

Quels impôts les milliardaires paient-ils ?

Notes IPP

n°92

Juin 2023

Laurent Bach

Antoine Bozio

Arthur Guillouzouic

Clément Malgouyres

ISSN 1959-0199

www.ipp.eu

À l'aide de données administratives inédites, reliant les déclarations de revenus des particuliers aux déclarations fiscales des entreprises en France en 2016, nous construisons une mesure de revenus incluant les profits non distribués et nous mesurons les taux d'imposition directe effectifs des ménages situés au sommet de la distribution des revenus. Nous documentons que le taux effectif d'imposition, tous impôts directs compris, est progressif jusqu'à des niveaux élevés de revenus, y compris pour la majorité des 1 % de revenus les plus hauts. Mais au sein des 0,1 % des foyers fiscaux les plus riches, le taux d'imposition global devient régressif, passant de 46 % pour les 0,1 % les plus riches, à 26 % pour les 0,0002 % les plus riches (les « milliardaires »). Ce résultat s'explique par un changement dans la composition des revenus au sommet de la distribution. Ceux-ci passent d'une majorité de revenus imposables à l'impôt sur le revenu à une majorité de revenus sous la forme de bénéfices de sociétés non distribués aux foyers fiscaux qui les contrôlent, imposables à l'impôt sur les sociétés. En conséquence, les taux d'imposition effectifs à l'impôt sur le revenu diminuent en pourcentage du revenu économique global pour atteindre environ 2 % parmi le top 0,001 %. L'impôt sur les sociétés est le seul impôt atteignant des taux substantiels pour les « milliardaires ». Cette régressivité au sommet de la distribution est probablement commune à l'ensemble des pays européens, dans la mesure où les mêmes mécanismes d'une plus faible imposition des revenus détenus par l'intermédiaire de sociétés y sont aussi en place.

- Nous construisons, en plus du traditionnel « revenu fiscal de référence », une mesure de revenu intégrant les revenus non distribués des sociétés détenues.
- Le taux d'imposition effectif des ménages français apparaît en 2016 progressif jusqu'à des niveaux élevés de revenu. Il atteint 46 % pour les foyers les 0,1 % les plus riches.
- Le taux d'imposition effectif devient régressif au sommet de la distribution, passant de 46 % pour les 0,1 % les plus riches, à 26 % pour les 0,0002 % les plus riches.
- Pour les « milliardaires », l'impôt sur le revenu ou l'ISF ne représentent qu'une fraction négligeable de leurs revenus globaux, alors que l'impôt sur les sociétés est le principal impôt acquitté.
- Le taux plus faible d'imposition des plus hauts revenus s'explique par le fait que l'imposition des bénéfices des sociétés est plus faible que l'imposition des revenus personnels.



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par PSE et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-École d'Économie de Paris et le Groupe des écoles nationales d'économie et de 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.

La progressivité du système fiscal – dans quelle mesure le taux d'imposition moyen est une fonction croissante de la capacité contributive – est régulièrement au cœur du débat public. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 définit un principe de répartition de la charge fiscale, « également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. » Ce principe ne fixe pas de niveau idéal de progressivité des taxes, mais implique que bien connaître les facultés contributives est essentiel pour juger de l'égalité devant l'impôt.

Le débat récent se concentre particulièrement sur la situation des plus grandes fortunes, les « milliardaires », dont le patrimoine a fortement cru au cours des dernières décennies. Des journalistes ont ainsi montré que les très grandes fortunes aux États-Unis payaient un impôt sur le revenu très faible au regard de l'accroissement de leur patrimoine (ProPublica, 2021). Ces enquêtes ont néanmoins deux défauts majeurs : elles ne prennent pas en compte l'ensemble des impôts payés, et mesurent mal les revenus réels des ménages en question.

Dans cette note, à l'aide de données administratives françaises inédites (voir encadré 1), nous mesurons les revenus des foyers fiscaux les plus fortunés de manière aussi exhaustive que possible, et proposons une estimation du taux d'imposition global de ces ménages en fonction de leur position dans l'échelle des revenus. Cet exercice permet de comprendre quels sont les impôts qui sont ou ne sont pas payés par les Français les plus riches, et pourquoi. Il est important de noter qu'il est réalisé avec des données de 2016 (les seules actuellement disponibles), et ne prend donc pas en compte les réformes ayant eu lieu depuis.

Comment définir et mesurer le revenu des plus fortunés ?

Pour estimer la progressivité du système fiscal, il faut classer les foyers fiscaux suivant leur capacité contributive, le plus souvent synthétisée par leur revenu. L'enjeu est d'inclure l'ensemble des revenus à la disposition des ménages.

Le revenu fiscal. En France, la mesure de revenu la plus courante est le « revenu fiscal de référence » (RFR), soit l'assiette de l'impôt sur le revenu (IR) avant application de divers abattements spécifiques à cet impôt. Si les résidents fiscaux français ne payaient que l'IR et si le revenu fiscal couvrait bien l'ensemble des revenus, alors la simple application du barème choisi par le législateur suffirait à établir la progressivité du système fiscal. En pratique, les prélèvements obligatoires sont nombreux et leurs assiettes diffèrent sensiblement. Ainsi, la somme des revenus fiscaux ne représentait en France que 1000 milliards

d'euros en 2016, à comparer avec un revenu primaire des facteurs d'environ 1600 milliards d'euros (voir Germain, 2021). Autrement dit, un certain nombre de revenus sont bien réels, mais ne sont pas intégrés dans l'étalon usuel de classement des ménages, ce qui peut conduire à sous-estimer la capacité contributive de certains ménages.

Nous ajoutons au revenu fiscal les pertes et profits non distribués des sociétés contrôlées par des foyers fiscaux, au prorata de leur détention effective.

Le revenu économique. Nous définissons le « revenu économique dont disposent les ménages » comme étant l'ensemble des revenus réalisés et contrôlés effectivement par le foyer fiscal. Il s'agit d'une mesure plus large du revenu que le revenu soumis à l'IR, mais qui n'inclut ni les variations de patrimoine, ni les revenus latents non encore réalisés. Cette définition exclut également les revenus rattachables à un ménage, mais sur lesquels il ne dispose pas d'un contrôle effectif. Ce « revenu économique » est construit en ajoutant au revenu fiscal deux types de revenus non imposés à l'IR : les cotisations sociales non-contributives d'une part, et les bénéfices des sociétés contrôlées par les foyers fiscaux d'autre part.

Nous ajoutons d'abord les cotisations sociales non-contributives au revenu fiscal afin d'obtenir des revenus d'activité bruts – le revenu fiscal de référence est net des cotisations sociales –, et ainsi de pouvoir mesurer un taux d'imposition incluant ces prélèvements obligatoires. Les cotisations non-contributives (maladie, famille, etc.) s'apparentent véritablement à des impôts, à la différence des cotisations contributives (retraite et chômage) qui représentent une forme d'assurance obligatoire. Nous n'ajoutons pas ces dernières au revenu économique des ménages, puisque les pensions et les allocations chômage sont déjà incluses dans le revenu fiscal.

Ensuite, nous ajoutons au revenu fiscal les pertes et profits non distribués des sociétés contrôlées par des foyers fiscaux, au prorata de leur détention effective. Afin d'éviter un double compte, nous retirons les plus-values mobilières du revenu fiscal, qui sont pour une grande part la contre-partie des revenus non distribués des sociétés que nous incluons. Pour estimer la capacité contributive des ménages, on ne peut attribuer l'ensemble des bénéfices non distribués générés par les entreprises. En effet, dans de nombreux cas, le ménage actionnaire n'a pas assez de parts pour influencer sur la politique de distribution de l'entreprise. C'est pourquoi nous choisissons de n'attribuer aux ménages que les profits non distribués par des sociétés dont ils possèdent au moins 10 % des parts, ou dont les informations disponibles dans les sources commerciales permettent de présumer d'une position de contrôle. Enfin, les résultats réalisés par l'intermédiaire de pyramides de

Encadré 1 : Des données sources inédites.

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

Construction de la base de données. Le travail a consisté à construire une table d'appariement qui permette de connaître la situation fiscale personnelle pour 2016, au titre de l'ISF-IFI et de l'IR, des actionnaires individuels de référence des entreprises françaises. Les données sont ainsi issues des déclarations individuelles d'impôt sur le revenu (fichiers POTE), des déclarations d'impôt sur la fortune (fichiers ISF-IFI), des formulaires 2033/59 des liasses fiscales de l'impôt sur les sociétés qui indiquent les actionnaires de référence de chaque entreprise (détenant au moins 10 % du capital social), complétés par les données d'actionnariat de la base Orbis et les données sur les représentants légaux du RNCS.

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

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

Tableau 1 – Distribution des revenus en 2016

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

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

détention entre entreprises sont réattribués aux ménages contrôlant la société mère. L'encadré 2 présente plus en détail les différentes situations d'actionnariat possibles et leur prise en compte dans notre travail.

La distribution des revenus. Nous obtenons ainsi un montant agrégé de revenu économique de 1278 milliards d'euros pour 2016, soit 80 % des revenus primaires des facteurs identifiés par la comptabilité nationale. Le reliquat de revenus que nous n'intégrons pas, du fait du manque de données disponibles, est fait de certains revenus d'activité ou du capital non imposables (par exemple la participation, les plans d'épargne défiscalisés, etc.), et des loyers implicites des propriétaires occupants.

Dans le tableau 1, nous comparons la distribution des revenus des foyers fiscaux français suivant l'échelle du revenu fiscal et suivant l'échelle du revenu économique. Chaque ligne du tableau correspond à une fraction des foyers fiscaux : pour faire partie des 1 % les plus riches (soit 378 000 foyers fiscaux), il faut avoir au moins 171 000 euros annuel de revenu économique ; pour faire partie des 0,01 % les plus riches (3 780 foyers fiscaux), il faut avoir 3 274 000 euros de revenu économique. La dis-

tribution des revenus est sensiblement la même suivant les deux définitions si l'on exclut les 0,01 % des ménages les plus riches : dans les deux cas, les ménages situés entre les 1 % et les 0,01 % les plus riches détiennent autour de 10 % du revenu total. En revanche, la taille relative des revenus obtenus par les 0,01 % les plus riches, et en particulier les 0,0002 % les plus riches que nous dénommons « milliardaires », est d'un ordre de grandeur très supérieur si l'on considère le revenu économique plutôt que le revenu fiscal.

Les foyers fiscaux les plus riches contrôlent plus souvent des sociétés, et ont une propension importante à ne pas distribuer les revenus générés par leur société.

C'est là l'effet de deux mécanismes distincts. D'une part, les foyers fiscaux les plus riches contrôlent plus souvent des sociétés. D'autre part, ces ménages ont une propension plus importante à épargner et donc à ne pas distribuer les revenus générés par leur société. Il ne suffit pas d'être un entrepreneur pour avoir un revenu économique bien plus grand que son revenu fiscal : certains d'entre eux font des pertes et ont donc un revenu économique plus bas que leur revenu fiscal, et la plupart gèrent une entreprise petite ou moyenne qui ne génère pas suffisamment de profits pour soutenir un train de vie satisfaisant sans en distribuer une grande part.

Les milliardaires français paient-ils peu d'impôts ?

Une fois la capacité contributive des ménages établie, nous calculons le taux effectif global d'imposition directe

Encadré 2 : Structure de l'actionariat et revenu des ménages.

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

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

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

Le groupe coté. Le groupe DEFG est constitué d'une société cotée à la bourse de Paris qui détient à 100 % une filiale en Irlande et une filiale en Allemagne. Une holding sans activité en propre détient 49 % des parts de la société cotée et le reste du capital est détenu par des millions d'actionnaires individuels. La holding est détenue à 100 % par le PDG du groupe DEFG, Monsieur W, résident fiscal en France. Les filiales étrangères reversent 40 % de leur résultat avant paiement de l'IS local à la société mère française, et la société cotée distribue 50 % de son résultat avant IS et hors dividendes reçus et 50 % des dividendes reçus. Le revenu économique du foyer fiscal de Monsieur W doit être alors augmenté de 49 % du résultat de la société cotée avant IS français et dividendes reçus et de 49 % du résultat des filiales étrangères du groupe avant application de l'IS local, desquels on soustrait les dividendes versés par la holding à Monsieur W, soit $5\% \times 49\% \times 50\% \times 40\%$ du résultat des filiales étrangères avant l'IS local et $5\% \times 49\% \times 50\%$ du résultat de la société cotée française avant IS et dividendes reçus. Le revenu économique des petits actionnaires de la société cotée DEFG, sans pouvoir de contrôle, n'est augmenté que de l'impôt sur les sociétés pré-payé sur les dividendes reçus.

des ménages en rapportant l'ensemble des impôts directs payés par les ménages à leur revenu.

Le taux global d'imposition directe. Nous présentons ici deux concepts de taux d'imposition distincts. Nous considérons d'abord la mesure la plus traditionnelle de revenu qu'est le revenu fiscal, auquel nous rapportons les impôts payés directement par les ménages : IR, prélèvements sociaux, et ISF. Cette mesure est un étalon utile car elle correspond au revenu et aux impôts habituellement considérés pour étudier la progressivité des impôts. Elle ne prend toutefois pas pleinement en compte la dimension immobilière de l'imposition directe puisque les loyers fictifs, les taxes foncière et d'habitation ne sont pas pris en compte, ce qui joue toutefois peu en haut de la distribution. Dans un deuxième temps, nous introduisons une mesure de taux d'imposition qui prend au dénominateur le revenu économique des ménages, élargi donc aux cotisations sociales non-contributives et aux profits non distribués, et au numérateur duquel nous ajoutons aux impôts personnels déjà cités les cotisations sociales non-contributives, et l'impôt sur les sociétés (IS) payé par les entreprises contrôlées par le foyer fiscal. L'encadré 3 décrit avec plus de détail la prise en compte de chaque impôt dans le taux d'imposition global. Notons que notre approche ici se distingue des travaux de comptes nationaux distribués (Piketty, Saez et Zucman, 2018 ; Germain, 2021) dans la mesure où nous n'incluons pas tous les impôts (ni la TVA, ni les impôts de production), ni de fait toute la distribution du revenu national.

Les figures 1a et 1b représentent l'évolution de ces deux taux d'imposition à mesure que l'on considère un rang de plus élevé dans la distribution du revenu que l'on considère, revenu fiscal ou revenu économique. Les deux graphiques se concentrent sur les 10 % des foyers les plus riches, et effectuent progressivement un zoom de plus en plus fin sur le haut de la distribution, d'abord sur les 1 %, puis les 0,1 %, etc. Le point le plus haut de la distribution correspond aux 0,0002 % des foyers les plus riches.

La régressivité des impôts personnels au sommet de la distribution des revenus. La figure 1a nous permet de vérifier que la progressivité des impôts payés directement par les foyers fiscaux, voulue par le législateur, se vérifie si l'on considère comme seule capacité contributive le revenu fiscal. Cette progressivité est principalement le fait de l'IR et dans une moindre mesure de l'ISF. La figure 1b nous indique en revanche que les impôts censés contribuer à la progressivité du système fiscal sont très peu payés par les ménages les plus riches une fois le revenu défini suivant le concept de revenu économique. L'ensemble des impôts personnels reste progressif jusqu'à un niveau élevé de revenu (autour de 600 000 euros de revenu économique annuel, soit le top 0,1 %), mais il devient fortement régressif passé ce niveau, jusqu'à ne représenter plus que 2 % du revenu économique parmi les 378 ménages les plus aisés contre 35 % environ à l'entrée du dernier centile de revenu économique (autour de 170 000 euros annuels). Cette régressivité tient au fait qu'au fur et à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus,

Encadré 3 : Mesure des impôts inclus dans le taux d'imposition global.

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

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

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

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

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

Impôt sur les sociétés (IS). Pour chaque société, nous mesurons directement l'impôt sur les sociétés acquitté pour ses activités françaises, en déduisant les crédits d'impôt obtenus. Afin d'être complets, il nous faut néanmoins estimer les impôts payés sur les profits générés à l'étranger dans le cas des firmes multinationales. Nous combinons des informations sur les activités de filiales étrangères (enquête OFATS et déclaration CBCR) pour estimer les revenus générés à l'étranger, et leur attribuer des impôts sur la base des taux effectifs d'imposition des profits établis par l'OCDE. Une fois la mesure d'impôt sur les sociétés établie au niveau de la société, nous distribuons ces impôts aux ménages détenteurs à concurrence de leur part du capital détenue, de la même manière que nous distribuons les profits.

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

les foyers fiscaux reçoivent de plus en plus de revenus par le biais des bénéfices des sociétés qu'ils détiennent, sans pour autant décider de se distribuer tous ces bénéfices.

L'ensemble des impôts personnels reste progressif jusqu'au top 0,1 % de revenu, mais il devient fortement régressif passé ce niveau, jusqu'à ne représenter plus que 2 % du revenu économique parmi les 378 ménages les plus aisés.

Le rôle de l'impôt sur les sociétés au sommet de la distribution des revenus. La figure 1b montre aussi que cette forte régressivité des impôts personnels est en partie compensée par le paiement de l'impôt sur les sociétés. En effet, puisque le revenu économique inclut les profits non-distribués des sociétés détenues par les ménages, il convient d'inclure l'impôt sur les sociétés parmi les impôts payés par les ménages qui contrôlent des sociétés. D'une imposition mineure à l'entrée dans le 1 % des ménages ayant le revenu économique le plus élevé, l'IS devient prépondérant au sein des 0,01 % des ménages les plus riches, dont la plupart des revenus sont logés dans les sociétés qu'ils contrôlent.

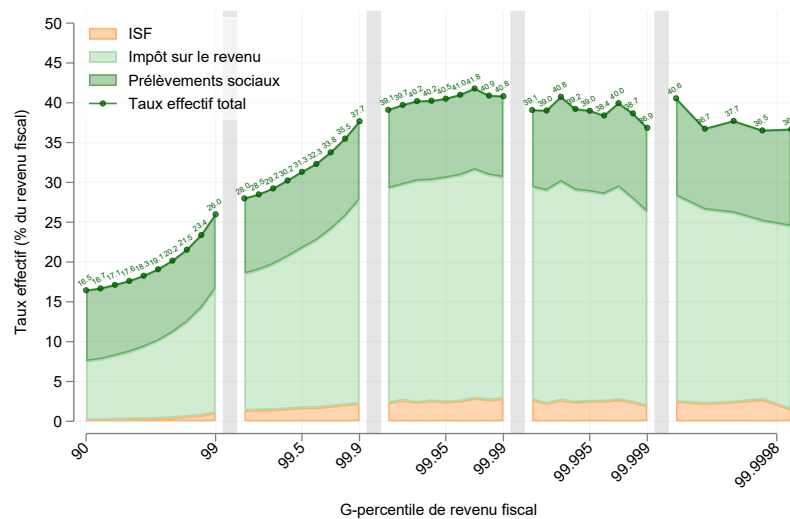
Ce transfert d'une assiette de revenus imposables à l'IR vers une assiette de revenus uniquement imposables à l'IS n'est toutefois pas neutre du point de vue du fardeau fiscal global supporté par les ménages les plus riches. En effet, par ce biais, le taux des impositions assises sur le revenu et le patrimoine personnels (cotisations incluses), situé au plus haut autour de 59 %, est remplacé par le taux bien plus bas de l'IS, de 33,33 % en 2016. Celui-ci est plus bas encore une fois pris en compte les revenus non distribués perçus dans des sociétés contrôlées dans des pays à la fis-

calité des sociétés plus légère. Il y a donc bien une forte régressivité du taux d'imposition global une fois passé le seuil des 0,1 % les plus riches, avec un taux global passant de 46 % à ce seuil à 26 % parmi les 0,0002 % les plus riches. Notons que cette régressivité apparaît tout en haut de la distribution des revenus : la majorité des foyers les plus aisés (95 % des 378 000 foyers au sein du top 1 % des revenus) paient des impôts personnels importants du fait de la progressivité du barème, mais les 37 800 foyers fiscaux aux revenus les plus élevés (le top 0,01 %) bénéficient d'un taux global d'imposition plus faible.

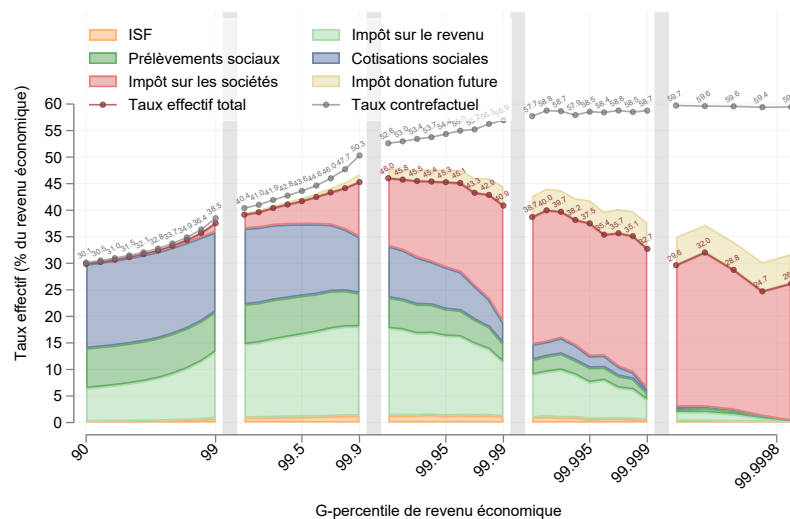
L'IS est mineur pour la plupart des ménages du top 1 % de revenu économique, mais il devient prépondérant au sein des 0,01 % des ménages les plus riches, dont la majorité des revenus reste dans les sociétés qu'ils contrôlent.

La taxation future des bénéfices non distribués. Il convient enfin d'affiner cette analyse en pointant le fait que les revenus non distribués par les sociétés ne sont pas entièrement libérés d'une imposition progressive, puisqu'ils se transforment en une plus-value latente taxable à l'avenir lors de la vente de parts, le départ à l'étranger, la donation ou la succession. Le cas de la taxation lors de la réalisation d'une plus-value ou d'un transfert de résidence fiscale est déjà pris en compte dans notre estimation puisqu'au numérateur l'IR inclut une taxe sur les plus-values réalisées, ou latentes à la date d'un départ à l'étranger (« l'exit tax »), alors même que ces dernières ne sont pas incluses dans le revenu économique. Le cas d'une taxation de la plus-value latente à l'occasion d'une donation est toutefois courant, et c'est pourquoi nous simu-

Figure 1 – Taux d'imposition totaux rapportés au revenu fiscal et au revenu économique
(a) Revenu fiscal



(b) Revenu économique



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

lons l'imposition éventuelle correspondante, sous les hypothèses que le revenu non distribué est donné puis rapidement liquidé par le donataire et que la donation n'aurait pas eu lieu quoiqu'il arrive. La figure 1b montre néanmoins que le surplus d'imposition engendré se limite à quelques points de pourcentage en haut de la distribution et ne réduit donc que peu la régressivité du système fiscal. Cet effet est faible pour deux raisons principales. D'une part, la donation de titres de société est soumise à un abattement de 75 % cumulable avec une réduction des droits de 50 % pourvu que la donation se fasse dans le cadre d'un pacte Dutreil avant 70 ans, si bien que le taux d'imposition effectif sur les donations de parts de sociétés se limite à 5,625 %. D'autre part, le donataire des revenus non distribués sous forme de parts de sociétés est, en France, en mesure de liquider ces revenus sans aucune taxation du

fait de l'extinction par la donation des plus-values latentes accumulées par le donateur.

Pour bien mettre en perspective la régressivité du système fiscal, nous fixons comme point de référence le taux d'imposition obtenu si le revenu économique était intégré dans sa totalité au barème d'imposition des revenus personnels voulu par le législateur. Dans la figure 1b, nous indiquons ainsi ce niveau d'imposition dit « contrefactuel » du revenu économique. Cet exercice nous permet de conclure que, pour les 0,0002 % les plus riches, le taux effectif global d'imposition du revenu économique passerait de 26 % à 59 % si le barème des impôts personnels leur était appliqué, et si ce changement n'entraînait aucune réponse comportementale de leur part.

Pour les 0,0002 % les plus riches, le taux effectif global d'imposition du revenu économique passerait de 26 % à 59 % si le barème des impôts personnels lui était appliqué.

Que nous disent les expériences du passé et de l'étranger sur la taxation des milliardaires ?

Compte tenu du caractère inédit des données qui permettent notre travail, il n'est pas possible d'établir de manière précise des comparaisons internationales ou une évolution historique de ces taux d'imposition. Il est toutefois possible de recenser les mécanismes qui ont permis la situation actuelle en France et qui la permettent tout autant dans de nombreux autres pays.

Les études disponibles à l'étranger. Plusieurs études indiquent une forme de régressivité en haut de la distribution des revenus : en Suède (Bach, Calvet et Sodini, 2020), aux Pays-Bas (Bruil et al., 2022), en Nouvelle-Zélande (New Zealand Inland Revenue, 2023) et dans une moindre mesure aux États-Unis (Leiserson et Yagan, 2021). Les méthodologies et les sources varient, rendant difficilement comparables ces estimations, mais le mécanisme de régressivité tout en haut de la distribution des revenus est similaire dans la plupart des pays européens : avec des taux d'imposition des bénéfices des sociétés ou de l'imposition des plus-values mobilières inférieurs à l'imposition des revenus personnels, la prévalence en haut de l'échelle de revenus taxés à un taux plus faible introduit une baisse du taux d'imposition. Il ne s'agit donc pas de conclure que le système fiscal français offre une situation plus avantageuse aux très grandes fortunes que ses voisins.

Les évolutions législatives françaises. Jusqu'au milieu des années 1980, l'incitation fiscale à retenir les profits était faible car le taux marginal supérieur d'imposition personnelle et le taux d'IS se situaient à peu près au même niveau, autour de 50 %, et les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) étaient très élevés, y compris pour les parts sociales (Piketty, 2001). L'écart d'imposition IS-IR apparaissait d'autant plus mince que l'organisation en société de capitaux supposait de se soumettre à des formes juridiques peu flexibles dans leur fonctionnement (la SA et la SARL) avec en particulier un niveau minimum de capital de départ substantiel. Mais entre 1990 et 2010, suivant ainsi une évolution parallèle à celle du reste de l'Europe, le taux d'imposition des bénéfices est descendu à 33,3 %, la création des pactes Dutreil a très fortement réduit le taux d'imposition sur les donations de parts sociales, en même temps que les coûts d'établissement d'une société ont fortement diminué. Parallèlement, le taux supérieur

d'imposition sur le revenu personnel, CSG et CRDS comprises, est resté à un niveau supérieur à 50 %.

L'option de l'impôt sur la fortune. Le décalage entre le revenu taxable à l'IR et le revenu économique a été perçu par de nombreux observateurs, et une réponse souvent proposée a consisté à augmenter le poids de l'imposition sur la fortune. Cette voie indirecte, au sens où l'impôt n'est plus alors déterminé par un concept de revenu, s'est toutefois avérée d'autant plus étroite que le Conseil Constitutionnel, particulièrement dans sa décision 2012-662, a contraint l'ISF à être plafonné à un certain pourcentage du revenu personnel, sans que ce dernier concept puisse s'élargir à des revenus dont le contribuable n'a pas la libre disposition. Dans de telles conditions d'application, il a déjà été montré que l'ISF n'a pu corriger la régressivité que nous documentons (Bach et al., 2021).

Le mécanisme de régressivité tout en haut de la distribution des revenus est similaire dans la plupart des pays européens, et a été accentué par la baisse généralisée des taux de l'impôt sur les sociétés.

Le cas des États-Unis. Pour comprendre les contraintes qui s'appliquent à la mise en place d'une assiette élargie d'imposition personnelle, il est aussi utile d'étudier les systèmes d'autres pays. Aux États-Unis, les entrepreneurs contrôlant une grande entreprise sont nombreux, mais le système fiscal ne leur permet pas d'éviter l'imposition progressive des dividendes distribués par cette entreprise. La raison en est que, depuis 1934, les holdings dont les revenus sont principalement constitués de revenus financiers et qui sont contrôlés par un petit nombre de personnes physiques sont soumis à une taxe spécifique sur les revenus non distribués, dont le taux de 20 % a une visée dissuasive plutôt que budgétaire. Par ailleurs, depuis 1937, les résidents américains contrôlant des sociétés étrangères dont la majorité des revenus sont de nature financière sont soumis à une taxe sur le revenu non distribué par ces sociétés étrangères. Il est donc très onéreux pour un résident américain de loger les dividendes issus d'une société qu'il contrôle dans un véhicule intermédiaire pour éviter l'impôt sur le revenu. Le seul moyen pour un actionnaire de référence d'une société américaine cotée d'éviter un lourd impôt sur le revenu est donc de convaincre les autres actionnaires de ne pas demander la distribution d'un dividende par la société, ce qui n'est pas aisé compte tenu des exigences de liquidité de nombreux actionnaires. Cette situation peu enviable des milliardaires américains par rapport à leurs homologues européens est toutefois en partie compensée par des taux nominaux d'imposition outre-Atlantique certes plus effectifs, mais aussi plus faibles.

Taxer les holdings ? Serait-il possible de mettre en place ces taxes américaines sur les holdings dans l'état actuel du droit français ? Une taxe sur les revenus non distribués des holdings contreviendrait à la directive européenne dite « mère-fille » qui empêche la taxation d'une société sur les dividendes issus d'une filiale, et donc a fortiori la taxation sur les dividendes reçus et non redistribués. Sans remettre en cause cette directive, il serait envisageable de taxer les revenus non distribués des holdings à l'impôt personnel sur le revenu. Cela permettrait de taxer certaines holdings, y compris étrangères, mais entraînerait également des modifications de la structuration des entreprises patrimoniales, la détention directe remplaçant les holdings, et entraînant une forte incitation au sein des entreprises ainsi détenues à ne plus distribuer de dividendes.

La mise en transparence des revenus des sociétés. Si la taxation de la holding s'avérait générer de nouvelles formes d'optimisation, on pourrait envisager la taxation des actionnaires personnes physiques résidents fiscaux en France sur l'ensemble des résultats non distribués par les entreprises contrôlées, y compris tout ou partie des résultats des entités non financières. Cela pourrait toutefois s'opposer aux principes énoncés par la décision 2012-662 du Conseil constitutionnel, sauf à établir une définition convaincante de ce qu'est un revenu non distribué, mais effectivement contrôlé, et donc « à la libre disposition du contribuable ». À ce titre, le concept de bénéficiaire effectif, créé en 2015 par le droit européen, pourrait être un moyen utile vers cette fin, d'autant plus que le principe de transparence des revenus non distribués de nombreuses sociétés (SNC, SC, mais aussi SA, SAS et SARL sur option) est inscrit de longue date dans le droit fiscal français.

Conclusion

En suivant un concept de revenu des ménages élargi aux revenus non distribués mais bien contrôlés par les ménages, le taux d'imposition global des revenus au titre de l'année 2016 est progressif jusqu'à un niveau élevé de revenus, mais devient fortement régressif au sein de la population des 0,1 % des ménages les plus aisés.

Au-delà des débats sur le bon niveau de progressivité de la fiscalité au sommet de la distribution des revenus, cette note pointe l'importance d'étudier en détail, avec des données appropriées, les aspects juridiques et économiques des différentes options de réforme fiscale qui voudraient remédier à la régressivité documentée ici. La prise en compte des principes du droit constitutionnel et du droit européen, le degré de coordination internationale, tout comme les possibles réponses comportementales des résidents fiscaux français les plus fortunés, sont essentiels pour concevoir des réformes aboutissant effectivement à l'objectif recherché par le législateur.

Auteurs

Laurent Bach est professeur associé de finance à l'ESSEC et responsable du programme "Entreprises" à l'IPP.

Antoine Bozio est directeur de l'IPP et maître de conférences à l'EHESS, professeur associé à PSE.

Arthur Guillouzouic est chercheur à l'IPP.

Clément Malgouyres est professeur-associé au CREST, chargé de recherche au CNRS et chercheur à l'IPP.

Références bibliographiques

- Bach, Laurent, Antoine Bozio, Arthur Guillouzouic et Clément Malgouyres (2021). « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif ». *Rapport IPP* 36.
- Bach, Laurent, Laurent E. Calvet et Paolo Sodini (2020). « Rich pickings? Risk, return, and skill in household wealth ». *American Economic Review* 110.9, p. 2703-2747.
- Bruil, Arjan, Céline Van Essen, Wouter Leenders, Arjan Lejour, Jan Jan Mohlmann et Simon Rabaté (2022). « Inequality and Redistribution in the Netherlands ». *CPB Discussion Paper* 138.
- Germain, Jean-Marc (2021). « Rapport du groupe d'experts sur la mesure des inégalités et de la redistribution ». *Insee Méthodes* 138.
- Leiserson, Greg et Danny Yagan (2021). « What Is the Average Federal Individual Income Tax Rate on the Wealthiest Americans? » *Blog du CEA (White House)*.
- New Zealand Inland Revenue (2023). *High-wealth individuals research project*. Rapp. tech. Policy et Regulatory Stewardship, NZ Inland Revenue.
- Piketty, Thomas (2001). *Les hauts revenus en France au XX^e siècle*. Hachette.
- Piketty, Thomas, Emmanuel Saez et Gabriel Zucman (2018). « Distributional National Accounts : Methods and Estimates for the United States ». *Quarterly Journal of Economics* 133.2, p. 553-609.
- ProPublica (2021). « The Secret IRS Files : Trove of Never-Before-Seen Records Reveal How the Wealthiest Avoid Income Tax ». *ProPublica*, June 8.

Étude de référence

Les arguments développés ici sont repris de l'article :

Bach, Laurent, Antoine Bozio, Arthur Guillouzouic et Clément Malgouyres (2023). « Do billionaires pay taxes ? » *mimeo PSE-ESSEC-CREST*.

Notes IPP

Comité éditorial : P. Boyer, A. Bozio, A. Carrère,
J. Grenet, A. Guillouzouic