

Effets des réformes 2018 de la fiscalité du capital des ménages sur les inégalités de niveau de vie en France : une évaluation par microsimulation

Impacts of the 2018 Household Capital Tax Reforms on Inequalities in France: A Microsimulation Evaluation

Félix Paquier* et Michaël Sicsic**

Résumé – Cette étude évalue les effets sur les inégalités de niveau de vie et les finances publiques de la transformation de l’ISF en IFI, de la mise en place du PFU et de la hausse de la CSG sur les revenus du patrimoine en France en 2018. Pour cela, nous mobilisons le modèle de microsimulation INES et l’ERFS, que nous complétons en imputant le patrimoine détenu par chaque ménage à partir de l’enquête Patrimoine et des données fiscales sur l’ISF et l’IFI. À court terme, l’effet positif de ces réformes sur les niveaux de vie est très concentré dans le haut de la distribution, même si les gains sont limités par la hausse de la CSG. Le coût pour les finances publiques est de 3.4 milliards d’euros par an. Les effets de comportement de court terme sur les dividendes reçus par les ménages, s’ils conduisent à des recettes publiques supplémentaires, accentuent encore la hausse de niveau de vie des plus aisés.

Abstract – This study assesses the impact on standard of living inequality and public finances of the transition from the tax on wealth (ISF) to a tax on real estate assets (IFI), the introduction of a flat-rate tax on capital income (PFU), and the increase of the social tax (CSG) on capital income in 2018. We achieve this through the use of the INES microsimulation model and the ERFS data, which we supplement by imputing the wealth held by each household on the basis of the Household Wealth survey (enquête Patrimoine) and tax data on the ISF and IFI. In the short term, the positive impact of these reforms on standards of living is highly concentrated at the top end of the distribution, although the gains are limited by the increase in the CSG. The cost to public finances is 3.4 billion euros per year. Although they lead to additional public revenues, the short-term behavioural effects of the flat tax on the dividends received by households further accentuate the rise in the standard of living of the wealthiest households.

Codes JEL / JEL Classification : D31, D63, H20, H23, H31

Mots-clés : évaluation de politique publique, microsimulation, inégalités, impôt de solidarité sur la fortune, prélèvement forfaitaire unique

Keywords: public policy evaluation, microsimulation, inequality, tax on wealth, flat-rate tax on capital income

* Insee (felix.paquier@insee.fr) ; ** Insee et CRED, Université Paris 2 Panthéon-Assas (michael.sicsic@insee.fr)

Les auteurs remercient Kevin Schmitt pour sa collaboration sur les imputations de patrimoine dans le modèle Ines. Ils remercient également Clément Dherbécourt, Simon Fredon, Céline Grislain-Létrémy, Sylvie Le Minez, Céline Marc, Émilie Raynaud, Laurence Rioux, deux rapporteurs anonymes, ainsi que les participants au séminaire DSDS de l’Insee (février 2020) pour leurs commentaires sur des versions antérieures de l’article.

Reçu en mai 2020, accepté en mars 2021.

Les jugements et opinions exprimés par les auteurs n’engagent qu’eux-mêmes, et non les institutions auxquelles ils appartiennent, ni a fortiori l’Insee.

Citation: Paquier, F. & Sicsic, M. (2022). Impacts of the 2018 Household Capital Tax Reforms on Inequalities in France: A Microsimulation Evaluation. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 530-31, 27–42 (First published online: September 2021). doi: 10.24187/ecostat.2022.530.2066

Évaluer les réformes de la fiscalité du capital est un enjeu important de politique publique à double titre. Premièrement, la fiscalité du capital peut apparaître comme un exemple exacerbé de l'arbitrage entre efficacité et équité : d'une part le capital est très inégalement réparti¹, davantage que les revenus du travail (Garbinti & Goupille-Lebret, 2019), faisant de sa taxation un outil important de lutte contre les inégalités ; d'autre part, les revenus du capital sont plus sensibles que les revenus du travail aux incitations fiscales (Kleven & Schulz, 2014), ce qui pourrait abaisser le taux de taxation maximisant les recettes publiques (Lefebvre *et al.*, 2020). Deuxièmement, peu de résultats sont connus sur la fiscalité du capital, très peu d'études ayant été réalisées sur ce sujet pourtant très important pour la politique économique. En 2018, trois réformes des prélèvements fiscaux et sociaux ont ciblé directement les ménages détenteurs de patrimoine en France : (i) la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), (ii) la mise en place d'une imposition forfaitaire des revenus de placements financiers au titre de l'impôt sur le revenu et la fin de l'imposition de ces revenus au barème progressif, (iii) l'augmentation du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) payée sur les revenus du patrimoine. Les deux dernières réformes constituent la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % pour une partie des revenus du patrimoine, égal à la somme du prélèvement forfaitaire de 12.8 % au titre de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux dont le taux atteint 17.2 % avec la hausse de la CSG.

Cette étude a pour but d'évaluer, à l'aide du modèle de microsimulation INES, les effets de ces trois réformes sur les inégalités de niveau de vie et sur le budget de l'État. Nous utilisons principalement pour cela l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS), base de données privilégiée à l'Insee pour produire les indicateurs d'inégalités de niveaux de vie, et à laquelle est adossé le modèle de microsimulation INES. Pour évaluer l'effet des réformes, on calcule les montants de prélèvements – ISF, impôt sur le revenu et CSG – contrefactuels, c'est-à-dire qui auraient été payés en 2018 par les ménages en l'absence de réforme. L'effet des réformes est obtenu en comparant ces montants aux montants d'IFI, d'impôt sur le revenu et de CSG calculés en appliquant les réformes de 2018. Néanmoins, cette évaluation comporte au moins trois difficultés.

D'abord, il n'existe pas de base de données permettant de disposer pour un même échantillon de ménages de toutes les composantes prises en compte pour calculer leur niveau de vie² et l'impôt sur la fortune³. Les analyses présentées dans cet article s'appuient donc sur une imputation dans l'ERFS des montants de différents types de patrimoine détenus par les ménages (Paquier *et al.*, 2019). Cette imputation a été réalisée en combinant plusieurs approches méthodologiques et plusieurs sources de données (l'enquête Patrimoine de l'Insee et les données sur l'ISF et l'IFI mises à disposition par la DGFIP) afin d'affecter aux ménages de l'ERFS des montants de patrimoine les plus précis possible.

La deuxième difficulté tient au fait que l'effet du PFU est différent selon l'année sur laquelle l'analyse est effectuée. D'abord, l'impôt payé sur les revenus du patrimoine en 2018 est constitué pour partie d'impôts payés sur les revenus de 2017, pour lesquels la législation entrée en vigueur en 2018 ne s'applique pas encore. Par ailleurs, certains types de revenus du patrimoine (intérêts des plans épargne logement, par exemple) ne sont pas soumis au PFU dès son entrée en vigueur, mais le sont à plus long terme.

Enfin, plusieurs éléments suggèrent que la mise en place du PFU et la suppression de l'ISF pourraient avoir eu un effet sur le stock de patrimoine détenu par les ménages en 2018 ou sur les revenus du patrimoine *via* des effets de comportement des ménages. Dans cet article, nous évaluons prioritairement les effets des réformes à comportements inchangés. Cependant, nous simulons également le PFU et l'IFI en tenant compte des réponses comportementales à court terme, en mobilisant différents travaux empiriques pour le PFU et les variations du stock de patrimoine observées entre 2017 et 2018 pour l'ISF.

Il faut préciser que les effets de comportement étudiés ici ne sont que des effets de court terme : l'ensemble des potentiels effets de long terme – par exemple sur l'accumulation de capital ou l'exil fiscal –, souvent évoqués pour justifier les réformes, n'est pas évalué ici. Il ne s'agit évidemment pas de faire l'hypothèse que ces effets n'existent pas. Cependant, ces réactions

1. Début 2018, les 10 % de ménages les mieux dotés en patrimoine détenaient près de la moitié de l'ensemble du patrimoine en France (Cazenave-Lacrouts *et al.*, 2019).

2. Le niveau de vie d'un ménage correspond à son revenu disponible (revenu déclaré net de cotisations sociales augmenté des prestations et duquel on soustrait tous les prélèvements directs) rapporté à un nombre d'unités de consommation.

3. Pour cette raison, le niveau de vie sur lequel s'appuie habituellement l'Insee pour étudier les inégalités et la redistribution monétaire à partir de données individuelles de l'ERFS ne tient pas compte de l'ISF.

étant incertaines et pouvant mettre du temps à se manifester, il est aussi très utile de mettre en évidence les effets de court terme, beaucoup plus rapidement observables (Bach *et al.*, 2020). C'est ce que cet article s'attache à faire.

Notre travail fait suite à des publications évaluant les effets budgétaires et redistributifs de l'ensemble des réformes sociales et fiscales de 2018, de Biotteau *et al.* (2019), Fabre *et al.* (2019) et Madec *et al.* (2019), mais aussi aux rapports de France Stratégie (2019, 2020)⁴ et du Sénat (2019). Par rapport à tous ces travaux, la première originalité de notre article est d'analyser conjointement – et séparément des autres réformes sociales et fiscales de 2018 – les réformes de 2018 ciblant directement les ménages détenteurs de patrimoine. Par ailleurs, nous nous appuyons sur une méthodologie originale pour imputer aux ménages de l'ERFS des montants de patrimoine en conservant au mieux la relation entre niveau de vie et patrimoine. Cette étape est fondamentale pour mesurer correctement l'impact sur les inégalités de niveau de vie de réformes portant sur la taxation du stock de patrimoine des ménages (transformation de l'ISF en IFI). Enfin, nous essayons également de prendre en compte certaines réactions comportementales de court terme des ménages et de montrer comment elles modifient les résultats sur les inégalités et le budget de l'État.

Cet article présente, dans un premier temps, les trois réformes étudiées, les données utilisées et les simulations avec le modèle INES. La deuxième section est consacrée à la méthodologie d'évaluation de l'impact des réformes. La troisième section détaille l'impact des réformes d'abord en faisant l'hypothèse de comportements inchangés, puis analyse comment les résultats varient lorsque l'on tient compte des potentiels effets de comportements. Enfin, une discussion concernant les effets de long terme est présentée en conclusion.

1. Les réformes évaluées et les simulations avec INES

1.1. Les réformes évaluées

Les réformes sur la taxation du capital ont été nombreuses en France depuis les années 1980 (France Stratégie, 2019). Nous passons rapidement en revue celles dont les effets sont évalués dans l'article.

1.1.1. Transformation de l'ISF en IFI

L'impôt sur les grandes fortunes (créé en 1981), puis l'ISF (créé en 1986) ont été modifiés plus

d'une dizaine de fois, la dernière réforme étant la transformation, en 2018, de l'ISF en IFI, que l'on évalue ici. La réforme de 2018 a modifié la définition de la base taxable : les actifs mobiliers n'en font plus partie mais la composante immobilière indirecte est maintenue⁵, le passif mobilier n'est plus déductible et les réductions pour investissement dans des petites et moyennes entreprises (PME) sont supprimées.

1.1.2. Mise en place du PFU au titre de l'impôt sur le revenu

Entre 2013 et 2017, la plupart des revenus mobiliers (dividendes, placements à revenu fixe), les plus-values de cession de valeurs mobilières et certains revenus d'assurance vie d'une année N étaient soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu (IR) en $N+1$ (avec un abattement de 40 % pour les dividendes)⁶. Les revenus d'assurance vie non soumis au barème de l'impôt sur le revenu étaient soumis à un prélèvement libératoire l'année de perception. Enfin, les intérêts des plans épargne logement (PEL) et des comptes épargne logement (CEL) étaient exemptés d'impôt sur le revenu⁷.

La loi de finances pour 2018 a réformé la fiscalité applicable aux revenus des placements financiers en instaurant un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 12.8 % au titre de l'impôt sur le revenu (et 17.2 % au titre des prélèvements sociaux, voir ci-dessous) pour atteindre le taux effectif unique de 30 %. À partir de 2018, le PFU au titre de l'IR s'applique aux plus-values de cessions de valeurs mobilières et aux revenus mobiliers (notamment les dividendes et les intérêts issus de placements à revenu fixe comme les obligations) – pour les produits des contrats d'assurance vie seulement s'ils sont afférents à des versements postérieurs au 27 septembre 2017⁸, et pour les intérêts des PEL et CEL seulement s'ils ont été ouverts après

4. On trouvera une synthèse de différentes évaluations institutionnelles dans le rapport France Stratégie (2019). Parmi ces travaux, ceux de l'Institut des politiques publiques (IPP) ont été actualisés et sont présentés dans Fabre *et al.* (2019). Ces derniers travaux utilisent les données DGFIP et donnent des résultats moins concentrés dans le haut de la distribution que ceux publiés l'année précédente par l'IPP, et ainsi plus proches des résultats obtenus avec notre méthodologie. Voir aussi Dherbécourt & Lopez-Forero (2019) sur l'imposition effective des patrimoines et des revenus du capital entre 2011 et 2018.

5. Il s'agit par exemple des parts dans les sociétés civiles immobilières (SCI).

6. Avec, pour les revenus mobiliers, un prélèvement non libératoire (aussi appelé prélèvement forfaitaire obligatoire, PFO) l'année de perception qui était remboursé sous forme d'un crédit d'impôt l'année suivante.

7. À l'exception des PEL de plus de 12 ans.

8. Les produits des contrats d'assurance vie de plus de 8 ans (et dans la limite de 150 000 euros d'encours en assurance vie) sont soumis cependant à un prélèvement de 7.5 % au lieu de 12.8 %.

le 1^{er} janvier 2018⁹. Le PFU correspondant aux revenus d'une année N est payé lors de la taxation de la déclaration de revenus, soit en $N+1$. Cependant, un prélèvement non libératoire (la plupart du temps au même taux) est effectué l'année de perception des revenus et constitue un crédit d'impôt l'année suivante¹⁰ pour la plupart des revenus¹¹.

1.1.3. Hausse du taux des prélèvements sociaux sur le patrimoine

En 2018, la contribution sociale généralisée (CSG) a été augmentée pour l'ensemble des revenus. Cette hausse s'est faite en parallèle d'une baisse des cotisations sociales payées par les salariés et les indépendants, et s'inscrit dans une réforme plus globale de bascule du financement de la protection sociale des cotisations sociales vers la CSG. Une analyse de l'impact de l'ensemble de la bascule des cotisations sociales vers la CSG sur les inégalités de niveau de vie en 2018 est présentée par exemple dans Biotteau *et al.* (2019). Comme expliqué en introduction, l'objectif de cet article est d'analyser uniquement l'impact de cette réforme sur la taxation des revenus du patrimoine. Pour ces revenus, le taux de CSG est passé de 8.2 % à 9.9 %, portant à 17.2 % le taux de l'ensemble des prélèvements sociaux¹² sur les revenus du patrimoine¹³. Pour les revenus également soumis au PFU au titre de l'IR (voir ci-dessus), ce prélèvement de 17.2 % constitue la deuxième composante du PFU, conduisant au total à un taux de PFU de 30 %. Cependant, l'assiette de la CSG sur les revenus du patrimoine est plus large que celle du PFU au titre de l'IR : les revenus fonciers, les rentes viagères ou les intérêts produits par les assurances vie en l'absence de rachat, par exemple, sont soumis à la hausse de la CSG alors qu'ils ne sont pas dans le champ du PFU au titre de l'IR.

1.2. La simulation de l'IR, de la CSG et des impôts sur le patrimoine dans le modèle INES

Les analyses présentées dans cet article sont basées sur le modèle de microsimulation INES¹⁴. Ce modèle simule la plupart des prélèvements sociaux et fiscaux, et des prestations sociales monétaires. Il est adossé principalement à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee (voir encadré), qui réunit entre autres les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi et les revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Par rapport aux sources fiscales exhaustives, l'ERFS permet notamment de mieux simuler les prestations et les cotisations à l'aide des

informations issues de l'enquête Emploi. Elle permet de donner des résultats sur l'impact des réformes de la législation sociale et fiscale sur les niveaux de vie, mesurés à l'Insee à partir de l'ERFS.

L'évaluation présentée dans cet article s'appuie en particulier sur la simulation de l'ISF puis de l'IFI, sur la simulation de l'impôt sur le revenu et sur celle de la CSG. La simulation de ces dispositifs par le modèle INES présente plusieurs spécificités qu'il convient de rappeler ici. Nous revenons ci-dessous d'abord sur la simulation des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et de l'impôt sur le revenu, puis sur celle de l'ISF et de l'IFI.

1.2.1. Simulation des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et de l'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu est l'un des dispositifs les mieux simulés par le modèle INES. En 2018, lorsqu'on compare les masses totales d'impôt payées par les ménages ordinaires de France métropolitaine simulées dans INES à celles obtenues dans les données de la DGFIP (corrigées pour se ramener à un champ équivalent à celui de l'ERFS), il apparaît qu'INES sous-estime très légèrement l'impôt (l'écart est de -1 % en 2018). Cet écart est le même si l'on compare les masses en incluant les différents prélèvements forfaitaires sur les revenus du patrimoine ou si l'on exclut ces prélèvements¹⁵.

La simulation par INES des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (dont la majeure partie est constituée par la CSG), conduit également à des masses totales payées par les

9. Sauf pour les PEL de plus de 12 ans, dont les intérêts sont soumis au PFU dès 2018. Les produits des contrats d'assurance vie afférents à des versements antérieurs au 27 septembre 2017, ainsi que les intérêts des PEL et CEL ouverts avant le 1^{er} janvier 2018, continuent d'être imposés selon le régime applicable avant 2018.

10. Certains foyers peuvent demander à être exemptés du prélèvement non libératoire l'année de perception des revenus si le revenu fiscal de référence n'excède pas un seuil. Par ailleurs, un foyer percevant des revenus soumis au PFU peut opter pour l'imposition au barème pour ces revenus.

11. Ce n'est pas le cas par exemple pour les plus-values de cession mobilières.

12. À la CSG s'ajoute la CRDS (taux de 0.5 %), le prélèvement social (4.5 %), la contribution additionnelle « solidarité autonomie » (0.3 %) et le prélèvement de solidarité (2 %).

13. Dans le PLFSS 2018, la hausse des recettes publiques liée à la hausse de CSG est chiffrée à 22.5 milliards d'euros, dont 2 milliards pour la CSG sur les revenus du capital. Ce chiffre correspond à un champ – tous les ménages de France entière – plus large que celui de l'ERFS, qui se limite aux ménages ordinaires de France métropolitaine.

14. Voir <https://www.insee.fr/fr/information/2021951> pour une description courte et Fredon & Sicsic (2020) pour une présentation plus détaillée du modèle INES et de ses applications.

15. En incluant les prélèvements forfaitaires, la masse simulée par INES pour 2018 est de 70.8 milliards d'euros, contre 71.2 milliards dans les données de la DGFIP. En excluant ces prélèvements, la masse simulée par INES est de 67.3 milliard d'euros, contre 68.2 milliards dans les données de la DGFIP.

ENCADRÉ – Les données utilisées*L'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS)*

Pour chaque année N , l'ERFS consiste en un appariement entre les répondants à l'enquête Emploi du 4^e trimestre et les sources fiscales de l'année, à savoir les déclarations de revenus de l'année N (remplies en mars $N+1$), la taxe d'habitation au 1^{er} janvier de l'année N , ainsi que les fichiers de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale de l'assurance vieillesse (CNAV) ou la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) qui donnent les prestations sociales versées.

Dans l'ERFS, certains revenus financiers non ou partiellement imposables, et donc mal connus par les sources fiscales, sont calculés en appliquant des taux de rendement à des stocks d'actifs imputés aux ménages de l'ERFS sur la base de l'enquête Patrimoine (Baclet & Raynaud, 2008).

Nous utilisons le millésime 2016 de l'enquête dans cet article. L'échantillon de l'ERFS 2016, tiré dans les fichiers de la taxe d'habitation, est constitué de 118 626 individus pour 53 374 ménages répondants, ménages dits « ordinaires » (c'est-à-dire les ménages vivant en collectivité, ainsi que les personnes vivant dans des habitations mobiles et les sans-domicile) de France métropolitaine.

Les données fiscales de l'ISF et l'IFI

Les données issues des fichiers ISF de 2016 et 2017, ainsi que les données du fichier Permanent des Occurrences de Traitement des Émissions (POTE) et IFI de 2018, récemment mises à disposition par la DGFIP, sont également mobilisées dans cet article.

Le fichier ISF utilisé contient les montants de patrimoine net taxable à l'ISF pour l'ensemble des foyers redevables de l'ISF. Pour les foyers avec un actif net de moins de 2.57 millions d'euros, seul le patrimoine net total était à remplir dans la déclaration annuelle de revenus N° 2042 et figure donc dans le fichier. Pour les foyers avec un actif net de plus de 2.57 millions d'euros, une déclaration spécifique d'ISF était nécessaire et l'on dispose en supplément du montant de la résidence principale et des immobilisations, des actifs mobiliers et du passif.

Les redevables de l'IFI sont tenus de remplir le formulaire N° 2042-IFI auquel ils joignent des annexes, sur lesquelles ils listent et évaluent les actifs taxables à l'IFI. Les données relatives à l'IFI de 2018 sont intégrées aux données du fichier POTE de 2017, qui rassemble l'ensemble des informations issues des déclarations fiscales sur les revenus 2017. Pour tous les foyers, le détail du patrimoine net taxable à l'IFI est ainsi disponible, ainsi que les montants de réductions pour dons et PME, le plafonnement de l'IFI, et la somme payée pour cet impôt.

ménages qui sont proches, bien que légèrement surestimées, par rapport aux données publiées par la Commission des comptes de la Sécurité sociale (corrigées pour se ramener à un champ équivalent à celui de l'ERFS)¹⁶.

1.2.2. Simulation de l'ISF et de l'IFI

La simulation de l'ISF et de l'IFI dans INES se heurte à une difficulté particulière : aucune information concernant les montants de patrimoine détenus par les ménages n'est disponible dans l'ERFS. Jusqu'à très récemment, le modèle INES ne simulait donc pas l'ISF et l'IFI, dont les bases taxables sont constituées du patrimoine des ménages. Afin de pouvoir évaluer la transformation de l'ISF en IFI en 2018, une imputation du montant de patrimoine détenu par chaque ménage de l'ERFS a été introduite dans la dernière version du modèle INES. Cette opération est présentée dans l'Annexe en ligne (lien à la fin de l'article) et plus en détail dans Paquier *et al.* (2019). Elle s'appuie sur les données de l'enquête Patrimoine de l'Insee sur l'année 2014 puis sur les données exhaustives sur les patrimoines taxables à l'ISF et à l'IFI et leurs composantes. La méthode d'imputation assure une bonne correspondance entre le patrimoine d'une part, et le niveau de vie et les variables

socio-démographique de l'ERFS d'autre part. De plus, elle assure des résultats cohérents avec les données de la DGFIP. Il s'agit d'une étape préliminaire indispensable pour les analyses d'impact des réformes présentées dans cet article.

À partir du patrimoine imputé, on déduit un patrimoine taxable à l'ISF en appliquant les différents abattements¹⁷ et on simule un impôt sur la fortune en appliquant la législation et en prenant notamment en compte la décote, les réductions et le plafonnement. Cette imputation permet d'avoir une simulation précise par INES de l'ISF ou de l'IFI acquittés par les ménages (Paquier *et al.*, 2019). Ainsi, la masse d'ISF payée par les ménages ordinaires de France métropolitaine en 2017 est de 3.9 milliards d'euros, soit un montant proche des valeurs disponibles dans les sources externes. Près de 70 % du montant total d'ISF serait payé par les

16. Les masses issues des simulations d'Ines sont de 20.9 milliards d'euros en 2018, contre 19.7 milliards d'euros dans les données de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, soit une surestimation de 6 %.

17. Les abattements pris en compte sont notamment les suivants : 30 % pour la résidence principale, 100 % pour les biens professionnels, 75 % pour l'épargne salariale sous forme de titres de son entreprise dans certaines situations, 100 % pour les Plan d'épargne retraite populaire (PERP), 100 % pour la retraite supplémentaire et retraite complémentaire volontaire et pour la détention de bois, forêts et part dans un groupement forestier et baux agricoles.

5 % ayant les revenus déclarés les plus élevés selon nos estimations, contre environ 75 % dans les données fiscales¹⁸. Concernant l'IFI en 2018, la masse totale issue des simulations d'INES est de 1.1 milliard d'euros, soit une très légère sous-estimation (de l'ordre de 2 %) par rapport aux données de la DGFIP sur le même champ.

2. Méthode d'évaluation de l'impact des mesures

2.1. Mesurer les effets des mesures sociales et fiscales avec le modèle INES

Pour évaluer l'effet des trois mesures ciblant directement les détenteurs de patrimoine qui sont étudiées dans cet article, on définit une législation 2018 contrefactuelle, celle qui aurait été en vigueur si les mesures n'avaient pas été mises en œuvre (André *et al.*, 2015). Les revalorisations habituelles des transferts, la hausse des seuils définissant les tranches d'imposition sur le revenu qui sont indexés sur l'inflation, mais également toutes les réformes socio-fiscales ayant eu lieu en 2018 à l'exception des mesures étudiées dans cet article sont prises en compte dans le scénario contrefactuel. De la même manière, les variations conjoncturelles des revenus intervenues entre 2017 et 2018 sont aussi présentes dans le scénario contrefactuel. Pour chaque ménage de l'échantillon, on simule à l'aide du modèle INES les prélèvements qu'il aurait acquittés, les prestations qu'il aurait perçues et donc son revenu disponible¹⁹ avec cette législation contrefactuelle. La comparaison entre le revenu disponible obtenu avec la législation contrefactuelle et celui avec la législation incorporant les trois mesures que nous étudions donne par différence l'effet de ces mesures²⁰.

Pour la mise en place du PFU au titre de l'impôt sur le revenu, étant donné les différentes étapes de la montée en charge, plusieurs options sont possibles au moment de la simulation de la législation 2018. La première option consiste à simuler la législation effectivement appliquée en 2018, c'est-à-dire une situation où les revenus du patrimoine de l'année *N-1* (en l'occurrence 2017) continuent d'être soumis à la législation 2017 (seuls les prélèvements non libératoires au moment de la perception du revenu changent). La deuxième option consiste à simuler la situation qui aurait été observée en 2018 si on intègre l'effet (en réalité observable uniquement à partir de 2019) lié à la soumission des revenus de l'année *N-1* au PFU. Enfin, une troisième option consiste à intégrer la soumission des revenus issus des rachats d'assurances vie et des PEL et CEL au PFU, et donc à simuler la

législation qui, en réalité, ne sera appliquée qu'à long terme. Nous avons utilisé pour cet article la deuxième option, qui semble la plus pertinente pour mesurer l'effet de court-moyen terme du PFU²¹. Quelques éléments seront également présentés sur la première et la troisième option.

Pour simuler le PFU, il faut également prendre en compte le fait que les foyers fiscaux perdants à la mise en place du PFU (c'est-à-dire ceux dont l'impôt au barème sur les revenus du patrimoine est plus faible que le PFU) ont la possibilité d'opter pour l'imposition au barème de leurs revenus du patrimoine. Il apparaît néanmoins que l'hypothèse extrême selon laquelle tous les foyers pour qui l'impôt au barème est plus faible que le PFU optent pour une imposition au barème est peu crédible. En effet, l'option par défaut dans la déclaration de revenu est le PFU, et de nombreux travaux popularisés par le livre de Thaler & Sunstein (2008) ont montré que les *nudge* ou les options par défaut avaient beaucoup plus d'effet sur les comportements que les incitations fiscales²². Nous simulons donc un scénario qui nous paraît plus plausible, où la moitié des foyers ayant intérêt à prendre l'option pour le barème font effectivement cette démarche²³.

Les résultats présentés dans la sous-section 3.1 évaluent l'impact des réformes à comportements inchangés, c'est-à-dire sous l'hypothèse que les réformes ne modifient pas la situation des ménages avant redistribution. Ce scénario permet d'évaluer un effet « pur » de la mesure, dû aux différences d'assiettes et de barèmes. Dans cette partie, nous calculons les dividendes de 2018 en appliquant l'évolution moyenne des trois dernières années aux dividendes de 2017. Pour le patrimoine des ménages, la procédure

18. Selon le rapport de France Stratégie (2019) à partir des revenus fiscaux de référence (RFR). Les différences entre l'estimation de France Stratégie et la nôtre peuvent venir de différences de champ, d'unité considérée (nous raisonnons en termes de ménages tandis que le rapport France Stratégie utilise des foyer fiscaux), de la variable de revenu (le revenu déclaré n'est pas strictement identique au RFR).

19. La définition du revenu disponible retenue ici diffère légèrement de la définition usuelle : la taxation des plus-values est prise en compte parmi les éléments venant diminuer le revenu disponible, afin de tenir compte de l'impact des réformes étudiées ici sur les ménages percevant des plus-values. Habituellement, la taxation des plus-values n'est pas prise en compte dans le revenu disponible car les plus-values elles-mêmes ne sont pas prises en compte.

20. On peut noter ici que pour des raisons liées à l'architecture du modèle INES, les interactions entre la hausse de la CSG et l'impôt (la hausse de la CSG déductible réduisant le revenu imposable et donc l'IR) ne sont pas prises en compte ici.

21. La première option ne fournit qu'une analyse incomplète des effets de la réforme en ne tenant pas compte d'un effet qui joue pleinement dès l'année suivant l'entrée en vigueur, c'est-à-dire en 2019.

22. Voir par exemple le cas de l'inscription automatique dans les plans retraites par capitalisations étudié par Madrian & Shea (2001).

23. Nous effectuons un tirage aléatoire parmi les foyers fiscaux ayant intérêt à prendre l'option pour le barème, en appliquant une probabilité de tirage d'autant plus forte que le foyer perd à la mise en place du PFU.

est plus complexe : pour chaque ménage, on vieillit les actifs présents dans le patrimoine taxable à l'ISF en 2017, de +6.0 % pour les actifs immobiliers (taux issu de l'évolution des prix de l'immobilier)²⁴, et de +5.9 % pour les actifs mobiliers (taux correspondant à l'évolution des actions cotées du CAC 40 entre début 2017 et début 2018)²⁵. Les réductions pour dons et investissements dans les PME imputées pour l'ISF de 2017 et le passif sont maintenues à leur niveau de 2017²⁶. On suppose donc que les comportements, notamment en matière de dons, sont inchangés par rapport à la situation observée en 2017 (voir tableau 1).

2.2. Prise en compte des effets de comportement

La réforme du PFU semble cependant avoir eu à court terme un effet sur les comportements de versement de dividendes, et celle de l'IFI sur les déclarations de patrimoine et des dons. La mise en place du PFU a eu pour conséquence de baisser fortement les taux marginaux effectifs de prélèvement sur les revenus de placements financiers²⁷. En parallèle, on observe, dans les données fiscales POTE 2018-2019, une hausse de près de 70 % des dividendes versés aux ménages entre 2017 et 2019 (dont +60 %, soit +9 milliards d'euros en 2018). Or les montants de dividendes versés sont très sensibles à leur taxation, comme l'indique la littérature économique sur le sujet (Chetty & Saez, 2005 ; Yagan, 2015 ; Bach *et al.*, 2019a ; Lefebvre *et al.*, 2020). Il est donc probable que la hausse des dividendes entre 2017 et 2019 s'explique en partie par la mise en place du PFU.

Dans le cas de la réforme de l'IFI, les effets de comportement de déclaration à court terme peuvent aller dans deux sens opposés. Des cas de baisse du patrimoine immobilier déclaré pourraient correspondre à des comportements d'optimisation en réaction à la suppression de l'ISF (par exemple le remplacement, au sein du patrimoine, de biens immobiliers par des actifs mobiliers). Les cas de hausse du patrimoine immobilier pourraient quant à eux correspondre à l'anticipation de contrôles accrus ou à une réévaluation qui n'avait pas été effectuée les années précédentes²⁸. Empiriquement, on observe en tout cas dans les données DGFIP sur l'ISF en 2017 et l'IFI en 2018 que la réforme de l'IFI semble avoir conduit à des modifications de la valeur de l'immobilier déclaré, à la hausse comme à la baisse²⁹.

Ainsi, nous mesurons (sous-section 3.2) comment nos résultats pourraient être affectés si l'on incluait dans l'effet des réformes ces effets de

comportement. On considère alors la même situation contrefactuelle que dans la sous-section 3.1, mais la situation après réformes est différente. Nous simulons alors l'IFI de 2018 en utilisant le patrimoine effectivement observé en 2018, en prenant directement les déclarations d'actifs immobiliers et les réductions d'IFI présentes dans les données de la DGFIP sur l'IFI payé en 2018 par les ménages (tableau 1). Dans le cas du PFU, nous nous appuyons sur des travaux empiriques pour déterminer la hausse des dividendes s'expliquant par un effet de comportement lié à la mise en place du PFU. Pour les foyers les plus aisés et ayant les montants de dividendes les plus élevés³⁰, nous appliquons une hausse de 30 % du montant de dividendes perçus, comme Bach *et al.* (2019b), qui calibrent cette hausse à partir des estimations de Bach *et al.* (2019a)³¹. Cette hausse correspond à une élasticité des dividendes à leur taux marginal de rétention³² entre 1.8 et 2.3 selon la tranche d'imposition. Pour les autres foyers, nous utilisons une élasticité de 0.7, estimée par Lefebvre *et al.* (2020) sur la période 2008-2017 sur une population large de foyers français. Cette estimation est par ailleurs proche des résultats de Chetty & Saez (2005), Yagan (2015) et Boissel & Matray (2019). Ce calcul conduit à prendre en compte une hausse des dividendes liée à la réforme de 2018 située

24. Ce taux correspond à l'évolution moyenne des prix immobiliers entre le 1^{er} trimestre 2017 et le 1^{er} trimestre 2018 par département (source Insee), pondérée par la masse d'ISF payée par département (issue des données DGFIP par commune).

25. Les évolutions sont calculées par rapport au début d'année car le patrimoine taxable à l'ISF est évalué au 1^{er} janvier de chaque année, mais déclaré au 15 juin. La valeur du patrimoine reflète donc probablement la valeur du bien en début d'année.

26. En revanche, l'actif immobilier indirect, qu'il est nécessaire d'isoler pour le calcul de l'IFI en 2018, est directement issu des données de l'IFI payé par les ménages en 2018 (on ne peut pas reprendre l'actif immobilier indirect de 2017 dans les données de l'ISF car il n'y est pas distingué du reste de l'actif mobilier). De la même manière, le passif mobilier est directement issu des données de l'IFI payé par les ménages en 2018 car il n'est pas distingué du reste du passif dans les données de l'ISF.

27. Pour les plus hauts revenus (soumis à la contribution exceptionnelle), ils ont diminué de près de 10 points (de 40 % à 30 %), en prenant en compte l'abattement de 40 % sur les dividendes et la CSG déductible.

28. Par exemple, le fait que l'ensemble des ménages doit, à partir de 2018, déclarer le détail des actifs qu'il possède, alors que ceux dont le patrimoine ne dépassait pas 2.57 millions d'euros n'avaient pas à le faire avant, a pu conduire les foyers à réévaluer plus précisément les montants de leur patrimoine.

29. Entre 2016 et 2017, l'immobilier déclaré reste stable pour plus de 40 % des foyers (Paquier *et al.*, 2019). C'est deux fois moins souvent le cas entre 2017 et 2018.

30. C'est-à-dire les foyers situés dans la tranche de l'IR à 41 % ou 45 % et percevant des dividendes pour un montant supérieur à 1 000 euros en 2018.

31. Cette hausse est calculée de la manière suivante. Bach *et al.* (2019a) obtiennent une baisse de 40 % des dividendes reçus par les ménages en 2013 du fait de la mise au barème des dividendes en 2013 par une méthode de différence de différence. À partir d'une analyse sur données d'entreprises, ils trouvent pour les entreprises une baisse de 20.7 % des dividendes versés en 2013 du fait de la mise au barème et une hausse de 15.3 % en 2018 du fait de la création du PFU. On obtient la hausse de 30 % par un produit croisé. Comme le groupe traité de l'analyse au niveau ménage est constitué des foyers ayant des dividendes supérieurs à 1 000 euros, nous appliquons également cette hausse à cette même population.

32. Le taux marginal de rétention est le complémentaire à 1 du taux marginal.

entre +2 % (pour les foyers dans la tranche d'IR avec un taux marginal d'imposition à 30 %) et +10 % (pour les foyers dans la tranche à 41 %). Par ailleurs, nous ne prenons pas en compte d'effets de redénomination des revenus du travail en dividendes en 2018, d'une part parce qu'en 2018, les revenus du travail n'ont pas été soumis à l'impôt sur le revenu du fait de la mise en place du prélèvement à la source, ce qui a fortement réduit les incitations à l'*income shifting*, et d'autre part parce qu'aucune étude sur la France n'a mis en évidence de tels effets lors des réformes antérieures de la fiscalité du capital (Boissel & Matray, 2019 ; Bach *et al.*, 2019a ; Lefebvre *et al.*, 2020). L'effet de comportement pris en compte génère une hausse des dividendes d'un peu moins de 2 milliards d'euros. Cette hausse est faible par rapport à la hausse d'environ 9 milliards d'euros observée ; on la considère donc comme une estimation basse de l'impact du PFU sur le versement de dividendes. En parallèle, il nous semble intéressant de considérer une estimation haute faisant au contraire l'hypothèse que l'ensemble de la hausse de 60 % des dividendes observée entre 2017 et 2018 résulte des changements de comportements liés à la mise en place du PFU. Les différences entre la situation contrefactuelle que nous considérons dans nos analyses et les différents scénarios étudiés pour la situation après réformes sont résumées dans le tableau 1. Enfin, précisons que nous ne tenons pas compte ici d'éventuels effets de comportements sur les revenus soumis au PFU autres que les dividendes (par exemple les intérêts de placements à revenus fixes ou les plus-values³³) ou les revenus non soumis au PFU au titre de l'IR mais soumis à la hausse de CSG (par exemple les revenus fonciers).

3. Résultats

Cette partie présente les résultats d'abord à comportements constants, puis évalue comment

ils sont modifiés en prenant en compte les effets de comportement de court terme qui pourraient s'être produits en 2018.

3.1. Les effets à comportement inchangé

3.1.1. La transformation de l'ISF en IFI augmente le niveau de vie des plus aisés, des retraités et des indépendants

À comportements inchangés, l'effet du remplacement de l'ISF par l'IFI en 2018 sur le revenu disponible des ménages est de +3.44 milliards d'euros, soit 3.44 milliards d'euros de perte de recettes fiscales pour l'État (tableau 2). Cela correspondrait à une hausse de 0.3 % du niveau de vie de l'ensemble des ménages en 2018. La réforme fait 340 000 ménages gagnants, tandis que 10 000 ménages sont perdants (du fait de la perte de la réduction pour investissement dans des PME ou de la non déductibilité du passif mobilier à partir de 2018). L'effet moyen sur les ménages qui sont affectés par la mesure est de +9 770 euros sur le revenu disponible et +6 720 euros en 2018 sur le niveau de vie.

Le gain de 3.44 milliards d'euros est réparti inégalement selon la position par rapport aux vingtiles de niveau de vie³⁴ : le gain de niveau de vie annuel moyen est de 830 euros (+1.2 %, figure I) pour les 5 % des personnes les plus aisées et 150 euros³⁵ entre le 18^e et le 19^e vingtile (+0.4 %), tandis qu'il est de 90 euros (+0.3 %) entre le 8^e et le 9^e décile et de 30 euros ou moins en dessous du 8^e décile (+0.2 % ou moins). Les 10 % des personnes les plus aisées obtiennent

33. Les évolutions observées entre 2017 et 2018 ne suggèrent pas l'existence d'effets de comportement de court terme important sur les intérêts de placements à revenus fixes.

34. Le niveau de vie avant les réformes étudiées est pris comme référence pour la présentation des résultats tout au long de l'article. Les vingtiles et déciles sont définis au sens de ce niveau de vie avant les réformes étudiées.

35. Ce sont des effets moyens annuels calculés pour l'ensemble des catégories, qu'elles soient affectées par la réforme ou pas.

Tableau 1 – Données prises en compte pour les différentes assiettes

	Contrefactuel	Estimation	
		sans effets de comportement	avec effets de comportement
Actif mobilier	ISF 2017 vieilli	-	-
Actif immobilier indirect	-	IFI 2018	IFI 2018
Actif immobilier direct	ISF 2017 vieilli	ISF 2017 vieilli	IFI 2018
Passif	ISF 2017	IFI 2018	IFI 2018
Réductions dons	ISF 2017	ISF 2017	IFI 2018
Réductions PME	ISF 2017	IFI 2018	IFI 2018
Dividendes	ERFS 2017 vieilli	ERFS 2017 vieilli	Montants obtenus en appliquant les élasticités de la littérature ou observées

Note : « ISF 2017 » désigne les données de l'ISF 2017 (source DGFIP), « IFI 2018 » désigne les données POTE 2017, incluant les données IFI 2018 et POTE 2018 désigne les données des déclarations de l'impôt sur le revenu 2018.

Tableau 2 – Effets agrégés des mesures évaluées à comportements inchangés

	Effet sur le revenu disponible total (en millions d'euros)	Nombre de ménages gagnants (en milliers)	Nombre de ménages perdants (en milliers)	Effet moyen sur le revenu disponible annuel par ménage concerné (en euros)	Effet moyen sur le niveau de vie annuel par ménage concerné (en euros)
Transformation de l'ISF en IFI	+3 440	340	10	+9 770	+6 720
Mise en place du PFU au titre de l'impôt sur le revenu	+1 760	4 910	1 750	+260	+180
Hausse de la CSG sur les revenus du patrimoine	-1 830	0	16 110	-110	-80
Impact agrégé des trois mesures	+3 360	2 460	13 820	+210	+140

Source et champ : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFIP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle INES 2018. France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

ainsi 68 % du gain total de niveau de vie, et les 15 % les plus aisés en obtiennent 76 %. Parmi les 340 000 ménages gagnants à la réforme, environ trois quarts sont au-dessus du dernier décile, et environ 60 % au-dessus du dernier vingtile. Cependant, si le gain est concentré dans le haut de la distribution, certains ménages qui ne font pas partie des plus aisés sont également gagnants. En effet, la corrélation entre niveau de vie et patrimoine est forte mais pas parfaite : début 2018, 42 % des ménages parmi les 10 % les mieux dotés en patrimoine brut appartiennent également aux 10 % les plus aisés en matière de niveau de vie (Insee, 2021) et 43 % des 1 % de ménages avec le plus haut revenu initial font aussi partie des 1 % de ménages ayant le patrimoine brut le plus élevé (Cazenave-Lacrouts *et al.*, 2019). L'augmentation de la part des héritages depuis les années 1970 (qui représente 55 % du patrimoine total en 2010 d'après Frémeaux, 2019) conduit par exemple des personnes jeunes aux revenus parfois plus modestes à détenir des patrimoines importants, et donc à réduire la corrélation entre revenus du travail et patrimoine (Garbinti *et al.*, 2021). Ainsi, comme le montrent des résultats obtenus avec l'appariement entre données fiscales de l'IR et de l'ISF/IFI réalisé par France Stratégie (Dherbécourt & Lopez-Forero, 2019), 40 % du montant d'ISF est payé par des foyers qui se trouvent en dessous du 98^e centile de revenu fiscal de référence (RFR).

L'effet de la réforme sur le niveau de vie annuel moyen varie selon le statut d'activité des individus (figure II). Il apparaît que les effets sur les niveaux de vie sont les plus forts lorsque les individus sont indépendants ou retraités (+0.7 % soit environ +200 euros en moyenne). Parmi les retraités, ce sont les anciens indépendants qui bénéficient le plus de la mesure. Cela s'explique par le fait qu'ils tendent à avoir plus de patrimoine (le capital professionnel s'ajoutant pour certains au capital non professionnel,

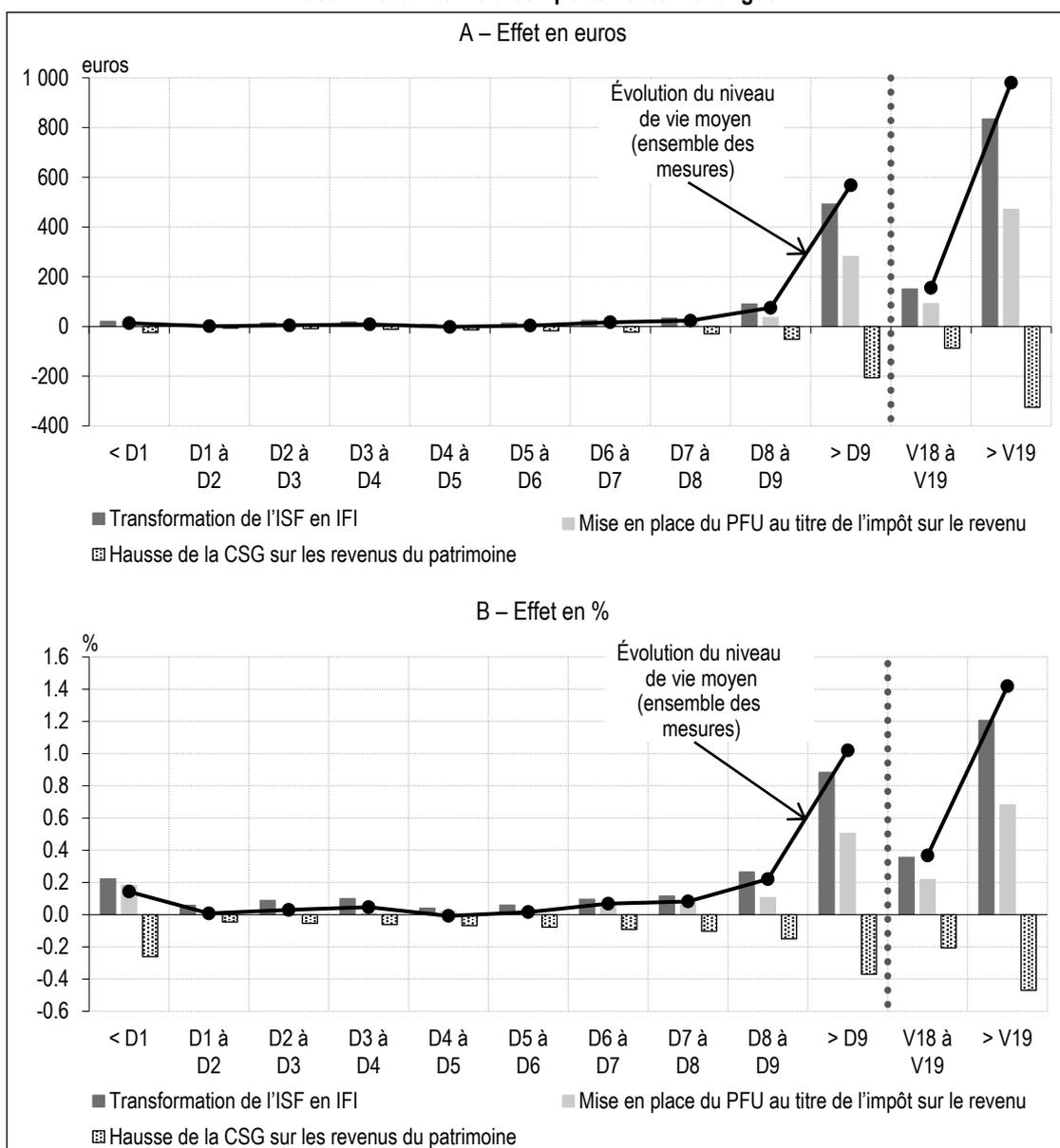
voir Lamarche & Romani, 2015). Les résultats indiquent également un gain plus fort pour les personnes plus âgées ; l'âge moyen des contribuables à l'ISF est en effet élevé (69 ans selon France Stratégie, 2019), résultat cohérent avec le fait que les retraités ont plus accumulé de patrimoine pendant leur vie.

3.1.2. La mise en place du PFU favorise aussi les plus aisés, mais pas spécifiquement les retraités

Nous évaluons maintenant les effets de la mise en place du PFU de 12.8 % au titre de l'impôt sur le revenu, toujours à comportements inchangés. On fait l'hypothèse que l'intégralité des revenus d'assurance vie de 2018 sont afférents à des versements antérieurs au 27 septembre 2017, et que tous les PEL et CEL ont été ouverts avant 2018 ; aucun des revenus issus de ces placements n'est donc affecté par la mise en place du PFU.

L'effet de la mise en place du PFU au titre de l'IR donne lieu à une hausse du revenu disponible des ménages de 1.76 milliard d'euros, montant correspondant au coût budgétaire de la réforme (cf. tableau 2). Les gains de niveau de vie annuel moyen sont très concentrés sur les 5 % les plus aisés (+470 euros en moyenne, soit +0.7 %, figure I), mais sont également non négligeables entre le 18^e et le 19^e vingtile (+90 euros, soit +0.2 %). Ils sont beaucoup plus faibles sous le 9^e décile. Les 15 % les plus aisés obtiennent ainsi 80 % du gain total de niveau de vie. 4.9 millions de ménages sont gagnants, et la réforme fait aussi 1.8 million de ménages perdants. Ces ménages perdants, dont la perte moyenne est relativement faible (80 euros en revenu disponible annuel, contre un gain moyen de 390 euros pour les gagnants), correspondent aux ménages pour qui l'impôt au barème sur les revenus du patrimoine est plus faible que le PFU, mais qui n'optent pas pour le maintien de l'impôt

Figure I – Effets sur le niveau annuel moyen selon la position dans la distribution des niveaux de vie à comportements inchangés



Note : l'axe des abscisses correspond à la position des personnes par rapport aux déciles (D1 à D9) ou vingtiles (V18 et V19) de niveau de vie en l'absence de réforme en 2018.

Source et champ : Insee, ERFIS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFIP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle INES 2018. France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

au barème. Notre simulation repose en effet sur l'hypothèse que 50 % des foyers fiscaux qui y ont intérêt optent pour le maintien de l'impôt au barème (*supra*).

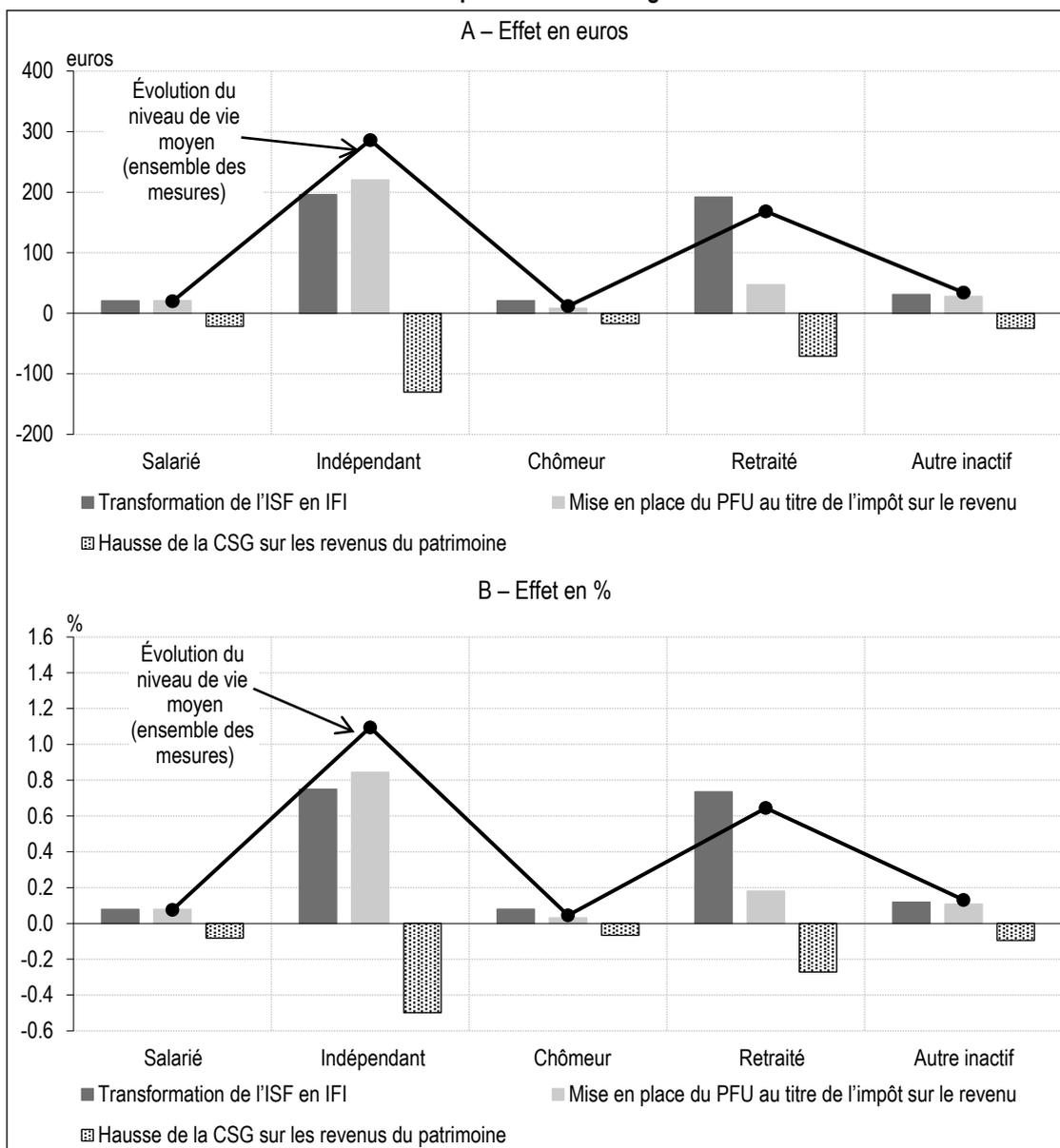
Le gain de niveau de vie annuel moyen est beaucoup plus important pour les indépendants³⁶ (+220 euros, soit +0.8 %, figure II) que dans le reste de la population. Le gain très marqué pour les indépendants semble porté par les gérants d'une société soumise à l'impôt sur les sociétés, pour qui les montants de dividendes perçus sont en moyenne plus élevés que dans le reste de la population.

Il faut noter que l'impact, transitoire, qu'a eu la réforme en 2018 est légèrement différent car les revenus de 2017 sont restés soumis à la législation 2017³⁷ : pour les 10 % de personnes les plus aisées, le gain de niveau de vie annuel moyen est plus faible (d'environ 50 euros). Cela s'explique par le fait que les personnes au-dessus du 9^e décile ont des taux marginaux d'imposition

36. On repère les indépendants grâce à la variable ACTEU5 de l'ERFS, qui permet d'inclure les gérants majoritaires de SARL ou EURL (qui déclarent leurs revenus dans la catégorie des salaires).

37. Sur l'année 2018 seulement, l'effet de la mise en place du PFU est seulement lié au changement du taux de prélèvement non libérateur auquel sont soumis les revenus de capitaux mobiliers de 2018.

Figure II – Effets sur le niveau de vie annuel moyen selon le statut d'activité à comportements inchangés



Source et champ : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFIP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle INES 2018. France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

au barème supérieurs aux taux du PFO de 2017 (21 % ou 24 % selon les revenus).

3.1.3. Les pertes liées à la hausse de la CSG sont concentrées sur les plus aisés, mais dans une moindre mesure que les gains liés aux deux autres réformes

La hausse des prélèvements sociaux a pour effet de réduire le revenu disponible des ménages de 1.83 milliard d'euros en 2018 (cf. tableau 2). Les 16 millions de ménages affectés par la réforme sont perdants. La perte moyenne de ces ménages est de 110 euros de revenu disponible annuel. Cette perte est nettement plus marquée pour les ménages les plus aisés : elle est de 210 euros

pour le niveau de vie annuel moyen des 10 % de personnes les plus aisées (soit -0.4 %, cf. figure I), et 320 euros pour les 5 % les plus aisés (-0.5 %). La perte de niveau de vie annuel moyen est par ailleurs beaucoup plus importante pour les indépendants (-130 euros, soit -0.5 %, cf. figure II) et dans une moindre mesure pour les retraités (-70 euros, soit -0.3 %, contre -20 euros, soit -0.1 %, pour les salariés).

La concentration des effets de la hausse de la CSG sur le haut de la distribution des niveaux de vie est moins marquée que pour la mise en place du PFU au titre de l'IR (cf. figure I) : par exemple, les 5 % et les 15 % les plus aisés concentrent respectivement 42 % et 60 % de la

perte totale en niveau de vie, contre respectivement 62 % et 80 % pour le gain lié à la mise en place du PFU au titre de l'IR. Cette moindre concentration s'explique par le fait que la CSG est un impôt forfaitaire. La mise en place du PFU au titre de l'IR, quant à elle, revient à appliquer aux revenus du patrimoine non plus le taux marginal défini par le barème progressif de l'IR mais le taux du PFU ; son impact se concentre donc de manière plus marquée sur les plus aisés, dont le taux marginal est plus élevé. Par ailleurs, l'assiette des revenus soumis à la hausse de CSG est plus large que l'assiette des revenus soumis au PFU au titre de l'IR. Les revenus fonciers, par exemple, qui constituent une part importante des revenus du patrimoine perçus par les ménages, sont soumis à la hausse de la CSG, alors qu'ils ne sont pas concernés par la mise en place du PFU au titre de l'IR. Or ces revenus sont un peu moins concentrés dans les ménages les plus aisés que les revenus mobiliers. Au total, l'impact cumulé de la mise en place du PFU au titre de l'IR et de la hausse de la CSG est positif pour le niveau de vie des plus aisés (+150 euros pour le niveau de vie annuel moyen des 5 % les plus aisés), mais négatif pour celui des 90 % les moins aisés. Ces moyennes permettent de mettre en évidence les différences d'effets selon la position des ménages dans la distribution des niveaux de vie. Il faut néanmoins garder à l'esprit qu'elles masquent des disparités importantes entre ménages ayant des niveaux de vie proches mais détenant des patrimoines de types différents : par exemple, parmi les ménages les plus aisés, ceux ne percevant que des revenus fonciers sont largement perdants, tandis que ceux qui ne perçoivent que des revenus mobiliers sont largement gagnants.

3.1.4. Au total, les trois réformes font augmenter les inégalités de niveau de vie

L'effet cumulé des trois réformes est toujours très croissant avec les niveaux de vie : la variation

de niveau de vie annuel moyen est inférieure ou égale à +20 euros en dessous du 8^e décile (cf. figure I), alors qu'elle est de +80 euros entre le 8^e et le 9^e décile (+0.2 %), +570 euros (+1.0 %) au-dessus du 9^e décile et +980 euros (+1.4 %) pour les 5 % les plus aisés. Au total, les 10 % les plus aisés obtiennent 80 % du gain total de niveau de vie. Les mesures ont d'ailleurs un impact à la hausse sur les principaux indicateurs usuels mesurant les inégalités globales de niveau de vie (tableau 3) : +0.2 point pour l'indice de Gini, +1.9 point pour le rapport entre le niveau de vie moyen des 20 % des ménages les plus aisés et celui des 20 % les plus pauvres, +0.8 point pour le rapport entre le niveau de vie moyen des 10 % des ménages les plus aisés et celui des 50 % les plus pauvres, +0.9 pour le rapport interdécile.

Notons que tous les résultats précédents ont été donnés en fonction du niveau de vie des individus. Les effets de ces réformes mesurés en fonction des revenus du capital sont logiquement encore plus forts dans le haut de la distribution : l'effet serait de +2 240 euros sur le niveau de vie annuel moyen des 5 % des personnes ayant les revenus du capital les plus élevés.

3.2. Prise en compte des effets de comportement de court terme

Nous évaluons ici comment les résultats qui viennent d'être présentés sont modifiés en prenant en compte les effets de comportement de court terme qui pourraient s'être produits en 2018.

Concernant la transformation de l'ISF en IFI, la prise en compte de réponses comportementales à court terme modifie peu les résultats : les gains pour les plus aisés sont légèrement plus faibles (ils sont inférieurs de 20 euros pour le niveau de vie annuel moyen des 5 % les plus aisés,

Tableau 3 – Effets des mesures évaluées sur les indicateurs d'inégalités de niveau de vie à comportements inchangés

Indicateurs	Variation (en points de pourcentage) entre la situation contrefactuelle et la situation avec réformes
Indice de Gini	+0.2
Niveau de vie des 20 % les plus aisés, rapporté au niveau de vie des 20 % les plus modestes	+1.9
Rapport interdécile D9/D1	+0.9
Niveau de vie des 10 % les plus aisés, rapporté au niveau de vie des 50 % les moins aisés	+0.8
Part du niveau de vie détenu par les 5 % les plus aisés	+0.2
Taux de pauvreté	+0.0
Intensité de la pauvreté	+0.0

Source et champ : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFIP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle INES 2018. France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

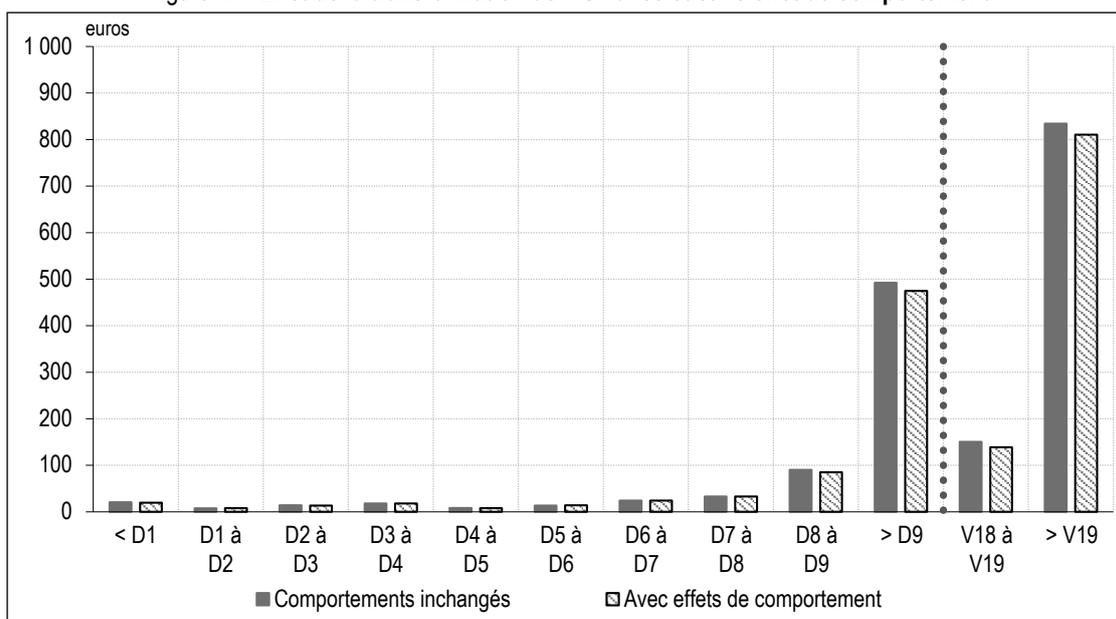
figure III) et l'effet à la hausse sur le revenu disponible total (et donc également le coût pour les finances publiques) est légèrement plus faible que dans le scénario à comportements inchangés (+3.32 milliards d'euros, contre +3.44 à comportements inchangés). L'effet d'optimisation entre patrimoine financier et immobilier serait ainsi plus que compensé par la hausse des patrimoines déclarés (*supra*).

Pour la mise en place du PFU au titre de l'IR et la hausse de la CSG, la prise en compte d'un impact à la hausse de la réforme sur les dividendes perçus par les ménages modifie plus nettement l'impact évalué de la réforme. L'impact sur le niveau de vie est alors extrêmement concentré dans le haut de la distribution : parmi les 10 % de personnes les plus aisées (respectivement les 5 % de personnes les plus aisées), le gain total de niveau de vie annuel moyen est de 80 euros (respectivement 150) à comportements inchangés, contre 310 euros (respectivement 610) avec l'hypothèse basse d'impact du PFU sur les dividendes et 1 010 euros (respectivement 1 830) avec l'hypothèse haute (figure IV). Les gains de niveau de vie calculés en tenant compte des impacts du PFU sur les dividendes (estimation haute ou estimation basse) incluent l'augmentation du revenu des ménages liée aux dividendes supplémentaires, en plus des modifications de revenu liées aux changements des prélèvements (tandis que sans effet de comportement, l'impact du PFU se limite aux changements des prélèvements).

Du point de vue des finances publiques, la hausse des dividendes donne lieu à un surplus de prélèvements (CSG et impôt sur le revenu) par rapport au scénario à comportements inchangés, si bien que le coût de la mise en place du PFU au titre de l'IR passe de 1.76 milliard d'euros à comportements inchangés à 1.55 milliard d'euros avec l'hypothèse basse pour les effets de comportement et 0.83 milliard d'euros avec l'hypothèse haute (tableau 4). L'économie budgétaire liée à la hausse de la CSG sur les revenus du patrimoine passe elle de 1.83 milliard d'euros à comportements inchangés à 2.11 milliards d'euros avec l'hypothèse basse et 3.08 milliards d'euros avec l'hypothèse haute. Si l'on cumule le coût lié à la mise en place du PFU au titre de l'IR et l'économie budgétaire liée à la hausse de la CSG, en ne retenant pour cette dernière que la part correspondant à une hausse de CSG sur les revenus soumis au PFU au titre de l'IR³⁸, on obtient alors l'impact budgétaire de la mise en place du PFU de 30 % (impôt et CSG) : la réforme coûte 1.05 milliard d'euros à comportements inchangés et 740 millions d'euros avec l'hypothèse basse, et l'hypothèse haute conduit à changer le signe de l'impact budgétaire puisque, sous cette hypothèse, le PFU aurait rapporté 360 millions d'euros.

38. On utilise pour ce faire l'ordre de grandeur suivant, calculé dans l'ERFS : environ 40 % des revenus soumis à la hausse de la CSG sont soumis au PFU à long terme (c'est-à-dire après pleine montée en charge du PFU pour les revenus d'assurance vie et de PEL et CEL).

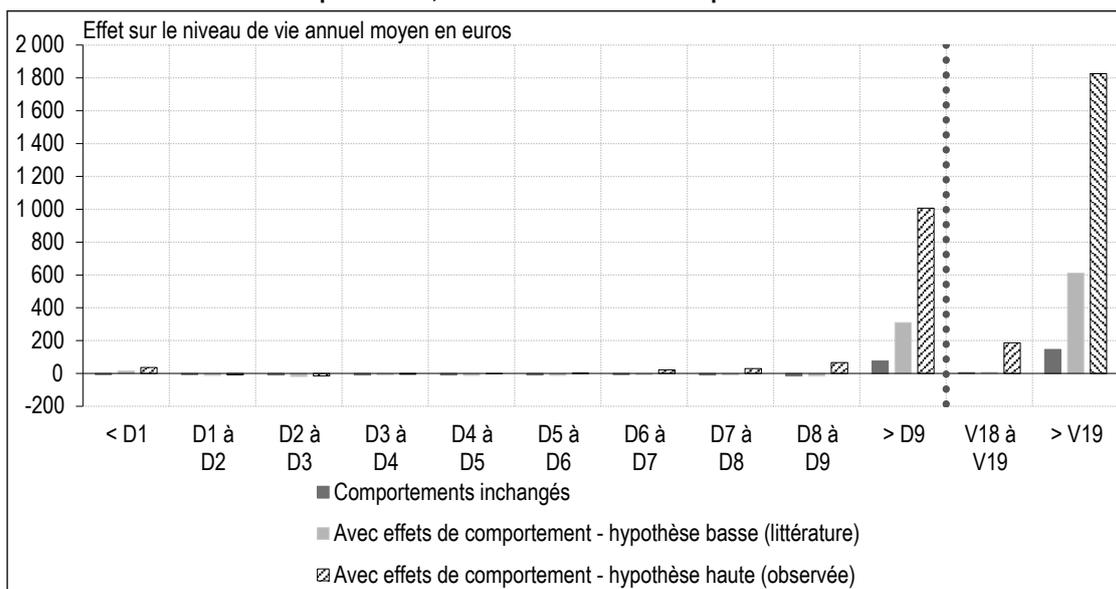
Figure III – Effet de la transformation de l'ISF avec et sans effet de comportement



Note : l'axe des abscisses correspond à la position des personnes par rapport aux déciles (D1 à D9) ou vingtiles (V18 et V19) de niveau de vie en l'absence de réforme en 2018.

Source et champ : Insee, ERFS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014 15 ; DGFIP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle INES 2018. France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Figure IV – Effet de la mise en place du PFU au titre de l'IR et de la hausse de la CSG sur les revenus du patrimoine, avec et sans effet de comportement



Note : l'axe des abscisses correspond à la position des personnes par rapport aux déciles (D1 à D9) ou vingtiles (V18 et V19) de niveau de vie en l'absence de réforme en 2018.

Source et champ : Insee, ERFIS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFIP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle INES 2018. France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Tableau 4 – Effets des mesures sur les finances publiques avec et sans effet de comportement (en millions d'euros)

	Sans effet de comportement	Avec effets de comportement	
		(hypothèse basse)	(hypothèse haute)
Transformation de l'ISF en IFI	-3 440	-3 320	-3 320
Mise en place du PFU au titre de l'impôt sur le revenu	-1 760	-1 550	-830
Hausse de la CSG sur les revenus du patrimoine	+1 830	+2 110	+3 080
dont hausse de la CSG sur les revenus dans le champ du PFU	+710	+810	+1 190
Impact agrégé des trois mesures	-3 360	-2 770	-1 070

Source et champ : Insee, ERFIS 2016 (actualisée 2018), enquête Patrimoine 2014-15 ; DGFIP ISF 2017, POTE 2017 ; modèle INES 2018. France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Au total, si l'impact cumulé des trois réformes évaluées dans cet article fait perdre 3.36 milliards d'euros à l'État à comportements inchangés, le coût n'est que de 2.77 milliards d'euros avec l'hypothèse basse retenue pour les effets de comportement sur les dividendes, et 1.07 milliard avec l'hypothèse haute.

Ces résultats intégrant des réponses comportementales de court terme tendent donc à montrer que la mise en œuvre du PFU a eu un impact nettement moins négatif, voire positif, sur les finances publiques tout en conduisant à des gains de niveau de vie élevés pour les ménages les plus aisés, avec de faibles pertes pour les autres ménages. Il est cependant probable que d'autres effets existent à moyen ou long terme, nous allons y revenir. De manière générale, les résultats présentés ici doivent donc être interprétés comme une contribution à la manière dont l'évaluation de la réforme peut être affectée par

les effets de comportement, plutôt que comme une évaluation complète et définitive.

* *
*

En guise de conclusion, nous discutons de comment les résultats de court terme pourraient changer en prenant en compte les effets de long terme de ces réformes. Nous discutons surtout des effets du PFU, à l'aide de récents travaux de la littérature. La transformation de l'ISF en IFI peut également avoir des effets à long terme sur l'accumulation du capital, mais aucune évaluation n'est disponible pour en mesurer l'ampleur.

À long terme, le PFU au titre de l'IR s'appliquera à de nouveaux types de revenus, en particulier les revenus issus des PEL et CEL ouverts après

2018 et des revenus d'assurance vie afférents à des versements postérieurs au 27 septembre 2017. Ceci pourrait conduire à long terme à des recettes supplémentaires pour les finances publiques et à augmenter la hausse des inégalités (les PEL et les CEL étant plus représentés dans la première moitié de la distribution³⁹).

Au-delà de cet effet lié à la montée en charge progressive du PFU au titre de l'IR, les effets de comportement liés au PFU pourraient également être différents à long terme.

D'abord, les dividendes pourraient continuer à augmenter pour rattraper les cinq années (2013-2017) de moindre versement. Bach *et al.* (2019a) ont montré en effet une absence d'effet sur l'investissement des entreprises liée à la mise au barème des dividendes, et suggèrent que les dividendes ont probablement été mis en réserve entre 2013 et 2017 en attendant une fiscalité plus favorable. Dans cette optique, la hausse des dividendes liée à la mise en place du PFU pourrait donc continuer et être plus importante que celle prise en compte dans la partie précédente⁴⁰. En contrepartie, un impact à la baisse sur les plus-values pourrait exister. En effet, dans la situation contrefactuelle où la réforme n'aurait pas eu lieu et donc la hausse des

dividendes non plus, les dividendes non distribués auraient pu augmenter les fonds propres et donc la valorisation des entreprises, ce qui entraîne à terme une hausse des plus-values lors de la revente de l'entreprise. Dans ce cas, le montant d'impôt dans le scénario contrefactuel pourrait être plus élevé et donc le gain de la réforme pour les finances publiques plus faible. Il faut aussi noter que, si les réformes de 2013 et 2018 ont eu de forts effets sur les niveaux de vie, elles n'en auraient pas eu avec une définition très large des revenus, à la « Haig-Simons », ou incluant les profits non distribués des entreprises. D'autre part, des effets de redénomination des revenus du travail en dividendes pourraient apparaître pour les indépendants à long terme (Pirttilä & Selin, 2011), même s'ils ne se voient pas à court terme. La prise en compte de ces effets conduirait probablement à augmenter le coût de la réforme à moyen terme, à cause de la baisse des revenus d'activité (et en conséquence de l'IR et des cotisations sociales) de certains indépendants. □

39. La réforme conduirait à des légères pertes pour cette population.
40. Selon les premières remontées administratives, les dividendes auraient continué à augmenter en 2019, entre 2 et 3 milliards d'euros (France Stratégie, 2020, page 112).

Lien vers l'Annexe en ligne :

https://insee.fr/fr/statistiques/fichier/5426454/ES_Paquier-Sicsic_Annexe-en-ligne_Online-appendix.pdf

BIBLIOGRAPHIE

- André, M., Cazenave, M.-C., Fontaine, M., Fourcot, J. & Sireyrol, A. (2015).** Effet des nouvelles mesures sociales et fiscales sur le niveau de vie des ménages : méthodologie de chiffrage avec le modèle de microsimulation Ines. Insee, *Document de travail* F1507. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1303384>
- Bach, L., Bozio, A., Fabre, B., Guillouzoic, A., Leroy, C. & Malgouyres, C. (2019a).** Évaluation d'impact de la fiscalité des dividendes. *Rapport IPP*, 25. <https://www.ipp.eu/publication/octobre-2019-evaluation-impact-fiscalite-des-dividendes/>
- Bach, L., Bozio, A., Fabre, B., Guillouzoic, A., Leroy, C. & Malgouyres, C. (2019b).** Quelles leçons tirer des réformes de la fiscalité des revenus du capital ? *Note IPP*, N° 46. <https://www.ipp.eu/publication/oct-2019-queelles-lecons-tirer-des-reformes-de-la-fiscalite-des-revenus-du-capital/>
- Bach, L., Bozio, A., Fabre, B., Guillouzoic, A., Leroy, C. & Malgouyres, C. (2020).** Des analyses fiscales simplistes ? *blog de l'IPP*. <https://blog.ipp.eu/2020/02/28/des-analyses-fiscales-simplistes/>
- Baclet, A. & Raynaud, E. (2008).** La prise en compte des revenus du patrimoine dans la mesure des inégalités. *Économie et Statistique*, 414, 31–52. <https://doi.org/10.3406/estat.2008.7028>
- Biotteau, A.-L., Fredon, S., Paquier, F., Schmitt, K., Sicsic, M. & Vergier, N. (2019).** Les personnes les plus aisées sont celles qui bénéficient le plus des mesures socio-fiscales mises en œuvre en 2018, principalement du fait des réformes qui concernent les détenteurs de capital. Insee, *France, portrait social* édition 2019, pp. 133–155. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4238451?sommaire=4238781>
- Boissel, C. & Matray, A. (2019).** Higher Dividend Taxes, No Problem! Taxing Entrepreneurs in France. *SI 2019 Corporate Finance*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 8 et 9 juillet 2019. <https://economics.princeton.edu/working-papers/higher-dividend-taxes-no-problem-evidence-from-taxing-entrepreneurs-in-france/>

- Cazenave-Lacrouts, M.-C., Guillas, D., Lebrault, G. & Mordier, B. (2019).** 10 % des ménages détiennent près de la moitié du patrimoine total. *Insee Focus* N° 176. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4265758>
- Commission des finances du Sénat (2019),** Rapport sur l'évaluation de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU).
https://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201910/rapport_devaluation_de_la_transformation_de_limpot_de_solidarite_sur_la_fortune_isf_en_impot_sur_la_fortune_immobiliere_ifi_et_de_la_creation_du_prelevement_forfaitaire_unique_pfu.html
- Chetty, R. & Saez, E. (2005).** Dividend Taxes and Corporate Behavior: Evidence from the 2003 Dividend Tax Cut. *Quarterly Journal of Economics*, 120(3), 791–833. <https://doi.org/10.1093/qje/120.3.791>
- Dherbécourt, C. & Lopez Forero, M. (2019).** Quelle taxation du capital, avant et après la réforme de 2018 ? *France Stratégie, Note d'analyse* N° 81.
<https://www.strategie.gouv.fr/publications/taxation-capital-apres-reforme-de-2018>
- Fabre, B., Guillouzouic, A., Lallemand, C., Leroy, C. & Malgouyres, C. (2019).** Les impacts du Budget 2020 sur les ménages et les entreprises. *Conférence sur l'évaluation du budget 2020*. IPP, Paris, 15 octobre 2019.
- France stratégie (2019).** Premier rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital.
<https://www.strategie.gouv.fr/publications/comite-devaluation-reformes-de-fiscalite-capital-premier-rapport>
- France stratégie (2020).** Deuxième rapport du comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital.
<https://www.strategie.gouv.fr/publications/comite-devaluation-reformes-de-fiscalite-capital-deuxieme-rapport>
- Fredon, S. & Sicsic, M. (2020).** Ines, le modèle qui simule l'impact des politiques sociales et fiscales. *Insee, Courrier des statistiques* N° 4. <https://www.insee.fr/fr/information/4497070?sommaire=4497095>
- Frémeaux, N. (2019).** *Les nouveaux héritiers*. Paris: Éditions du Seuil.
- Garbinti, B., Goupille-Lebret, J. & Piketty, T. (2021).** Accounting for Wealth Inequality Dynamics: Methods, Estimates and Simulations for France. *Journal of the European Economic Association*, 19(1), 620–663.
<http://piketty.pse.ens.fr/files/GGP2021JEEA.pdf>
- Garbinti, B. & Goupille-Lebret, J. (2019).** Income and Wealth Inequality in France: Developments and Links over the Long Term. *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, 510-511-512, 69–87.
<https://doi.org/10.24187/ecostat.2019.510t.1988>
- Insee (2021).** Fiche « Les hauts patrimoines ». Insee, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2021.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5371261?sommaire=5371304>
- Kleven, H. & Schulz, E. A. (2014).** Estimating Taxable Income Responses using Danish Tax Reforms. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 271–301. <https://doi.org/10.24187/10.1257/pol.6.4.271>
- Lamarche, P. & Romani, M. (2015).** Le patrimoine des indépendants. Insee, *Emploi et revenus des indépendants* édition 2015, pp. 75–90. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1374694?sommaire=1374698>
- Lefebvre, M.-N., Lehmann, E., Sicsic, M. & Zanoutene, E. (2020).** Évaluation de la mise au barème des revenus du capital. CRED, *Document de travail* 2019-25. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03196996/document>
- Madec, P., Plane, M. & Sampognaro, R. (2019).** Budget 2019 : du pouvoir d'achat mais du déficit. *OFCE Policy brief* N° 46.
<https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/45hhtdk2ar9ocp5aifrn9kedb1/resources/2019-pbrief46-budget2019-du-pouvoir-d-achat-mais-du-deficit-pmadec.pdf>
- Madrian, B. & Shea, D. (2001).** The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1149–1187.
- Paquier, F., Schmitt, K. & Sicsic, M. (2019).** Simulation des effets redistributifs de la transformation de l'ISF en IFI à l'aide du modèle Ines. Insee, *Document de travail* F1908. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4267455>
- Pirttilä, J. & Selin, H. (2011).** Income Shifting within a Dual Income Tax System: Evidence from the Finnish Tax Reform of 1993. *The Scandinavian Journal of Economics*, 113(1), 120–144.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2010.01635.x>
- Thaler, R. & Sunstein, C. (2008).** *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.
- Yagan, D. (2015).** Capital Tax Reform and the Real Economy: The Effects of the 2003 Dividend Tax Cut. *American Economic Review*, 105(12), 3531–3563. <https://doi.org/10.1257/aer.20130098>