		

NOTES : Ce tableau présente des statistiques descriptives sur les variables utilisées comme variables dépendantes dans l'estimation en différence-de-différences, selon l'appartenance au groupe de traitement ou au groupe de contrôle. Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %. L'échantillon de foyers fiscaux est cylindré et le nombre d'observations indiqué correspond au nombre d'observations avant la réforme.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

admettant des déficits, comme les revenus fonciers, les plus-values (ou ici moins-values) mobilières, et les bénéfices (ou ici déficits) industriels et commerciaux.

3.4 Principaux résultats

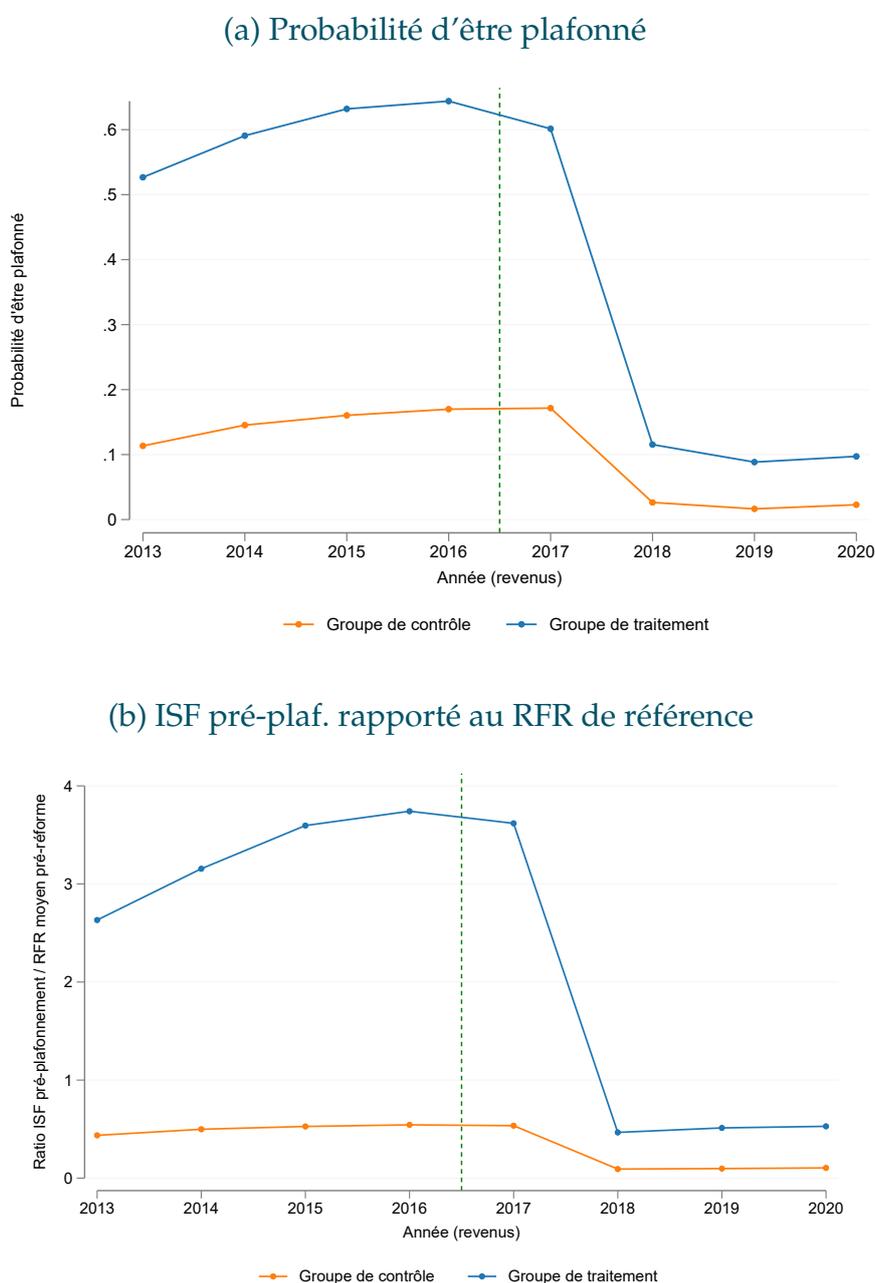
Pour l'ensemble des variables de montant que nous analysons, nous adoptons une normalisation relative au revenu fiscal de référence (RFR) pré-réforme. Ce

RFR de référence est construit comme la moyenne du RFR sur la période 2013–2016. Nous proposons également une version des principaux résultats rapportant les différentes catégories de revenu au patrimoine pré-réforme plutôt qu'au RFR moyen. Ces résultats sont présentés en annexe, figure 3.13.

3.4.1 Première étape : effet sur la probabilité d'être plafonné

Dans la mesure où la construction de nos groupes de traitement et de contrôle ne se base pas directement sur le fait d'être ou non plafonné, un premier test consiste à comparer l'évolution de la probabilité d'être plafonné entre les deux groupes avant la réforme, et donc mesurer l'ampleur du choc induit par la disparition du plafonnement de l'ISF en 2017. La figure 3.1 montre ainsi l'évolution de la probabilité d'être plafonné chaque année au sein de chaque groupe (panneau a), et du montant d'ISF pré-plafonnement rapporté au RFR de référence (panneau b). On constate dans le panneau a que cette probabilité est stable avant la réforme dans le groupe de traitement et représente autour de 60 % des foyers, et est également stable mais faible dans le groupe de contrôle, s'établissant autour de 15 %. Celle-ci chute presque à zéro après 2017 pour le groupe de contrôle, et autour de 10 % pour le groupe de traitement. L'effet différentiel de la réforme entre les deux groupes est donc autour d'une baisse de 35 points de pourcentage supplémentaire dans la probabilité d'être plafonné pour le groupe de traitement. Le panneau b de la figure présente une image similaire : l'ISF pré-plafonnement représentait environ la moitié du RFR de référence du groupe de contrôle en moyenne, et environ 3,5 fois le RFR de référence pour le groupe de traitement. La réforme baisse le taux théorique d'ISF d'environ 3 fois le RFR de référence supplémentaire pour les traités relativement aux ménages contrôles.

FIGURE 3.1 – Évolution du statut de plafonnement et du taux d'imposition pré-plafonnement autour de la réforme

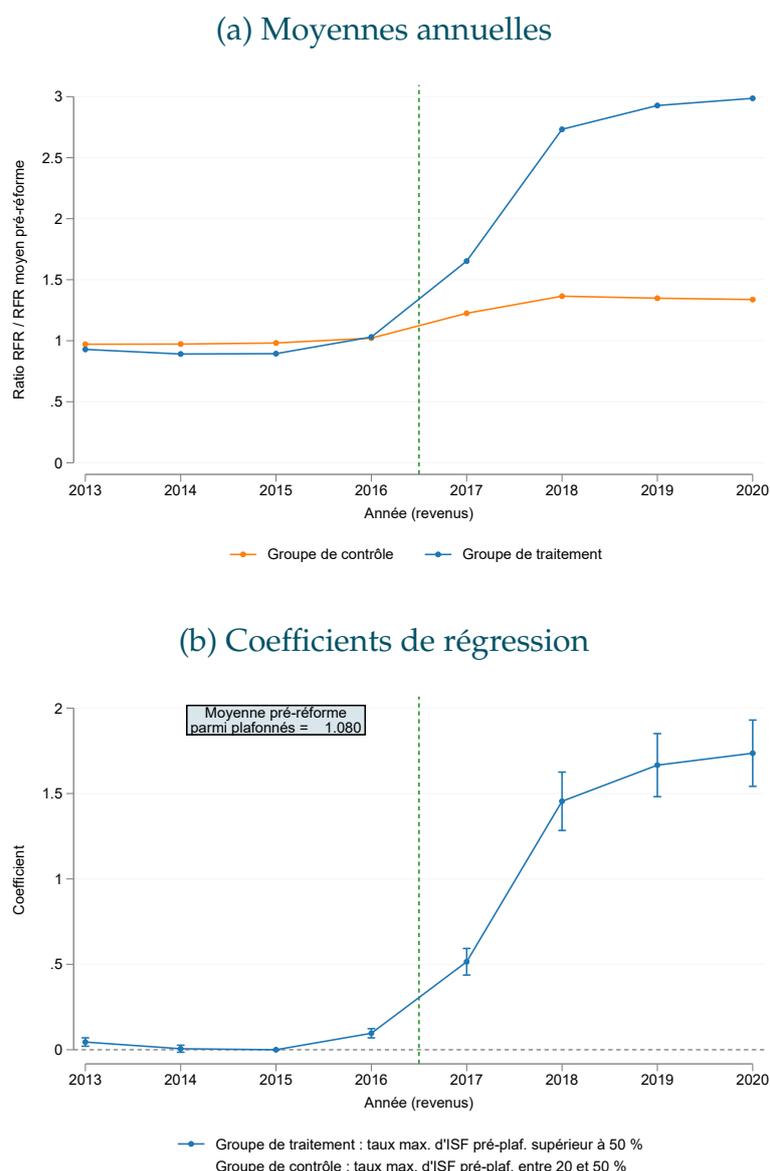


NOTES : Ce tableau présente la moyenne annuelle par groupe (traitement et contrôle) de la probabilité d'être plafonné (panneau a), et du montant d'ISF avant application du plafonnement rapporté au RFR de référence. Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

3.4.2 Réaction du revenu total

FIGURE 3.2 – Évolution du RFR rapporté au RFR de référence autour de la réforme



NOTES : Cette figure présente la moyenne annuelle par groupe (traitement et contrôle) du RFR rapporté au RFR de référence (panneau a), et les coefficients de régression associés (β_d dans l'équation (3.1)). Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

La figure 3.2 présente la réaction du revenu total (RFR) rapporté au RFR moyen pré-réforme du ménage. On observe pour les deux groupes une évolution très

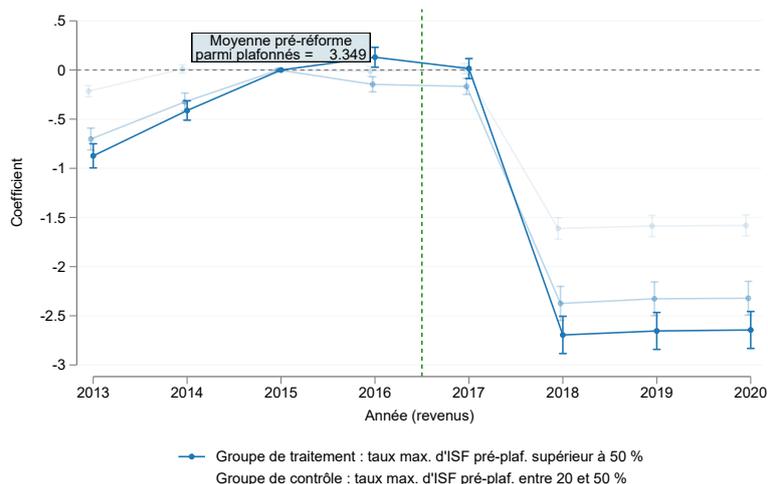
stable autour de 1 du ratio RFR / RFR de référence. On mesure en revanche une hausse très importante du revenu des ménages traités à partir de 2017, pour s'établir en fin de période autour de 3 fois le RFR de référence, tandis que le RFR des ménages contrôles n'augmente qu'autour de 1,3 fois le RFR de référence.

Retour à la moyenne et sensibilité au choix de la période de définition du traitement. La figure 3.3 présente des estimations similaires aux deux figures précédentes, en définissant le traitement sur des périodes alternatives à la période 2012-2016. On y voit dans tous les cas que c'est bien à partir de 2017 que le revenu augmente de manière significative. Ceci suggère que notre façon de définir le traitement permet de limiter fortement les phénomènes de retour à la moyenne évoqués plus haut.

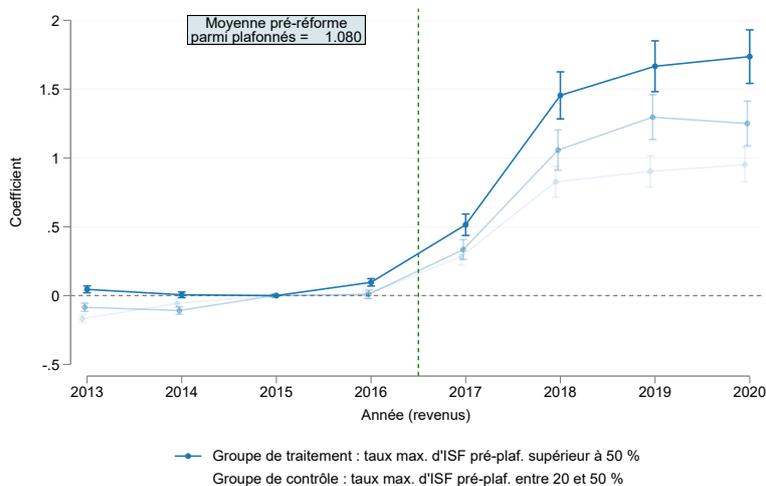
Nous présentons maintenant les résultats de l'estimation de l'équation (3.1) sur les différentes catégories de revenus sous-jacents au RFR : dividendes, revenus d'assurance-vie, plus-values mobilières, revenus d'activité et de remplacement, revenus fonciers, charges déductibles, autres revenus du capital.

FIGURE 3.3 – Coefficients de régression de première et seconde étape, en variant la fenêtre temporelle de définition du traitement

(a) ISF pré-plafonnement rapporté au RFR de ref.



(b) RFR rapporté au RFR de ref.

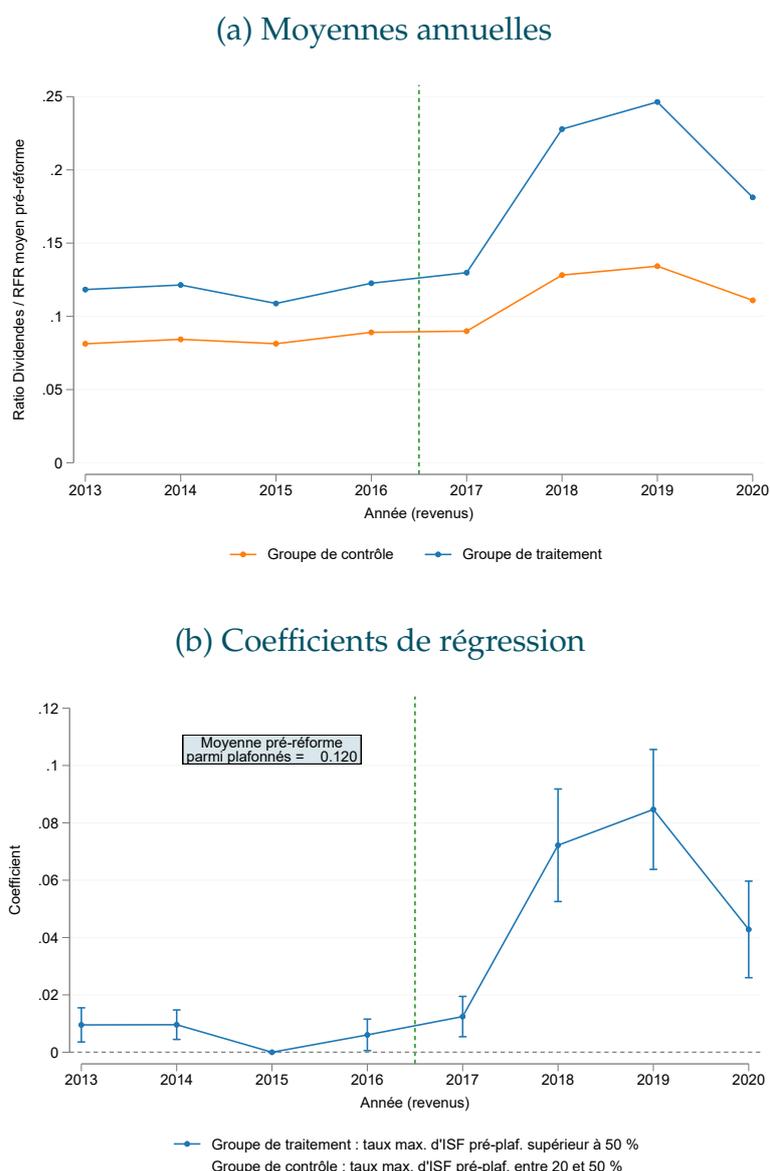


NOTES : Cette figure présente les coefficients de régression (β_d dans l'équation (3.1)) utilisant comme variable dépendante le ratio de l'ISF pré-plafonnement (panneau a) ou le RFR (panneau b) rapportés au RFR de référence. Dans la première version présentée, le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %, et le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %. Les autres versions présentées utilisent comme fenêtre de revenu les périodes 2012-2015 et 2012-2014.

SOURCES : ISF-IFI (DGFiP), POTE (DGFiP).

3.4.3 Réaction des dividendes

FIGURE 3.4 – Évolution des dividendes rapportés au RFR de référence autour de la réforme



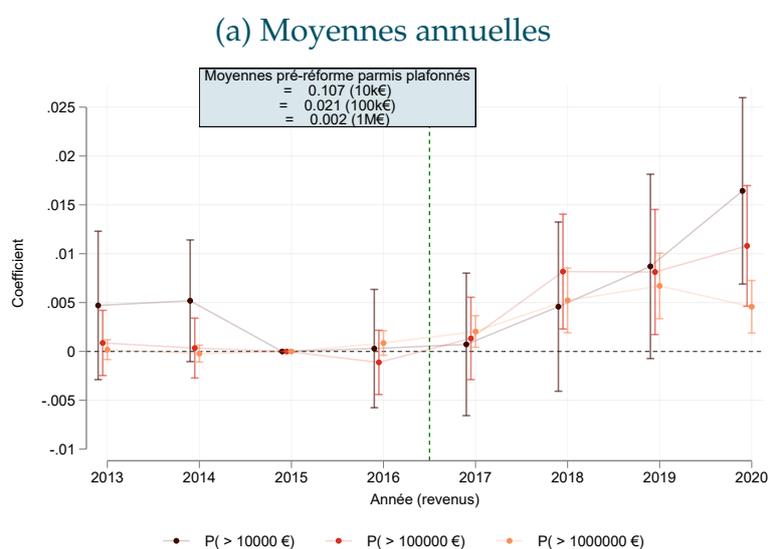
NOTES : Cette figure présente la moyenne annuelle par groupe (traitement et contrôle) des dividendes rapporté au RFR de référence (panneau a), et les coefficients de régression associés (β_d dans l'équation (3.1)). Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

La figure 3.4 présente les résultats pour le versement de dividendes. On constate que les dividendes augmentent dans le groupe de contrôle, sous l'effet notamment

de la mise en place du PFU (Bach et al., 2021a). Ceux-ci passent ainsi de 9 % à environ 13 % du RFR moyen pré-réforme au sein du groupe de contrôle, soit une augmentation d'environ 40 %. L'augmentation est néanmoins encore très supérieure au sein du groupe de traitement, puisque le ratio dividendes / RFR de référence passe de 0,12 à 0,23, soit presque un doublement du montant des dividendes reçus au sein de ce groupe, ce que confirme l'estimation (panneau b), avec un effet causal de + 0,08, soit + 66 % du fait de la fin du plafonnement.

FIGURE 3.5 – Coefficients de régression de la probabilité de dépasser différents seuils de dividendes autour de la réforme ISF/IFI



NOTES : Cette figure présente les coefficients de régression associés (β_d dans l'équation (3.1)), en utilisant comme variables dépendantes les probabilités de dépasser différents montants de dividendes (10 000 € en brun, 100 000 € en rouge, 1 million d'€ en orange). Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

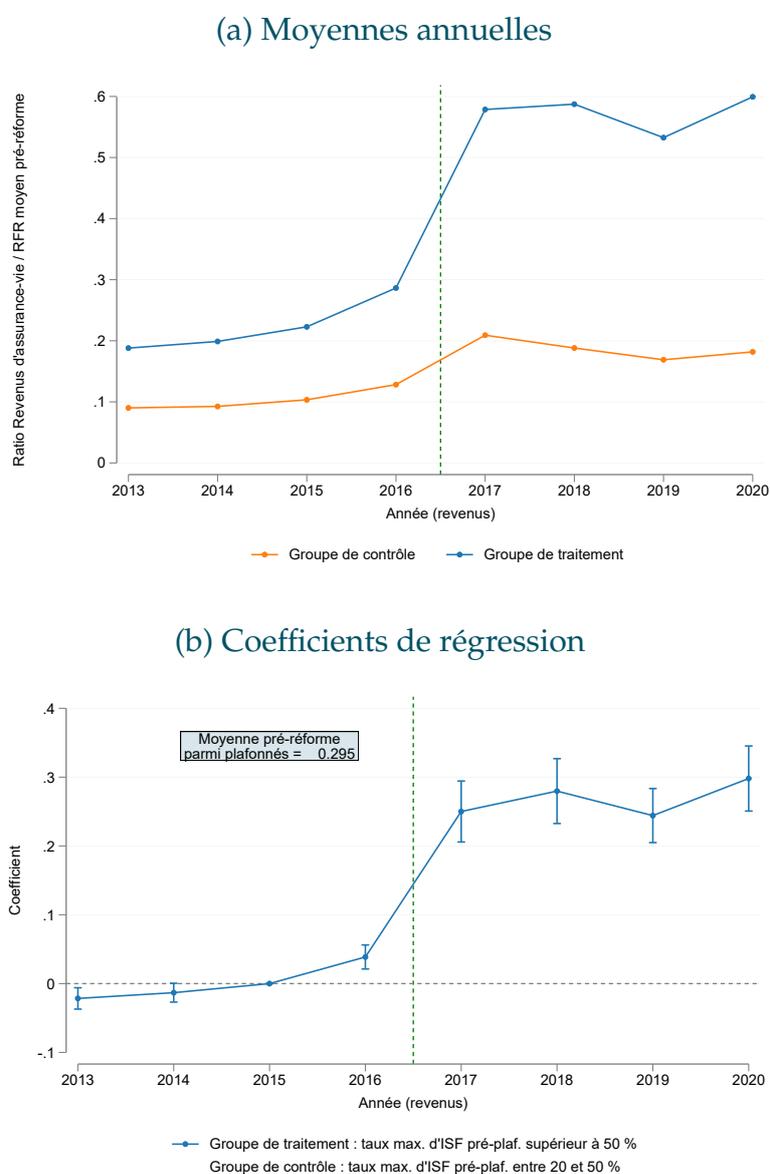
La figure 3.5 approfondit cette démarche, en présentant l'évolution relative entre les deux groupes de la probabilité que les dividendes dépassent une certaine somme, pour plusieurs seuils (10 000, 100 000 et 1 million d'euros). On observe que les tendances sont assez uniformes entre les groupes pour tous les seuils avant la réforme, et que la probabilité de dépasser chacun des seuils augmente très forte-

ment en 2018 et persiste après. De manière surprenante, la hausse en points de pourcentage est assez analogue en 2018 et 2019 pour tous les seuils, alors même que les moyennes initiales de ces variables sont très différentes. Ceci signifie que l'augmentation d'environ 1 point de pourcentage de la probabilité de recevoir plus de 10 000 euros de dividendes se rapporte à une probabilité initiale de 10,7 %, et constitue donc une hausse d'environ 10 % de la probabilité initiale. La probabilité de recevoir plus de 1 million d'euros de dividendes, en revanche, augmente de 0,5 point de pourcentage, mais se rapporte à une moyenne initiale de 0,2 % des ménages atteignant ce seuil, ce qui signifie que la probabilité d'atteindre un tel seuil a plus que doublé du fait de la réforme. Cette figure nous renseigne donc sur le fait que, si l'effet moyen de la réforme sur les dividendes est d'une magnitude plutôt modérée, la fréquence des réactions est relativement rare mais les montants d'augmentation lorsque les ménages réagissent sont considérables.

3.4.4 Réaction des revenus d'assurance-vie réalisés

La figure 3.6 présente dans le panneau a l'évolution des revenus réalisés d'assurance-vie dans chacun des groupes autour de la réforme de transformation de l'ISF en IFI. On constate à nouveau une évolution relativement parallèle entre les deux groupes avant la réforme, avec un niveau plus élevé chez les traités, et une légère déviation du groupe de traitement entre 2015 et 2016, attribuable à un effet de retour à la moyenne, conformément à ce que l'on observe pour l'évolution du RFR. On observe ensuite, dès l'année de la réforme, une augmentation des revenus d'assurance-vie extrêmement importante chez les traités, qui passent de moins de 30 % de leur moyenne de RFR en revenus d'assurance-vie à près de 60 %, soit un quasi doublement. Les foyers du groupe de contrôle augmentent aussi beaucoup leurs revenus d'assurance-vie en termes relatifs, mais cette augmentation est bien moins importante en termes absolus (+ 8 points de pourcentage vs + 30 points de

FIGURE 3.6 – Évolution des revenus d'assurance-vie réalisés rapportés au RFR de référence autour de la réforme



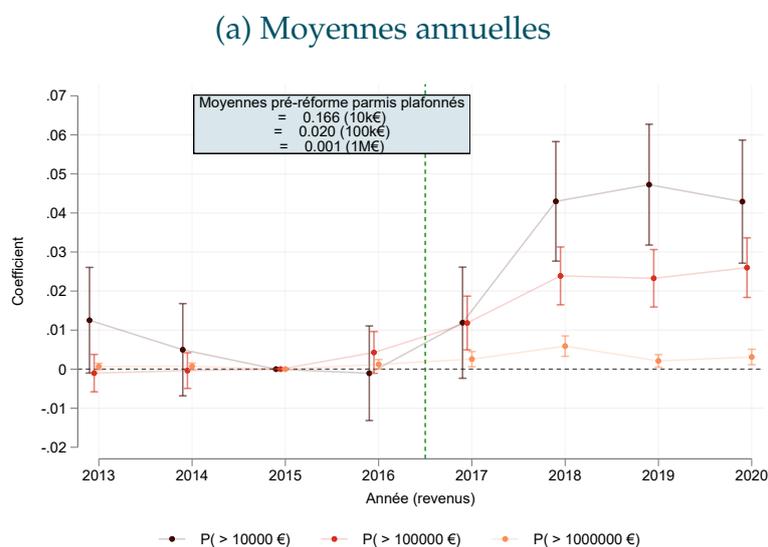
NOTES : Cette figure présente la moyenne annuelle par groupe (traitement et contrôle) des revenus réalisés d'assurance-vie rapportés au RFR de référence (panneau a), et les coefficients de régression associés (β_d dans l'équation (3.1)). Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

pourcentage).

La figure 3.7 présente les résultats d'estimation de l'impact de la réforme sur la

FIGURE 3.7 – Coefficients de régression de la probabilité de dépasser différents seuils de revenus réalisés d'assurance-vie autour de la réforme ISF/IFI

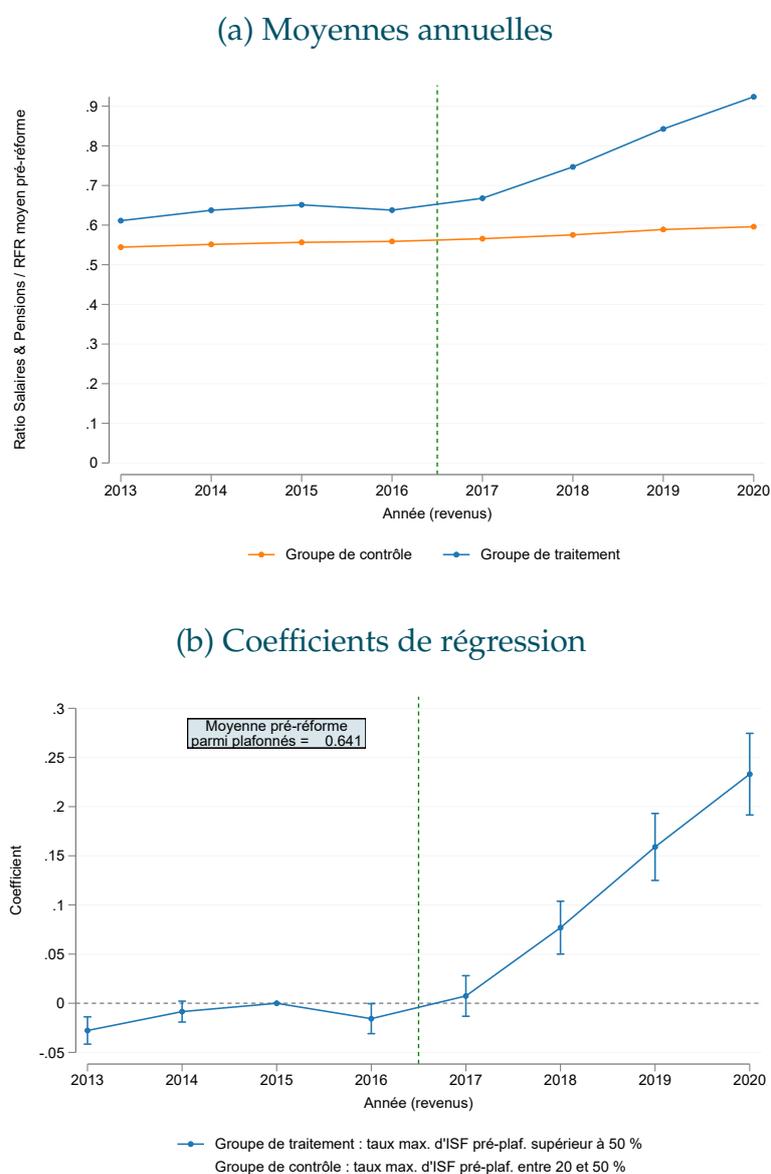


NOTES : Cette figure présente les coefficients de régression associés (β_d dans l'équation (3.1)), en utilisant comme variables dépendantes les probabilités de dépasser différents montants de revenus réalisés d'assurance-vie (10 000 € en brun, 100 000 € en rouge, 1 million d'€ en orange). Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

probabilité de dépasser différents seuils de montant de revenus réalisés d'assurance-vie. On constate, contrairement aux dividendes, que les seuils plus élevés sont ici associés à des effets plus faibles, ce qui signifie que l'effet moyen sur les revenus d'assurance-vie est moins tiré vers le haut par de rares réactions très importantes que les dividendes. L'augmentation de la probabilité de dépasser 10 000 euros de revenus réalisés d'assurance-vie est ainsi d'environ 25 %, celle de dépasser 100 000 euros a environ doublé, et celle de dépasser 1 million d'euros est autour de 50 %.

FIGURE 3.8 – Évolution des salaires et pensions de retraite rapportés au RFR de référence autour de la réforme



NOTES : Cette figure présente la moyenne annuelle par groupe (traitement et contrôle) des salaires et pensions rapportés au RFR de référence (panneau a), et les coefficients de régression associés (β_d dans l'équation (3.1)). Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

3.4.5 Réaction des salaires et pensions

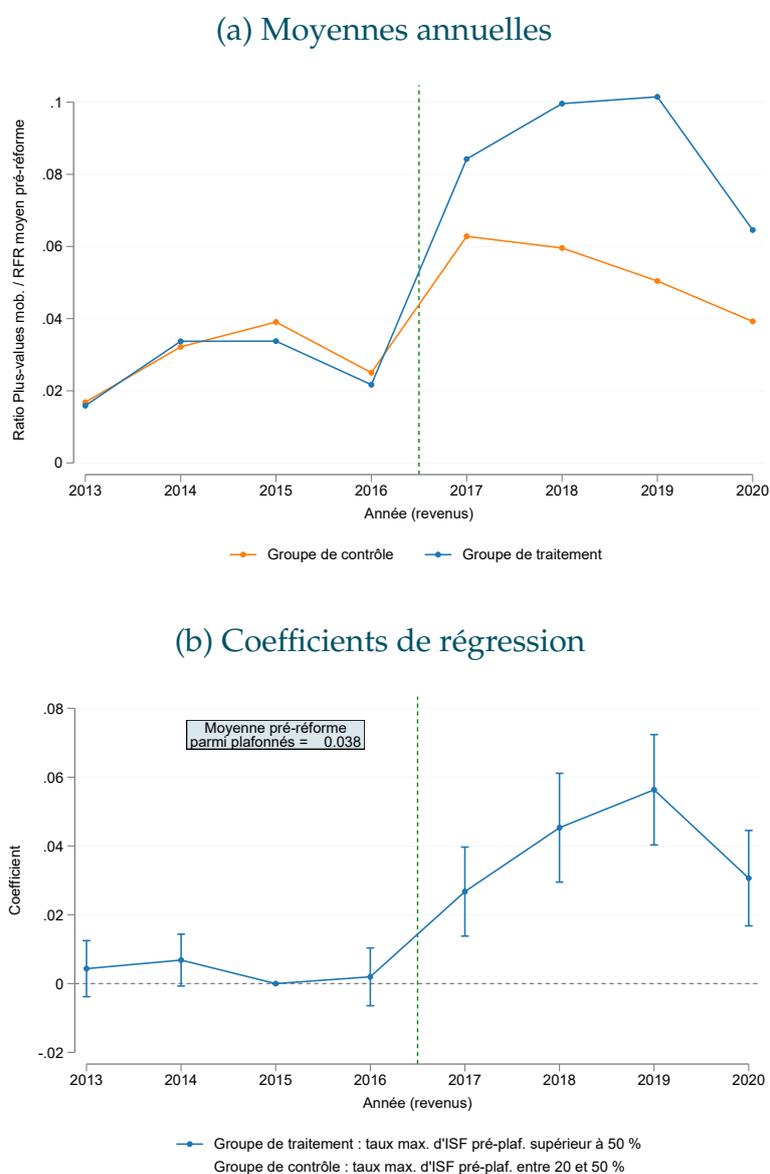
La figure 3.8 présente l'effet de la réforme sur l'évolution des revenus salariaux et de pensions. Il faut noter que, bien que les foyers ne soient susceptibles d'agir

que sur leurs revenus salariaux, la population que nous étudions est d'un âge relativement élevé, et on inclut donc les pensions de retraite dans cette catégorie afin d'éviter que de petites différences dans la probabilité de passer à la retraite n'affectent les valeurs moyennes de revenus salariaux. On observe dans le panneau a de la figure une grande stabilité tant du groupe de contrôle que du groupe de traitement avant la réforme de 2017. On observe ensuite un décollage important des revenus salariaux et de retraite du groupe de traitement, de l'ordre de 30 % du RFR moyen, tandis que le groupe de contrôle reste lui extrêmement stable. Le panneau b confirme à travers des coefficients de régression l'absence de tendance différentielle pré-traitement et la forte divergence post-réforme.

3.4.6 Réaction des plus-values mobilières

La figure 3.9 présente l'évolution des plus-values mobilières réalisées chaque année par chacun des deux groupes. Il est à noter que la consommation sous-jacente à ces plus-values peut se révéler bien plus élevée que les chiffres que nous montrons car nous mesurons les plus-values, pas le produit des ventes, et ce souvent après d'importants abattements. On observe, dans le panneau a, que les deux groupes sont très similaires pendant la période précédant la réforme, à la fois en termes de tendances et en termes de niveau de leurs plus-values relativement à leur RFR moyen. On mesure ensuite une hausse l'année de la réforme, affectant les deux groupes, mais néanmoins d'une ampleur supérieure d'environ 4 points de pourcentage du RFR moyen parmi les traités, ce que confirment les résultats d'estimation présentés dans le panneau b.

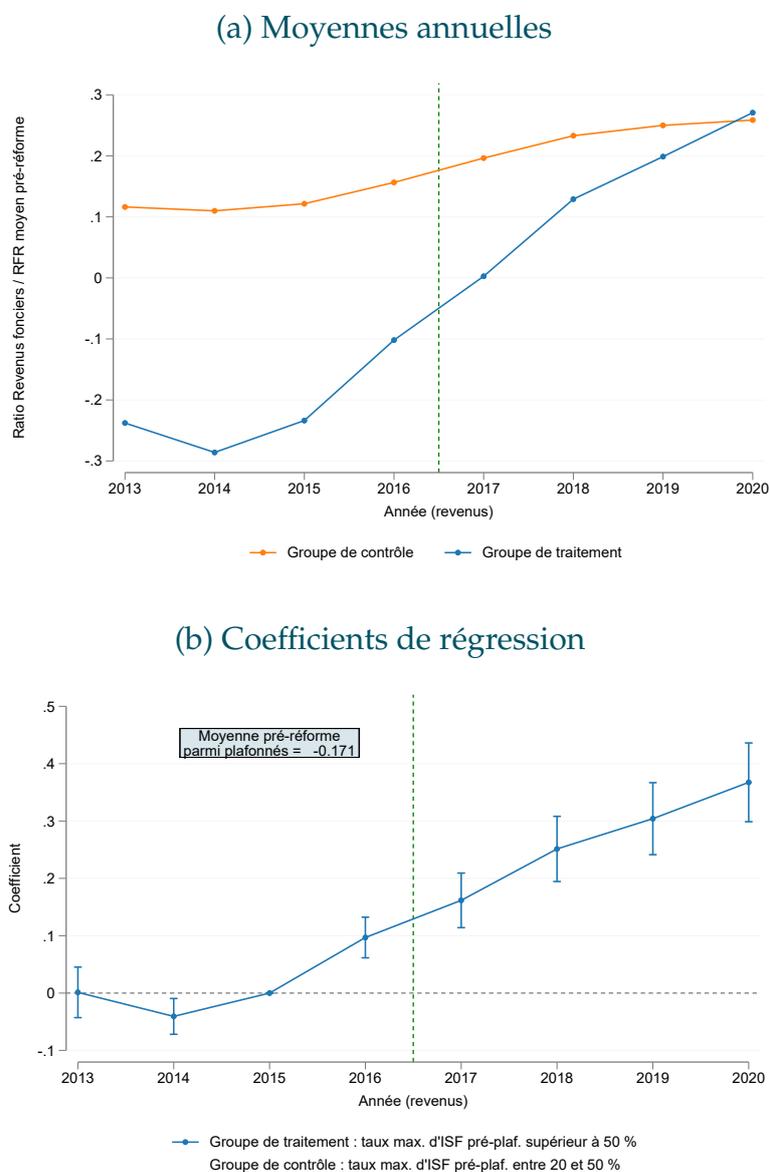
FIGURE 3.9 – Évolution des plus-values mobilières rapportées au RFR de référence autour de la réforme



NOTES : Cette figure présente la moyenne annuelle par groupe (traitement et contrôle) des plus-values mobilières rapportées au RFR de référence (panneau a), et les coefficients de régression associés (β_d dans l'équation (3.1)). Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

FIGURE 3.10 – Évolution des revenus fonciers rapportés au RFR de référence autour de la réforme



NOTES : Cette figure présente la moyenne annuelle par groupe (traitement et contrôle) du RFR rapporté au RFR de référence (panneau a), et les coefficients de régression associés (β_d dans l'équation (3.1)). Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

3.4.7 Réaction des revenus fonciers

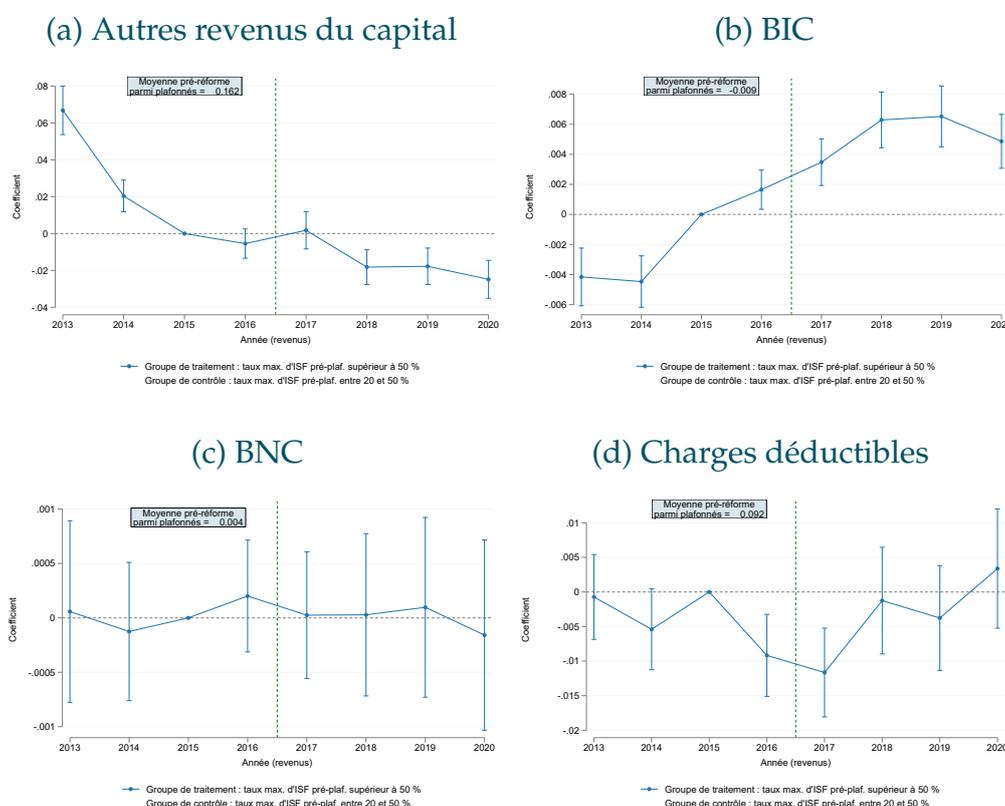
La figure 3.10 présente l'évolution des revenus fonciers autour de la réforme pour les deux groupes. On observe des tendances différentielles entre les groupes

dès 2016, c'est-à-dire avant que la réforme n'ait pu affecter les groupes. Ceci rend donc difficile d'interpréter causalement l'évolution de ces revenus, même si leur évolution est quantitativement importante sur la période relativement au RFR. Un point qu'il est néanmoins important de noter est que la moyenne de ces revenus parmi le groupe de traitement est très fortement négative, ce qui signifie que les revenus fonciers étaient utilisés avant la réforme comme un moyen de réduire le revenu fiscal de référence de ces foyers à travers les déficits enregistrés.

3.4.8 Réaction des autres catégories de revenus

La figure 3.11 présente enfin les coefficients d'estimation correspondant aux réactions des autres catégories de revenus autour de la réforme. On constate soit une absence d'effet, soit des tendances différentielles entre les groupes. Il faut noter néanmoins qu'à l'exception des autres revenus du capital, dont la moyenne pré-réforme est relativement élevée (mais qui constituent une catégorie très difficile à appréhender du fait des évolutions du formulaire de déclaration fiscale), les autres catégories ont des coefficients et des moyennes pré-réforme associées qui sont de très faible magnitude, et sont donc de second ordre dans le but d'expliquer la réaction du RFR total.

FIGURE 3.11 – Évolution des autres catégories de revenus rapportées au RFR de référence autour de la réforme



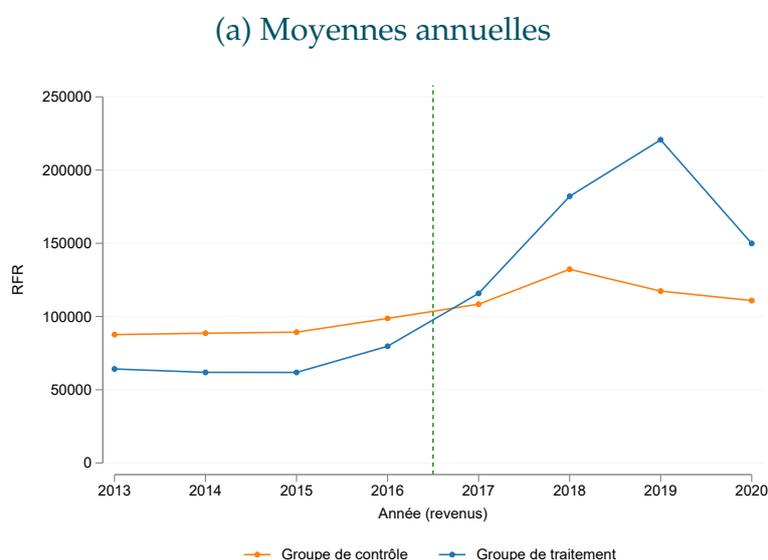
NOTES : Cette figure présente la moyenne annuelle par groupe (traitement et contrôle) du RFR rapporté au RFR de référence (panneau a), et les coefficients de régression associés (β_d dans l'équation (3.1)) en utilisant pour variables dépendantes les autres revenus du capital (panneau a), les BIC (panneau b), les BNC (panneau c), et les charges déductibles (panneau d). Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

3.4.9 Considérations budgétaires

La figure 3.12 présente l'évolution des montants absolus de RFR déclaré dans chacun des groupes autour de la réforme de transformation de l'ISF en IFI, et confirme le résultat obtenu plus tôt en termes relatifs : le RFR déclaré triple de montant suite à la transformation de l'ISF. En d'autres termes, l'effet de redénomination des revenus apparaît comme homogène le long de la distribution des revenus. Les implications budgétaires de cette estimation peuvent être importantes

FIGURE 3.12 – Évolution du montant absolu de RFR déclaré autour de la réforme



NOTES : Cette figure présente la moyenne annuelle par groupe (traitement et contrôle) du revenu fiscal de référence. Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFIP), POTE (DGFIP).

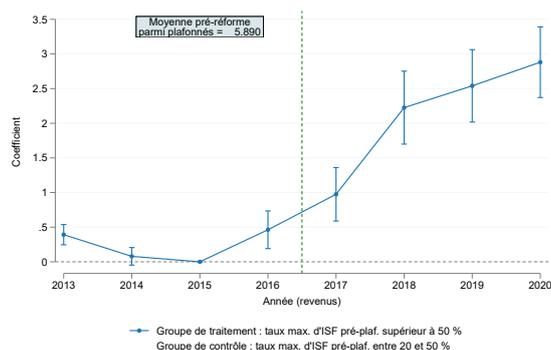
puisque l'effet budgétaire du plafonnement estimé sans réponse comportementale des revenus se situait autour de 1,1 milliards d'euros en 2016. Dans notre échantillon de 3900 ménages plafonnés par an, qui n'inclut pas les quelques dizaines de ménages avec un patrimoine imposable supérieur à 200 millions d'euros, cette dépense fiscale statique se situait autour de 320 millions d'euros, mais la multiplication par 2,75 du montant de RFR déclaré sans plafonnement (suivant notre estimation) aurait ramené, à un taux d'imposition de 75%, environ 340 millions d'euros de recettes supplémentaires. En d'autres termes, une fois incluses les réponses comportementales, le coût budgétaire du plafonnement s'avère deux fois plus important que le coût statique. Par contre-coup, la transformation du plafonnement a entraîné un surplus de recettes de PFU et de CEHR que l'on estime dans notre échantillon égal à 155 millions d'euros, soit environ la moitié du coût sta-

tique de la mesure. Ces chiffres doivent bien entendu s'interpréter à la lumière de l'hypothèse d'homogénéité de l'effet causal sur les revenus que nous estimons mais aussi de l'hypothèse conservatrice d'un effet causal du traitement réduit à la valeur de l'effet que nous estimons en intention-de-traitement et non pas en traitement effectif.

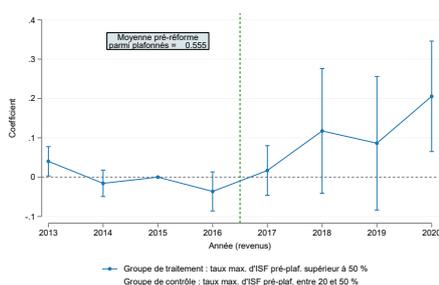
ANNEXE

FIGURE 3.13 – Coefficients d'estimation sur l'évolution des différentes catégories de revenus rapportées au patrimoine (exprimé en milliers d'euros), autour de la réforme de l'ISF

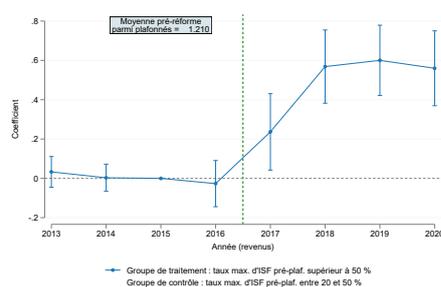
(a) RFR



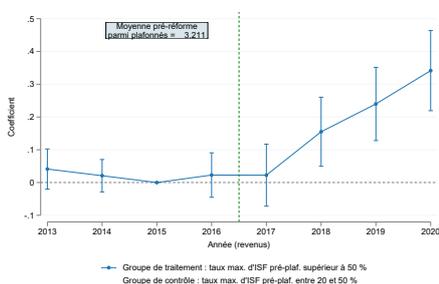
(b) Dividendes



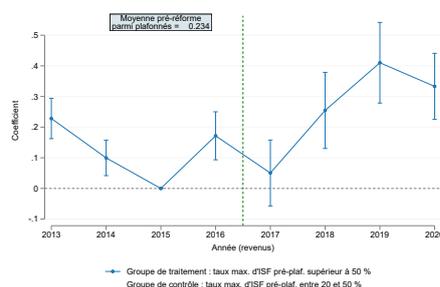
(c) Revenus d'assurance-vie réalisés



(d) Salaires et pensions de retraite



(e) Plus-values mobilières



NOTES : Cette figure présente les coefficients de régression associés (β_d dans l'équation (3.1)), utilisant pour variables dépendantes le RFR (panneau a), les dividendes (panneau b), les revenus d'assurance-vie (panneau c), les salaires et pensions (panneau d), et les plus-values mobilières (panneau e), toutes rapportées au patrimoine total. Le groupe de traitement est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 supérieur à 50 %. Le groupe de contrôle est constitué des foyers ayant un ratio « minimal » d'ISF / revenu entre 2012 et 2016 compris entre 20 et 50 %.

SOURCES : ISF-IFI (DGFiP), POTE (DGFiP).

CONCLUSION

Cette étude fournit de nombreux éléments pour mieux comprendre les justifications et les risques inhérents à la mise en place d'un mécanisme de plafonnement de l'impôt sur la fortune. Elle montre que le plafonnement donne une très forte incitation à reporter ses revenus du capital vers des années ultérieures, ce qui grossit la population des ménages plafonnés et éloigne le dispositif de sa cible initiale qui sont les ménages disposant d'actifs trop peu liquides. Par ailleurs, l'étude montre qu'au niveau où l'ISF se situait en 2012 en termes de taux et de base taxable, le plafonnement ne semblait encourager personne à vendre son patrimoine plutôt qu'à le garder intact. On peut en tirer comme conséquence qu'un mécanisme de plafonnement n'a de sens que s'il considère une définition suffisamment large des revenus et liquidités disponibles des ménages.

RÉFÉRENCES

- Allais, M. (1977). *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*. Hermann.
- Bach, L., Bozio, A., Fabre, B., Guillouzouic, A., Leroy, C., et Malgouyres, C. (2021a). Follow the money! Why dividends overreact to flat tax reforms.
- Bach, L., Bozio, A., et Guillouzouic, A. (2021b). Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif. Technical Report 36, Rapport IPP.
- Güvener, F., Kambourov, G., Kuruscu, B., Ocampo, S., et Chen, D. (2023). Use it or lose it : Efficiency and redistributive effects of wealth taxation. *The Quarterly Journal of Economics*.
- Loutzenhiser, G. et Mann, E. (2021). Liquidity issues : solutions for the asset rich, cash poor. *Fiscal Studies*, 42(3-4), p. 651–675.
- Piketty, T. (2013). *Le capital au XXI^e siècle*. Editions du Seuil.
- Pulvino, T. C. (1998). Do asset fire sales exist? an empirical investigation of commercial aircraft transactions. *The Journal of Finance*, 53(3), p. 939–978.
- Shleifer, A. et Vishny, R. W. (1992). Liquidation values and debt capacity : A market equilibrium approach. *The journal of finance*, 47(4), p. 1343–1366.

LISTE DES TABLEAUX

1.1	Part représentée par les foyers plafonnés du nombre de foyers redevables, montants d'impôt et de patrimoine par tranche de patrimoine	17
1.2	Statistiques descriptives sur l'échantillon selon leur statut de plafonnement, pour l'année 2017	19
3.1	Statistiques descriptives sur l'échantillon d'estimation selon leur statut de traitement (moyennes sur la période 2013–2016)	59

LISTE DES FIGURES

1.1	Décomposition du patrimoine des foyers redevables de l'ISF, non-plafonnés et plafonnés	22
1.2	Part des liquidités dans le patrimoine des foyers redevables de l'ISF, non-plafonnés et plafonnés, par tranche de patrimoine	23
1.3	Ratio entre les liquidités détenues et le montant d'ISF	25
1.4	Probabilité d'être actionnaire ou dirigeant d'une entreprise, non-plafonnés et plafonnés	27
1.5	Persistence du statut de plafonnement à l'ISF	28
1.6	Décomposition du patrimoine des foyers redevables de l'ISF, non-plafonnés et plafonnés, par tranche de patrimoine	29
2.1	Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur le taux effectif d'ISF . . .	38
2.2	Probabilité d'être plafonné à l'ISF chaque année selon le groupe d'appartenance pour 2012	39
2.3	Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur les revenus rapportés au patrimoine	43
2.4	Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur la probabilité de recevoir des plus-values	44
2.5	Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur la variation de patrimoine	45

2.6	Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur le taux effectif d'ISF, variations d'échantillon selon un niveau minimum de patrimoine . . .	47
2.7	Probabilité d'être plafonné à l'ISF chaque année selon le groupe d'appartenance pour 2012	48
2.8	Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur le taux effectif d'ISF, selon le groupe d'appartenance pour 2012	49
2.9	Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur les revenus rapportés au patrimoine	50
2.10	Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur la probabilité de recevoir des plus-values	51
2.11	Effet du déplafonnement de l'ISF en 2012 sur la variation de patrimoine	52
3.1	Évolution du statut de plafonnement et du taux d'imposition pré-plafonnement autour de la réforme	61
3.2	Évolution du RFR rapporté au RFR de référence autour de la réforme	62
3.3	Coefficients de régression de première et seconde étape, en variant la fenêtre temporelle de définition du traitement	64
3.4	Évolution des dividendes rapportés au RFR de référence autour de la réforme	65
3.5	Coefficients de régression de la probabilité de dépasser différents seuils de dividendes autour de la réforme ISF/IFI	66
3.6	Évolution des revenus d'assurance-vie réalisés rapportés au RFR de référence autour de la réforme	68
3.7	Coefficients de régression de la probabilité de dépasser différents seuils de revenus réalisés d'assurance-vie autour de la réforme ISF/IFI	69

3.8	Évolution des salaires et pensions de retraite rapportés au RFR de référence autour de la réforme	70
3.9	Évolution des plus-values mobilières rapportées au RFR de référence autour de la réforme	72
3.10	Évolution des revenus fonciers rapportés au RFR de référence autour de la réforme	73
3.11	Évolution des autres catégories de revenus rapportées au RFR de référence autour de la réforme	75
3.12	Évolution du montant absolu de RFR déclaré autour de la réforme .	76
3.13	Coefficients d'estimation sur l'évolution des différentes catégories de revenus rapportées au patrimoine (exprimé en milliers d'euros), autour de la réforme de l'ISF	78



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par l'École d'économie de Paris (PSE) et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

PSE a pour ambition de développer, au plus haut niveau international, la recherche en économie et la diffusion de ses résultats. Elle rassemble une communauté de près de 140 chercheurs et 200 doctorants, et offre des enseignements en Master, École d'été et Executive education à la pointe de la discipline économique. Fondée par le CNRS, l'EHESS, l'ENS, l'École des Ponts-ParisTech, l'INRA, et l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, PSE associe à son projet des partenaires privés et institutionnels. Désormais solidement installée dans le paysage universitaire mondial, la fondation décloisonne ce qui doit l'être pour accomplir son ambition d'excellence : elle associe l'université et les grandes écoles, nourrit les échanges entre l'analyse économique et les autres sciences sociales, inscrit la recherche académique dans la société, et appuie les travaux de ses équipes sur de multiples partenariats. www.parisschoolofeconomics.eu



Le GENES est un établissement public d'enseignement supérieur et de recherche. Au sein du GENES, le CREST est un centre de recherche interdisciplinaire spécialisé en méthodes quantitatives appliquées aux sciences sociales regroupant des chercheurs de l'ENSAE Paris, de l'ENSAI, du département d'économie de l'École polytechnique et du CNRS. Centre interdisciplinaire spécialisé en méthodes quantitatives appliquées aux sciences sociales, le CREST est organisé en quatre thématiques : économie, statistiques, finance-assurance et sociologie. La culture commune des équipes est celle d'un attachement fort aux méthodes quantitatives, aux données, à la modélisation mathématiques, et d'allers-retours continus entre les modèles théoriques et les preuves empiriques permettant d'analyser des problématiques sociétales et économiques concrètes. <http://crest.science>

