

**CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS
OBLIGATOIRES**

**PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES
SUR LES MÉNAGES :
PROGRESSIVITÉ
& EFFETS REDISTRIBUTIFS**

mai 2011

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n°2005-358 du 20 avril 2005).

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes.

Il comprend:

*M. Alain PICHON, président de chambre à la Cour des comptes,
Suppléant le Premier président de la Cour des comptes,*

En sont membres :

*M. Robert BACONNIER, président et délégué général de
l'association nationale des sociétés par actions,*

Mme Anne BOLLIET, inspectrice générale des finances,

*M. François CALVARIN, président directeur général de
SOURIAU,*

*M. Jean-François CHADELAT, directeur du fonds de financement
de la protection complémentaire de la couverture universelle du
risque maladie,*

M. Éric CHANEY, chef économiste d'AXA,

M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes,

M. Alain CHAPPERT, inspecteur général de l'INSEE,

M. Dominique DULIN, conseiller à la Cour de cassation,

*M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires
sociales,*

*Mme Marie-Anne FRISON-ROCHE, professeure agrégée des
facultés de Droit, professeur des Universités à l'Institut d'Études
politiques de Paris,*

*M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de la Seine-
Maritime,*

*M. Alain GUBIAN, directeur statistique et directeur financier de
l'agence centrale des organismes de sécurité sociale,*

M. Philippe MARTIN, conseiller d'État,

*M. Gilles de ROBIEN, ancien ministre, Ambassadeur chargé de la
promotion, de la cohésion sociale, délégué du Gouvernement
auprès de l'Organisation internationale du travail,*

M. Gérard MOISSELIN, préfet,

*M. Alain TRANNOY, professeur agrégé des facultés d'économie,
directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales,*

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par :

Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires,

Mme Jacqueline GUILLON, chargée de mission au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le rapport, présenté par M. Antoine GUÉROULT, conseiller maître à la Cour des comptes, rapporteur général, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 5 mai 2011.

Les études préliminaires au rapport ont été effectuées par :

Mme Marie CHANCHOLE et M. Guy LALANNE, administrateurs de l'INSEE, direction générale du Trésor au Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie,

M. Alexis EIDELMAN, M. Augustin VICARD et M. Fabrice LANGUMIER, respectivement administrateur et chargés d'études à l'INSEE,

M. Michaël FRIBOURG, inspecteur des finances,

Mme Aurélie LORRAIN-ITTY, inspectrice des affaires sociales

M. Daniel VASSEUR, conseiller référendaire à la Cour des comptes.

Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil :

M. Gabriel ZUCMAN, chercheur à l'École d'économie de Paris,

M. Jean Jacques ROSA, agrégé des universités, professeur émérite à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

Ces études, de même que la contribution rédigée par M. Gabriel ZUCMAN, sont des documents de travail, n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires, sont consultables sur le site internet de la Cour des comptes, rubrique CPO.

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

CONTEXTE, MÉTHODOLOGIE, APPORTS ET LIMITES DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE

Chapitre I

Contexte

19

Chapitre II

Progressivité et redistribution

- I. Qu'entend-on par la progressivité d'un prélèvement (ou d'une dépense) public ?..... 25
II. Qu'entend-on par effets redistributifs ?..... 39

Chapitre III

Quels prélèvements pèsent réellement sur les ménages ?

- I. Seuls les ménages supportent en définitive les prélèvements..... 51
II. La question majeure de l'incidence..... 53
III. L'analyse des prélèvements au regard de l'incidence fiscale..... 59

Chapitre IV

Efficacité et équité

- I. Les objectifs de la politique fiscale peuvent fréquemment être divergents..... 69
II. Concilier efficacité économique et redistribution..... 71

DEUXIÈME PARTIE

PROGRESSIVITÉ ET REDISTRIBUTIVITÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET DES TRANSFERTS CONCERNANT LES MÉNAGES DEPUIS 1990

Chapitre I

L'évolution de la progressivité des prélèvements obligatoires et des transferts concernant les ménages depuis 1990

- I. Une légère augmentation du taux de prélèvements marquée par la fiscalisation accrue de la protection sociale et la diminution de la part de l'IR 84
II. L'évolution de la progressivité des cotisations et contributions sociales, des impôts directs et indirects et des prestations monétaires..... 90
III. Synthèse de l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal sur la période 1990-2009..... 141

*Chapitre II***La redistributivité globale du système socio-fiscal en 2009**

I. Appréciation d'ensemble du système socio-fiscal.....	156
II. La redistribution intervenant entre le <i>niveau de vie net</i> et le <i>niveau de vie disponible</i>	161

*Chapitre III***La redistributivité horizontale selon la composition familiale et le type de revenus en 2009**

I. Rôle de la composition familiale dans le système socio-fiscal.....	185
II. Les familles nombreuses et les familles monoparentales bénéficient substantiellement de la redistribution.....	188
III. Une redistribution <i>horizontale</i> vers les familles, d'autant plus forte que celles-ci sont nombreuses.....	191
IV. Les incitations diffèrent également suivant la structure familiale.....	196
V. Les effets redistributifs du quotient familial et du quotient conjugal.....	198
VI. Le traitement différencié des types de revenus.....	206

TROISIÈME PARTIE**ANALYSES THÉMATIQUES DE CERTAINS PRÉLÈMENTS***Chapitre I***L'impôt sur le revenu**

I. Un poids en diminution mais une augmentation de la concentration de l'impôt sur le revenu.....	217
II. Les effets redistributifs des différentes étapes conduisant à la liquidation de l'IR.....	233
III. L'imposition des plus hauts revenus.....	263

*Chapitre II***La taxation de l'utilisation du revenu : épargne ou consommation**

I. La taxation des revenus du capital.....	273
II. La taxation indirecte.....	279

*Chapitre III***La fiscalité du stock de patrimoine**

I. L'intérêt économique et redistributif.....	285
II. Les droits de mutation à titre gratuit.....	288
III. Les droits de mutation à titre onéreux et les taxes foncières.....	290
IV. L'impôt de solidarité sur la fortune.....	291

*Chapitre IV***Les prélèvements sociaux et leur évolution depuis 1990**

I. Poids et caractéristiques des prélèvements sociaux sur les ménages.....	309
II. Progressivité et redistributivité des prélèvements sociaux reposant sur les ménages.....	328
III. Progressivité et effets redistributifs de l'assurance maladie.....	344

PRINCIPALES CONSTATIONS

I. Définitions et préalables méthodologiques.....	353
II. L'évolution de la progressivité du système socio-fiscal depuis 1990.....	354
III. La redistributivité globale du système socio-fiscal en 2009.....	362
IV. Analyses thématiques.....	365
Conclusion générale.....	371

ANNEXES

Annexe 1 : Les effets économique de la taxation sur les consommateurs et les producteurs.....	375
Annexe 2 : La « fiscalité optimale ».....	380
Annexe 3 : Les <i>dépenses régaliennes</i> au regard de la progressivité.....	385
Annexe 4 : Champs des études de la Partie II.....	387
Annexe 5 : Les modèles de micro-simulation utilisés dans la partie II.....	388
Annexe 6 : L'évolution des taux marginaux de cotisations sociales.....	391
Annexe 7 : Variations du taux d'effort par déciles de niveaux de vie nets entre 1990 et 1998 et entre 1998 et 2009, hors cotisations patronales.....	394
Annexe 8 : Distributions des niveaux de vie initiaux nets, disponibles et finaux en France métropolitaine en 2009.....	395
Annexe 9 : Taux marginaux d'imposition (cas-types).....	397
Annexe 10 : Prestations et éléments constitutifs du revenu non imposables à l'impôt sur le revenu.....	400
Annexe 11 : L'imposition de revenus particuliers à l'impôt sur le revenu.....	402
Annexe 12 : Les dispositions fiscales concernant les monuments historiques.....	407
Annexe 13 : Analyse des ressauts du taux marginal d'imposition à l'IR.....	408
Annexe 14 : Consommation et fiscalité applicable aux produits tabagiques.....	409

Introduction

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, par lettre du 10 décembre 2009, et la Commission des finances du Sénat, par lettre du 20 avril 2010, ont demandé au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) d'élaborer un rapport sur la progressivité et les effets redistributifs des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages en France, en comparant les données réunies à celles de ses principaux partenaires.

Le champ de l'étude conduite par le Conseil

Bien que ces lettres de saisine ne fassent référence qu'aux seuls prélèvements obligatoires, le Conseil a estimé qu'une analyse du caractère redistributif du système socio-fiscal¹ ne pouvait faire l'économie d'une réflexion sur les dépenses, et plus particulièrement certaines d'entre elles, en particulier les prestations en espèce (également dénommés transferts monétaires), pour au moins trois raisons.

Premièrement, l'une des raisons d'être des prélèvements obligatoires est de permettre de financer des prestations et transferts, monétaires ou en nature. Analyser le caractère redistributif des prélèvements sans examiner, en même temps, celui des transferts qu'ils financent conduirait à une vision incomplète. Deuxièmement, un certain nombre de transferts monétaires, compte tenu de leurs mécanismes, peuvent être assimilés à des « impôts négatifs » : prime pour l'emploi, minima sociaux, allocations familiales ... Troisièmement, de façon plus décisive, les études existantes soulignent qu'une très large fraction de la redistribution est davantage le fait des prestations que des prélèvements.

Les limites inhérentes au champ de l'étude conduite par le CPO

Le champ de l'étude conduite par le CPO ne couvre pas tous les effets redistributifs possibles des divers modes d'intervention publique. En effet, outre les prélèvements et les prestations en espèce, deux autres modes d'intervention de la puissance publique sont susceptibles d'avoir des effets redistributifs.

¹ Dans ce rapport, par souci de concision, le système français des prélèvements et transferts est désigné par l'expression « système socio-fiscal ».

Le premier est constitué par les interventions de nature réglementaire. Celles-ci ne se traduisent pas nécessairement par des recettes, ou des dépenses publiques, mais peuvent avoir des effets redistributifs, plus ou moins importants selon les cas. Il en va ainsi de la fixation de certains prix sur les marchés de biens ou services, ou des facteurs de production, tels que, par exemple, la fixation d'un salaire minimum. Il en va de même des obligations applicables à certains employeurs en matière d'épargne salariale (participation, intéressement), des réglementations applicables à certaines activités qui ont pour effet, et/ou pour objet, d'en restreindre l'accès². Il peut s'agir enfin d'obligations, ou d'interdictions, qui affectent, volontairement ou involontairement, la rentabilité de certaines activités, et donc les revenus de ceux qui y prennent part³.

Ces interventions modifient la répartition des revenus en *amont* du système socio-fiscal. Leurs effets ne sont pas analysés dans le présent rapport.

Le second mode d'intervention de la puissance publique susceptible d'avoir un effet redistributif consiste en la fourniture de biens ou services, à tout ou partie de la population, ou toute subvention implicite, ou explicite, visant à en diminuer le prix, ou tout impôt tendant à l'augmenter. Il convient de souligner l'importance de ce dernier mode d'action qui prend, par exemple, la forme de la fourniture gratuite de services d'éducation par l'Éducation nationale ou l'attribution de logements à des prix inférieurs au prix de marché. Relèvent également de ce mode d'intervention les dispositions applicables à la tarification de la fourniture de certains services publics, par exemple en matière de transport, ou d'énergie (électricité, gaz).

Ce mode d'intervention, également important, a des effets qui se situent cette fois en *aval* du système socio-fiscal. Bien que le rapport indique la façon dont les effets redistributifs de certaines de ces dépenses publiques peuvent être appréhendés, ces effets ne font pas l'objet d'une étude chiffrée, laquelle dépasse très largement le champ de la commande des commissions parlementaires.

² Par exemple, l'interdiction de détenir plus d'une fraction du capital d'un laboratoire d'analyses médicales sauf à détenir un diplôme spécifique à cette activité.

³ Par exemple, l'obligation d'avoir recours à un avocat en cas de divorce, ou en cas de litige devant un tribunal autre qu'un tribunal d'instance; celle de recourir à un notaire pour certains actes juridiques ; celle de faire établir par un professionnel agréé des certificats en cas de cession, ou de location, d'un bien immobilier.

Les limites inhérentes aux comparaisons internationales

S'agissant de la progressivité et des effets redistributifs des prélèvements obligatoires, les études disponibles sont peu nombreuses. Les éléments de comparaisons internationales concernent avant tout le poids - relatif ou absolu - des différents prélèvements au sein de l'Union Européenne ou de l'OCDE.

Mais ces données, relatives à l'architecture des prélèvements obligatoires, n'apportent que rarement des éléments comparatifs sur la progressivité ou les effets redistributifs de ces différents prélèvements. Les études comparatives portent, en général, sur des impôts particuliers et se bornent, souvent, à des analyses sur les taux d'imposition, plus rarement sur leur assiette.

Dans la mesure du possible, les éléments pertinents ont été intégrés dans le présent rapport.

Les limites liées à la disponibilité des statistiques fiscales et à leur traitement

Les informations de nature fiscale mises à la disposition du public sous forme dématérialisée sont dans de nombreux cas réduites, voire très réduites, en comparaison avec celles pouvant être obtenues dans d'autres pays.

En matière d'impôt sur le revenu, les statistiques diffusées sous forme dématérialisée rendent compte de la répartition des revenus et de l'impôt acquitté par tranche du barème, mais ni par niveau de revenu, ni par fractiles de la distribution de ces derniers. Les statistiques indiquant le montant moyen des revenus déclarés, et l'impôt moyen acquitté, par les foyers appartenant aux différents déciles de la distribution des revenus ne sont pas diffusées. A fortiori, il en va de même de celles portant sur une répartition plus fine du dernier décile⁴ (par centile, puis s'agissant du

⁴ Les déciles (au nombre de 9 : D1 à D9) partagent une distribution en dix parties d'effectifs égaux. La *médiane* (D5) partage une distribution en deux parties égales. Le premier décile est le seuil en dessous duquel se situent les 10% inférieurs d'une distribution. Le dernier décile est le seuil au-delà duquel se trouve les 10% supérieurs d'une distribution. Les déciles peuvent subdivisés en centiles, millimes etc...Du fait de la largeur de la distribution au-delà de D9 lorsque cette distribution porte sur le revenu, ou le patrimoine des ménages, cette subdivision ne présente d'intérêt que s'agissant de la partie supérieure de la distribution. Par commodité rédactionnelle, l'expression « les ménages appartenant au premier décile » désigne dans le rapport les ménages situés en deçà du premier décile; l'expression « les ménages appartenant au cinquième décile » désigne les ménages situés entre le quatrième et le cinquième décile ; l'expression « les ménages appartenant au dernier décile » désigne ceux situés au-delà du neuvième décile.

dernier centile, du dernier millime, dernier dix millime etc.). Les informations statistiques concernant la répartition des charges à déduire du revenu brut fiscal, de celles ouvrant droit à une réduction d'impôt, ou à un crédit d'impôt appellent le même commentaire. Compte tenu de la réduction du nombre des tranches du barème, les statistiques diffusées sur une base régulière par l'administration fiscale apportent moins d'informations que par le passé sur cette répartition.

S'agissant de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), les statistiques mises en ligne sur le site de la direction générale des finances publiques portent seulement sur la répartition, selon une base géographique, du nombre de redevables et du montant de l'impôt qu'ils ont acquitté.

Les informations statistiques portant sur la répartition par niveaux de revenus, ou par fractiles de la distribution des impôts rendues publiques l'ont été, ponctuellement, à la suite de demandes exprimées, soit dans le cadre de la confection de rapports parlementaires, soit dans celui d'études conduites par le Conseil des impôts ou, désormais, par le Conseil des prélèvements obligatoires. De ce fait, dans un certain nombre de cas, en particulier s'agissant de l'ISF, il existe des discontinuités dans les séries statistiques qui ont pu être élaborées à partir des informations contenues dans ces rapports.

Par ailleurs, les informations dont dispose l'administration fiscale ne sont pas toujours adéquates. Ainsi, la déclaration que doivent souscrire les redevables de l'ISF ne permet pas de distinguer la nature exacte de certains actifs entrant dans la base d'imposition.

L'appariement entre les informations disponibles en matière de taxe foncière et d'impôt sur le revenu ou d'ISF n'est pas effectué, et donc pas disponible, de sorte que l'administration ne peut aisément connaître davantage sans investigation particulière le montant total des impôts réglés par un redevable.

Une limitation importante de l'analyse conduite dans la Partie II du présent rapport réside dans le fait que l'échantillon de ménages représentatifs mis à disposition de la direction générale du Trésor et de l'INSEE est trop restreint pour permettre d'obtenir des résultats fiables au-delà du décile. Cette limitation affecte essentiellement le dernier décile de la distribution dont l'amplitude en termes de revenu est considérablement supérieure à celles des autres déciles⁵. C'est la raison

⁵ S'agissant des revenus 2009, l'écart entre le 8^{ème} et le 9^{ème} décile des revenus bruts fiscaux déclarés à l'IR était de 32 062 €. L'amplitude du dernier décile était très supérieure puisque le 9^{ème} décile était égal à 130 336 €, tandis que le dernier cent-millime était égal à 6 283 653 €.

pour laquelle des développements particuliers du rapport sont consacrés à l'extrémité supérieure de la distribution des revenus et des patrimoines sur la base des informations qui ont été communiquées au Conseil par la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Une autre réside dans le fait que cet échantillon ne comporte pas d'informations sur le patrimoine des ménages, ce qui a conduit à exclure les taxes foncières et les droits de mutation du champ de cette analyse⁶.

Le rôle dévolu à la fiscalité

Enfin, la fiscalité, et plus généralement les divers prélèvements obligatoires, ou les dépenses que ceux-ci permettent de financer, n'ont pas pour objectif unique d'opérer des transferts entre les membres de la communauté nationale, même si ces prélèvements et dépenses ont tous des effets redistributifs plus ou moins marqués.

Ces prélèvements sont donc principalement examinés en fonction de l'objectif poursuivi par le rapport consistant à en apprécier la progressivité et la « redistributivité »⁷, avec un accent particulier sur le principal impôt progressif, à savoir l'impôt sur le revenu (IR), mais le rapport ne vise pas à rendre compte de la façon dont ces prélèvements répondent aux autres objectifs de la politique fiscale, c'est-à-dire assurer des recettes publiques, ou modifier les comportements économiques. Ainsi par exemple, la TVA dont l'objet est avant tout le rendement fiscal n'est elle examinée qu'au travers de ses effets redistributifs. De même, la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TIC, ex-TIPP) est elle examinée au regard de ses effets redistributifs, et non de ces effets sur les comportements économiques et environnementaux.

L'ordre retenu pour les différentes parties du rapport

Le rapport se compose de trois parties :

- la première consiste, après avoir présenté le contexte dans lequel s'inscrit l'étude du Conseil, en l'explicitation des concepts et définitions utilisés, de celle de la méthodologie suivie, enfin des principaux enseignements et limites de l'analyse économique pertinents vis-à-vis de l'objet du rapport ;

⁶ L'ISF a pu être pris en compte dans le chapitre portant sur la redistributivité globale du système socio-fiscal en 2009, mais non dans celui portant sur l'évolution de sa progressivité entre 1990 et 2009.

⁷ Bien que le terme ne figure dans aucun dictionnaire, il est ici employé pour désigner l'ampleur des effets redistributifs du système socio-fiscal selon différentes dimensions, essentiellement, dans le rapport, selon un plan *vertical* (c'est-à-dire selon le niveau de vie, ou de revenu, voire de patrimoine), qu'*horizontal* (c'est-à-dire par exemple entre les ménages sans enfant, et ceux comportant des enfants).

- la deuxième analyse d'une part l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal français depuis 1990, d'autre part sa progressivité et ses effets redistributifs en 2009 ;
- la dernière analyse la progressivité et les effets redistributifs des principaux prélèvements pesant directement sur les ménages, ici considérés isolément les uns des autres.

PREMIÈRE PARTIE

Contexte, méthodologie, apports et limites de l'analyse économique

Chapitre I

Contexte

L'OCDE a rendu public en 2008 un rapport⁸ qui indique qu'au cours des deux décennies comprises entre 1985 et 2005, les écarts de revenus disponibles entre le premier et le dernier décile avaient augmenté dans les trois quarts des pays membres. Les principaux pays où cette évolution a été la plus marquée étaient (par ordre décroissant) les Etats-Unis, l'Italie, la Norvège, l'Allemagne, la Suède et le Canada, tous pays où cette augmentation a été supérieure à la moyenne. D'autres pays ont également connu un accroissement des écarts de revenus disponibles, mais plus faible : le Japon, la Belgique, les Pays Bas, le Danemark et la Grande Bretagne. Quelques pays ont, au contraire, connu une réduction de ces écarts (par ordre croissant): l'Autriche, la Grèce, l'Irlande, l'Espagne et la France. Parmi les pays de niveau de vie comparable mentionnés dans cette étude, la France est celui où les écarts de revenus ont le plus diminués au cours de cette période.

A la fin de cette période, le rapport entre le revenu disponible du premier et du dernier décile était de atteignait de 1 à 5 au Danemark et en Suède, de 1 à 6 environ en Belgique, aux Pays Bas, en Norvège, de 1 à 8 environ en Allemagne. La moyenne de l'OCDE était de 1 à 9. Au dessus de cette moyenne se situaient, par ordre croissant, le Canada, l'Espagne, le Japon, la Grèce, l'Irlande, la Grande Bretagne, l'Italie et les Etats-Unis. Avec un écart de 1 à 7, la France se situait ainsi en dessous de la moyenne des pays membres de l'OCDE.

Le revenu disponible moyen des 10 % disposant des revenus les plus élevés était le plus élevé aux Etats-Unis et, parmi les pays au niveau de vie comparable, le plus faible en Suède. La France se situait à un niveau très proche de la moyenne des pays de l'OCDE⁹.

Le revenu disponible moyen des 10% disposant des revenus les plus faibles était le plus élevé en Norvège, aux Pays Bas et au Danemark, le plus faible en Espagne, en Italie, aux Etats-Unis. La France se situait à un niveau sensiblement supérieur à la moyenne, mais inférieur à celui de la Belgique, du Royaume Uni et des premiers pays cités.

⁸ OCDE : « Growing unequal ? », 2008.

⁹ OCDE-30.

Selon ce rapport, les écarts de revenus disponibles auraient commencé à croître aux Etats-Unis dans les années 1970. Elles ont ensuite crû au Royaume Uni, puis dans plusieurs pays européens, dont les pays nordiques. Depuis le début des années 2000, c'est en Norvège, en Allemagne, au Canada et aux Etats-Unis que ces écarts ont le plus augmenté.

Ces évolutions ont généralement été influencées par celles affectant les hauts revenus. Ces derniers ont connu une augmentation très importante, sans pour autant que cette tendance ne s'observe s'agissant des revenus les plus bas. La France constituait une exception en la matière jusqu'à la fin des années 1990.

Dans un rapport récent¹⁰, l'INSEE a estimé qu'entre 1996 et 2008, les inégalités de niveau de vie avaient peu évolué et confirmé la stabilité du rapport interdécile pour ce qui concerne la période allant de 2000 à 2008 : le rapport interdécile (D9/D1) des revenus disponibles bruts est demeuré presque stable tout au long de cette période, fluctuant entre 4,6 et 4,5¹¹. Mais cette stabilité du rapport interdécile (D9/D1) ne donne pas d'indication sur l'évolution des revenus de ceux situés en dessous du premier décile, ni sur celle des revenus situés au dessus du dernier décile.

Ceci reflète l'incapacité du rapport interdécile à capturer l'augmentation des inégalités au sein du dernier décile, autrement dit l'augmentation des inégalités « par le haut »

D'un point de vue agrégé, les statistiques fiscales montrent que les gains réels de revenus ont été, en moyenne, limités depuis la fin des années 1990. Entre 1998 et 2006, le revenu moyen des foyers fiscaux est passé de 22 481 euros à 25 347 euros (en euros de 2005). Ceci représente une hausse de + 12,7 % sur 8 ans, soit + 1,5 % en moyenne par an.

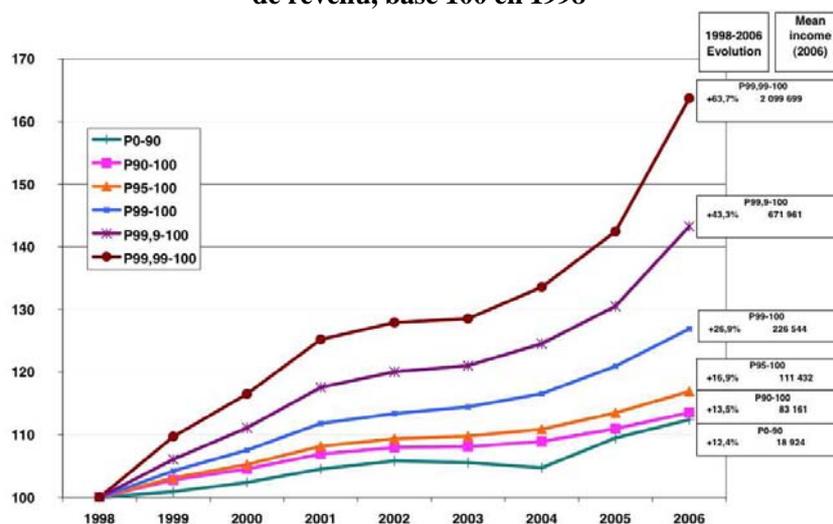
Comme le montre le graphique ci dessous, extrait d'une étude publiée en 2008¹², ces gains de revenus réels sont très inégalement répartis entre les différents groupes. Seule une faible proportion des foyers a vu ses revenus augmenter sensiblement, mais pour ceux-ci l'évolution est remarquable. Alors que pour 90 % des foyers, le gain total de revenu réel a été 12,4 %, il a été de + 26,9 % (soit + 3 % par an en moyenne) pour les 1 % les plus aisés et de 43,3 % (+ 4,6 % par an) pour les 0,1 % les plus aisés. Tout en haut de la distribution, le revenu moyen des 0,01 % des foyers fiscaux les plus aisés a crû de 63,7 % (+ 6,3 % par an).

¹⁰ INSEE : « Les revenus et le patrimoine des ménages », avril 2011.

¹¹ 4,6 en 2000, et 4,6 à nouveau de 2005 à 2008.

¹² C. Landais : « Les hauts revenus en France (1998-2006) : une explosion des inégalités ? », 2008.

Graphique n°1 : Évolution du revenu réel moyen par fractile de revenu, base 100 en 1998



Source : Landais (2008), *Op Cit*

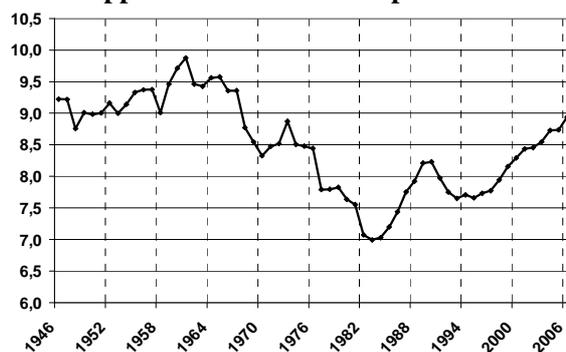
La hausse rapide du revenu des 1 % les plus aisés se traduit par une augmentation de la part de leurs revenus dans le revenu total : celle-ci est passée de 7,8 % en 1997 (un niveau assez proche du plancher historique de 7 % atteint en 1983) à 9 % en 2006. À l'aune des revenus du 1 % des foyers les plus aisés relativement au reste de la population, la tendance récente est donc à l'augmentation continue et dynamique des « inégalités par le haut » depuis 1998. L'étude publiée par l'INSEE en mai 2010 indique que la tendance s'est prolongée jusqu'en en 2007 au même rythme¹³.

Dans sa dernière étude¹⁴, l'INSEE confirme que les fractiles supérieurs ont connu une augmentation beaucoup plus rapide que les autres. Ainsi, la médiane des revenus disponibles par unité de consommation du dernier centile a augmenté de 9,6 % entre 2004 et 2008, de 18,9 % pour le dernier millime, de 32,7 % pour le dernier dix millime, alors qu'au cours de la même période le revenu médian par unité de consommation a augmenté de 5,2 %.

¹³ Pour la première fois, l'édition 2010 des *Revenus et patrimoine des ménages* de l'INSEE inclut des statistiques sur la distribution des revenus au sein du dernier décile de revenus, en « zoomant » jusqu'aux 0,01 % les plus aisés. Il en va de même de la suivante publiée en avril 2011. Ces statistiques utilisent les mêmes sources fiscales que l'étude de C. Landais, mais les revenus moyens par tranche y sont calculés par unité de consommation (u.c)

¹⁴ « Les revenus et le patrimoine des ménages », avril 2011, *Op Cit*.

Graphique n°2 : Évolution de la part du revenu total des foyers appartenant aux 1 % les plus aisés



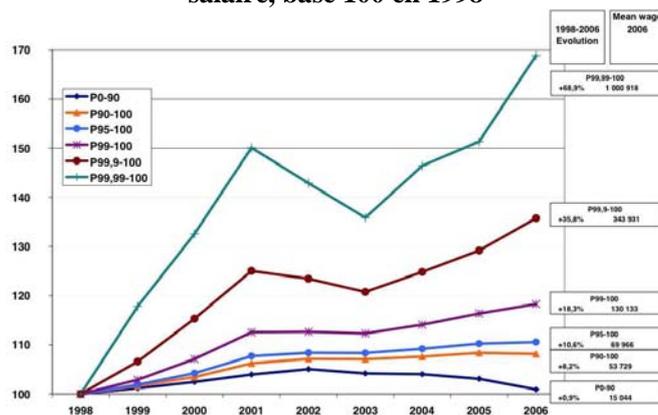
Source : Landais (2008), Op Cit

Deux facteurs expliquent cette évolution : l'évolution des plus hauts salaires et celle des revenus du patrimoine.

Le premier facteur est mis en avant dans l'étude précitée, tandis que l'INSEE privilégie la seconde.

La première indique que la hausse des très hauts revenus proviendrait essentiellement d'une augmentation des très hauts salaires. Alors que le salaire moyen aurait stagné en termes réels pour 90 % des travailleurs entre 1998 et 2006 (+ 0,9 %), le salaire moyen réel des 1 % des salariés les mieux payés aurait augmenté de 18,3 %, celui des 0,1 % les mieux payés de 35,8 % et celui des 0,01 % les mieux payés de 68,9 %.

Graphique n°3: Evolution du salaire réel moyen par fractile de salaire, base 100 en 1998



Source : Landais (2008), Op Cit

La hausse des inégalités résulterait également de la progression des revenus du capital soumis à l'IR (revenus fonciers et revenus de capitaux mobiliers). Ces derniers ont, en moyenne, selon l'étude précitée, augmenté de 30,7 % en euros constants entre 1998 et 2005, alors que les salaires n'ont augmenté que de 5,3 %. Or, la part des revenus du capital dans le revenu total des foyers fiscaux croît avec le niveau de revenu. Pour 90 % des foyers, les revenus du capital représentent moins de 5 % du revenu total, mais cette part s'élève à 53 % pour les 0,01 % des foyers les plus aisés. La bonne santé des revenus du capital, alimentée par la hausse des prix de l'immobilier et plus encore par l'augmentation des dividendes versés par les entreprises¹⁵, contribue donc à l'augmentation des inégalités de revenu.

Dans sa dernière publication, l'INSEE met en avant la progression rapide des revenus du patrimoine pour expliquer l'augmentation du niveau de vie des personnes disposant de revenus élevés, indiquant notamment que de 2004 à 2008, les revenus du patrimoine par unité de consommation du dernier décile ont augmenté de 11 % par an en moyenne, expliquant ainsi la quasi-totalité de l'accroissement spécifique de leur niveau de vie. Mais il s'agit là du dernier décile, et non de l'extrémité de la distribution. S'agissant du haut de la distribution, l'INSEE indique, sans précisions, que la progression plus forte des revenus par unité de consommation est principalement liée à une progression importante des revenus du patrimoine.

L'INSEE confirme cependant que la dynamique des inégalités concerne avant tout le dernier centile de la distribution puisqu'entre 2004 et 2008, si la part des revenus déclarés par les 9 premiers centiles de ce décile est demeurée stable, en revanche celle du dernier centile est passée de 6,48 % à 7,07 % et qu'à l'intérieur de celui-ci, la part du dernier milime est passée, entre ces deux dates de 1,72 % des revenus à 2,03 %.

Les évolutions du système socio-fiscal peuvent limiter, ou amplifier celles des revenus initiaux.

Ainsi, selon l'étude de l'OCDE précitée, dans la moitié des pays membres, les systèmes d'imposition et de transferts publics sont devenus moins redistributifs, contribuant ainsi à l'augmentation des écarts de revenus disponibles entre ménages. En moyenne au sein des pays membres, à la fin de la période étudiée, c'est-à-dire en 2005, ces systèmes réduiraient le niveau des inégalités ainsi mesurées¹⁶ d'un tiers. Mais en France, le ratio correspondant atteignait 42% environ. L'INSEE indique

¹⁵ Les données de la comptabilité nationale montrent que les revenus distribués des entreprises ont augmenté de 63 % entre 1998 et 2005.

¹⁶ Par le coefficient de Gini

également que si le rapport interdécile des revenus disponibles avant transferts est de 6,4, le système socio fiscal le ramène à 4,6.

Chapitre II

Progressivité et redistribution

Article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen

« Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens à raison de leurs facultés ».

I - Qu'entend-on par la progressivité d'un prélèvement (ou d'une dépense) public ?

A - Définition et classification sommaire des prélèvements au regard de la progressivité

1 - Définition de la progressivité retenue dans le présent rapport

Il existe deux définitions possibles de la progressivité d'un prélèvement : un prélèvement est *progressif* par rapport au revenu lorsque son *taux marginal* croît avec le niveau de revenu¹⁷, mais on peut également retenir une définition plus large selon laquelle un prélèvement est *progressif* par rapport au revenu lorsque le *taux moyen* de prélèvement croît avec le revenu¹⁸. Dans le cadre du présent rapport, et sauf mention

¹⁷ Jusqu'à ce que le taux marginal supérieur soit atteint.

¹⁸ Un prélèvement proportionnel au montant du revenu qui ne s'applique qu'au-delà d'un seuil donné est un prélèvement dont le taux moyen d'imposition croît avec le revenu sans que le taux marginal d'imposition ne soit croissant.

contraire, le terme *progressif* relatif à un prélèvement est utilisé dès lors que le taux moyen d'imposition croît en fonction du revenu.

Si le taux moyen d'imposition représente une fraction constante du revenu, il s'agit d'un prélèvement *proportionnel* à ce dernier.

A l'inverse, un prélèvement est qualifié de *dégressif* (ou *régressif*) si son taux moyen d'imposition décroît en fonction du revenu.

2 - Classification sommaire des prélèvements (et de leurs atténuations)

a) Classification des prélèvements

A l'aune de cette définition, on peut, *en première analyse*, classer, et regrouper, les prélèvements pesant sur les ménages selon qu'ils sont *progressifs*, *proportionnels* ou *dégressifs* par rapport au revenu. Ainsi :

- peuvent par exemple être considérés comme des prélèvements *progressifs* : l'impôt sur le revenu (IR), l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) bien que le barème soit progressif, non par rapport au revenu, mais par rapport au patrimoine du redevable¹⁹ ; les droits de mutation à titre gratuits (donations entre vifs, ou par suite de décès), bien que la progressivité soit fonction du montant du patrimoine transféré, et non du revenu ou du patrimoine, des donataires ou bénéficiaires²⁰ ;
- peuvent par exemple être considérés comme des prélèvements *proportionnels* au revenu : la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et, d'une façon générale, les cotisations sociales, soit la plus grande partie des prélèvements pesant sur les ménages²¹. Les prélèvements proportionnels aux revenus ne modifient pas leur distribution, et n'ont donc pas d'effets redistributifs *verticaux*²² ;
- peuvent par exemple être considérés comme des prélèvements *dégressifs* ou *régressifs* par rapport au revenu la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les accises et plus généralement tous les

¹⁹ Ceux qui en sont redevables sont généralement également des personnes qui disposent de revenus se situant dans le haut de la distribution des revenus même si ce n'est pas nécessairement le cas (Cf. *Partie III, Chapitre 3*).

²⁰ Ceux qui doivent s'acquitter de ces droits disposent également généralement de revenus se situant dans le haut de la distribution de ces derniers, même si ce n'est pas nécessairement le cas.

²¹ Les questions soulevées par la distinction entre les parts « patronales » et « salariales » des cotisations sociales sont analysées au chapitre 2 *Infra*.

²² Sur la définition des effets redistributifs selon certains axes, Cf. *Infra. II-A*.

droits fixes. A l'exception, peut-être, de la TVA au taux réduit portant sur certains produits²³, tous les prélèvements opérés au titre de la fiscalité indirecte sont *dégressifs* par rapport au revenu, de façon plus ou moins marquée. La TVA est à peu près proportionnelle (ou légèrement *régressive*²⁴) par rapport à la consommation, mais nettement *régressive* par rapport au revenu, compte tenu du fait que ceux disposant des revenus les plus faibles sont conduits à les dépenser en presque totalité, et que cette part du revenu consommé décroît avec celui-ci ; dit autrement, le taux d'épargne progresse avec le revenu²⁵. Les prélèvements les plus dégressifs sont les accises et droits fixes (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (ex-TIPP), taxes et prélèvements sur le tabac, sur l'alcool, prélèvements sur les jeux de hasard ou les paris sportifs) et, parmi ces derniers, particulièrement celles des accises qui frappent les produits dont la consommation est, elle-même, dégressive par rapport au revenu.

b) Les atténuations s'analysent de façon symétrique

Lorsque qu'un avantage fiscal relatif à un impôt ou à un prélèvement progressif est consenti, celui-ci modifie le caractère progressif de cet impôt (ou de ce prélèvement), selon des modalités qui dépendent du type d'avantage considéré. Ainsi :

- s'il s'agit d'un *abattement* sur le revenu imposable, celui-ci *réduira la progressivité* de l'impôt car l'avantage est d'autant plus important que l'on est imposé dans une tranche supérieure de l'impôt. L'on soustrait alors en effet une fraction du revenu qui, en l'absence de cet abattement, aurait été imposé au taux marginal atteint par le contribuable, c'est-à-dire, au taux le plus élevé le concernant. S'il s'agit de frais réels, par exemple le versement d'une pension alimentaire, cet abattement se justifie par le fait que ce versement diminue les facultés contributives du redevable. S'il s'agit d'un abattement forfaitaire correspondant à des charges calculées, mais non à des charges réelles, tel qu'un abattement pour frais professionnels au titre de l'IR, la différence constitue un avantage sans réelle

²³ V. Partie III, chapitre II.

²⁴ V. Partie III, chapitre II.

²⁵ Le fait que l'épargne puisse être en partie consommée lors d'une période ultérieure est analysé dans la Partie III du présent rapport.

justification²⁶. S'il s'agit d'un abattement ne correspondant à aucune charge directe, il ne peut se justifier que si le redevable a, *de facto*, supporté une autre charge, acquittée par une autre personne que lui, et dont l'abattement constituerait, par suite, la contrepartie²⁷ ;

- s'il s'agit d'une *réduction d'impôt* prenant la forme d'une déduction du montant de l'impôt calculé à partir du barème, par exemple au titre des frais de garde d'enfants de moins de 7 ans ou encore au titre des dons aux œuvres dans le cas de l'IR, le dispositif est au contraire, *a priori, progressif* car il autorise le même abattement pour tous les ménages quelle que soit leur tranche d'imposition et donc quels que soient leurs revenus. Etant cependant limité au montant d'impôt *ex ante* calculé sur le barème, le redevable ne peut en bénéficier qu'à hauteur de ce montant et ceux qui sont non-imposables ne peuvent pas en bénéficier. Ceci exclut environ la moitié des redevables au titre de l'IR, et limite l'avantage dont peuvent bénéficier ceux qui ne sont que faiblement imposés. Ces limitations font donc de la réduction d'impôt un mécanisme potentiellement *régressif* ;
- si l'avantage fiscal prend la forme d'un *crédit d'impôt* dont le montant n'est pas lié au revenu, cette disposition peut être analysée de la même façon qu'une réduction d'impôt, à ceci près que l'avantage n'est, cette fois, plus limité au montant d'impôt qui serait dû en son absence²⁸. Par suite, s'il n'est pas limité par le montant de l'impôt, le crédit d'impôt est alors *progressif* par rapport au revenu.

Les avantages fiscaux sont, en général, plafonnés par un montant maximal de réduction ou bien, plus rarement, par un seuil dépendant du revenu ou de l'impôt résultant de l'application du barème. Dans le premier cas, cela limite le caractère dégressif des abattements et des réductions d'impôt, à condition cependant que les plafonds ne soient pas fixés à des niveaux tels qu'ils ne soient que rarement atteints.

²⁶ Le montant de cet avantage est égal à cette différence multipliée par le taux marginal auquel aurait à faire face le redevable si cette différence n'avait pas été déduite de son revenu imposable.

²⁷ Cette possibilité, qui renvoie à la problématique de l'incidence fiscale est analysée au chapitre 3 de la Partie I *Infra*.

²⁸ Ceci peut conduire certains ménages à recevoir une somme de l'administration fiscale au titre de l'imposition sur le revenu.

3 - Progressivité d'un impôt et concentration de son produit sont deux notions voisines et liées, mais différentes

La *progressivité* d'un impôt telle que définie ici permet de répondre à la question suivante : ceux qui disposent d'un revenu plus élevé supportent-ils un taux d'imposition plus élevé²⁹? Cette question est différente de celle consistant à savoir comment se répartit la charge de l'impôt selon le niveau de revenu.

La réponse à cette deuxième question dépend de la *concentration* du produit de l'impôt. La charge d'un impôt peut être fortement concentrée sur les contribuables disposant des revenus les plus élevés sans qu'il ne soit pour autant particulièrement progressif. Un impôt proportionnel au revenu serait ainsi très concentré sur ceux disposant des revenus les plus élevés s'il n'était dû qu'à compter d'un seuil très élevé de revenu, tout en étant proportionnel au-delà de ce seuil³⁰.

Cette distinction entre concentration et progressivité est particulièrement importante dans l'analyse des impôts progressifs tels que l'IR, ou l'ISF.

Encadré n°1 : les mesures de concentration des impôts

Les statisticiens ont recours à divers indices permettant de rendre compte du caractère plus ou moins concentré d'un impôt, mais il n'est pas possible de rendre compte de ce caractère de façon synthétique au simple moyen d'un indice. Ainsi, on peut comparer les revenus moyens, avant et après impôts, du décile supérieur et inférieur³¹ et relever ainsi qu'un impôt a eu pour effet de réduire cet écart d'une valeur à une autre, mais cette mesure ne dit rien sur la façon dont l'impôt a affecté les autres déciles. Elle ne dit pas davantage, même s'agissant de ces deux déciles, de ce qu'il est advenu à l'intérieur de ces derniers. De même, une réduction du rapport interdécile des revenus, suite à l'imposition des revenus est, par exemple, compatible avec une augmentation de l'écart entre le premier et le dernier

²⁹ Et inversement, ceux qui disposent de revenus plus faibles supportent-ils un taux d'imposition plus faible ?

³⁰ En deçà de ce seuil, son taux est égal à zéro. Il s'ensuit que le taux effectif d'imposition croît avec le revenu pour se rapprocher asymptotiquement du taux d'imposition applicable aux revenus situés au-delà du seuil. Cet impôt serait donc à classer parmi les impôts *progressifs* au terme de la définition retenue dans le présent rapport.

³¹ C'est-à-dire mesurer comment évolue le rapport D9/D1 après application de l'impôt. De même, est couramment utilisé le rapport entre le revenu moyen des deux derniers déciles et celui du revenu moyen des deux premiers (S80/S20), avant et après impôt.

centile. Les indices de Gini³² ou de Kakwani, les courbes de Lorenz³³ ou pseudo courbes de Lorenz³⁴, pour utiles qu'ils soient, ne permettent pas non plus de porter, à eux seuls, un jugement définitif sur le caractère ou non progressif d'un impôt. Ces indices sont d'ailleurs, à proprement parler, des indices de concentration, et non de progressivité.

Lorsque l'on analyse une répartition à un instant donné, que l'on fait une « photographie » des effets des prélèvements obligatoires, comme c'est le cas dans le chapitre II de la Partie II, ou de ceux d'un impôt particulier tel que l'IR, comme c'est le cas dans le premier chapitre de la partie III, alors progressivité et concentration vont de pair : le produit d'un impôt progressif est nécessairement concentré. Mais un impôt dont le produit est plus concentré qu'un autre n'est pas nécessairement plus progressif³⁵.

Il en va différemment lorsque l'on analyse l'évolution d'une répartition dans le temps, comme c'est le cas dans le chapitre I de la Partie II. Dans ce cas, progressivité et concentration sont deux notions davantage distinctes, et les divers indices ne rendent compte que de l'évolution de la concentration, mais non de l'évolution de la progressivité. L'évolution de la concentration d'un impôt dépend des variations des montants acquittés tandis que l'évolution de la progressivité pondère ces variations par le niveau de revenu. Concentration et progressivité ne vont pas nécessairement dans le même sens. Cette dernière ne peut être appréciée qu'en analysant la façon dont évoluent les taux de prélèvements.

De surcroît, dès lors que l'on tente d'apprécier l'évolution dans le temps, deux autres phénomènes interviennent : d'une part les redevables de l'impôt ne sont pas les mêmes, et cet effet va croissant avec le temps, d'autre part la répartition des revenus qui fait l'objet de l'imposition s'est, elle aussi, modifiée.

Si la distribution des revenus se modifie dans le sens d'une augmentation de la fraction de ceux qui disposent des revenus les plus

³² L'indice de Gini permet de mesurer le degré d'inégalité de la distribution des revenus (ou d'une autre valeur) pour une population donnée. Il mesure la surface entre la courbe de Lorenz et la droite d'équirépartition et varie entre 0 et 1. La valeur 0 correspondant à l'égalité parfaite (chacun a le même revenu), la valeur 1 à l'inégalité extrême (une personne a tout le revenu, les autres n'ayant rien).

³³ La courbe de Lorenz, ou courbe de concentration, représente la part de la grandeur analysée (revenu, patrimoine) détenue par les ménages (ou foyers fiscaux) lorsque ceux-ci sont classés par ordre croissant.

³⁴ Lorsque la variable qui sert à classer les ménages selon leur niveau de revenu est toujours la même (en général le revenu initial), il s'agit d'une courbe de pseudo-Lorenz, associée à un pseudo indice de Gini.

³⁵ La concentration d'un impôt dépend non seulement de sa progressivité, mais également de la distribution de l'assiette à laquelle il s'applique.

élevés, alors, à législation inchangée, la part du produit de l'impôt dû par ces derniers va augmenter mécaniquement si l'impôt est progressif. Une augmentation de la concentration du produit de l'impôt ne signifie donc pas que l'impôt soit pour autant devenu plus progressif. L'évolution de la distribution des revenus affecte la concentration de l'impôt ; elle est sans effet sur sa progressivité.

L'appréciation de l'évolution dans le temps du caractère plus ou moins progressif d'un ou de plusieurs prélèvements doit viser à neutraliser ces deux phénomènes.

C'est la raison pour laquelle les calculs et analyses concernant l'évolution de la progressivité des prélèvements telle que présentée dans la partie II sont effectués à structure de population et de revenus constante.

4 - De la difficulté à classer certains prélèvements

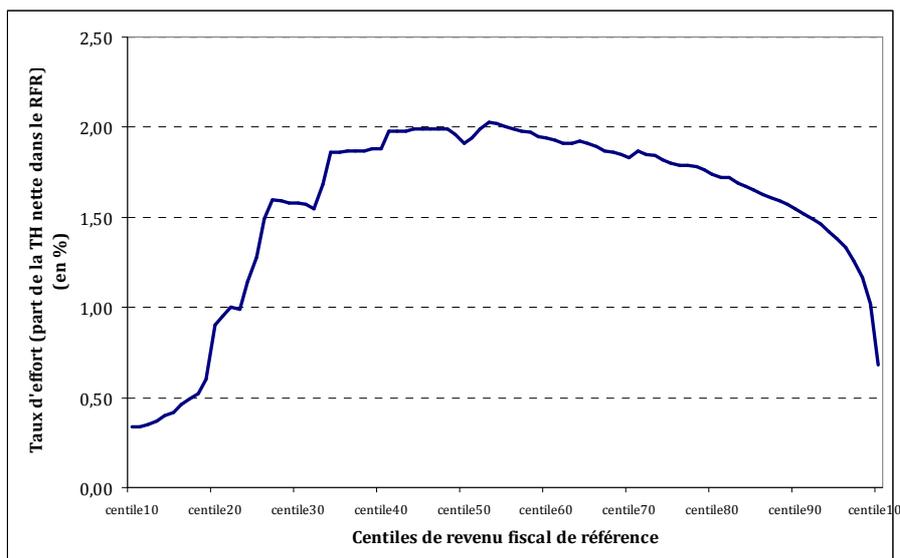
Le caractère progressif ou proportionnel de certains impôts ou prélèvements n'est pas nécessairement continu au fur et à mesure qu'il s'applique à un revenu croissant. Un impôt peut ainsi être pour partie progressif et pour partie proportionnel, voire régressif, de sorte que son classement selon la typologie présentée n'est pas aisée.

Un exemple illustratif est celui de la taxe d'habitation (TH). Cette taxe comporte une composante (réduite) proportionnelle au revenu tandis que sa composante principale est, en principe, fonction de la valeur locative du bien occupé par le redevable. Mais cette taxe est plafonnée en fonction du revenu. Il en résulte que celle-ci est, par rapport au revenu, d'abord *progressive*, puis à peu près *proportionnelle*, et devient *dégressive* alors que décroît la part du revenu consacré au logement.

Le graphique figurant ci-dessous, extrait du rapport que le Conseil des prélèvements obligatoires a consacré à la fiscalité locale³⁶ rend ainsi compte de ces caractéristiques de la taxe d'habitation au regard de la progressivité.

³⁶ Conseil des prélèvements obligatoires : « La fiscalité locale » (mai 2010).

**Graphique n°4 : Taxe d'habitation en proportion du revenu
(centiles 10 à 100) – année 2008**



Source : Direction générale des finances publiques

A la suite de la réforme intervenue en 2000, la taxe d'habitation est devenue *progressive* s'agissant des redevables situés entre le 10^{ème} décile et la médiane et demeure *dégressive* dans la moitié supérieure de la distribution. Antérieurement à cette réforme, elle était constamment *dégressive*³⁷.

Les taxes foncières présentent des caractéristiques voisines, bien que différentes. Elles sont dues par les propriétaires, dont le niveau de revenus est, en moyenne, supérieur à celui des locataires, et elles paraissent donc, en *première analyse*, pouvoir être classées parmi les impôts progressifs. Cependant, le montant acquitté n'est pas fonction de la valeur réelle des biens, et bien que la fréquence de détention de ces actifs croisse avec le niveau de revenu, il est difficile d'affecter la charge que représentent ces taxes par décile (ou centile) de revenu et donc de mesurer le taux d'effort demandé selon le niveau de revenu³⁸. Ensuite, comme pour la taxe d'habitation, le fait que les bases d'imposition, faute

³⁷ Le rapport particulier sur « l'équité et la fiscalité locale » effectué dans le cadre du rapport précité du CPO indique que cette taxe demeure particulièrement régressive pour les contribuables situés entre le 6^{ème} et le 10^{ème} centile.

³⁸ D'autant que les données ne sont pas recoupées avec celles de la déclaration de revenus.

de réévaluation, soient devenues obsolètes³⁹ a entraîné - et continue d'entraîner - des transferts de charges entre contribuables, déjà soulignés par le CPO⁴⁰ ; un phénomène qui va en augmentant dans un contexte de vive croissance des prix du foncier, les bases d'imposition des constructions neuves étant de plus en plus déconnectées de celles des constructions anciennes. Cette absence de revalorisation des bases d'imposition entraîne donc des inégalités croissantes devant l'impôt.

Un dernier exemple est celui des droits de mutation à titre onéreux. Lors de l'acquisition d'un bien immobilier sont dus des droits fixes, dont le caractère *dégressif* ne fait pas de doute, mais également - et principalement - des droits proportionnels, de sorte que ces droits sont, au total, dégressifs par rapport à la valeur du bien. La majeure partie des transactions doivent supporter des droits compris entre 5 et 6 % mais ce prélèvement peut atteindre des pourcentages substantiellement plus élevés s'agissant de biens de faible valeur. Mais, bien qu'il s'agisse d'actifs immobiliers, dont la fréquence de détention et la valeur des biens faisant l'objet de transactions croissent avec le niveau de revenu, il est difficile de les classer selon la typologie présentée pour des raisons tenant à l'absence de recoupement entre les données fiscales concernant les transactions et le revenu des intéressés. S'ajoute à cet obstacle, le fait que se pose la question de savoir qui supporte *effectivement* le poids des droits, l'acquéreur et le cédant n'étant pas, par ailleurs, nécessairement dans la même catégorie de revenu (Cf. *infra*- La question de l'incidence fiscale).

5 - L'analyse de l'architecture des prélèvements est une approche utile, mais partielle

Nonobstant les difficultés à classer certains prélèvements liées au caractère discontinu de leur progressivité, la classification mentionnée concernant les principaux prélèvements imputés aux ménages et leur poids relatif au sein de l'ensemble des prélèvements obligatoires, dont la combinaison définit l'architecture des prélèvements, suggère, *en première analyse*, que, considérée globalement, la proportionnalité était, au début des années 1990, sans doute ce qui caractérisait le mieux ces prélèvements.

³⁹ La dernière revalorisation générale date de 1970. Un projet de réforme a échoué au début des années 1990. Cependant, la DGFIP a entrepris dernièrement, sur quatre départements, une expérimentation visant à réviser les bases d'imposition concernant les fonds de commerce, susceptible d'être par la suite étendue en ce qui concerne ces fonds, puis éventuellement généralisée aux autres biens immobiliers.

⁴⁰ « La fiscalité locale », mai 2010, CPO.

En effet, les prélèvements dont le poids relatif était le plus important étaient *proportionnels* au revenu ; la part de ceux qui étaient *dégressifs* était plus réduite et ceux qui étaient *progressifs* pesaient peu dans le total.

Au cours des vingt dernières années, cette tendance a connu des évolutions sensibles.

La part des prélèvements *proportionnels* aux revenus s'est accrue, principalement sous l'effet de la création, puis de l'augmentation, de la CSG tandis que la part des impôts *progressifs* a été réduite. En particulier, l'IR, dont les recettes représentaient environ 4,5% du PIB en 1990 et 3,4% en 2000, n'en représente plus que 2,6% aujourd'hui, tandis que le poids de la CSG est passé de 0% à 4,3% du PIB. En sens inverse, les impôts indirects, *dégressifs*, représentent une fraction légèrement plus faible du PIB que ce n'était le cas en 1990. Au total, l'évolution de l'architecture des prélèvements n'a pas été substantiellement modifiée. Elle paraît faire plus de place à la proportionnalité que ce n'était le cas en 1990.

Cependant, l'évolution de la part relative⁴¹ de chaque grand bloc de prélèvements, classés selon leur caractère *progressif*, *proportionnel* ou *dégressif* est sommaire, d'une part, parce que certains ne présentent pas de caractère continu par rapport au revenu, comme le montre l'exemple de la taxe d'habitation, d'autre part, parce que, dans une même catégorie, un prélèvement peut devenir plus ou moins *progressif*.

La croissance de la part des prélèvements *proportionnels* et la diminution de celui des prélèvements *progressifs* peut ainsi avoir été amplifiée ou, au contraire, contrebalancée, par les variations affectant le degré de progressivité de chacun de ces prélèvements.

C'est pourquoi l'évolution globale du caractère plus ou moins *progressif* des prélèvements est la résultante, d'une part, des variations de la part de chaque prélèvement au sein du total de ces derniers, d'autre part, de la variation de la progressivité de chacun d'entre eux.

Afin de mesurer l'évolution de la progressivité de ces prélèvements, il importe de procéder à une analyse, à distribution des revenus donnée (ou *constante*). En effet, relever que les écarts de revenus après prélèvements sont moindres, ou au contraire, plus importants qu'ils ne l'étaient auparavant ne signifie pas pour autant que la progressivité du système socio-fiscal ait nécessairement évolué au cours de la période

⁴¹ La *part* (ou part relative) désigne ici la fraction que représente un prélèvement donné dans le total des prélèvements obligatoires. Le *poids* d'un prélèvement désigne la fraction que représente ce prélèvement rapportée au PIB.

considérée. L'évolution de ces écarts est la résultante tant de l'évolution de la progressivité que de celle des revenus initiaux, ces deux variations pouvant être de même sens ou au contraire se neutraliser partiellement ou totalement. Cette approche, à distribution constante, visant à isoler ce qui relève de l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal, est celle suivie dans le chapitre I de la Partie II du rapport.

B - Les dépenses publiques au regard de la progressivité

1 - La classification des dépenses publiques à l'aune du critère de progressivité

Dès lors que l'on s'intéresse aux effets redistributifs des prélèvements, on est conduit à s'interroger sur le type de dépenses que ces derniers permettent de financer et, en particulier, aux destinataires desdites dépenses.

Si, par exemple, l'ensemble des prélèvements était strictement *proportionnel* aux revenus, mais les dépenses concentrées au profit de ceux qui disposent des revenus les plus faibles, le système socio-fiscal pris dans son ensemble aurait néanmoins un caractère *progressif*, non en raison du caractère *progressif* des prélèvements mais, dans ce cas d'espèce, parce que les dépenses présenteraient un caractère *progressif*.

Les dépenses peuvent donc elles aussi être classées en fonction de leur caractère plus ou moins *progressif* par rapport au revenu.

- les dépenses dont le montant correspond à une fraction décroissante des revenus des bénéficiaires peuvent ainsi être classées parmi les dépenses *progressives*. Elles participent au caractère *progressif* du système socio-fiscal. Ainsi, une allocation universelle, d'un même montant forfaitaire, versée sans conditions de ressources, est une dépense *progressive* puisque son montant constitue une fraction décroissante du revenu au fur et à mesure que ce dernier progresse. *A fortiori*, une allocation d'un montant forfaitaire, mais sous conditions de ressources, est plus *progressive* puisque concentrée exclusivement sur ceux qui disposent de revenus inférieurs au plafond. A titre d'exemples, les allocations de logement, le Revenu de solidarité active (RSA) ou la Prime pour l'emploi (PPE) sont des *dépenses progressives*. Les prestations en espèces sont donc toutes des dépenses *progressives* et le rapport montre d'ailleurs que les effets redistributifs *verticaux* de celles

qui figurent dans le champ de l'étude sont particulièrement importants ;

- celles qui sont attribuées proportionnellement au revenu est *proportionnelle* à leur niveau de revenu peuvent être classées parmi les dépenses *proportionnelles*. De même que les prélèvements *proportionnels* ne modifient pas la répartition des revenus, les dépenses proportionnelles ne modifient pas davantage celle-ci. Elles n'ont donc pas d'effet redistributif *vertical*. Pour des raisons explicitées dans l'annexe n° 3, il paraît légitime, par exemple, de classer les dépenses régaliennes⁴² parmi celles-ci ;
- enfin, celles dont le montant croît avec le niveau de revenu ou dont la consommation est concentrée au profit de ceux qui disposent des revenus les plus élevés - ont les mêmes effets que les prélèvements *dégressifs* et peuvent être classées parmi les dépenses *dégressives*. A titre d'exemple, les dépenses publiques en faveur de l'enseignement supérieur (c'est-à-dire les subventions accordées aux établissements concernés) peuvent être classées parmi les dépenses *régressives* car les étudiants dont elles financent ainsi, en large partie, les études, sont issus de familles dont les revenus sont, le plus souvent, situés dans le haut de la distribution de ceux-ci. Ces étudiants vont d'ailleurs disposer par la suite de revenus qui, en moyenne, sont supérieurs au reste de la population⁴³. Les dépenses publiques à caractère culturel sont également dégressives à en juger par la fréquentation des musées⁴⁴, opéras et autres institutions dont les recettes propres ne couvrent qu'une partie – minoritaire - des coûts.

⁴² Dépenses concourant à la Défense nationale, à la Justice, à la diplomatie, à la sécurité publique.

⁴³ Le fait que ces dépenses soient régressives ne signifie pas pour autant qu'il n'y ait pas de justification au fait que les pouvoirs publics subventionnent ces établissements. Ces dépenses bénéficient certes en premier lieu aux étudiants mais génèrent également de fortes externalités positives dont bénéficient les autres membres de la collectivité.

⁴⁴ Le rapport public thématique de la Cour des comptes (« les musées nationaux après une décennie de transformations 2000-2010 », avril 2011) montre que les objectifs de diversification des publics n'ont pas été atteints et que les cadres et ceux appartenant aux professions intellectuelles supérieures continuent à être surreprésentés dans la fréquentation.

2 - De la difficulté à mesurer la progressivité des dépenses publiques

Puisque les destinataires des dépenses consistant en des versements de prestations en espèces sont individuellement identifiés et qu'il est, en général, possible de mettre en rapport ces dépenses avec leur niveau de revenu, il en va tout autrement des autres dépenses publiques, c'est-à-dire de la grande majorité d'entre elles.

Une très large part des dépenses publiques ne sont pas *individualisées*, ni individualisables, et l'analyse de leur caractère plus ou moins progressif est plus délicate. C'est le cas des dépenses régaliennes. Il est parfois avancé qu'elles n'ont, par nature aucun effet redistributif mais cette analyse est sujette à caution (*Cf. Annexe n° 3*).

Même lorsque les dépenses sont individualisables, comme c'est le cas des *prestations en nature* dispensées par l'Education Nationale ou l'assurance maladie, l'appareillement entre les dépenses et le revenu des ménages bénéficiaires n'est pas effectué, même si, dans le cas de l'assurance maladie, certains éléments récents donnent des indications en ce sens (*Cf. Partie III chapitre 4*). Il est donc difficile de mesurer leur progressivité, et plus encore leur évolution dans le temps.

Il ne fait cependant pas de doute que ces transferts en nature apportent une contribution déterminante à la redistributivité globale du système socio-fiscal français, tant en raison de leur caractère progressif (*Cf. encadré n°2 sur les dépenses de l'Education Nationale*) qu'en raison de leur poids⁴⁵.

S'agissant de leur poids, ces dépenses sont d'une ampleur très variable selon les pays. Afin de tenir compte de ces différences pour apprécier le niveau de vie d'un pays à l'autre, l'INSEE, comme ses homologues étrangers, ajoute ces dépenses de transfert en nature au revenu disponible brut des ménages (RDB), le total formant ainsi le revenu disponible brut ajusté (RDBA). Cet ajustement a pour effet d'augmenter le revenu disponible brut de 9% aux Etats-Unis mais d'un

⁴⁵ Voir par exemple à ce sujet « La redistribution en 2009 », M.C. Cazenave, V. Bonnefoy, A. Eidelman et T. Razafindranovona, in « *France, Portrait Social* », INSEE Références, édition 2010. Une autre étude de l'INSEE montre que les *transferts en nature* (santé, éducation et logement) contribuent davantage à la réduction des inégalités de niveau de vie que les prestations monétaires prises en compte dans le présent rapport (voir Amar E., Befy M., Marical F. et Raynaud E., « Les services publics de santé, éducation et logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités de niveau de vie », in « *France, portrait social* », INSEE Références, édition 2008.

montant bien supérieur en Allemagne, en Italie, au Japon, au Royaume Uni et en France.

En effet, en Allemagne, cette augmentation atteint près de 16% ; au Japon, elle est légèrement supérieure à 16% ; en Italie, elle est légèrement supérieure à 17% ; au Royaume Uni, cette augmentation est légèrement supérieure à 21%. En France, elle atteint près de 23%, reflétant l'importance de ces transferts en nature⁴⁶.

C'est sans doute la raison pour laquelle les transferts en nature contribueraient davantage à réduire les écarts de revenus en France que dans la plupart des autres pays. D'après l'OCDE, les transferts en nature réduisent en moyenne d'un quart les écarts de revenus, mais le chiffre correspondant serait de 30 % en France. Ils bénéficient particulièrement aux couples ayant trois enfants ou plus et à un degré sensiblement moindre aux couples ayant deux enfants ou aux familles monoparentales.

Dans le cadre du présent rapport, les transferts en nature (soins ou éducation par exemple) ont été exclus du champ de l'analyse faute de pouvoir les affecter aux différentes catégories de ménages⁴⁷.

Encadré n° 2 : Les dépenses d'éducation au regard du critère de progressivité

Les dépenses publiques en faveur de l'enseignement scolaire ne constituent pas des « biens publics purs » au sens de l'analyse économique car la condition de non-exclusion d'un consommateur ne s'applique pas. Ces services peuvent être pris en charge par des producteurs privés, et le sont d'ailleurs en partie, quand bien même s'applique une obligation d'achat. La fourniture gratuite de ce service par l'État peut être analysée comme un transfert en nature dont le montant unitaire est, en première analyse, le même pour tous. Dès lors, il s'agit d'une dépense *progressive* ; ce d'autant plus que cette dépense se substitue à celle que les parents auraient consenti en son absence. Or, dans cette hypothèse, cette dépense aurait amputé une fraction de leur revenu *après* paiement de l'impôt sur le revenu.

Le caractère progressif des dépenses en faveur de l'éducation nationale est donc particulièrement marqué.

Cependant, ni la qualité, ni le coût du service ne soient homogènes sur tout le territoire. Ces derniers peuvent être plus élevés dans les zones où résident les ménages disposant, en moyenne, de revenus plus élevés. Ceci est de nature à réduire l'ampleur de la redistribution *verticale* opérée par l'Éducation Nationale.

⁴⁶ In INSEE : « Les revenus et le patrimoine des ménages » (avril 2011). En 2003, ces transferts en nature représentaient un montant de 230 Md€.

⁴⁷ On ne dispose pas de données sur la répartition de ces transferts en nature entre 1990 et 2009.

Les dépenses de l'Education Nationale ont également des effets redistributifs particulièrement importants au plan *horizontal*. En effet, en raison de l'obligation de scolarisation, les ménages comportant plusieurs enfants en bénéficient davantage que ceux qui n'en ont qu'un et, a fortiori que ceux qui n'en comportent pas. Compte tenu du fait que les personnes appartenant à un ménage comportant trois enfants ou plus disposent, en moyenne, d'un niveau de vie plus faible que les autres ménages⁴⁸, cette composante horizontale de la redistribution opérée par l'Education Nationale augmente son caractère redistributif au plan vertical.

Une étude de l'INSEE⁴⁹ indique que parmi les transferts en nature, les dépenses d'éducation participent davantage à la réduction des inégalités que les dépenses de santé. Les ménages les plus modestes et les familles bénéficient particulièrement de ces transferts liés à l'éducation, les plus âgés de ceux liés aux dépenses de santé.

Enfin, une autre difficulté survient lorsque ces dépenses ne bénéficient pas directement aux ménages, mais à des personnes morales, en particulier les entreprises. L'identification des bénéficiaires ultimes de celles-ci est alors délicate et variable, tout comme celle consistant à savoir quels sont les ménages sur lesquels pèsent en définitive les prélèvements acquittés par celles-ci. Cette question dite de l'incidence fiscale est traitée dans le chapitre suivant.

II - Qu'entend-on par effets redistributifs ?

A - Les différents types d'effets redistributifs

Les effets redistributifs des prélèvements ou des dépenses publiques peuvent être classés selon différentes dimensions, qu'il importe d'autant plus de distinguer précisément, que la plupart des prélèvements et des dépenses publiques ont des effets redistributifs simultanés sur plusieurs de ces dimensions.

On peut ainsi distinguer divers types d'effets redistributifs.

1 - La redistribution verticale

L'analyse de la redistribution dans sa dimension *verticale*, c'est-à-dire par rapport au revenu (voire au patrimoine), consiste à appréhender la façon dont le prélèvement ou le transfert modifie la répartition initiale des revenus (voire des patrimoines).

⁴⁸ Selon l'INSEE, en 2008, le niveau de vie des personnes appartenant à des ménages comportant un couple et trois enfants ou plus était en moyenne de 19 620 €, alors que le niveau de vie moyen était de 22 110 €. Le niveau de vie moyen des personnes appartenant à une famille monoparentale était inférieur au niveau de vie moyen quel que soit le nombre d'enfants, l'écart croissant avec le nombre d'enfants. In *INSEE* : « les revenus et le patrimoine des ménages » (avril 2011).

⁴⁹ S. Le Laidier, : « Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenus », INSEE, novembre 2009.

Cette dimension verticale fait habituellement référence à la *progressivité*⁵⁰. Tous les prélèvements qui ne sont pas *proportionnels* aux revenus ont pour effet et/ou pour objet de modifier leur distribution. Lorsqu'un prélèvement est *progressif* par rapport au revenu, il modifie cette distribution en réduisant les écarts existant entre les différents niveaux de revenus ; autrement dit, il réduit les inégalités de revenus. C'est par exemple le cas de l'IR ou de l'ISF. Lorsque le prélèvement est *dégressif* (ou *régressif*) par rapport au revenu, il augmente les inégalités de revenus. C'est par exemple le cas de la TVA, et plus encore des accises qui sont des droits fixes. Symétriquement, les dépenses publiques, ou les atténuations d'imposition, qui ne sont pas *proportionnelles* aux revenus, modifient également leur distribution, mais dans le sens opposé à celui des prélèvements. Alors qu'un prélèvement forfaitaire, par exemple une accise, est *régressif*, une prestation forfaitaire, par exemple les allocations familiales, est *progressive*.

Le principe d'équité s'applique à cette dimension verticale : c'est parce que les capacités contributives, ou les facultés, pour reprendre le terme utilisé à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, croissent plus que proportionnellement aux revenus des citoyens⁵¹ qu'il a été considéré que la contribution commune pouvait être progressive, prenant la forme de prélèvements progressifs ou de transferts en direction de ceux qui disposent des facultés les plus faibles.

Le Conseil constitutionnel, dans une décision rendue le 21 juin 1993 (DC n° 93-320), a conclu que la déductibilité au titre de l'impôt sur le revenu du supplément de CSG instaurée par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1993⁵² n'était pas inconstitutionnelle, considérant que ladite disposition ne rompait pas l'égalité entre les contribuables dès lors que « *la déduction opérée (...) ne remet pas en cause le caractère progressif du montant de l'imposition globale du*

⁵⁰ Rien n'interdit d'utiliser le concept de progressivité par rapport à une autre valeur que le revenu, mais l'usage est peu courant.

⁵¹ Les capacités contributives de ceux dont les revenus sont très faibles sont nulles. Cette capacité n'apparaît qu'au-delà du montant de revenu indispensable pour assurer la couverture des besoins minimaux. Dès lors, elle croît plus que proportionnellement au revenu. L'analyse économique indique également que l'utilité marginale du revenu est décroissante ; en d'autres termes qu'un supplément de revenu d'un montant donné augmente le bien être d'un individu de plus en plus faiblement au fur et à mesure que son revenu augmente. Un siècle avant l'apparition de l'analyse marginaliste, Adam Smith écrivait : « Il n'est pas très déraisonnable que les riches contribuent aux dépenses de l'État non seulement en proportion de leur revenu, mais encore au-delà de cette proportion », Cité par M. Bouvier in « Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt », LDGD, 2010.

⁵² La loi de finances pour 1993 a porté le taux de la CSG de 1,1% à 2,4% des revenus.

revenu des personnes physiques » et qu'ainsi « elle ne saurait être regardée comme contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 »⁵³.

La doctrine considère généralement que ce faisant, le Conseil constitutionnel apparaît avoir donné à la progressivité de l'impôt sur le revenu la valeur d'un principe constitutionnel⁵⁴.

2 - La redistribution horizontale

L'analyse de la redistribution dans sa dimension *horizontale* consiste à examiner la façon dont le prélèvement (ou la dépense) opèrent, pour un niveau de revenu donné, selon un axe *horizontal*, des transferts en fonction du type de ménages, du nombre d'enfants, de l'existence de handicaps, ou éventuellement d'autres caractéristiques.

De nombreuses dispositions, tant du côté des prélèvements que de celui des dépenses ont pour effet, voire pour objet, d'opérer une redistribution de type *horizontal*. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne le quotient conjugal ou le quotient familial en matière d'IR, les allocations familiales, la fixation du taux des droits de mutation à titre gratuit par référence au nombre de bénéficiaires, le fait que les assurés à l'assurance maladie ne soient pas contraints d'acquitter une cotisation supplémentaire pour la couverture de leurs enfants, ainsi que de leur conjoint si celui-ci est inactif, la gratuité de l'enseignement scolaire, la quasi-gratuité de l'enseignement supérieur, les allocations destinées à financer les dépenses d'éducation des personnes handicapées, les allocations destinées aux adultes handicapés, le fait que les allocations précédemment mentionnées ne soient pas imposables à l'IR.

Le principe d'équité s'applique également à cette dimension horizontale. Selon l'article 13 de la Déclaration de 1789, la contribution commune doit être également répartie entre les citoyens à raison de leurs facultés, ce qui implique, qu'à facultés égales, la contribution soit égale. Ceci justifie aussi que des dispositions particulières, du type de celles précédemment mentionnées, soient prises de sorte qu'il soit tenu compte

⁵³ Une décision postérieure du Conseil constitutionnel (DC n° 97-388 du 20 mars 1997) indique de même (à propos d'une disposition prévoyant que les versements des salariés aux plans d'épargne retraite seront déductibles de leur rémunération nette, diminuant d'autant les sommes à déclarer à l'impôt sur le revenu) : « l'avantage fiscal n'est pas de nature à porter atteinte au principe de la progressivité de l'impôt ».

⁵⁴ Pour une opinion sensiblement divergente de la doctrine, V. l'étude de M. Tirad (« pour une autre approche de la progressivité de l'impôt : à propos de la loi TEPA », Droit Fiscal n° 47, 19 novembre 2009). Est relevé le fait que le Conseil constitutionnel a employé l'expression « imposition globale des personnes physiques », sans mentionner *stricto sensu* l'IR.

du fait que les facultés contributives ne sont pas nécessairement égales même lorsque les revenus le sont.

3 - La redistribution selon d'autres dimensions

Les effets redistributifs d'une dépense ou d'un prélèvement peuvent également être étudiés selon d'autres dimensions.

a) La redistribution spatiale

La redistribution *spatiale* concerne les dispositions particulières relatives à différentes zones géographiques de l'espace national. De nombreux mécanismes fiscaux ont pour effet et/ou pour objet, d'assurer ce type de redistribution spatiale : il en va ainsi de l'existence de zones franches, du régime fiscal dérogatoire applicable en Corse, dans les DOM-TOM, dans les zones franches urbaines (ZFU) ou les zones de redynamisation sociales (ZRU) par exemple. Certaines dépenses concourent au même objet lorsqu'elles sont géographiquement ciblées.

b) La redistribution intertemporelle

L'analyse porte alors sur la façon dont le prélèvement ou la dépense modifie la répartition des revenus selon un axe temporel, par exemple en prélevant aujourd'hui pour restituer plus tard comme le font les régimes de retraite, qu'ils soient par répartition ou par capitalisation.

Les régimes de retraite constituent l'élément central de la redistribution intertemporelle mais ils ne sont pas les seuls à y contribuer.

L'accroissement de la dette publique⁵⁵ est souvent présenté comme ayant également un effet de redistribution intertemporelle, en l'espèce intergénérationnelle⁵⁶. En l'espèce, on transfère sur les générations futures de contribuables la charge supplémentaire liée à cet accroissement de dette ; un effet redistributif qui est devenu particulièrement important depuis une trentaine d'années⁵⁷.

⁵⁵ A moins qu'elle ne soit compensée par une augmentation équivalente d'actifs publics.

⁵⁶ Il importe de distinguer les deux : un régime de retraite actuariellement équilibré ne conduit pas à un report de charge sur les générations futures. Sur cette question, V. « La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle », Conseil des Prélèvements Obligatoires, novembre 2008.

⁵⁷ Les dettes publiques représentaient 20% du PIB en 1980 contre 86 % environ en 2011.

Dans le présent rapport, ce sont les deux premiers types de redistribution, c'est-à-dire selon la dimension *verticale* et *horizontale* qui sont privilégiés⁵⁸.

4 - La progressivité n'est pas une condition nécessaire de la redistribution

Un impôt proportionnel, donc non progressif, peut être redistributif sur le plan *vertical*, s'il porte sur des revenus concentrés sur la partie supérieure de la distribution des revenus. Par exemple, du fait que ceux qui disposent des plus hauts revenus détiennent, en moyenne, plus de patrimoine que ceux qui disposent de plus faibles revenus, un impôt sur le patrimoine, ou sur ses revenus, à taux proportionnel aura des effets redistributifs, sans pour autant être progressif. Compte tenu de la plus forte concentration des patrimoines que des revenus, un impôt proportionnel sur le patrimoine peut être plus redistributif qu'un impôt progressif sur le revenu.

À l'inverse, un impôt dont le barème est progressif peut avoir des propriétés redistributives limitées. Par exemple, si le barème est proportionnel dans la majeure partie de la distribution des revenus, puis très progressif à partir d'un niveau de revenu que n'atteignent que peu de redevables, ses effets redistributifs seront faibles. De même, un impôt progressif, mais dont le produit est faible, comme l'ISF par exemple, aura des effets redistributifs limités.

De ce fait, la progressivité de l'impôt appréciée à l'aune de son barème n'est que l'une des trois composantes de sa capacité redistributrice, laquelle dépend également de la distribution de son assiette et du poids de cet impôt rapporté au PIB. L'importance relative de ces trois composantes est variable selon le type de prélèvement considéré.

⁵⁸ La question de la redistribution intergénérationnelle a été traitée dans le rapport du CPO : « La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle » (novembre 2008).

5 - Des effets redistributifs nécessairement imbriqués

a) La cause de l'imbrication

Dès lors qu'il existe une corrélation entre la composition des ménages et leur niveau de vie, un prélèvement ou une dépense ayant des effets redistributifs au regard de la répartition *verticale* des revenus aura également des effets redistributifs plus ou moins marqués sur leur répartition *horizontale*. Or, tel est le cas puisqu'en moyenne, les familles nombreuses disposent d'un niveau de vie plus faible que les autres. Accorder des prestations à ces familles aura donc également un effet redistributif, *progressif* en l'espèce, sur la répartition des revenus selon l'axe vertical.

Inversement augmenter par exemple le taux de TVA sur les produits alimentaires aurait non seulement un effet *régressif* sur la répartition *verticale* des revenus puisque la part de ces dépenses décroît avec le niveau de revenu, mais également sur la répartition horizontale puisque la part de ces dépenses est, à niveau de revenu donné, plus importante au sein des familles nombreuses que chez les autres ménages. En l'espèce, et en moyenne, les ménages comportant un grand nombre de membres et disposant de faibles revenus seraient doublement pénalisés : parce qu'ils disposent de faibles revenus et parce qu'ils comportent un grand nombre de membres.

En raison de cette imbrication, des conflits entre objectifs de redistribution *verticale* et *horizontale* apparaissent fréquemment.

Deux exemples d'imbrication entre les objectifs de redistribution verticale et horizontale, et de conflits potentiels entre ces derniers, sont les mécanismes de quotient conjugal et de quotient familial dans le cas de l'IR. L'analyse de ces exemples figure au chapitre 2 de la Partie II.

b) Analyser l'effet redistributif selon un axe suppose de neutraliser les effets sur les autres axes

La mesure de l'effet redistributif d'un prélèvement, ou d'une dépense, qui opère simultanément selon les deux axes précités suppose de neutraliser l'effet redistributif sur l'un des axes pour mettre en évidence les effets redistributifs selon le deuxième.

La partie du rapport consacrée à l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal neutralise ainsi les variations dans le temps de la composition des ménages de façon à mettre en évidence l'évolution dans le temps de l'effet redistributif selon l'axe *vertical*. Inversement, ont

également été étudiés les effets redistributifs du système socio-fiscal dans plusieurs cas-types représentant des types de ménages dont la composition est différente, mais cette analyse n'a pu être conduite que pour l'année 2009, sans pouvoir mesurer, par conséquent, l'évolution de ces effets *horizontaux* dans le temps.

La neutralisation de l'effet liée à la composition des ménages suppose de prendre pour base, non les ménages, mais les unités de consommation.

Ainsi, au sein d'un ménage, par convention, tous ses membres sont supposés avoir le même niveau de vie. Ce niveau de vie est égal au revenu total du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC) qu'il comporte. L'INSEE utilise ainsi une « *échelle d'équivalence, dite de l'OCDE modifiée* », qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus, et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans⁵⁹. Cette pondération, comme toute convention, est une approximation qui ne rend compte qu'imparfaitement des économies d'échelle liées à la consommation de chacun des ménages, mais elle permet de mesurer le niveau de vie⁶⁰, et de neutraliser l'effet lié à la composition familiale. Il est ainsi possible de mesurer le taux d'imposition, ou le *taux d'effort*⁶¹, de chaque ménage, indépendamment de sa composition comme c'est le cas dans l'analyse conduite au chapitre 1 de la Partie II. Inversement, à propos des transferts qui augmentent le revenu disponible des ménages, est employée l'expression « *taux de soutien* ».

6 - Distinguer redistribution vers autrui et redistribution à soi-même

Doivent être clairement distinguées, s'agissant de redistribution, les dispositions qui transfèrent une certaine somme d'un individu vers d'autres, de celles qui transfèrent dans le temps une somme d'un individu vers lui-même comme le montre l'extrait ci-joint d'un rapport établi par M. François Bourguignon⁶².

⁵⁹ L'échelle d'Oxford attribue 0,7 UC au deuxième adulte d'un ménage.

⁶⁰ Pour déterminer le *niveau de vie*, l'INSEE utilise au dénominateur le revenu disponible du ménage, mais d'autres approches sont également possibles (*Cf. Partie II chapitre 1*).

⁶¹ Pour calculer le *taux d'effort*, on divise au numérateur les prélèvements par le nombre d'UC du ménage et, au dénominateur, le revenu du ménage également par ce même nombre d'unités de consommation (c'est-à-dire par le niveau de vie).

⁶² In « *Fiscalité et redistribution* », Rapport du Conseil d'analyse économique, 1998, pages 14-15.

Encadré n° 3 : Extrait du rapport « Fiscalité et redistribution »

« La distinction essentielle est à effectuer entre les opérations de redistribution « transversale » qui transfèrent du pouvoir d'achat entre des individus différents et des opérations « longitudinales » qui redistribuent du pouvoir d'achat d'un individu à lui-même à un autre point du temps. Financer des allocations logement aux moins favorisés par un impôt progressif sur le revenu peut être considéré comme une opération de redistribution transversale entre des ménages se situant dans la moitié supérieure de la distribution supérieure des revenus et des ménages se trouvant dans la moitié inférieure⁶³. En revanche, acquitter une cotisation de retraite dans un système actuariellement équilibré peut être considéré comme un transfert que l'on se fait à soi-même dans le futur, et ceci, même si le produit de cette cotisation finance effectivement les retraités d'aujourd'hui. En effet, si le système était réellement neutre d'un point de vue actuariel, chacun recevrait au total sur sa période de retraite la somme capitalisée de l'ensemble des contributions apportées au cours de sa vie active⁶⁴. Le système de retraite n'aurait donc absolument rien de distributif et serait indiscernable d'un plan d'épargne retraite ou d'assurance vie.

« Un support institutionnel évident de la distinction précédente est la séparation que l'on peut faire entre toutes les prestations dites « contributives », c'est-à-dire conditionnées par le paiement de contribution durant une période de temps préalable et selon les conditions spécifiées, et les prestations non assorties de telles conditions. Seule une personne qui a acquitté durant un certain temps des cotisations de chômage a le droit à une indemnité, selon un barème préétabli, si elle perd son emploi. Jusqu'à récemment, seule une famille dont l'un des membres avait cotisé à l'assurance maladie pouvait bénéficier des prestations correspondantes. En revanche, il n'est pas besoin d'avoir contribué à une caisse quelconque pour pouvoir bénéficier de l'allocation logement, de l'aide aux parents isolés ou du revenu minimum d'insertion. Inversement, le fait d'avoir acquitté scrupuleusement durant un certain nombre d'années son impôt sur le revenu ou, de façon moins perceptible, la TVA sur ses dépenses de consommation n'ouvre droit à aucune prestation particulière.

« En théorie, les choses semblent donc simples : on aurait deux types de redistribution. D'un côté le système d'assurances sociales opère une redistribution instantanée entre les cotisants et ceux qui sont touchés par les risques assurés : chômage, maladie, retraite. De l'autre, des prélèvements de nature fiscale couvrent les transferts sans contrepartie, ou « prestations non contributives », qui relèvent quant à eux d'une logique « d'assistance » plutôt que « d'assurance sociale. »

Il existe ainsi une distinction conceptuelle séparant assurances sociales et redistribution. La philosophie des assurances sociales est celle qui a présidé à la création, en 1945, de la Sécurité sociale en France⁶⁵.

La Sécurité sociale n'a pas été conçue afin de mettre en place une politique de redistribution verticale (ce rôle étant essentiellement dévolu à

⁶³ En l'espèce il s'agit d'une redistribution *verticale*.

⁶⁴ Note de François Bourguignon : « A l'incertitude sur la durée de vie près. L'égalité doit donc être entendue en termes d'espérance mathématique ».

⁶⁵ C'est la raison pour laquelle on classe cette dernière parmi les régimes de protection sociale de type bismarckien

l'IR), mais dans l'intention de couvrir des risques sociaux selon le principe de contributions et de prestations *proportionnelles* aux revenus qui n'ont pas, en principe, d'effets sur la répartition *verticale* de ces derniers. La philosophie sous jacente de la Sécurité sociale est d'organiser une redistribution *horizontale*⁶⁶.

Son mode de financement ne repose pas sur des prélèvements *progressifs*, mais sur des prélèvements *proportionnels* aux revenus, même si l'évolution récente a souvent eu pour effet d'introduire des éléments de progressivité dans leur mode de financement comme il sera précisé plus avant dans le rapport (*Cf. Partie III, chapitre 4*).

D'autres modalités de financement sont envisageables⁶⁷ et peuvent conduire éventuellement à opérer une redistribution verticale des revenus comme c'est le cas en Suède ou au Danemark, où les dépenses de protection sociale sont majoritairement financées par un impôt *progressif* (en l'espèce, par l'impôt sur le revenu), mais il n'est pas certain que cet effet soit très marqué dans la mesure où l'autre grande source de financement public est la TVA, un impôt *dégressif*.

Ceci ne signifie pas que le système français de couverture des risques, et en particulier du risque vieillesse, n'ait pas *de facto* des effets redistributifs verticaux, ou horizontaux. Il existe en effet de nombreuses raisons conduisant à estimer que les régimes de retraite ne sont pas actuariellement neutres, compte tenu des différences importantes d'espérance de vie des différentes catégories d'assurés, et du fait que ces différences ne sont pas prises en compte dans le mode de calcul des cotisations, entraînant une redistribution entre ceux dont l'espérance de vie est élevée et ceux dont l'espérance de vie est plus faible, au détriment de ces derniers. Ceux-ci disposant, en moyenne, de revenus plus faibles que les autres, cette absence de prise en compte des différences d'espérance de vie a ainsi un effet redistributif *régressif*.

⁶⁶ Il n'y a donc pas lieu, *a priori*, de critiquer le fait que certaines cotisations sociales aient pu être plafonnées au motif que ce plafonnement conduit à des taux de prélèvements qui, au-delà de ce plafond, deviennent *dégressifs* dès lors, que les contreparties sont symétriquement plafonnées, comme c'est le cas en matière de retraite ou d'assurance chômage.

⁶⁷ Dans un système de type béveridgien, la couverture est universelle, ne dépend pas d'une cotisation préalable, et le coût de la protection sociale est financé par l'impôt.

En sens inverse, certaines dispositions visent au contraire à faire en sorte que le niveau des retraites de personnes ayant peu, ou faiblement, cotisé, dépasse celui qui serait obtenu si le régime était actuariellement neutre. C'est en particulier le cas s'agissant des femmes lorsque sont prises en compte des années de cotisations non effectuées durant les périodes où elles ont élevé des enfants, ce qui a des effets redistributifs tant horizontaux que verticaux.

Le système d'assurance chômage emporte également des effets redistributifs verticaux bien que les cotisations et les prestations soient *proportionnelles* au revenu. Ceci résulte du fait que le risque n'est pas également réparti et que ces différences de risque ne sont pas prises en compte dans le calcul des cotisations comme l'indique le rapport (*Cf. Partie III, chapitre 4*).

L'analyse et le chiffrage des effets redistributifs, induits par le fait que le système de retraite n'est pas actuariellement neutre, dépasse le champ du présent rapport.

Cette distinction entre les prestations dites « contributives » (ou assurantielles) et « non contributives⁶⁸ », est cependant à la base de certains choix qui sont effectués dans le présent rapport. Ainsi :

Dans la Partie II (chapitre 2) du rapport consacrée à la photographie du système socio-fiscal et à sa progressivité en 2009, les cotisations sociales vieillesse et chômage, parce qu'elles sont essentiellement de nature contributives et qu'elles organisent, avant tout, une redistribution à soi-même, plus tard dans le temps, n'ont pas été prises en compte dans l'analyse. Le faire aurait, en effet, abouti à une perception déformée puisque, pour un ménage d'âge actif, seuls les prélèvements auraient été comptabilisés, mais non les prestations qui seront reçues par celui-ci quelques années plus tard. En ne comptabilisant que la partie prélèvements, une année donnée, on donnerait à penser qu'une redistribution a eu lieu alors que ce n'est pas le cas, puisqu'il s'agit d'abord d'un transfert de revenus dans le temps. Implicitement, l'hypothèse retenue dans ce chapitre est donc celle du caractère actuariellement neutre de ces régimes.

En revanche, ces cotisations sont prises en compte dans la Partie II (chapitre 1) qui mesure l'évolution de la progressivité des prélèvements acquittés par les ménages sur la période 1990 à 2009. Deux raisons expliquent ce choix : tout d'abord, au cours du temps, ces prélèvements

⁶⁸ Elles sont parfois qualifiées également de « redistributives » mais en l'espèce le terme prête à confusion puisqu'il sous entend que les prestations contributives n'auraient aucun effet redistributif.

ont souvent évolué, sans modification correspondante des prestations ; autrement dit, sans que la modification des prélèvements acquittés par un ménage ait comme contrepartie une modification du revenu qu'il percevra. Ce choix permet également de prendre en compte les exonérations de cotisations sociales pour les bas salaires, ou le déplafonnement des cotisations, deux phénomènes qui ne se sont pas traduits par une modification correspondante des prestations reçues, et qui, s'agissant du premier, a un impact significatif sur la mesure de l'évolution de la progressivité des prélèvements.

Outre le fait que les régimes de retraite obligatoires ne sont pas actuariellement neutres, la distinction entre les prestations dites « contributives » et les autres ne permet pas de rendre compte de façon satisfaisante du cas des cotisations et prestations de l'assurance maladie. En effet, si les indemnités journalières versées sont liées de façon proportionnelle aux cotisations, et donc au revenu, conformément à la philosophie générale présidant aux assurances sociales, il n'en va pas de même des remboursements de soins (ou autres) qui ne sont pas liés aux cotisations versées, *a fortiori* lorsque la couverture a été étendue à des personnes n'ayant pas cotisé ou qui, en l'absence de dispositions telle que la couverture maladie universelle (CMU), n'auraient plus droit à cette couverture.

C'est l'une des raisons qui justifie de porter un regard particulier sur l'assurance maladie. Une autre est qu'il s'agit, plus encore que s'agissant du quotient familial, d'un cas où les effets redistributifs dans les différents champs d'analyse, *vertical*, *horizontal*, *inter temporel*, sont le plus étroitement imbriqués. Les effets redistributifs de l'assurance maladie sont analysés dans le chapitre 4 de la Partie III du rapport.

Chapitre III

Quels prélèvements pèsent réellement sur les ménages ?

I - Seuls les ménages supportent en définitive les prélèvements

Le champ du présent rapport vise à couvrir les seuls prélèvements pesant sur les ménages, à l'exception par conséquent de ceux qui pèseraient sur les entreprises.

Mais l'analyse économique incite plutôt à reformuler la question ainsi : quels prélèvements ne pèsent pas, *en définitive*, sur les ménages ? A cette réponse, la théorie de l'incidence fiscale répond : aucun. Autrement dit, tous les prélèvements pèsent, en définitive, sur les ménages et eux-seuls. Il est d'ailleurs significatif que ni l'OCDE, ni Eurostat ne rendent compte d'une ventilation des prélèvements selon qu'ils reposeraient sur les ménages ou sur les entreprises. Ceci ne signifie pas que les entreprises ne soient pas assujetties à des prélèvements, que ces prélèvements ne puissent emporter des conséquences négatives au regard de la concurrence internationale, que ces derniers ne pèsent davantage sur certains ménages que sur d'autres, et que la répercussion d'une augmentation, ou d'une baisse, de ceux-ci se répercute instantanément et uniformément sur les ménages.

Mais les prélèvements auxquels sont assujetties, et qu'acquittent, les entreprises pèsent nécessairement soit sur leurs clients, soit sur leurs fournisseurs, soit sur leurs salariés, soit sur leurs apporteurs de capitaux (actionnaires, ou autres). Aussi, une fois éliminés les mouvements interentreprises, clients ou fournisseurs, les prélèvements acquittés par les

entreprises reposent tous sur les ménages, en leur qualité de clients, de salariés, ou d'apporteurs de capitaux⁶⁹.

Toutefois, la répartition de ces prélèvements entre les différents ménages est complexe. Les conséquences redistributives de cette répartition sont potentiellement très différentes selon la catégorie de ménages concernée : les ménages actionnaires sont par exemple fortement représentés dans les déciles supérieurs.

Il serait donc envisageable de ré-imputer aux différentes catégories de ménages, classés en fonction de leur revenu, les prélèvements acquittés par les entreprises. Ce n'est pas le choix effectué dans le présent rapport car une telle ré-imputation (qui aurait pour effet de faire entrer tous les prélèvements obligatoires dans le champ de l'étude) exige des travaux dont l'ampleur dépasse de loin le cadre du présent rapport dans les délais impartis⁷⁰. Une telle ré-imputation nécessite par ailleurs de prendre des hypothèses dont la robustesse n'est pas toujours assurée ; d'autant que cette ré-imputation soulève des difficultés techniques.

Ainsi l'IS et la taxe professionnelle n'ont pas été ré-imputés quand bien même on peut avancer⁷¹ que ces impôts sont, en définitive, surtout⁷² supportés par les ménages qui sont apporteurs de capitaux des entreprises assujetties (actionnaires, détenteurs de produits obligataires...).

Par ailleurs, l'échantillon qui sert de base au modèle de micro-simulation utilisé pour produire les résultats mentionnés dans le premier chapitre de la partie II du rapport ne contient aucune information sur le patrimoine des ménages⁷³. En conséquence, n'ont pas davantage été pris

⁶⁹ Il est cependant possible qu'une taxe établie sur le territoire national soit supportée par des ménages étrangers, par exemple parce qu'ils possèdent des entreprises exerçant une activité en France.

⁷⁰ Cette prise en compte de tous les prélèvements obligatoires a, pour la France, été réalisée dans le cadre d'un programme de recherche conduit par MM. Piketty, Saez et Landais achevé en février 2011. Une étude a également été conduite en ce qui concerne les États-Unis, mais elle est ancienne (Pechman et Okner, 1974).

⁷¹ Cette hypothèse est discutée plus avant.

⁷² L'IS peut également être supporté par d'autres détenteurs de capital que ceux qui apportent des capitaux à l'entreprise (*Cf. Infra*).

⁷³ L'enquête *Revenus Fiscaux et Sociaux*, sur laquelle est basée le modèle de microsimulation Ines, ne délivre pas d'informations sur la répartition du patrimoine entre les ménages (elle donne en revanche des informations sur les revenus du patrimoine perçus par chaque ménage).

en compte les prélèvements assis sur le patrimoine, comme l'ISF, les droits de succession, les droits de mutation ou les taxes foncières⁷⁴.

Au total, en 2009, les prélèvements inclus dans le périmètre de l'analyse portant sur l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal représentent un montant égal à 83 % du total des prélèvements obligatoires⁷⁵.

II - La question majeure de l'incidence

A - L'incidence fiscale

L'incidence fiscale désigne « ce phénomène par lequel la personne à qui l'administration fiscale réclame le montant de l'impôt, le déverse sur un tiers qui, peut être, parviendra à son tour à en transmettre la charge sur autrui, de sorte que le contribuable légalement désigné se borne à faire l'avance de l'impôt et s'en rembourse sur d'autres personnes ignorées de l'administration qui le supportent définitivement⁷⁶ ».

Une personne peut être juridiquement assujettie à un prélèvement dont elle doit s'acquitter sans qu'elle en supporte pour autant nécessairement la charge. La question de l'incidence est donc essentielle au regard de l'appréciation des effets redistributifs et de la progressivité du système socio-fiscal.

La question de l'incidence concerne au premier chef les prélèvements auxquels sont assujetties les entreprises, mais pas seulement ceux-ci. Lorsqu'un impôt est perçu directement auprès d'une personne physique, on peut, *en première analyse*, considérer que la charge de l'impôt pèse bien sur cette personne parce qu'elle n'a aucune possibilité

⁷⁴ En revanche, les prélèvements sur les revenus du patrimoine sont pris en compte. De même l'ISF est pris en compte dans la « photographie 2009 » figurant dans le chapitre 2 de la Partie II.

⁷⁵ Compte tenu du fait que les prélèvements pris en compte incluent également les cotisations de retraite imputées des fonctionnaires, alors que ces dernières ne figurent pas dans le champ des prélèvements obligatoires, le ratio relatif au champ de l'étude sur la progressivité du système socio-fiscal qui corrige ce biais est de 75%. Il inclut 96 % du montant des prélèvements acquittés directement ou indirectement par les ménages.

⁷⁶ *In* E. Alix : « Traité élémentaire de sciences de finances », Ed. Rousseau, 1936, cité par M. Bouvier *In* « Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt », LDGD, 2010.

d'en transférer la charge à autrui⁷⁷, mais tel n'est pas nécessairement le cas comme le montre l'exemple des taxes foncières.

B - Le cas des taxes foncières

En *première analyse*, bien que leur montant ne soit pas lié au revenu des propriétaires, les taxes foncières apparaissent néanmoins être des taxes progressives car n'y sont assujettis que les propriétaires de biens immobiliers et ces taxes sont donc concentrées sur des redevables qui, en moyenne, disposent de revenus plus élevés que les locataires. Mais parmi les assujettis, il est peu probable qu'il en aille ainsi parce que les taxes foncières représentent une fraction décroissante de leur revenu dans la partie supérieure de la distribution et que ces taxes, à l'autre extrémité, peuvent représenter une fraction importante du revenu de redevables disposant de biens immobiliers, tout en disposant de revenus peu élevés⁷⁸.

Lorsque le propriétaire d'un bien immobilier occupe lui-même le bien, la charge que représentent ces taxes foncières pèse sans ambiguïté sur lui.

Mais si ce dernier loue le bien, se pose alors la question de savoir si cette charge n'est pas *de facto* transférée, en tout ou partie, au locataire, même si celle-ci ne figure pas au nombre de celles qu'il est en droit de répercuter. En l'espèce, la question est de savoir si le locataire ne supporte pas, *en définitive*, tout ou partie de la taxe foncière, sous forme d'un loyer plus élevé qu'il ne serait, si le propriétaire n'était pas assujetti à cette taxe.

Par analogie avec l'analyse de l'incidence des allocations logement (*Cf. Infra 3*), il est possible qu'il en aille ainsi, au moins en partie.

Dès lors, si, s'agissant des biens loués, ces taxes sont en partie répercutées aux locataires sous forme de loyers plus élevés, alors cette *première analyse* doit être nuancée, voire infirmée. Si cette répercussion était intégrale, les taxes foncières seraient toujours, en définitive,

⁷⁷ Il est cependant théoriquement envisageable que l'impôt sur le revenu puisse, dans certains cas, être reporté sur autrui. Ce serait le cas si une entreprise était obligée d'augmenter la rémunération qu'elle verse à un salarié dont le taux d'imposition sur le revenu augmente, sous peine qu'il quitte l'entreprise. Ainsi l'entreprise supporterait une partie de la hausse de l'impôt sur le revenu. Ceci peut être le cas si le salarié constitue un actif spécifique indispensable à cette dernière. En ce cas, une partie de sa rémunération pourrait être qualifiée de rente au plan économique.

⁷⁸ Le rapport particulier précité sur « L'équité fiscale et la fiscalité locale » indique qu'« en 2008, 8 715 bénéficiaires du « bouclier fiscal » (soit 59 % d'entre eux) étaient à la fois exonérés d'IR et non assujettis à l'ISF, [ce qui] signifie que les taxes foncières représentaient environ le tiers de leur revenu ».

supportées par les occupants (qu'ils soient propriétaires ou locataires), comme c'est le cas de la taxe d'habitation.

Dans ce cas, puisqu'il n'existe pas de dispositif de plafonnement par rapport au revenu⁷⁹, contrairement à la taxe d'habitation, les taxes foncières seraient alors continuellement *dégressives* comme l'était la taxe d'habitation avant la réforme intervenue en 2000⁸⁰.

Les taxes foncières ont été exclues du champ de l'analyse de l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal présentée dans le chapitre 1 de la Partie II du rapport, faute de disposer de données sur la répartition de la propriété foncière au sein des ménages⁸¹.

C - L'extension de l'incidence aux dépenses : le cas des allocations logement

Des effets similaires peuvent également se manifester en matière de prestations monétaires. Dans ce cas, on observe un report de produit au détriment du ménage qui reçoit la prestation monétaire. Les aides au logement constituent un exemple particulièrement révélateur de ce type de mécanisme.

Concernant ces allocations, l'incidence, c'est-à-dire le transfert à autrui, a des conséquences redistributives plus fortes que s'agissant des taxes foncières. En effet, en l'absence d'incidence, on est conduit, *en première analyse*, à classer ces allocations parmi les dépenses *progressives* par rapport au revenu, ce d'autant plus qu'elles sont soumises à condition de ressources. Elles figurent donc parmi les dispositifs du système socio-fiscal les plus *progressifs* en termes de

⁷⁹ Hors le « bouclier fiscal »

⁸⁰ Outre le plafonnement par rapport au revenu (Art 1414 du CGI), d'autres modalités ont rendues la taxe d'habitation progressive en ce qui concerne les ménages situés entre le 1^{er} décile et la médiane : exonérations et dégrèvements en faveur des contribuables modestes (Art 1411 du CGI), prélèvement additionnel sur les bases d'imposition élevés (Art 1641-I-3 du CGI).

⁸¹ La question de l'incidence des droits de mutation à titre onéreux dus lors de transactions immobilières se pose de la même façon : qui supporte en définitive la charge de ces droits auxquels les acquéreurs sont assujettis ? Cette charge est, en l'espèce, répartie entre les deux parties, selon leurs capacités de négociation, et donc *en moyenne*, sur longue période, répartie de façon sans doute égale entre elles (tout comme les honoraires dus à l'agent immobilier, le cas échéant). Mais ces deux parties n'appartiennent pas nécessairement à la même catégorie de revenus et de patrimoine, les primo-accédants disposant d'un patrimoine moins élevé, en moyenne.

redistribution *verticale*, et, pour un coût économique⁸² donné, parmi les plus efficaces au regard d'un objectif de redistribution *verticale*.

Mais si celles-ci sont, en définitive, en majeure partie captées par les propriétaires, selon des modalités voisines de celles décrites à propos des taxes foncières, alors que les propriétaires disposent, en moyenne, de revenus plus élevés que le reste des ménages, la *première analyse* doit être largement remise en cause.

Au début des années 1990, les aides au logement ont été substantiellement réformées, renforcées et étendues à des publics qui n'y avaient auparavant pas droit, ou pas dans les mêmes conditions. L'impact de ces changements a fait l'objet d'une étude économique⁸³ dont les résultats font apparaître qu'entre 50 % et 80 % des allocations logement perçues par les ayants droit ont été absorbées par des augmentations de leurs loyers, la hausse de la demande ainsi solvabilisée s'étant heurtée à l'inélasticité de l'offre de logement, entraînant ainsi une hausse des loyers.

Le chapitre I de la Partie II du rapport rend compte des résultats obtenus en prenant différentes hypothèses au regard de l'incidence de ces prestations⁸⁴.

Le cas des allocations logement met en évidence le fait que l'identification du bénéficiaire ultime de la prestation dépend de façon déterminante des valeurs comparées de l'élasticité de l'offre et de la demande de biens locatifs. Ces valeurs constituent également un paramètre essentiel lorsque l'on examine l'incidence des prélèvements et impôts auxquels sont assujetties les entreprises (ou que ces dernières collectent), ce qui est susceptible d'avoir un impact beaucoup plus important compte tenu des montants concernés.

⁸² Coût budgétaire ou dépense fiscale.

⁸³ G. Fack, 2005, « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique* n°381-382. Voir également A. Lafferère et D. Le Blanc, 2002 : « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique*, n°351.

⁸⁴ Deux hypothèses sont testées : soit l'absence d'incidence (ou de report), soit une répartition des allocations à hauteur de 30% en faveur des allocataires-locataires et un report à hauteur de 70% en faveur des propriétaires bailleurs.

D - Les causes essentielles des cas d'incidence concernant des prestations

Si l'identification du bénéficiaire réel des allocations logement se pose, c'est parce que ce dispositif présente deux caractéristiques : il s'agit, d'une part, de prestations en espèce, et non en nature ; il s'agit, d'autre part, de prestations dont l'octroi est subordonné à la réalisation d'un échange économique entre les deux parties. Cet échange leur est profitable, et leur intérêt conjoint est de récupérer ladite prestation, laquelle sera, en définitive, partagée entre eux.

Dans le cas des prestations en nature, la question de l'incidence ne se pose *en principe* pas : le bénéficiaire ultime est celui qui consomme ladite prestation, comme c'est le cas en matière de soins hospitaliers ou en ville⁸⁵. S'agissant de prestations en espèce, mais dont l'octroi n'est pas subordonné à l'acquisition d'un bien ou d'un service particulier, la question de l'incidence ne se pose pas davantage, car étant libre d'emploi, la prestation ne peut être captée, et demeure entièrement au bénéfice de celui à qui elle est attribuée.

C'est une des raisons pour laquelle l'analyse économique estime préférable que les prestations sociales demeurent libres d'emploi⁸⁶.

E - L'extension de l'incidence aux réductions d'impôts ou « niches fiscales »

Lorsque l'attribution d'une réduction d'impôt est conditionnée à la réalisation d'un échange économique, se pose de la même façon la question de l'identification du bénéficiaire réel de ladite réduction. Celle-ci sera partagée entre les deux parties prenant part à l'échange, et, en partie, voire en totalité, captée par le cédant, c'est-à-dire le producteur du bien ou du service dont l'acquisition conditionne l'octroi de l'avantage fiscal.

⁸⁵ Toutefois, dans le cas de prestations en nature, des effets de second ordre peuvent apparaître. Si un service est fourni gratuitement, il sera davantage demandé et consommé et les producteurs dudit service pourront éventuellement obtenir des rémunérations et des profits plus importants si ce marché n'est pas concurrentiel.

⁸⁶ Indépendamment du fait que l'incidence conduit à une captation au moins partielle des prestations par un tiers lorsque son attribution est liée à la réalisation d'une transaction, l'autre motif est que, pour un même montant budgétaire, une allocation libre d'emploi augmente mécaniquement le bien être des bénéficiaires.

Ceci explique pourquoi la demande de dispositions dérogatoires sous forme de réduction d'impôts provient rarement des contribuables, consommateurs desdits services ou biens, mais le plus souvent des producteurs de ces derniers. En effet, les intérêts des contribuables sont dispersés et le coût d'une disposition particulière, financée par l'augmentation des prélèvements est à la fois diffus et faible pour chacun d'entre eux. Mais les intérêts des producteurs sont plus concentrés, et une disposition particulière, dont le coût par contribuable est faible, peut se traduire par des revenus et des bénéfices conséquents, même s'ils ne parviennent à capter qu'une partie de la réduction d'impôt.

Ainsi, en matière immobilière, de nombreuses dispositions fiscales accordent des réductions d'impôt à ceux qui acquièrent des biens immobiliers neufs au point que la quasi-totalité des constructions neuves destinées à la location bénéficient d'un avantage fiscal⁸⁷. En *première analyse*, ces réductions d'impôts, à caractère *régressif*, bénéficient aux contribuables qui obtiennent la réduction d'impôts. Mais cet avantage fiscal, qui constitue souvent le principal argument de vente, est, en partie au moins, incorporé au prix de vente du bien, de sorte que le bénéficiaire réel de la réduction fiscale est également, sinon principalement, le promoteur du programme immobilier.

Un autre exemple est celui des réductions d'impôts ou de cotisations patronales accordées aux ménages qui emploient des salariés à domicile. Juridiquement, elles sont attribuées aux employeurs, ce qui leur confère *a priori* un caractère *régressif*. Mais elles bénéficient en réalité aux deux parties. Seule une analyse approfondie permettrait d'en répartir le bénéfice et d'en déterminer ainsi le caractère plus ou moins *dégressif*.

Outre leurs effets redistributifs généralement *dégressifs* et la perte importante de recettes fiscales qu'elles induisent, les réductions d'impôts au titre de l'IR (ou de l'ISF) conditionnées à la réalisation d'une transaction économique risquent également d'entraîner une mauvaise allocation du capital, préjudiciable à l'efficacité économique⁸⁸.

⁸⁷ En revanche, les constructions édifiées sans le recours à un promoteur n'en bénéficient pas.

⁸⁸ Elles peuvent parfois être justifiées économiquement par la présence d'externalités positives. Mais les effets de ces dispositifs ne font que rarement l'objet d'évaluations indépendantes *ex ante*, ni *ex post*, tandis que sont presque systématiquement allégués des effets positifs consistant à avancer qu'elles permettraient de créer de l'activité économique et des emplois, dans tel ou tel secteur, sans que ne soit effectuée une comparaison avec d'autres utilisations de ces ressources.

III - L'analyse des prélèvements au regard de l'incidence fiscale

A - L'analyse économique de la fiscalité met en évidence le rôle des élasticités⁸⁹

L'analyse de l'incidence fiscale souligne que la partie prenante à une transaction (acheteur ou vendeur) sur laquelle repose la majeure partie du poids de la fiscalité appliquée au bien ou service n'est pas celle qui est réglementairement astreinte à régler le prélèvement, mais, *en définitive*, celle dont l'offre ou la demande (selon qu'il s'agisse des offreurs ou des acquéreurs) est la moins élastique au prix, c'est-à-dire la moins sensible aux variations de celui-ci.

Mais, même lorsqu'une partie de la taxation pèse, plus ou moins durablement sur les entreprises, les effets de second ordre conduisent *en définitive* à ce que la totalité des prélèvements soit supportée par les ménages, soit en tant que consommateurs, soit en tant que salariés, soit en tant que détenteurs de capitaux.

L'annexe n° 1 détaille et rend compte de ces développements.

L'incidence fiscale traduit l'effet de la mise en place, ou de la modification, d'un impôt sur le système de prix, ou sur la distribution des revenus initiaux. Ne pas tenir compte des possibilités de report de charge, de la part des personnes - physiques ou morales - qui acquittent un prélèvement, peut ainsi conduire à une analyse imparfaite, voire faussée, de la redistribution opérée par le système socio-fiscal.

Les connaissances actuelles, telles qu'elles apparaissent dans la littérature économique⁹⁰, sont souvent insuffisantes pour déterminer avec précision quels reports de charges fiscales ont lieu consécutivement à l'introduction, ou à la modification, de la plupart des prélèvements et transferts. Néanmoins, trois cas ont fait l'objet d'études plus approfondies dont les résultats paraissent pouvoir être pris en compte.

⁸⁹ L'élasticité-prix est une mesure de la sensibilité de l'offre ou de la demande d'un facteur à la variation de son prix. Ce facteur peut être un bien, ou un service, ou encore un facteur de production comme le travail et le capital. D'autres élasticités peuvent être mesurées. Ainsi, l'élasticité-revenu mesure la sensibilité de ce facteur à une variation du revenu. Sauf mention contraire, l'élasticité mentionnée dans le présent rapport désigne l'élasticité à une variation du prix.

⁹⁰ L'article de synthèse rédigé par D. Fullerton et G. Metcalf dans le *Handbook of Public Economics*, « Tax incidence » (2002) fait le point sur les connaissances accumulées par la littérature théorique et empirique.

B - La question de l'imputation des charges sociales

1 - Sur quels ménages pèsent en définitive les cotisations sociales ?

Les mécanismes d'incidence fiscale s'appliquent également aux marchés des facteurs de production, en particulier aux marchés du travail, ou du capital.

Ainsi, une hausse des cotisations sociales patronales pourra, dans certains cas, à moyen terme, être répercutée sur les salaires nets des employés, de sorte que ce sont les salariés, et non les employeurs, qui supportent la charge de l'augmentation des cotisations.

Concernant ces prélèvements⁹¹, l'analyse apparaît être la suivante : à long terme, l'ensemble des cotisations sociales (« salariales » et « patronales »), sont déduites du coût total du travail et pèsent en intégralité sur les salariés. La demande de travail, émanant des employeurs, serait relativement élastique au coût du travail, en particulier au sein des entreprises exposées à la concurrence internationale, tandis que l'offre, émanant des ménages, serait très peu élastique au salaire net⁹². Compte tenu de la valeur de ces élasticités, l'essentiel des cotisations sociales serait, en définitive, supporté par les salariés.

Toutefois, aucune preuve empirique directe de l'incidence exacte des cotisations sociales n'a été apportée, bien qu'un certain nombre d'éléments confortent cette analyse.

Sur le plan macroéconomique, la stabilité du partage de la valeur ajoutée sur longue période viendrait à l'appui de cette thèse. Depuis le milieu des années 1970, les cotisations sociales patronales ont globalement augmenté. Si les entreprises avaient effectivement supporté ces augmentations de cotisations, on aurait dû constater une déformation progressive du partage de la valeur ajoutée en faveur du travail, et au détriment du capital. Dans ce cas, en effet, la hausse des cotisations aurait

⁹¹ Les prélèvements assis sur le salaire ne se limitent pas, en France, aux seules cotisations sociales : ils incluent aussi les taxes sur les salaires et les contributions sociales (CSG et CRDS), ces dernières étant également assises sur d'autres types de revenus.

⁹² Il est possible qu'elle le soit d'autant moins que les cotisations versées sont « contributives ». Dans ce cas, il est possible que les employés perçoivent la hausse des cotisations salariées comme, au moins en partie, une substitution entre salaire immédiat (salaire net) et salaire différé (prestations futures), et non comme une perte de salaire net : si tel était le cas, la baisse de l'offre de travail serait d'autant plus limitée.

augmenté le coût du travail, et ainsi amputé les marges des entreprises d'autant.

Or, sur longue période, on n'observe pas de diminution de la part du capital dans la valeur ajoutée, même si cette part s'est écartée de son niveau moyen durant d'assez longues périodes. Cette stabilité sur le long terme, que l'on constate également en France sur la période allant de 1990 à 2007⁹³, a une implication forte : si la part des salaires (cotisations incluses) dans la valeur ajoutée n'a pas augmenté, c'est que les hausses de cotisations sociales ont été, en définitive, supportées par les salariés.

Sur le plan microéconomique, la thèse selon laquelle l'incidence fiscale des cotisations sociales pèserait quasi-exclusivement sur les salariés a été peu testée. La suppression des cotisations sociales qui eut lieu au Chili, au moment de la privatisation de la sécurité sociale en 1981, va cependant dans ce sens⁹⁴ : l'intégralité de cette suppression aurait été reportée sur les salariés, qui ont vu leurs salaires nets augmenter du même montant que la taxe qui venait d'être supprimée.

Pendant, cette analyse n'est valable qu'à long terme. A court terme, compte tenu des caractéristiques du contexte institutionnel français (cotisations sociales exprimées en pourcentage du salaire brut), le relèvement du taux des cotisations patronales ne se traduit pas, à court terme, par une diminution du salaire net qui imposerait de réduire le salaire brut. Ce dernier est en effet celui qui est fixé par les contrats de travail. À long terme cependant, l'augmentation des cotisations patronales est progressivement transférée sur les salariés par le biais d'un ralentissement de la progression des salaires, ce qui rétablit le partage de long terme de la valeur ajoutée, avec des effets différenciés, notamment selon le caractère plus ou moins concurrentiel des secteurs (*Cf. Encadré n°4 ci dessous*). Lorsque l'on analyse l'évolution de la progressivité des prélèvements obligatoires sur une période de vingt ans, comme c'est le cas dans le chapitre 1 de la partie II du rapport, il apparaît justifié de considérer que ce sont les salariés qui supportent essentiellement le poids des cotisations sociales, qu'elles soient « patronales » ou « salariales », surtout lorsque les modifications concernant ces cotisations sont anciennes, et que cette période a été marquée par une grande stabilité de la part des salaires dans la valeur ajoutée.

⁹³ Cette stabilité sur la période 1990-2007 est notamment mise en évidence dans le rapport de la mission présidée par le directeur général de l'INSEE : « Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France », mai 2009.

⁹⁴ J. Gruber, "The incidence of payroll taxation: Evidence for Chile" *Journal of Labor Economics*, vol. 15, n°. 3, pp. 72-101, 1997.

Cependant, cette analyse n'est pas nécessairement pertinente pour les salariés rémunérés au niveau du salaire minimum, pour lesquels une augmentation des cotisations employeurs ne peut pas être répercutée sur le salaire. En revanche, celle-ci peut avoir des effets en termes d'emplois perdus, affectant de ce fait certains ménages appartenant aux premiers déciles de niveau de vie, dont l'un des membres pourrait être involontairement privé d'emploi au lieu d'occuper un emploi à bas salaire.

2 - Compte tenu des montants en jeu, l'imputation des exonérations de charges est très importante

La problématique de l'incidence fiscale des exonérations de charges est particulièrement importante en raison des montants en jeu : plus de 32 Md€ par an⁹⁵. A quels ménages doivent-elles être imputées, en définitive ?

Si l'on suit le raisonnement présenté au paragraphe précédent, elles devraient être imputées essentiellement sur les revenus des salariés concernés, quand bien même ces exonérations n'ont jamais eu pour objet d'augmenter leurs revenus, hormis la dernière mesure prise en 2007 concernant les heures supplémentaires⁹⁶. L'analyse économique des effets de ces exonérations nécessite cependant de construire plusieurs scénarios.

Encadré n° 4 : les effets des exonérations de charges patronales sur les bas salaires

Une étude de la Dares⁹⁷ met en évidence les différents effets des allègements sur les salaires des travailleurs peu rémunérés. D'un côté, le coût moyen du travail est réduit et le surplus ainsi dégagé par les entreprises peut éventuellement être en partie utilisé pour augmenter certains salaires. D'un autre côté, le coût marginal du travail augmente, en raison de la dégressivité des allègements, ce qui renchérit d'autant le coût d'une augmentation donnée du salaire net. L'étude indique que l'effet négatif de la progressivité du coût marginal sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires l'emporte, confortant ainsi l'hypothèse de l'existence d'une « trappe à bas salaires » liée à ces allègements de cotisations sociales. Mais cette question est débattue, ce d'autant plus que l'évolution du Smic a été dynamique durant cette période. Les allègements de cotisations sur les bas salaires ont ainsi pu limiter en partie l'effet négatif sur l'emploi des hausses du salaire minimum.

⁹⁵ Le PLFSS 2010 (annexe V) chiffre à 22,8 Md€ en 2008 le coût des allègements généraux, à 3 Md€ celui concernant les heures supplémentaires et à 7,1 Md€ celui des allègements ciblés, soit au total 32,7 Md€. Pour 2009, le coût est estimé à 32,1 Md€.

⁹⁶ Les objectifs étaient de diminuer le coût du travail en 1993, de compenser le coût de la réduction du temps de travail en 1997, de compenser le coût de l'harmonisation des Smic en 2002, de développer les heures supplémentaires en 2007.

⁹⁷ B. Lhommeau et V. Rémy, « Les politiques d'allègements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ? », *Économie et Statistique*, n°429-430, août 2010.

Par ailleurs, une partie des allègements de cotisations a pu se traduire à court terme, par un « effet d'aubaine », certaines entreprises profitant de cette baisse pour augmenter leurs profits : une partie des baisses de cotisations a ainsi pu bénéficier à court terme aux actionnaires. À moyen terme toutefois, s'agissant en tout cas des entreprises opérant sur un marché concurrentiel, la pression concurrentielle tend à faire baisser les prix jusqu'à restauration des marges initiales.

Jusqu'en 2006, au-delà de leurs objectifs divergents, les mesures d'exonération de cotisations sociales ont eu en commun de viser à créer, ou maintenir des emplois. Les évaluations disponibles, empiriques comme théoriques, s'accordent sur l'existence d'un effet incontestablement positif sur l'emploi, mais non sur son ampleur⁹⁸

Au total, les mesures d'allègements de cotisations ont eu des effets complexes, de cinq ordres :

- des créations (et conservations) d'emplois, en particulier non qualifiés, qui ont bénéficié à des personnes qui auraient été privées d'emploi en l'absence d'allègements. De ce fait, elles auraient appartenu le plus souvent aux déciles de niveau de vie les plus bas ;
- un effet positif sur le salaire des personnes payées au SMIC, ou au voisinage de ce dernier, car ces exonérations ont permis une augmentation significative du SMIC⁹⁹ tout en limitant son impact sur le coût total du travail ;
- un effet ambigu et incertain sur le salaire des personnes rémunérées à un niveau situé au dessus du précédent en raison du caractère dégressif des allègements ;
- un effet probable d'augmentation des profits pour les entreprises employant des salariés peu rémunérés et opérant dans un secteur peu concurrentiel : cette hausse bénéficierait ainsi aux propriétaires des entreprises, lesquels appartiennent le plus souvent aux déciles de niveau de vie les plus élevés ;
- un effet probable de baisse des prix de vente des produits fabriqués par des entreprises de secteurs concurrentiels ayant recours à des salariés peu rémunérés : cette baisse bénéficie aux consommateurs de ces produits, *a priori* assez également répartis dans l'échelle des niveaux de vie. La diffusion de cette baisse des prix dans l'économie vient renforcer dans un deuxième temps l'effet favorable à l'emploi de ces mesures.

⁹⁸ Pour une synthèse de l'ensemble des travaux publiés jusqu'en 2006, voir V. Rémy, "Les politiques d'allègements de cotisations sociales employeurs?" *Travail et emploi*, vol. 105, p. 69, 2006. La « première vague » d'allègements (mesures « Balladur », puis « Juppé » a fait l'objet de nombreuses études empiriques qui sont mentionnées dans le rapport du CPO « Entreprises et niches fiscales et sociales » (octobre 2010). Ces études, qui reposent sur des méthodologies très différentes, estiment de 100 000 à 490 000 le nombre d'emplois créés ou maintenus par ces mesures. A la suite de ces dernières, une « revue » conduite par la Direction générale du Trésor et la DARES en 2008 conclut à une estimation centrale de 300 000 emplois créés ou maintenus par cette première vague d'allègements de cotisations sociales. Rapporté au coût direct de ces exonérations, le coût par emploi s'élèverait à 20 K€ par emploi, soit 27 K€ en valeur actualisé.

⁹⁹ Le SMIC est d'un montant plus élevé en France que dans la plupart des pays dont le niveau de vie est comparable. Il représente également une plus forte fraction du salaire médian.

Dans le premier scénario de l'analyse de l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal figurant dans le chapitre 1 de la Partie II du rapport, la charge des cotisations sociales, salariales et patronales, (comme celle de l'ensemble des autres prélèvements annexes considérés) est attribuée intégralement aux ménages comprenant les salariés qui perçoivent la rémunération sur laquelle elles sont calculées.

Ainsi, implicitement, lorsque l'on compare les prélèvements obligatoires qui pèsent sur un ménage appartenant à un décile donné de niveau de vie en 1990 (avant les mesures d'exonérations) et en 2009, il est supposé que les exonérations de cotisations sociales ont bénéficié en intégralité à un ménage appartenant au même décile de niveau de vie. Il ne s'agit pas pour autant nécessairement du même ménage, d'autant que l'effet de ces exonérations est sans doute davantage de créer, ou maintenir, des emplois que de permettre d'augmenter le revenu du salarié dont les cotisations patronales ont diminué.

Or, les effets de ces exonérations sont plus complexes, surtout à court terme : si on peut considérer qu'ils bénéficient pour partie aux ménages comprenant un ou des salariés peu rémunérés (essentiellement du fait de l'« effet emploi »), il est également probable que d'autres ménages en bénéficient, *via* des baisses de prix que peut permettre la baisse du coût du travail des entreprises, ou *via* des hausses de revenus du patrimoine des ménages propriétaires des entreprises ayant été concernées par ces exonérations. En conséquence, trois autres scénarios répartissent le bénéfice de ces exonérations de cotisations entre les différents ménages, selon différentes hypothèses. Ces hypothèses, qui visent à évaluer les effets sur les ménages de ces exonérations de charges patronales, sont arbitraires. Elles permettent cependant d'en évaluer les effets possibles, et attestent de l'étendue de l'incertitude qui pèse sur les résultats obtenus dans le cadre du premier scénario.

C - L'incidence de la TVA et des autres impôts indirects

Dans le cadre des impôts indirects, assis sur la consommation des ménages, la principale question d'incidence fiscale est la suivante : la taxe est-elle supportée par les consommateurs, sous forme de hausse des prix d'achat, toutes charges comprises, ou par les producteurs, sous forme d'une baisse des prix de vente, hors taxes ?

En théorie, sur des marchés parfaitement concurrentiels, l'élasticité de l'offre à long terme est infinie¹⁰⁰. En conséquence, sur ces marchés, l'intégralité d'une variation de la TVA (ou d'un impôt indirect sur la consommation) est, à long terme, répercutée sur les consommateurs. Ce n'est toutefois pas forcément le cas sur des marchés plus faiblement concurrentiels¹⁰¹.

Les études empiriques apportent un éclairage complémentaire. Par nature, ces études ne peuvent apprécier que les effets d'incidence fiscale à court ou moyen terme, et il n'est par conséquent pas surprenant que nombre d'entre elles fassent apparaître un report incomplet sur les consommateurs d'une variation d'une taxe indirecte.

Encadré n° 5 : Les effets de la hausse de la TVA en Allemagne

S'agissant de la hausse de 3 points (de 16 % à 19 %) du taux normal de TVA au 1^{er} janvier 2007 en Allemagne, il a été constaté que dans les trois mois qui ont suivi, la hausse des prix à la consommation a été très limitée. Toutefois, cette hausse avait été annoncée plus d'un an avant son entrée en vigueur, de sorte que certaines entreprises ont ainsi pu augmenter leurs prix de manière anticipée, rendant complexe l'exercice de démêler inflation sous-jacente normale et inflation causée par la hausse de la TVA. Une analyse du Fonds monétaire international¹⁰² conclut cependant que 73% de la hausse de TVA de 3 points aurait été transférée, à court terme, aux consommateurs sous forme de hausse des prix (dont près de la moitié de manière anticipée).

S'agissant de la France, plusieurs études¹⁰³ ont analysé l'effet sur les prix des modifications de la TVA depuis 20 ans, tant à propos de la hausse du taux normal de TVA, passé de 18,6 % à 20,6 % le 1^{er} août 1995, puis à sa baisse de 20,6 % à 19,6 % le 1^{er} avril 2000, qu'à propos de l'impact de deux baisses importantes de la TVA en France : la première, intervenue le 1^{er} septembre 1987, a réduit le taux de TVA sur les automobiles de 33,33% (ancien *taux de luxe*) à 18,6% (valeur du taux normal à cette date) ; la deuxième, intervenue le 1^{er} septembre 1999, a

¹⁰⁰ Ce résultat théorique repose, outre l'hypothèse de marchés concurrentiels, sur une hypothèse technique de rendements d'échelle constants.

¹⁰¹ Il peut y avoir sous compensation ou sur compensation selon les cas.

¹⁰² A. Carare et S. Danninger (2008), "Inflation smoothing and the modest effect of VAT in Germany", IMF Working Paper No. 08/175.

¹⁰³ C. Carbonnier : "Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987-1999" *Journal of Public Economics*, vol. 91, n° 5, p. 1219-1229, 2007 ; "Différence des ajustements de prix à des hausses ou baisses des taux de la TVA: un examen empirique à partir des réformes françaises de 1995 et 2000," *Économie et statistique*, vol. 413, n°. 1, p. 3-20, 2008. L'auteur a également publié, en 2007, une évaluation *ex ante* de l'effet de la baisse de la TVA dans la restauration : "À qui profiterait une baisse de la TVA dans la restauration ?" *Regards croisés sur l'économie*, n°. 1, p. 145-150.

réduit le taux de TVA sur les travaux et réparations immobilières de 20,6% (valeur du taux normal à cette date) à 5,5% (valeur du taux réduit).

Dans le premier cas, quatre mois après la baisse de la TVA, 77 % de la celle-ci aurait été répercutée, sous forme de baisse des prix, sur les consommateurs dans le secteur (très concurrentiel) des travaux et réparations immobilières. Dans le secteur de l'automobile, 57 % de la baisse de la TVA a été répercutée dans le même laps de temps.

Lorsque la répercussion d'une hausse de la taxation sur les prix n'est pas complète, que l'horizon temporel ne soit pas suffisant pour le constater où que les marchés ne soient pas suffisamment concurrentiels, interviennent alors les questions de second ordre concernant la répartition de cette charge résiduelle (*Cf. Annexe n° 1*).

L'hypothèse retenue dans le chapitre 1 de la Partie II du rapport est celle d'un report intégral des taxes indirectes (et donc de leurs variations) sur les ménages, en fonction de leur consommation respective telle que résultant de l'enquête « budget des familles conduite tous les cinq ans par l'INSEE, en l'espèce, celle de 2006.

D - L'incidence de l'impôt sur les sociétés

Depuis une cinquantaine d'années, les analyses de l'incidence de l'IS ont connu un développement important. Dans les premiers travaux sur le sujet¹⁰⁴, le poids de l'IS était économiquement supporté par l'ensemble des ménages détenteurs de capitaux, en proportion des revenus qu'ils perçoivent de leur capital, que ce dernier soit investi, ou non, dans des sociétés¹⁰⁵. Une récente synthèse de la littérature¹⁰⁶ sur l'incidence fiscale de l'IS suggère que les connaissances actuelles paraissent insuffisantes pour répartir de façon sûre le poids de cet impôt entre les différents ménages détenteurs de patrimoine.

¹⁰⁴ Harberger (1962).

¹⁰⁵ La raison pour laquelle les détenteurs de capitaux supportent une partie de la charge de l'IS même s'ils n'ont pas apporté de capitaux à l'entreprise résulte du fait que le fonctionnement concurrentiel des marchés de capitaux conduit à égaliser le rendement net d'impôt du capital (pour un niveau de risque donné). Par suite, la baisse du rendement net du capital investi en actions induite par l'IS provoque une réallocation du capital investi dans les autres classes d'actifs, par exemple dans les placements obligataires, ou dans l'immobilier, ce qui fait à son tour baisser le rendement de ces classes d'actifs. Au final, l'IS est supporté par tous les détenteurs de capitaux, dans des proportions variables. Il constitue donc, économiquement, une forme particulière d'impôt général sur le patrimoine.

¹⁰⁶ Auerbach, A. 2005. "Who bears the corporate tax? A review of what we know". Working Paper No. 11686. Cambridge, MA: NBER.

L'hypothèse consistant à imputer le poids de l'IS au *prorata* des revenus du capital perçus par les différents ménages n'a pas été retenue dans le rapport. L'IS a donc été exclu du champ de l'analyse conduite dans ce rapport¹⁰⁷.

Mais les analyses de l'incidence de l'IS soulèvent la question de l'abattement de 40% concernant les dividendes reçus par un contribuable au titre de l'IR. Cet abattement n'est la contrepartie d'aucune charge directe réelle pour le redevable recevant des dividendes.

Si la charge de l'IS reposait *en définitive* intégralement sur les actionnaires, un abattement (d'un quantum à déterminer) pourrait être justifié par le souci d'éviter une double taxation des revenus¹⁰⁸ en question. Mais, l'analyse économique fait apparaître que les actionnaires ne sont pas les seuls à supporter en définitive la charge de cet impôt. Elle indique en effet que cette charge est également supportée par les autres apporteurs de capitaux de l'entreprise et, plus généralement, par tous les détenteurs de capitaux, même extérieurs à l'entreprise.

Par ailleurs, le quantum de l'abattement correspond au taux facial de l'IS. Or, le taux effectif de l'IS est généralement très inférieur à ce taux facial et il est par ailleurs décroissant avec la taille de l'entreprise¹⁰⁹. L'avoir fiscal, qui a été remplacé par cet abattement présentait, par rapport à ce dernier, la caractéristique de ne pouvoir bénéficier au redevable qu'à hauteur du précompte qui était effectivement acquitté par l'entreprise soumise à l'IS. Tel n'est plus le cas.

Compte tenu de la très forte concentration de la distribution des actions, supérieure à celle des actifs financiers en général, elle-même supérieure à celle du patrimoine des ménages, elle-même très supérieure à celles des revenus, cet abattement a un fort effet dégressif qui limite la progressivité de l'IR.

*

Les développements précédents soulignent la difficulté de répartir la totalité des prélèvements obligatoires sur les ménages qui les supportent effectivement.

¹⁰⁷ De même que la taxe professionnelle et divers autres prélèvements de moindre ampleur auxquels sont assujetties les entreprises.

¹⁰⁸ C'était également la justification qui était avancée lorsqu' existait l' avoir fiscal, créé en 1965 et qui a été supprimé depuis lorsque la CJCE a jugé qu'il devait également être remboursé aux non résidents.

¹⁰⁹ Conseil des prélèvements obligatoires, « Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée », octobre 2009.

Ils soulignent également que les prélèvements auxquels sont assujettis les entreprises, quand bien même ils sont, en définitive, nécessairement répercutés en intégralité sur les ménages, ont des effets redistributifs opaques, variables dans le temps et selon les secteurs, et qu'ils ne peuvent, de ce fait, constituer un instrument efficace de redistribution.

Chapitre IV

Efficacité et équité

I - Les objectifs de la politique fiscale peuvent fréquemment être divergents

On assigne traditionnellement à la politique fiscale trois objectifs principaux : un objectif de *rendement fiscal* en premier lieu, permettant de financer les dépenses publiques, un objectif d'*efficacité économique* consistant à internaliser les externalités¹¹⁰ qui ne sont pas prises en compte par le fonctionnement habituel des marchés, ou à corriger certaines imperfections de ces derniers¹¹¹, mais consistant, en leur absence, à éviter de distordre les choix économiques des agents en recherchant au contraire la *neutralité* de l'impôt ; enfin un objectif de *redistribution* qui peut prendre différentes dimensions (*verticale*, *horizontale* ou *autres*) et qui relève de choix politiques.

¹¹⁰ Une externalité existe quand le gain ou le coût perçu d'un bien ou d'un service diffère du gain ou du coût pour la société. Par exemple, un individu effectuant un trajet en voiture ne perçoit pas la totalité du coût social de ce trajet, en particulier l'encombrement du trafic et la pollution provoqués. La taxation peut dans ce cas agir pour rapprocher le coût perçu du coût social.

¹¹¹ Lorsqu'un marché est peu concurrentiel, par exemple dans le cas de marchés monopolistiques ou oligopolistiques, son fonctionnement conduit à des résultats non optimaux, en particulier un niveau de production plus faible et des profits allant au-delà de la rémunération normale des facteurs de production. L'intervention publique peut alors prendre la forme de dispositions réglementaires de façon à renforcer le caractère concurrentiel de ces marchés, mais également celle d'une taxation des surprofits réalisés.

Ces objectifs sont susceptibles d'être, ou non, contradictoires entre eux. L'objectif de redistribution peut donc entrer en conflit avec les deux autres objectifs de la politique fiscale, en particulier avec la recherche de l'efficacité économique.

Lorsque l'allocation des ressources par le marché est considérée comme satisfaisante, l'efficacité suppose de rechercher la neutralité fiscale afin de ne pas modifier les prix relatifs¹¹². Or, les prélèvements qui ne les modifient pas sont, en général, des prélèvements *forfaitaires*, c'est-à-dire, *dégressifs* par rapport au revenu¹¹³.

Cette tension entre l'objectif d'efficacité économique et l'objectif de redistribution au plan vertical constitue, depuis le début des années 70, un champ de plus en plus développé de l'analyse économique désigné sous l'appellation de théorie de la fiscalité optimale¹¹⁴ et dont l'objet est de déterminer la meilleure (ou la moins mauvaise) façon de concilier ces deux objectifs.

Les objectifs en matière de redistribution étant de nature politique, les résultats auxquels parvient l'analyse dépendent donc des préférences politiques exprimées par le décideur public, mais en partie seulement. Les développements concernant ces analyses figurent en *Annexe n°2*. Seuls figurent ci-après les principaux enseignements.

¹¹² Lorsque l'allocation des ressources n'est pas considérée comme économiquement optimale (ou politiquement souhaitable), la fiscalité est l'un des moyens utilisables d'y remédier, soit en surtaxant, soit en détaxant selon les cas de façon que les agents économiques modifient leurs comportements. Là encore, cette utilisation de la fiscalité à des fins d'efficacité économique peut être, soit convergente avec l'objectif de redistribution soit, au contraire, entrer en conflit avec ce dernier.

¹¹³ Les prélèvements forfaitaires ne sont pas les seuls à être considérés comme étant optimaux de ce point de vue. Les économistes ont, depuis Ricardo, régulièrement plaidé, sauf exceptions (par exemple les rentes issues d'innovations technologiques permettant de créer des incitations à la recherche), pour la taxation des *rentes* qui, du fait de l'inélasticité de l'offre, est sans conséquence sur le niveau de production. Dans ce cas, il n'y a pas d'inconvénient économique à une taxation à un niveau élevé, voire très élevé, de ces rentes. Une rente est le surplus de revenu lié à la fourniture d'un bien ou d'un service, en raison de la rareté de l'offre.

¹¹⁴ Une grande partie de cette théorie est exposée dans : Salanié, Bernard (2003), "The Economics of Taxation", MIT Press.

II - Concilier efficacité économique et redistribution

A - Des assiettes les plus larges possibles

Avant même les travaux sur la fiscalité optimale, l'analyse économique a depuis longtemps démontré, qu'à recettes fiscales données, il est souhaitable d'utiliser l'assiette la plus large possible pour pouvoir limiter les taux de taxation. Des taux moyens de taxation plus bas permettent en effet de limiter l'impact de la fiscalité sur les choix individuels, dans la mesure où les taux marginaux qui influent sur ces derniers seront également plus bas en moyenne, limitant ainsi les réactions comportementales (*Cf. Encadré n° 6 ci-dessous*) et donc les pertes d'efficacité.

Pourtant presque toutes les décisions intervenues en matière d'IR depuis deux décennies ont consisté au contraire à réduire l'assiette de cet impôt, la seule exception notable étant la suppression de l'abattement de 20% qui concernait, jusqu'en 2006, les revenus d'activité et de remplacement¹¹⁵.

La création de la CSG va dans le sens opposé : l'assiette de la CSG est beaucoup plus large que celle de l'IR, particulièrement en ce qui concerne les revenus du patrimoine.

B - Les taux marginaux d'imposition ne doivent pas dépasser 100%

Un taux marginal supérieur à 100 % signifie que chaque euro supplémentaire gagné par un individu donne lieu à un prélèvement de plus d'un euro. Cela est donc totalement dissuasif du point de vue de l'offre de travail.

Or, ce cas n'est pas seulement un cas théorique dès lors que sont pris en compte non seulement les impositions mais également les dépenses de transfert. En raison du fait que certaines prestations sont soumises à conditions de ressources, que le bénéficiaire les perd au-delà de ce seuil, du fait que d'autres dispositions de nature fiscale génèrent également des effets de seuil, il est possible que la variation du revenu disponible après impôts et transferts soit localement négative. Si cette plage est large, le risque est de confiner les individus concernés dans une

¹¹⁵ Suppression simultanément compensée par une baisse équivalente du barème.

« trappe à pauvreté ». Les calculs montrent (Cf. *Partie II, chapitre 2*) que ce risque existe. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle a été mis en place le RSA. Il n'est pas certain que celui-ci supprime tous ces risques.

C - Les trois paramètres déterminant les taux optimaux d'imposition

La forme optimale de la taxation dépend, d'une part des préférences sociales pour la redistribution, c'est-à-dire de la pondération que le décideur politique attache au revenu des différents individus, d'autre part de la réponse comportementale des agents économiques à la taxation (Cf. *Infra Encadré n° 6*), enfin de la forme de la distribution des revenus entre les différents individus. Les développements relatifs à la forme de la distribution des revenus figurent également dans l'*Annexe n° 2*.

Plus les préférences sociales expriment le souci du bien être de ceux disposant des revenus les plus faibles, plus le système socio-fiscal tendra à être progressif¹¹⁶.

Encadré n°6 : Les réactions comportementales à la taxation

La réaction comportementale peut prendre deux formes différentes :

Les effets sur l'offre de travail

Une baisse de l'offre de travail peut être consécutive à une baisse du salaire après impôts. L'élasticité d'offre de travail détermine l'ampleur de la perte d'efficacité économique suite à une augmentation des taux marginaux de taxation. En effet, pour un salaire brut donné, une hausse des impôts diminue le salaire après impôts, et par conséquent l'arbitrage travail-loisir (effet de substitution). Cependant, les individus peuvent chercher à compenser la perte de revenu consécutive à la taxation et donc, au contraire, augmenter leur offre de travail. Ces deux effets combinés déterminent la réponse des individus qui se mesure par l'élasticité de l'offre de travail. Les travaux visant à estimer cette élasticité concluent qu'une hausse de la taxation se traduit par une baisse de l'offre de travail¹¹⁷, bien que l'ampleur de cet effet diffère selon les études et les circonstances ;

Il est généralement considéré que l'élasticité de l'offre de travail est faible chez ceux qui travaillent, mais nettement plus importante chez ceux qui ne travaillent pas (tout en étant susceptibles de le faire) et que des taux marginaux élevés ont principalement

¹¹⁶ Les deux autres paramètres étant ici supposés donnés.

¹¹⁷ Un résumé des estimations de l'élasticité de l'offre de travail peut être trouvé dans : Blundell Richard et MaCurdy Thomas (1999), "Labour Supply: A Review and Alternative Approaches", in Ashenfelter O. et Card D., *Handbook of Labor Economics* (North-Holland).

pour effet de diminuer l'offre de travail par une moindre participation au marché du travail¹¹⁸ que par la diminution des efforts de ceux qui y participent¹¹⁹.

Plus l'élasticité de l'offre de travail est élevée, plus la perte d'efficacité économique à consentir pour obtenir un certain niveau de redistribution est importante, et il est donc plus efficace économiquement de soumettre aux taux marginaux les plus élevés ceux ayant la plus faible élasticité, afin de limiter cet effet désincitatif. Celle-ci n'est pas directement observable, mais les analyses tendent à montrer qu'elle est plus forte chez ceux qui ne participent pas au marché du travail (tout en étant susceptibles de le faire), notamment les conjoints dans les ménages ou seul un membre est actif. En effet, dans le cadre d'un foyer fiscal ou l'un des membres ne travaille pas, si l'impôt est prélevé obligatoirement au niveau du foyer fiscal, et non au près de chacun de ses membres (comme c'est le cas en France, contrairement à la plupart des pays) les revenus susceptibles d'être générés par le conjoint sont nécessairement taxés au taux marginal du foyer, c'est-à-dire à un taux plus élevé, et parfois très nettement plus élevé, que le taux auquel ils seraient taxés, si l'imposition était séparée.

L'optimisation fiscale et l'élasticité du revenu taxable

La deuxième forme de réaction comportementale à la taxation consiste dans la modification de l'assiette sur laquelle repose la taxation, par exemple en augmentant la part des revenus soumis à une taxation plus faible, en transformant en capital des revenus si celui-ci est soumis à une taxation plus faible, en augmentant certaines dépenses qui sont considérées comme déductibles, en tout ou en partie, en utilisant les autres dispositions qu'autorise la réglementation fiscale ; en d'autres termes, en optimisant l'assiette taxable afin de réduire le poids de la taxation ; éventuellement en délocalisant la base imposable en s'expatriant, ou en usant de fraudes. Les études disponibles tendant à montrer que les personnes disposant des plus hauts revenus ont une plus forte réaction comportementale de ce type, en raison du fait que l'économie à en attendre dépend du taux marginal d'imposition, plus élevé en l'espèce, et que l'optimisation fiscale présente des rendements d'échelle.

L'effet combiné de ces deux types de réactions comportementales peut être appréhendée par des mesures d'élasticité du revenu taxable qui capture ces deux effets¹²⁰.

Contrairement au premier type de réaction qui s'impose au décideur public, ce dernier n'est pas dépourvu d'influence pour limiter la seconde. En particulier si l'assiette d'un impôt est définie de sorte qu'elle offre de nombreux moyens de réduire celle-ci, plus les taux marginaux d'imposition seront élevés, plus ces moyens seront employés et une augmentation des taux se traduira principalement par davantage d'optimisation, sans progression des recettes fiscales. Si les possibilités d'optimisation fiscale sont substantielles et demeurent inchangées, une augmentation des taux du barème aura pour effet d'augmenter ces fuites et ne se traduira que par peu de recettes fiscales supplémentaires, mais davantage d'inefficacités économiques. Plus l'assiette est large, plus l'élasticité de la base taxable est faible.

¹¹⁸ Cf. Jaumotte, 2003 : « Les femmes sur le marché du travail : évidence empirique sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE ».

¹¹⁹ Ces conclusions sont fondées, en moyenne, mais les situations sont variables : l'élasticité de l'offre de travail des indépendants est probablement plus élevée que celle des salariés.

¹²⁰ Gruber, Jon et Saez, Emmanuel (2002), "The Elasticity of Taxable Incomes : Evidence and Implications", *Journal of Public Economics*, 84, pp. 1-32.

S'agissant de l'expatriation fiscale, la concurrence fiscale joue plutôt par référence à la différence de taux moyens d'imposition que par rapport à celles entre les taux marginaux, et concerne principalement ceux disposant des revenus, les plus élevés. Les rares études disponibles tendent à relativiser les conséquences qu'emportent quelques cas très médiatisés, en particulier de sportifs professionnels. Même s'agissant de footballeurs professionnels, les mesures d'élasticité du revenu taxable, qui constitue probablement la limite haute de celle-ci, ne sont pas considérables¹²¹.

D - Les conséquences pratiques

1 - Dans le bas de la distribution des revenus

L'existence de taux marginaux d'imposition élevés s'explique par l'existence de transferts dont le retrait, au fur et à mesure que le revenu progresse, conduit à ces taux élevés. Mais du fait de ces taux marginaux élevés - voire très élevés une fois pris en compte ces transferts - peut conduire à des arbitrages défavorables à l'efficacité économique concernant leur participation, les confinant dans des « trappes à pauvreté » ou à inactivité¹²². A plus long terme, les effets sur l'efficacité de l'économie peuvent consister en l'exclusion durable du marché du travail, déqualification, désocialisation, ...

En pratique, deux grands types de transferts assurent une redistribution en faveur du bas de la distribution des revenus :

- des revenus minimums garantis (minimum vieillesse, allocation pour adulte handicapé (AAH), RSA « socle » par exemple) ;
- des subventions aux bas salaires (Prime pour l'emploi, RSA « activité » pris isolément, allègements de cotisations sociales par exemple). Pour des salaires faibles, on augmente le revenu dans une certaine proportion, le transfert augmente même avec le revenu de l'individu. À partir d'un certain niveau de salaire, le transfert est éventuellement plafonné, puis il diminue progressivement.

Les deux composantes précédentes peuvent être combinées au sein d'un même dispositif (RSA englobant, c'est-à-dire « socle » et « activité », ou allocations logement par exemple). Il est constitué d'un revenu minimum garanti et d'une subvention aux bas salaires. Un

¹²¹ « Taxation and international mobility of Superstars : Evidence from the European Football market », E. Saez, H. Kleven et C. Landais. L'étude met également en évidence le fait que les choix de carrière des footballeurs dépendent en partie des taux d'imposition moyens dans chaque pays.

¹²² V. par exemple Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg, « Salaire Minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ? », Conseil d'Analyse Économique, 2008.

individu sans revenu bénéficie d'un transfert égal au revenu minimum garanti. Un individu touchant un revenu suffisamment faible perçoit un transfert tel que son revenu final corresponde au revenu minimum garanti augmenté d'une part de son revenu initial.

Chaque type de transfert présente certains avantages et certains inconvénients au regard des objectifs d'incitations économiques et de redistribution :

- le principal inconvénient des revenus minimums garantis est d'imposer des taux marginaux de 100 %, car ce type d'allocation est purement différentiel. Par conséquent, les incitations financières à l'emploi induites par ce système sont nulles, et il décourage donc l'offre de travail sur toute la zone de revenu où il existe. Néanmoins, ils peuvent se justifier pour des populations caractérisées par une offre de travail de toute façon faible, par exemple les retraités ou les personnes affectées d'un handicap les empêchant de travailler ;
- les subventions aux bas-salaires visent quant à elles à renforcer les incitations économiques à l'exercice d'un emploi pour les individus touchant de faibles salaires. Ainsi, cette subvention augmente le différentiel de revenu entre la situation d'inactivité et la situation d'activité. Ceci est dû au fait que le transfert augmente localement avec le revenu initial, ce qui correspond au cas d'un taux marginal d'imposition négatif. Or des taux marginaux négatifs ne sont pas compatibles avec une taxation optimale et sont par ailleurs coûteux pour les finances publiques. Toutefois en induisant une participation accrue au marché du travail, les subventions aux bas salaires pourraient éviter les effets néfastes à long terme décrits plus haut, contrebalançant ainsi les pertes d'efficacité de court terme liées à des taux marginaux négatifs.

À cet égard, la combinaison des deux dispositifs précédents, du type « RSA englobant », permet d'assurer un revenu minimum garanti, tout en limitant les problèmes d'incitation à l'emploi grâce à un mécanisme de subvention aux bas salaires.

À ce titre, ce mécanisme est également sujet au dilemme entre redistribution (un revenu minimum garanti important) et efficacité (un taux marginal faible). À budget constant, pour augmenter le revenu minimum garanti, il faudrait augmenter le taux marginal, en accélérant l'extinction de la prestation avec l'augmentation des revenus, ce qui conduirait par conséquent à une moindre incitation à l'emploi. Pour cette raison, il peut être justifié de conditionner les transferts à certaines caractéristiques. Par exemple, distinguer entre les transferts aux retraités

et ceux concernant les actifs du bas de la distribution des revenus permet d'augmenter le revenu minimum garanti pour les retraités, sans pour autant nuire aux incitations à l'emploi des actifs.

2 - Dans le haut de la distribution des revenus

La détermination des taux marginaux à appliquer au haut de la distribution dépend de deux effets opposés : d'une part, un effet potentiellement fort sur l'élasticité de leur revenu taxable¹²³, moins semble-t-il en raison d'une élasticité plus élevée de leur offre de travail, que de plus grandes possibilités d'optimisation, compte tenu, en particulier, du fait que la rentabilité de celles-ci est directement liée au taux marginal d'imposition, mais, d'autre part, un effet redistributif, et des pertes d'efficacité qui sont fonction du nombre de redevables concernés.

La diminution de la densité des redevables dans le haut de la distribution conduit à une augmentation des taux marginaux optimaux applicables à ces redevables. Or cette diminution a bien été constatée s'agissant de la partie supérieure de la distribution, puisque l'on observe une forte augmentation de la part des revenus de ceux appartenant au premier centile de celle-ci (*Cf. Chapitre 1 Contexte*).

Pourtant, l'évolution contemporaine, dans la plupart des pays, et également en France depuis le milieu des années 80, est, au contraire, marquée par une baisse de la progressivité de l'impôt sur le revenu, particulièrement en ce qui concerne ces redevables comme le montre, notamment, l'évolution du barème et les résultats de la modélisation qui figurent au premier chapitre de la Partie II. Cette évolution n'a donc pas eu pour effet de réduire l'augmentation des inégalités de revenus constatée, mais au contraire de la renforcer.

Ceci suggère que les deux autres paramètres déterminant les taux marginaux optimaux, à savoir l'élasticité du revenu taxable et les préférences du décideur politique ont pu varier durant cette période. Il est possible que l'élasticité du revenu taxable ait, en France, augmenté depuis vingt ans, notamment parce que les possibilités d'optimisation (niches fiscales) et la concurrence fiscale se sont accrues, mais la variation la plus importante a probablement été la modification des préférences du décideur politique, d'autant que ce dernier dispose de moyens propres à réduire l'élasticité du revenu imposable. Rien n'indique toutefois que le niveau de taxation antérieur de ces redevables fût alors optimal ou qu'il le soit devenu depuis.

¹²³ Voir notamment J. Gruber et E. Saez (2002), *Op Cit*.

DEUXIÈME PARTIE

Progressivité et redistributivité des prélèvements obligatoires et des transferts concernant les ménages, depuis 1990

Pour les raisons mentionnées dans la Partie I (*chapitre 2*), les prélèvements dits « contributifs », c'est-à-dire les cotisations obligatoires en matière de retraite et d'assurance chômage ne figurent pas dans le champ de l'analyse conduite lorsque la progressivité du système socio-fiscal est mesurée à un moment donné, en l'espèce en 2009, comme c'est le cas dans le chapitre 2 de la présente Partie.

En revanche, ces cotisations sont prises en compte lorsque l'analyse est conduite sur une période plus longue, comme c'est le cas dans le chapitre 1 de la présente Partie qui mesure l'évolution de la progressivité des prélèvements au cours de la période allant de 1990 à 2009.

Dans les deux cas cependant, les prestations en espèce dont bénéficient les ménages, dénommés *transferts*¹²⁴, ont été prises en compte dans l'analyse.

Outre le traitement différent des cotisations de retraite et d'assurance chômage, le champ d'analyse de chacun des deux chapitres de cette Partie diffère également sur quelques points ayant moins d'importance, tant du côté des prélèvements, que des dépenses de transfert prises en compte. Ces différences tiennent à des facteurs techniques car il a été nécessaire d'adapter les modèles de micro-simulation utilisés par l'INSEE et la Direction générale du Trésor pour pouvoir prendre en compte certains paramètres qui ne l'étaient pas jusqu'ici. Ces différences tiennent également au fait que certaines données ne sont pas disponibles pour l'année 1990, ou 1998, et que, quand bien même elles sont disponibles s'agissant de l'année 2009, elles n'ont pas été prises en compte dans l'analyse portant sur la période allant de 1990 à 2009 afin de conserver un champ identique sur toute la période. C'est notamment le cas de l'ISF¹²⁵.

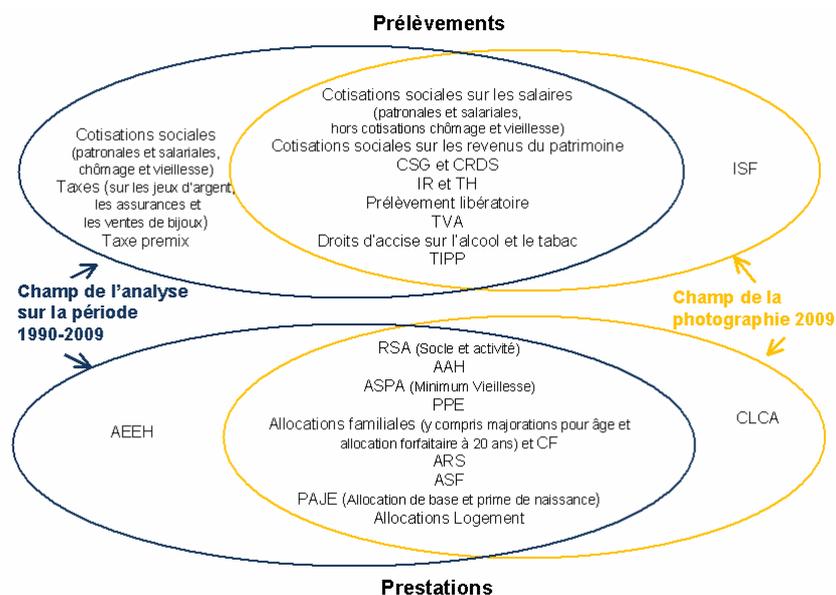
Les modèles de micro-simulation utilisés ont la même base commune (*Cf. Annexe n° 5*). Cependant, l'analyse conduite dans cette Partie de ce rapport ne permet pas de donner d'indication précise sur la charge fiscale des ménages appartenant aux centiles du dernier décile de la répartition des revenus. En effet, l'échantillon de ménages représentatifs mis à disposition de l'INSEE et de la direction générale du Trésor est trop réduit pour pouvoir être utilisé de façon sûre au-delà du décile. Enfin, cet échantillon ne contient aucune donnée sur le patrimoine

¹²⁴ Les transferts en nature ne sont pas pris en compte dans le champ de l'analyse.

¹²⁵ En revanche, l'ISF a été pris en compte dans l'analyse conduite sur l'année 2009 conduite dans le chapitre 2 de la présente Partie.

des ménages, de sorte qu'il n'est pas possible d'intégrer à l'analyse conduite sur la période 1990-2009, ni les taxes foncières, ni l'ISF¹²⁶.

Les différences de champ entre l'analyse conduite dans les deux chapitres de cette Partie sont résumées par le schéma suivant :



Il est possible de retenir des champs différents et les analyses conduites indiquent en particulier que les mesures de l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal sont fortement dépendantes du champ retenu. La liste des prélèvements et transferts pris en compte dans les deux études figure en *Annexe n° 4*.

¹²⁶ Il a néanmoins été possible d'intégrer l'ISF dans le champ de l'étude conduite sur l'année 2009.

Chapitre I

L'évolution de la progressivité des prélèvements obligatoires et des transferts concernant les ménages depuis 1990

L'analyse consiste à comparer le système socio-fiscal en France à trois dates, en 1990, 1998 et 2009, en se limitant aux prélèvements acquittés directement ou indirectement par les ménages¹²⁷ (*Annexe n°4*) pour la description détaillée du champ retenu) ainsi que des transferts en espèce dont ils bénéficient, selon les règles d'imputation qui ont été précisées dans la première partie du rapport.

L'évolution du caractère plus ou moins *progressif* du système socio-fiscal dans son ensemble résulte de la combinaison de deux éléments :

- l'évolution du poids de chacun des prélèvements (ou transferts) au sein du PIB (ou du revenu national¹²⁸) ;

¹²⁷ Il s'agit d'une analyse statique, c'est-à-dire qu'elle ne prend pas en compte les éventuelles réactions comportementales des agents économiques aux changements législatifs, en particulier en matière d'offre de travail, de comportement de consommation ou d'épargne.

¹²⁸ Mesurer l'importance des prélèvements en les rapportant, non au PIB, mais au Revenu National constitue la recommandation n°1 de la commission « Stiglitz, Fitoussi, Sen ». En effet, une partie du PIB, environ 14% de ce dernier, est constituée par la dépréciation du capital, et ne constitue donc pas un revenu. Il convient donc de la retrancher. Par suite, mesuré sur cette base réduite, la part des prélèvements obligatoires dans le Revenu National est supérieure au taux de prélèvements obligatoires couramment utilisé.

- mais également de l'évolution du caractère progressif de chacun des prélèvements (ou transferts) qui le composent.

Ces évolutions sont analysées, sur la période 1990-2009, à composition des ménages et distribution des revenus constantes, au moyen d'un modèle de micro-simulation¹²⁹ qui prend en compte environ 75% des prélèvements obligatoires, ainsi que les prestations en espèce (aides au logement, allocations familiales et minima sociaux). Celles-ci ne représentent qu'environ 5% des dépenses publiques mais, compte tenu de la façon dont elles sont affectées, elles constituent un instrument essentiel de redistribution opérée par le système socio-fiscal français.

La composition des ménages et la répartition des revenus prises en compte sont celles de 2009. L'analyse permet ainsi de neutraliser les évolutions intervenues au cours de la période en ce qui concerne la composition des ménages, mais surtout celles, plus importantes, concernant la répartition des revenus¹³⁰. Cette neutralisation permet de faire ressortir ce qui tient exclusivement aux changements intervenus du fait des modifications législatives ou réglementaires au cours de la période.

Toutefois, appliquer tel quel le système socio-fiscal de 1990 à la population de 2009 n'aurait guère de signification, car les barèmes socio-fiscaux de 1990 n'ont pas été fixés pour correspondre aux revenus de 2009 et que le niveau moyen des prix et des revenus a augmenté entre ces deux dates. C'est la raison pour laquelle il est indispensable de revaloriser les barèmes fiscaux et sociaux de 1990 et de 1998 afin de pouvoir comparer la progressivité des systèmes socio fiscaux de 1990 et de 1998, et celle du système socio-fiscal de 2009.

¹²⁹ Il s'agit du modèle de micro-simulation INES utilisé par l'INSEE et la DREES.

¹³⁰ Le revenu maintenu constant est ici qualifié de « revenu de référence » des ménages. Ce revenu est le *revenu net* encaissé par les ménages, après déduction des cotisations sociales (salariales et patronales) et des contributions sociales (CSG, CRDS, prélèvements sociaux sur le patrimoine, mais non la CSG imposable à l'IR). Il présente l'avantage d'avoir une signification concrète pour les ménages, puisqu'il s'agit du revenu net perçu au titre des facteurs de production (travail ou capital) auxquels s'ajoutent les revenus différés (pensions de retraite et indemnités de chômage) et les pensions alimentaires. Il est très proche du « revenu fiscal de référence » au titre de l'IR.

Le choix¹³¹ qui a été effectué consiste à revaloriser ces barèmes en fonction de l'évolution du revenu moyen disponible ce qui permet de répondre à la question suivante.

Quels seraient les prélèvements acquittés, et les prestations perçues, par les ménages en 2009 si les règles du système socio-fiscal n'avaient pas été modifiées entre 1990 et 2009 mais que les barèmes des prélèvements et prestations avaient été revalorisés au rythme de l'évolution du revenu moyen disponible, maintenant ainsi constante la *progressivité* du système socio-fiscal ?

Cette analyse ne permet pas de répondre à une question différente, mais également pertinente, pouvant être résumée ainsi : Compte tenu des évolutions législatives ou réglementaires intervenues au cours de la période, le système socio-fiscal est-il devenu plus ou moins *redistributif* ? Autrement dit, le système socio-fiscal redistribue-t-il davantage de ressources qu'auparavant ?

Répondre à cette deuxième question nécessite, au contraire de l'approche retenue dans le présent rapport, de ne pas neutraliser les effets des modifications intervenues au cours de la période concernant la composition des ménages, et plus encore celles concernant la distribution du revenu initial pris pour référence. L'appréciation de l'évolution dans le temps de la capacité redistributive du système socio-fiscal (sa *redistributivité*) nécessiterait des études complémentaires qu'il n'a pas été possible de réaliser dans les délais impartis. Concrètement si, en raison de l'évolution de la distribution des revenus initiaux, le nombre d'allocataires d'une prestation particulière soumise à condition de ressources (telle que le RMI par exemple) augmente, alors la redistributivité du système socio-fiscal (et les dépenses correspondantes) augmentera même si le caractère progressif de cette allocation est demeuré inchangé. De même, la baisse du taux de soutien imputable aux évolutions législatives et réglementaires ayant affecté les prestations familiales par exemple ne signifie pas que les dépenses correspondantes aient diminué.

Le fait de conduire l'analyse à composition des ménages et distribution des revenus données a également pour effet que les résultats obtenus peuvent s'écarter des données de la comptabilité nationale. En

¹³¹ Ce choix a des conséquences importantes puisque, par exemple, revaloriser un minima social en fonction de l'inflation lui permet de conserver le même pouvoir d'achat, mais signifie concrètement le revaloriser à un taux moindre que celui des évolutions des revenus, dont la croissance est habituellement plus rapide que l'inflation. Par suite, les bénéficiaires de ce minima s'éloignent du revenu moyen, ce d'autant plus que le temps passe, et ce minima constitue donc un élément moins progressif que par le passé.

effet, celle-ci prend en compte l'ensemble des facteurs d'évolutions et décrit l'évolution du poids des prélèvements obligatoires, sans neutraliser les effets de la modification de la composition des ménages ou ceux induits par l'évolution de la distribution des revenus. Cependant, les résultats obtenus demeurent cohérents avec les évolutions retracées par la comptabilité nationale.

L'analyse consiste à appréhender l'évolution du taux d'effort de chaque catégorie de ménages classés selon leur niveau de vie net. Le *taux d'effort* d'un ménage est le rapport entre les prélèvements qu'il acquitte et son revenu net¹³². Pour les transferts qui augmentent le revenu des ménages, on emploie le terme de *taux de soutien*.

I - Une stabilité du taux de prélèvements marquée par la fiscalisation accrue de la protection sociale et la diminution de la part de l'IR

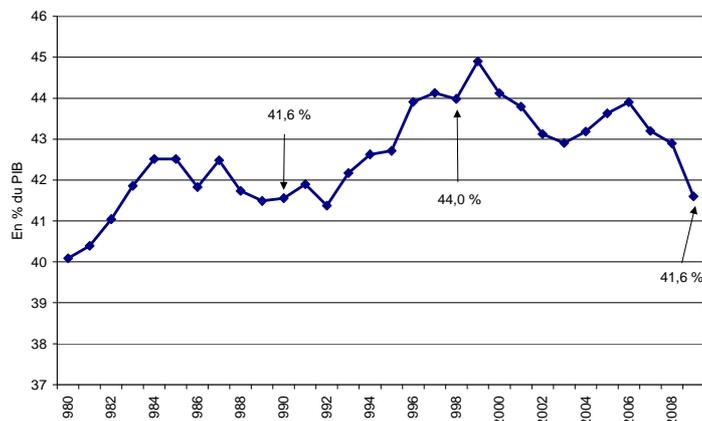
A - Un accroissement du taux de prélèvements obligatoires durant la décennie 1990, suivi d'un reflux à partir des années 2000

1 - Un taux de prélèvements obligatoires demeuré stable

Le poids global des prélèvements obligatoires est demeuré stable sur l'ensemble de la période 1990-2009. Le taux de prélèvement obligatoires rapporté au PIB a augmenté de manière continue et importante du milieu des années 60, où il avoisinait les 30 %, au milieu des années 80, où il a atteint plus de 42 %, avant de se stabiliser durant la fin de cette décennie. Au cours des années 1990, il a repris sa progression, passant d'environ 42 % en 1990 à environ 44 % en 1998, et 45 % en 1999 (point historiquement le plus haut). Il a ensuite légèrement diminué au cours des années 2000, pour atteindre 41,6 % en 2009.

¹³² Cf. *Supra* note n°130, page 82.

Graphique n°5 : Évolution du taux de prélèvements obligatoires 1980-2009



Lecture : en 1990, l'ensemble des prélèvements obligatoires représentait 41,6 % du PIB ; **Source :** INSEE, comptes nationaux, base 2000.

Au cours de la période 1990-2009, le taux de prélèvements obligatoires est demeuré stable puisque le taux de l'année 2009 est identique à celui de l'année 1990.

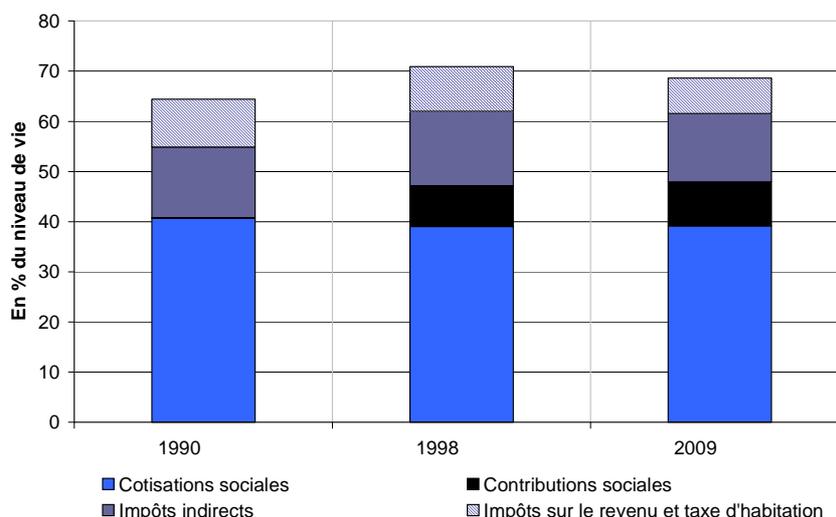
2 - Une évolution similaire du taux d'effort des ménages

Le taux d'effort est exprimé en pourcentage du niveau de vie de référence de façon que soient neutralisées les différences liées à la composition des ménages (*Cf. Supra*).

L'évolution est globalement similaire¹³³ à celle du taux de prélèvements obligatoires, comme le montre le graphique ci-dessous.

¹³³ Cependant des différences de champ expliquent que le taux moyen d'effort de 2009 n'ait pas retrouvé le niveau qui était le sien en 1990. En particulier ne sont pas pris en compte certains impôts auxquels sont assujetties les entreprises tels que la taxe professionnelle, ou l'IS dont le caractère fortement cyclique contribue à la baisse sensible du taux de prélèvement obligatoire en 2009. En effet, en 2008, ce taux était de 42,8%, soit un écart de 1,2 point avec 2009.

Graphique n°6 : Taux d'effort moyen avec les législations socio-fiscales de 1990, 1998 et 2009



Lecture : les prélèvements obligatoires acquittés par les ménages représentent en moyenne 68,7 % de leur niveau de vie de référence en 2009 ; si on avait appliqué la législation de 1990 au lieu de celle de 2009, leur taux d'effort aurait été de 64,4 % et non de 68,7 % ; **Prélèvements inclus dans l'analyse** : les cotisations sociales comprennent l'ensemble des cotisations sociales, salariales et patronales ; les contributions sociales comprennent la CSG, la CRDS et la contribution sociale sur le patrimoine ; les impôts indirects comprennent la TVA, la TIPP, les droits d'accises sur les alcools et tabacs, les taxes d'assurance, et diverses autres taxes sur la consommation de moindre importance ; les impôts directs ne comprennent que l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation ; **Source** : modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE

Le taux d'effort moyen des ménages a augmenté de 4,3 points entre 1990 et 2009.

Cette augmentation ne résulte pas de l'évolution des impôts directs ici pris en compte (IR et taxe d'habitation), ni de celle des impôts indirects, ni de celle des cotisations sociales car le taux d'effort lié à chacun de ces prélèvements a baissé au cours de la période 1990-2009.

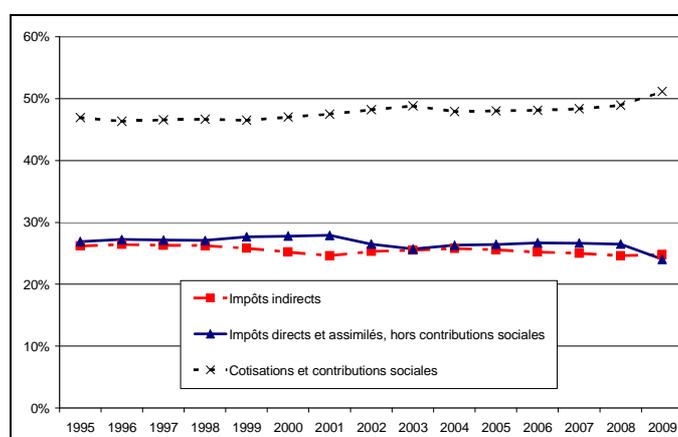
Elle résulte exclusivement de l'augmentation des contributions sociales, c'est-à-dire de la CSG et des contributions annexes à celle-ci (Cf. *Infra*).

3 - Déjà faible en comparaison des autres pays, la diminution de la part de l'impôt sur le revenu s'est poursuivie

La part de chacune des grandes catégories de prélèvements au sein de l'ensemble que constituent les prélèvements obligatoires a été

modifiée, sans toutefois que les évolutions soient très marquées, sauf à la fin de la période qui a vu la part des impôts directs régresser : les cotisations et contributions sociales ont vu leur part progresser au détriment de celle des impôts, comme l'indique le tableau ci-après.

Graphique n°7 : Part des cotisations et contributions, des prélèvements indirects et des prélèvements directs dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, 1995-2009



Lecture : en 1995, les cotisations et contributions représentaient 47 % du montant de l'ensemble des prélèvements obligatoires ; **Note :** les cotisations et contributions recouvrent les cotisations sociales, la CSG et la CRDS ; les impôts indirects recouvrent la TVA, la TIPP, les droits d'accise sur les boissons et tabacs, les droits d'enregistrement, les taxes sur les assurances, la taxe foncière et la taxe professionnelle, ainsi que de nombreux autres impôts indirects de moindre importance ; les impôts directs et assimilés recouvrent principalement l'impôt sur le revenu, l'impôt sur la fortune, les droits de mutation, l'impôt sur les sociétés, la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe foncière ; **Source :** INSEE, comptes nationaux, base 2000.

a) *Le poids de l'IR est devenu presque marginal en comparaison avec les autres pays de niveau de vie comparable*

Parmi ces prélèvements obligatoires, l'IR représente une part de plus en plus faible, soit 6 % du total des prélèvements obligatoires en 2009, contre 9% en 1995¹³⁴ et 12,7% en 1988¹³⁵.

¹³⁴ Les données produites actuellement par le département des comptes nationaux de l'INSEE ne permettent pas d'appréhender l'ensemble des PO, avec un niveau de détail suffisant, avant 1995.

¹³⁵ Cf. Conseil des impôts : « L'impôt sur le revenu », 1990.

La baisse du poids de l'IR est une tendance lourde : peu éloigné de son poids le plus élevé atteint en 1987 (4,7% du PIB), il représentait environ 4,3% du PIB en 1990, mais seulement 2,6 % en 2008¹³⁶. Cette baisse résulte du fait que les recettes brutes tirées de l'IR stagnent autour de 50 Md€ courants depuis 1991 et représentent ainsi une fraction de plus en plus réduite du PIB.

Au sein de l'OCDE, le poids de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a également connu une diminution mais le poids de cet impôt était, en moyenne, très supérieur à celui qu'il avait en France en début de période. Par ailleurs, cette diminution a été beaucoup plus faible qu'en France.

En moyenne, au sein de la zone OCDE, la part de l'impôt sur le revenu est passée de 10,4 % du PIB en 1980 à 9,4 % en 2007, de sorte que sa part dans le PIB est aujourd'hui presque quatre fois plus faible en France qu'en moyenne dans le reste de la zone OCDE. En Allemagne par exemple, l'IR représente 9,6 % du PIB en 2008.

S'agissant du seul impôt progressif dont le poids est, en dépit de cette évolution, néanmoins significatif, cette évolution a eu des conséquences notables sur le caractère progressif des prélèvements obligatoires pris dans leur ensemble.

b) Même en regroupant l'IR, la CSG et la CRDS, le poids de ce « bloc » demeure faible en comparaison des autres pays

Les statistiques internationales, telles que celles réalisées par l'OCDE par exemple, classent également parmi les impôts sur le revenu, outre l'IR, la CSG et la CRDS, considérant qu'il s'agit, économiquement, d'impôts sur le revenu des personnes physiques et comparent ce bloc de prélèvements à l'impôt sur le revenu des autres pays, ces derniers n'ayant en général qu'un seul impôt sur le revenu.

Le 1^{er} janvier 1991 a été mise en place la CSG qui est une contribution proportionnelle au revenu et la CRDS, contribution également proportionnelle, est venue s'y ajouter à compter de 1996. Le poids de la CSG était donc nul en 1990 mais représentait 4,3% du PIB en 2008. Le poids de la CRDS atteignait pour sa part 0,3% du PIB cette même année, de sorte que ces deux prélèvements atteignaient 4,6 % du PIB de l'année 2008, soit 76% de plus que le poids de l'IR.

¹³⁶ Eurostat.

Les prélèvements du « bloc » IR, CSG et CRDS représentaient donc environ 7,2 % du PIB en 2008. En y ajoutant la TH, le taux atteint environ 7,9 % du PIB.

Ce poids demeure significativement inférieur à celui de l'impôt sur le revenu dans la plupart des autres pays. En effet, en 2007, l'impôt sur le revenu des personnes physiques représentait, en moyenne, 10,4% du PIB de l'UE 15. Il représentait cette année là 10,9% du PIB au Royaume-Uni, 11,1 % en Italie, 10,8% aux Etats-Unis, 9,1% en Allemagne.

B - Le financement de la protection sociale repose de façon croissante sur l'impôt, principalement sur la CSG¹³⁷

Une évolution marquante de la période est le changement opéré en matière de mode de financement de la protection sociale.

En 1990, la protection sociale était financée en quasi-totalité par des cotisations sociales. Les administrations de sécurité sociale (qui n'administrent cependant qu'une partie des dépenses de protection sociale) étaient financées, en 1990, à hauteur de 96,3 % par des cotisations sociales. Cette part a été réduite à 76,0 % en 1998, et à 70,2 % en 2008¹³⁸.

A la suite d'augmentations répétées de ses taux¹³⁹, la CSG a vu son produit augmenter rapidement tout au long de la décennie 1990. Au cours de la décennie suivante, cette progression s'est ralentie. En 2000, ces recettes représentaient un pourcentage du PIB de 4,0 % du PIB et de 4,3 % en 2008.

La CRDS s'est ajoutée à la CSG à partir de 1996, tandis que le poids de l'une des ses composantes, la contribution sociale sur les revenus du patrimoine a été accrue significativement durant la période.

¹³⁷ Le Conseil constitutionnel a qualifié les trois contributions sociales instituées par les articles 127 à 133 de la loi de finances pour 1991 d'« impositions de toutes natures » (DC n° 90-285 du 28 décembre 1990). La CJCE considère qu'il s'agit d'une cotisation affectée à la protection sociale et a jugé que devaient ainsi en être exemptés les travailleurs frontaliers qui ne relèvent pas de la Sécurité sociale en France. Le fait qu'il s'agisse d'un prélèvement affecté déroge à l'un des principes constitutif d'un impôt. Cependant, constituant un transfert obligatoire sans contrepartie au profit d'une personne publique, l'analyse économique classe la CSG parmi les impôts. Une quatrième contribution sociale a été créée par la suite. Ces quatre contributions sont, sauf mention contraire, désignées dans le présent rapport sous le terme de « CSG ».

¹³⁸ Source : INSEE, comptes nationaux, base 2000.

¹³⁹ Il existe plusieurs contributions ici rassemblées sous le terme de « CSG » dont les taux sont variables.

Ce mouvement de fiscalisation du financement de la protection sociale a été renforcé par la mise en place progressive, à partir de 1993, d'exonérations de cotisations sociales, en particulier pour les salariés peu rémunérés. Les exonérations sont, pour la majeure partie d'entre elles, compensées par l'État, qui affecte ainsi aux administrations de sécurité sociale (ASSO) les recettes de plusieurs impôts (par exemple les droits d'accise sur les tabacs et alcools) de sorte qu'en 2008, les recettes fiscales constituent près de 30 % du financement des ASSO.

La CSG compte pour les deux tiers de ces recettes d'origine fiscale, le tiers restant étant constitué d'autres recettes (compensation pour les exonérations de cotisations et autres contributions).

II - L'évolution de la progressivité des cotisations et contributions sociales, des impôts directs et indirects et des prestations monétaires

A - Le financement de la protection sociale est devenu plus progressif au cours des années 90

Outre l'entrée en vigueur de la CSG et de la CRDS susmentionnées, la période 1990-2009 a également été marquée par d'autres dispositions en matière de financement de la protection sociale. Celles-ci ont eu pour effet de déconnecter davantage les contributions des prestations reçues. Il en va ainsi du déplafonnement, partiel ou total, de certaines cotisations, et de la mise en place, puis l'intensification, des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires.

En conséquence, le système de sécurité sociale, historiquement fondé sur une logique assurantielle bismarckienne, a poursuivi son hybridation avec une vision béveridgienne.

1 - L'augmentation marquée des besoins de financement de la protection sociale

Au cours de la période 1990-2009, le système de protection sociale a vu ses besoins de financement croître, particulièrement dans les domaines de la santé et des retraites. Aussi, les réformes ont-elles également conduit à une hausse des prélèvements. À population constante, depuis vingt ans, l'ensemble des cotisations et contributions a augmenté de 17 % et s'établit autour de 453 Md€ en 2009. Cette hausse correspond à près de 7 points supplémentaires du taux d'effort moyen des

ménages, passé de 41 % du niveau de vie de référence en 1990 à 48 % en 2009.

La quasi-totalité de cette progression est intervenue entre 1990 et 1998. En effet, si depuis lors la part des dépenses de protection sociale dans le PIB a continué à augmenter, en revanche une part croissante de ces dépenses n'est plus financée par des prélèvements, mais par l'emprunt. Le déficit global de du compte de la protection sociale a d'ailleurs atteint en 2010 un niveau sans précédent.

L'augmentation de près de 7 points du taux d'effort imputable au financement de la protection sociale explique à elle seule, et même au-delà, l'augmentation du taux d'effort moyen puisque celui-ci, prenant en compte l'ensemble des prélèvements obligatoires, est passé de 64,6 % en 1990 à 68,7 % en 2009, soit une augmentation d'un peu plus de quatre points (*Cf. Supra*).

2 - La part des cotisations sociales a régressé et celles-ci sont devenues légèrement plus progressives

Depuis 1990, les négociations des partenaires sociaux ont abouti à de nombreux ajustements sur les cotisations sociales (notamment sur les taux de prélèvements) sans toutefois changer l'esprit du dispositif. Est ici détaillée principalement l'évolution du régime le plus répandu, c'est-à-dire le régime général. En effet, la diversité des régimes¹⁴⁰ et, par voie de conséquence, la diversité des cotisations auxquelles est assujettie la population est trop grande pour commenter exhaustivement tous les changements de barèmes intervenus entre 1990 et 2009. Toutefois, les résultats modélisés intègrent tous les régimes de protection sociale.

Les changements principaux intervenus au cours de cette période sont les suivants :

- au cours de la décennie 1990, la cotisation salariale d'assurance maladie a diminué de 4,75 points, en contrepartie d'une hausse, en 1998, de la CSG de 4,1 points. Cette substitution a eu des effets de sens opposés. Elle va dans le sens d'une moindre progressivité puisque n'en bénéficient que les salariés, qui disposent *a priori* de revenus plus élevés que les personnes bénéficiant des minima sociaux. Mais, elle va également dans le sens d'une plus forte progressivité puisque la CSG pèse sur

¹⁴⁰ Parmi les plus importants, on peut citer, outre le régime général, le régime des indépendants, les cotisations concernant les pensions de retraites, les indemnités chômage et le régime particulier des agriculteurs.

tous les types de revenus, tandis que les cotisations ne sont assises que sur les salaires ;

- la seconde modification concernant les cotisations sociales est la hausse des taux pour le financement des retraites. En 1991, le plafond utilisé pour le calcul des cotisations de retraite complémentaire des cadres a été doublé, passant de quatre à huit fois le plafond de la sécurité sociale et les cotisations vieillesse des employeurs ont été déplafonnées. En 1991, les cotisations patronales familiales ont diminué de 1,6 point en contrepartie de l'introduction de la CSG qui finançait le risque famille. Par ailleurs, la cotisation vieillesse patronale déplafonnée de 1,6 point est introduite en 1991. Durant la décennie 2000, l'évolution des taxes sur salaires et des cotisations chômage a diminué la pression fiscale reposant sur les entreprises. En 2006, les cotisations vieillesse plafonnées augmentent légèrement ;
- par ailleurs, les cotisations aux régimes de retraites dites complémentaires (mais obligatoires) ont fortement augmenté, notamment dans la décennie 2000. La majorité des employés a ainsi subi une hausse des cotisations de 4 points du salaire brut, les mieux rémunérés subissant une hausse de 17 points. Pour les cadres, la hausse est légèrement supérieure (entre 5 et 8 %). Ces hausses, le plus souvent réparties à égalité entre cotisations patronales et salariales, ont accru le caractère progressif des cotisations puisque les augmentations les plus fortes se sont concentrées entre les 1^{er} et 3^{ème} plafonds de sécurité sociale, et ont donc concerné les 15 % des employés les mieux rémunérés et 90 % des cadres les mieux rémunérés¹⁴¹ ;
- par ailleurs, les cotisations ont diminué de 3,6 Md€ pour les bénéficiaires de revenus de remplacement (-66 %). Cependant, cette baisse des cotisations n'a pas été uniforme suivant les publics concernés. En effet, entre 1990 et 2009, les cotisations des chômeurs ont plus que doublé tandis que celles des retraités ont baissé de 89 %. Cette évolution en ciseau s'explique par deux facteurs : d'un côté, par la hausse générale des cotisations retraites dont sont exemptés les retraités, et, de l'autre, par une baisse des cotisations maladie auxquelles les chômeurs ne sont pas assujettis ;
- enfin, les cotisations sociales sur les revenus des indépendants (médecins, professions libérales, commerçants et agriculteurs)

¹⁴¹ L'évolution des taux marginaux des cotisations sociales figurent en *Annexe n° 6*.

ont diminué de 20%, moins rapidement que pour les salariés, et de manière bien plus hétérogène¹⁴².

Au total, en appliquant à la population 2009, les législations de 1990 et de 2009, les modifications se sont traduites par une baisse des cotisations dites salariales¹⁴³ (-24 %) et par une hausse des cotisations dites patronales (+5 %).

Les modifications intervenues en ce qui concerne les cotisations ont donc eu des effets contradictoires quant à leur progressivité. Toutefois, la modélisation de l'ensemble des variations s'étant produites au cours de la période fait apparaître que ces dernières sont devenues très légèrement plus progressives.

En faisant abstraction des exonérations de cotisations sociales, c'est-à-dire en tenant uniquement compte de l'évolution des différents barèmes, et en appliquant la législation de 1990 et de 2009 à la population 2009, il apparaît que le taux d'effort des différents ménages classés selon leur niveau de vie aurait davantage augmenté s'agissant des ménages appartenant aux déciles situés dans la partie supérieure de la distribution que s'agissant de ceux se trouvant dans la partie inférieure de celle-ci.

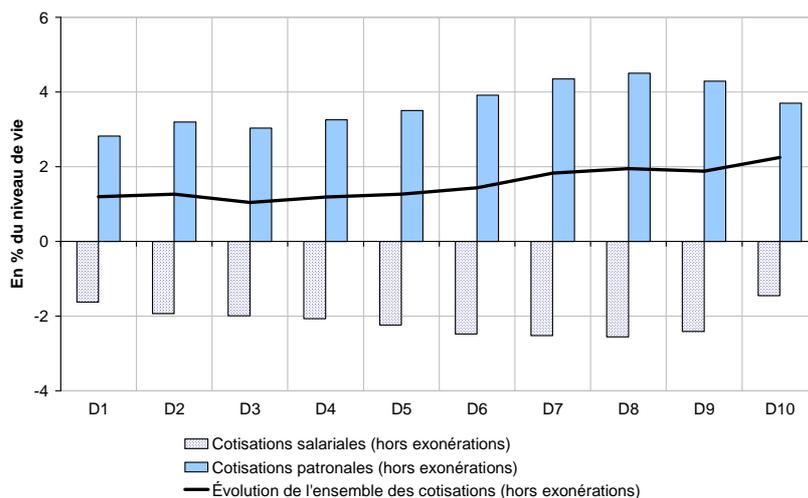
Sans tenir compte des exonérations, les cotisations sociales sont donc, au total, devenues légèrement plus progressives comme l'indique le graphique figurant ci-après.

L'augmentation du taux d'effort est imputable à l'augmentation de la part dite patronale des cotisations sociales, l'évolution de la part dite salariale se traduisant par une baisse, mais de moindre ampleur, pour chacun des déciles.

¹⁴² Le financement de la protection sociale des indépendants agricoles a fait l'objet d'une réforme engagée en 1990 et achevée en 1996. Au terme de cette réforme, les revenus professionnels sont totalement substitués au revenu cadastral dans le calcul des cotisations sociales. Cette régularisation de l'assiette des indépendants agricoles s'accompagne d'une harmonisation de leurs taux de prélèvements avec ceux des autres professions indépendantes.

¹⁴³ Ici, les cotisations salariales comprennent non seulement les cotisations salariales des salariés mais également des cotisations perçues sur les revenus des indépendants et de remplacement.

Graphique n°8 : Cotisations sociales (hors exonérations) : différence entre le taux d'effort de 2009 et celui de 1990, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : sous la législation de 2009, les cotisations sociales des personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), sont supérieures de 1,2 point de niveau de vie à celles qu'ils auraient acquittées sous la législation de 1990. Cette hausse s'explique à hauteur de +2,8 points, par la hausse des cotisations patronales, en partie amoindrie, à hauteur de -1,6 points par la baisse des cotisations salariales ; **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990 et 2009), INSEE.

3 - Les exonérations ont un effet progressif marqué

a) Des exonérations importantes et fortement progressives

Dans l'objectif de réduire le coût du travail, ou de contenir sa hausse, afin de maintenir et, si possible, d'augmenter le volume d'emploi, les pouvoirs publics ont mis en place des dispositifs d'exonération de cotisations sociales à large échelle visant les bas salaires. Ainsi, à population constante, le coût des exonérations de cotisations sociales s'est fortement accru, passant de 1 Md€ en 1990 à une trentaine de Md€ en 2009¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Les contrats aidés représentent une part faible et déclinante de ces dispositifs (1 Md€ en 2009 contre 1,2 Md€ en 1990, à « population » constante).

La principale composante de ces dispositifs est constituée des exonérations de cotisations sociales employeurs en direction des bas salaires.

Ces dispositifs d'abaissement du coût du travail concernant les salaires les plus faibles ont été initiés en 1993. Ils ont été amplifiés en 1995. La réduction de cotisations sociales s'applique aux cotisations patronales. Elle est dégressive pour les salaires entre 1 et 1,3 SMIC. Ces exonérations sont plafonnées à 12,6 % du revenu brut. À la suite de la réduction du temps de travail à 35 heures, des exonérations supplémentaires ont été mises en œuvre. Tous les dispositifs ont ensuite été regroupés sous le nom de « dispositif Fillon ». Ceux-ci étendent le champ des exonérations jusqu'à 1,6 SMIC. Enfin, en 2008, un dispositif d'exonération de charges sociales, salariales et patronales, des rémunérations associées aux heures supplémentaires a été mis en place.

Ces exonérations ont ainsi concerné un nombre croissant de salariés. Elles n'existaient pas en 1990, en début de période et bénéficiaient, selon les calculs effectués, à 7 millions de salariés sous la législation 1998 et actuellement à 11 millions de salariés, soit près de 40 % d'entre eux. Le coût associé à ces mesures est passé de 9,7 Md€ en 1998 à 22 Md€ (en population constante) en 2009.

En 2009, les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires ajoutent près de 4 Md€ à la baisse des cotisations. Cependant, la philosophie du dispositif est différente puisque ces baisses concernent principalement les cotisations salariées, et non patronales. Ces dernières bénéficient d'une réduction forfaitaire, donc dégressive.

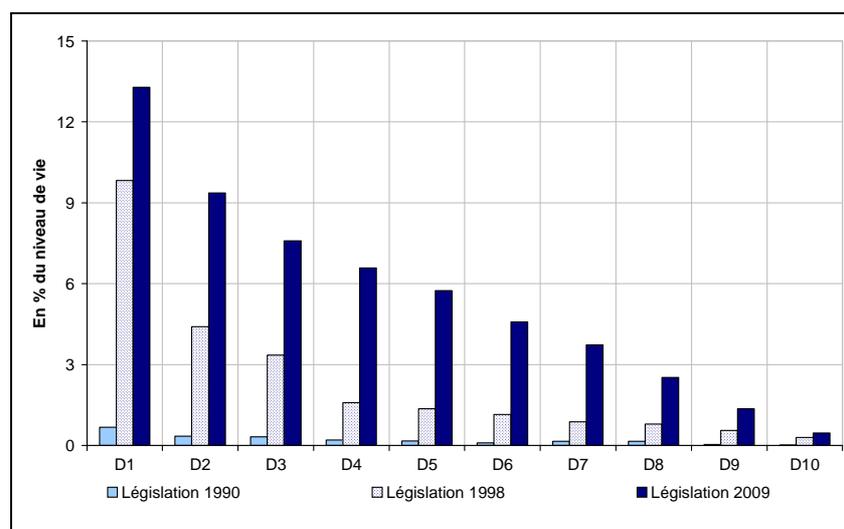
Compte tenu du ciblage de ces mesures, ces exonérations concernent principalement, mais non exclusivement, les ménages appartenant aux déciles situés dans le bas de la distribution des niveaux de vie. Elles diminuent en effet significativement le taux de cotisations patronales concernant les salariés dont la rémunération est inférieure ou égale à 1,6 SMIC.

L'effet plus ou moins progressif de ces exonérations dépend des hypothèses prises concernant la répartition du bénéfice de ces exonérations sur les différentes catégories de ménages.

Si, dans une perspective économique à long terme, (*Cf. Partie I*), on prend pour hypothèse d'imputer les variations des cotisations patronales aux déciles de ménages selon la proportion de salariés ciblés par ces mesures appartenant à ces déciles, ces exonérations ont alors un effet progressif très affirmé et contribuent à réduire significativement, et prioritairement, le taux d'effort des ménages dont le niveau de vie est le plus faible. Par exemple, elles réduisent alors de 13

points le taux d'effort des ménages situés dans le premier décile contre un point et demi celui des ménages appartenant au neuvième décile.

Graphique n°9 : Exonérations de cotisations sociales : taux de soutien en 1990, 1998 et 2009 par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : sous la législation de 2009, les exonérations dont bénéficient les personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), représentent 13 % de niveau de vie. Sous la législation 1998, elles représentent 10 % ; **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE, CPO.

b) ...même sous des hypothèses d'incidence différentes

Cependant, l'incidence de long terme de ces dispositifs est particulièrement complexe, et il est difficile de déterminer quels en sont, en définitive, les bénéficiaires. Afin de tenir compte de ces éléments d'incertitude, trois autres scénarios ont été étudiés (Cf. *Infra*). Ils ne remettent pas en cause l'effet progressif des exonérations de cotisations, mais en diminuent l'ampleur.

L'effet progressif des exonérations de cotisations sociales repose en partie sur une hypothèse d'incidence fiscale assez forte : les salariés peu rémunérés, ciblés par ces mesures, en bénéficient entièrement. Ce bénéfice n'est pas nécessairement lié au fait qu'ils auraient bénéficié d'augmentations de salaires que la baisse des cotisations aurait permis de financer, mais passe plutôt par un effet d'augmentation de l'emploi de

cette catégorie de salariés¹⁴⁵. Autrement dit, ce ne sont pas nécessairement les mêmes salariés qui en bénéficient. En revanche, dans le graphique précédant, il est supposé que le bénéfice de ces exonérations est réparti entre les différentes catégories de ménages de la même façon que le sont les salariés dont les cotisations ont été affectées par ces exonérations.

Toutefois, les études disponibles montrent que d'autres ménages ont pu bénéficier de ces exonérations : ceux qui sont propriétaires des entreprises dans le cas où celles-ci ont augmenté leurs marges et leurs bénéfices ; ceux qui sont clients dans le cas où les entreprises auraient consenti des baisses de prix, ce qui contribue d'ailleurs à d'emploi mentionné *supra*.

Aussi, trois autres scénarios, basés sur des hypothèses différentes concernant la répartition des bénéficiaires des exonérations de cotisations sociales, ont été analysés :

- le scénario 2 présente le plus simple de ces scénarios. Le montant des exonérations est divisé en trois parts égales entre le salarié, le consommateur et l'actionnaire. Sous cette hypothèse, les revenus mobiliers augmentent de 18 % et les prix à la consommation baissent de 1 %. Enfin, les salariés payent près de 20 Md€ de cotisations supplémentaires ;

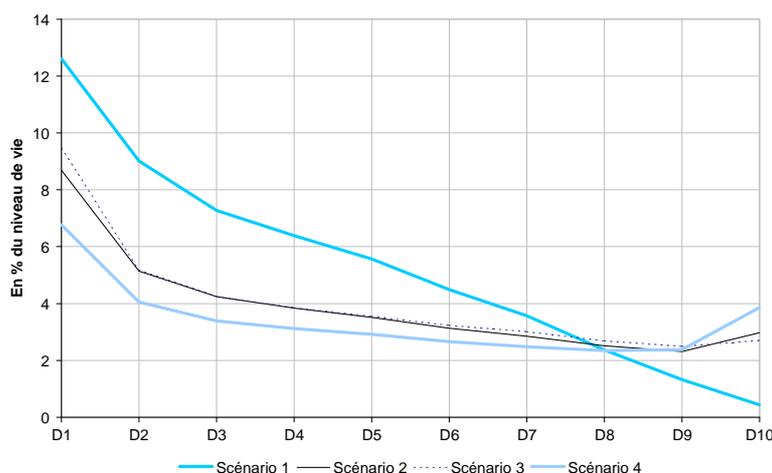
- le scénario 3 identifie le consommateur comme le principal bénéficiaire du partage des exonérations. La moitié des montants lui revient sous forme de baisse de prix, l'autre moitié étant répartie à parité entre l'actionnaire et le salarié ;

- le scénario 4, est le pendant du scénario 3 : il privilégie les actionnaires, et non les consommateurs, dans le partage du bénéfice des exonérations. Les premiers bénéficient de la moitié des exonérations tandis que l'autre moitié est répartie à parité entre les salariés et les clients.

Les résultats des simulations font apparaître que les résultats mentionnés dans le graphique précédent sont sensiblement modifiés, sans toutefois les remettre en cause. Quel que soit le scénario, les exonérations ont un effet progressif, bien que de moindre ampleur que dans le scénario 1 et ce, pour tous les déciles de niveau de vie, à l'exception notable cependant des ménages appartenant au dernier décile qui bénéficient d'autant plus des exonérations qu'une fraction importante de celles-ci est affectée aux actionnaires.

¹⁴⁵ Toutes choses étant égales par ailleurs.

Graphique n°10 : Exonérations de cotisations sociales : taux de soutien des exonérations suivant différents scénarii par déciles de niveau de vie de référence en 2009



Lecture : dans le scénario n°1, les exonérations dont bénéficient les personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), représentent 13 % de niveau de vie. Dans le scénario 2, elles représentent 9 % ; **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990 et 2009), INSEE.

4 - Des contributions sociales plus progressives que les cotisations

L'introduction de la CSG, puis de la CRDS, a également modifié le caractère progressif du financement de la protection sociale.

Conçues dans le but d'élargir l'assiette des prélèvements opérés au profit de la sécurité sociale, les contributions sociales sont assises sur tous les types de revenus. Le barème de la CSG, à l'origine uniformément proportionnel, a évolué avec l'introduction de taux différents suivant les revenus. Elle fait porter le financement de certaines dépenses (prestations familiales, prestations maladie hors indemnités journalières, minima sociaux) sur un ensemble plus large de revenus que les seuls salaires. Son taux, initialement fixé à 1,1 % en 1991, est passé à 2,4 % en 1993.

Puis la CRDS a été mise en place à compter du 1er février 1996. Cette nouvelle contribution, affectée à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), est prélevée au taux uniforme de 0,5 %.

En 1997, le taux de la CSG sur les revenus d'activité a été porté à 3,4 % (simultanément à une baisse des cotisations maladie de 1,3 point),

puis à 7,5 % en 1998 (simultanément à une baisse des cotisations maladie de 4,75 points).

S'agissant des revenus de remplacement (chômage, préretraites et retraites), le taux de la CSG a alors été augmenté à 6,2 %¹⁴⁶. Les augmentations de CSG de 1997 et 1998 se sont simultanément accompagnées d'un élargissement de l'assiette à de nombreux produits de placement, à l'exception des intérêts des livrets A et assimilés, et des plus-values de valeurs mobilières sous seuil de cession.

En 2005, l'assiette de la CSG et de la CRDS a été élargie à 97 % du salaire brut¹⁴⁷. Certains taux ont été augmentés : ceux sur les revenus du patrimoine, les jeux de hasard, et celui portant sur les retraites.

Pour les salariés, le taux était de 7,6 points en 1998 et il est passé à 7,76 points en 2009¹⁴⁸. Celui reposant sur les revenus de remplacement est de 6,6 points sur les retraites et de 6,2 points sur les indemnités chômage, revenus surreprésentés parmi les ménages modestes. Un taux réduit et un autre nul ont été introduits et renforcent de ce fait le caractère progressif de la CSG. Ainsi, depuis 1998, les personnes ayant des faibles ressources (revenus de remplacement exonérés du paiement de l'impôt sur le revenu), bénéficient d'un taux réduit de 3,8 % et ceux dont les revenus sont plus faibles encore (exonérés partiellement de TH sont exonérés de CSG et de CRDS).

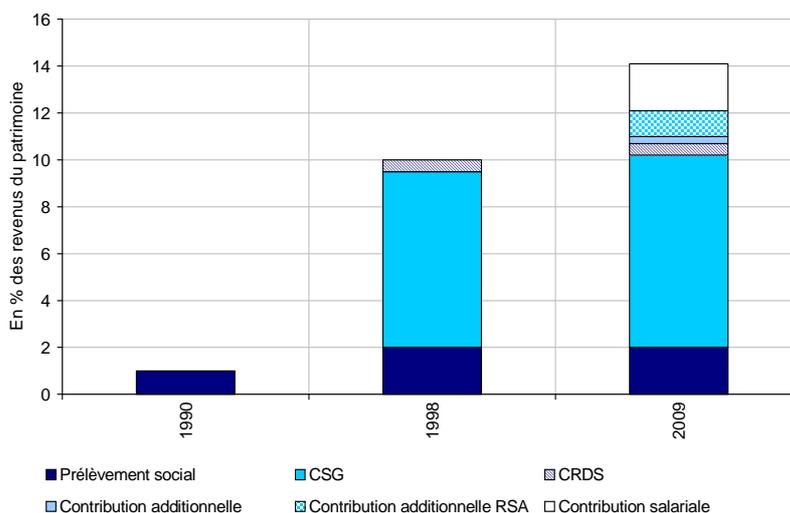
Enfin, les contributions sociales sur les revenus d'une partie du patrimoine des ménages, revenus particulièrement concentrés parmi ceux disposant des revenus les plus élevés, sont fixées à un taux plus élevé de 12,1 %. Ce dernier, déjà existant en 1990, était seulement de 1 %. L'augmentation très marquée du taux de contributions sociales sur les revenus du patrimoine concernés par ces prélèvements (*Cf. Graphique ci-dessous*) s'est traduite par une diminution de 3 points du niveau de vie de référence dans le dernier décile.

¹⁴⁶ Avec des mécanismes d'exonérations, notamment pour les retraités non imposables.

¹⁴⁷ Contre 95% auparavant. L'abattement de la base d'imposition à la CSG et à la CRDS, désormais égal à 3% du salaire brut, est donc notablement plus faible que celui existant en matière de frais professionnels au titre de l'IR qui est égal à 10% du salaire net, soit près de trois fois plus. Toutefois, cet abattement est plafonné en matière d'IR et non en ce qui concerne le CSG.

¹⁴⁸ En 1998, le taux de CSG imposable est de 2,4 points, celui de CSG déductible est de 5,1 points et celui de CRDS est 0,5 point, soit 8 points. L'assiette est de 95 % du revenu. En 2009, les taux restent inchangés mais l'assiette a été élargie à 97 % du revenu.

Graphique n°11 : Évolution des taux de prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine



Lecture : le taux de prélèvements sur les revenus du patrimoine était de 1 % en 1990, contre 10 % en 1998 et 14 % en 2009 ; **Note :** La contribution salariale s'applique uniquement aux stock-options ; **Source :** INSEE.

Ainsi, le barème des contributions sociales, globalement proportionnel, apparaît *de facto* légèrement progressif - le taux réduit bénéficiant aux plus modestes étant trois fois inférieur à celui sur le patrimoine. Ces différences de taux ont entraîné une plus grande progressivité de ces contributions qu'à l'origine.

5 - Au total, la progressivité des prélèvements sociaux a augmenté

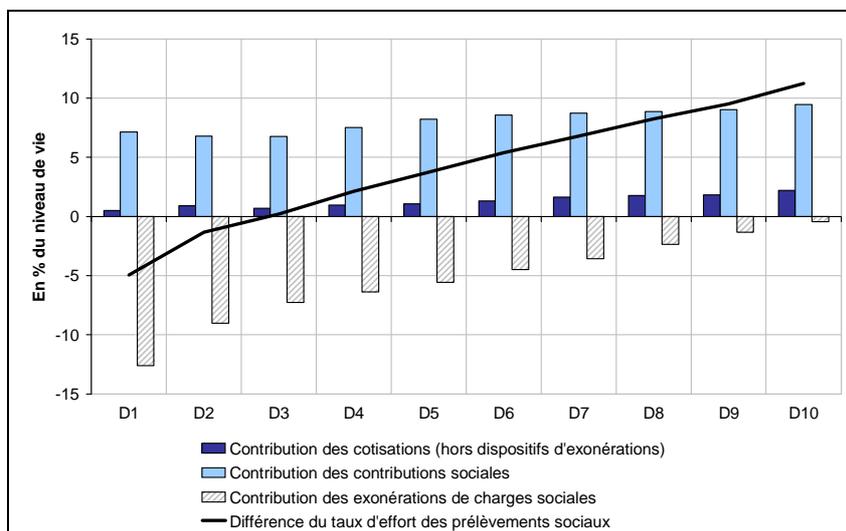
L'évolution de chacun des dispositifs analysés au cours des trois points précédents (cotisations, exonérations et contributions sociales) a contribué, à des degrés divers, à augmenter la progressivité des prélèvements sociaux.

En appliquant la législation de 1990 à la population de 2009, et en faisant la différence entre les taux d'effort de 1990 et de 2009, il apparaît que les prélèvements sociaux rapportés au revenu sont désormais environ un tiers plus importants pour les ménages les plus aisés que pour les ménages les plus modestes.

En effet, au sein du 1^{er} décile, les contributions ne reposent que sur une partie du revenu total, à savoir sur les revenus du travail¹⁴⁹, les minima sociaux, par exemple, une des principales sources de revenus, en sont exclus. À l'inverse, au dernier décile, les contributions reposent sur davantage de sources de revenus, notamment les revenus d'une partie du patrimoine, plus fortement taxés.

L'évolution globale de la progressivité des prélèvements sociaux peut être résumée par le graphique ci-dessous :

Graphique n°12 : Prélèvements sociaux : différence entre le taux d'effort de 2009 et celui de 1990, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : sous la législation de 2009, les prélèvements sociaux (cotisations et contributions sociales) des personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), sont inférieures de 5,0 points de niveau de vie à ceux qu'ils auraient acquittés sous la législation de 1990. Cette baisse s'explique par les exonérations de cotisations sociales à hauteur de -12,6 points, la hausse de cotisations sociales à hauteur de +0,5 points et enfin la hausse des contributions sociales à hauteur de +7,1 points

Note : le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent

Source : modèle Ines (population 2009, législations 1990 et 2009), INSEE.

¹⁴⁹ Les revenus de remplacement sont souvent exonérés de CSG et de CRDS. À l'inverse, la CRDS est également prélevée sur certaines prestations sociales. Cependant, les sommes taxées sont très faibles.

À population constante, les ménages les plus modestes ont un taux d'effort de 5 points inférieur en 2009 à celui de 1990, principalement en raison de l'hypothèse ici retenue en ce qui concerne l'imputation des exonérations de cotisations sociales¹⁵⁰. Dans le même temps, les ménages les plus aisés ont un taux de 11 points supérieur en raison de l'introduction des contributions sociales.

La synthèse des évolutions ayant affecté le taux d'effort des différents ménages concernant les prélèvements sociaux telle que présentée dans le graphique ci-dessus correspond en effet, s'agissant des exonérations sociales, au scénario dans lequel les baisses de cotisations (exclusivement patronales, sauf s'agissant du dispositif mis en œuvre à partir de 2009 en matière d'heures supplémentaires) sont imputées aux déciles comprenant les ménages bénéficiant des salaires ayant fait l'objet de ces baisses de cotisation. En retenant cette hypothèse, les résultats font apparaître que les dispositifs d'exonération de cotisations sociales constituent le principal élément de progressivité des prélèvements sociaux apparu lors des vingt dernières années.

La prise en compte d'autres hypothèses d'imputation de ces exonérations ne modifie pas cette conclusion : les prélèvements sociaux sont devenus plus progressifs dans tous les scénarios analysés, mais l'augmentation de la progressivité aurait alors été plus limitée. Cependant, le taux d'effort des ménages situés dans le premier décile aurait enregistré une diminution plus faible, voire nulle. A l'inverse, on ne constaterait pas d'augmentation du taux d'effort du dernier décile par rapport celui du neuvième, voire une légère baisse.

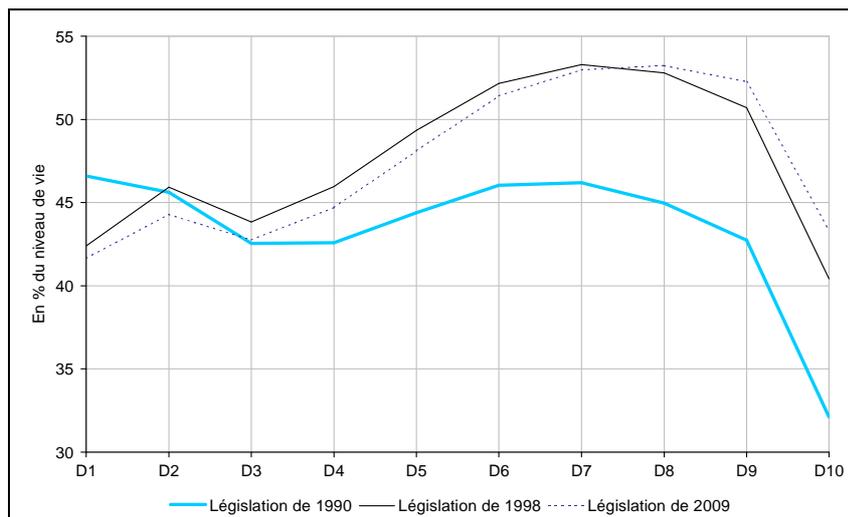
6 - L'augmentation de la progressivité des prélèvements sociaux est intervenue dans les années 1990, mais ceux-ci demeurent dégressifs à compter du 8^{ème} décile

Les modifications ayant conduit à une plus forte progressivité ont, pour l'essentiel, eu lieu au cours des années 90.

Dès 1998 en effet, la progressivité du système de protection sociale mesuré par les taux d'efforts selon les différents déciles de niveau de vie était très proche de celle constatée en 2009 comme l'indique le graphique figurant ci-dessous. Elle a continué à croître mais beaucoup plus faiblement :

¹⁵⁰ D'autres hypothèses d'imputation ont également été retenues, lesquelles conduisent à des résultats substantiellement différents (Cf. *Infra III* du présent chapitre)

Graphique n°13 : Prélèvements sociaux : taux d'effort sous les législations de 1990, 1998 et 2009, par déciles de niveau de vie de référence



LECTURE : sous la législation de 2009, les prélèvements sociaux des personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), représentent 42 % de leur niveau de vie. Sous la législation de 1990, ils auraient acquitté des prélèvements sociaux à hauteur de 47 % de leur niveau de vie ; **NOTE :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **SOURCE :** modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE.

Conçu initialement sans caractère progressif¹⁵¹, le financement de la protection sociale était, en 1990, *de facto* dégressif jusqu'au 3^{ème} décile, puis légèrement *progressif* jusqu'au 7^{ème} décile, puis à nouveau *dégressif*, particulièrement en ce qui concerne les ménages appartenant au dernier décile. Le taux d'effort de ces ménages était inférieur de plus de 15 points à celui du 1^{er} décile. Deux facteurs expliquaient alors le caractère dégressif des prélèvements dans les déciles supérieurs : le fait que ces prélèvements consistaient alors exclusivement en des cotisations sociales qui étaient plafonnées ; ensuite le fait que les ménages appartenant aux déciles supérieurs (et particulièrement au dernier de ceux-ci) disposaient de davantage de revenus issus de leur patrimoine, lesquels n'étaient pas soumis à cotisations.

Depuis, le taux d'effort concernant les ménages appartenant aux deux premiers déciles a diminué, surtout en ce qui concerne le 1^{er}, celui du 3^{ème} décile est demeuré stable, et celui des ménages appartenant à tous

¹⁵¹ Cf. Partie I.

les autres déciles a augmenté. Cette augmentation est d'autant plus forte que le ménage se trouve situé dans la partie supérieure de la distribution.

Ces prélèvements sont désormais devenus continuellement progressifs jusqu'au 8^{ème} décile, légèrement dégressif s'agissant du 9^{ème} décile, mais demeurent fortement dégressifs en ce qui concerne les ménages situés dans le dernier décile. En effet, les 10 % des personnes ayant les plus hauts revenus disposent de revenus du patrimoine beaucoup plus substantiels que les autres. Or ceux-ci ne sont pas soumis à cotisations sociales, ce qui réduit d'environ dix points le taux d'effort de ces ménages, en 2009, comme en 1998 ou en 1990, par rapport à celui du 9^{ème} décile. Mais alors que ce taux d'effort était inférieur de près de 15 points à celui des ménages situés dans le premier décile en 1990, il lui est désormais supérieur d'un point en 2009. Cette réduction de l'écart existant en 1990 entre le taux d'effort des ménages du premier décile et celui des ménages du dernier décile serait réduite de moitié environ si l'on prenait d'autres hypothèses en matière d'imputation des exonérations sociales comme mentionné auparavant.

Compte tenu du poids des prélèvements sociaux au sein de l'ensemble des prélèvements obligatoires, le caractère dégressif des prélèvements sociaux, en ce qui concerne les ménages appartenant au dernier décile, explique pourquoi, les prélèvements obligatoires sont dégressifs au sommet de la distribution des revenus.

B - Les impôts directs : l'impôt sur le revenu est moins progressif tandis que la taxe d'habitation a vu son caractère régressif atténué

1 - L'impôt sur le revenu est devenu moins progressif

Au cours de ces vingt dernières années, l'IR a évolué sur de nombreux points.

a) Les taux du barème général ont sensiblement évolué avec un effet moins progressif sur les revenus supérieurs

Le barème général désigne le système de l'imposition par tranche de revenu avec un taux spécifique à chaque tranche. Il faut le distinguer du barème global qui tient compte des aménagements (*Cf. Infra*). Le barème général est l'élément principal en termes de progressivité car il marque la volonté de prélever une part plus importante de leur revenu aux ménages ayant les ressources les plus élevées.

Le système d'imposition par tranche, reflet de cette logique, a vu évoluer son nombre de tranches et ses taux d'imposition : il y avait 13 tranches jusqu'en 1993, puis 7 jusqu'en 2006 et il y en a désormais 5.

Le taux de la dernière tranche, dit taux marginal supérieur, était de 56,8 % en 1990, de 54 % en 1998 et de 40 % en 2009¹⁵². Le barème est donc devenu moins progressif s'agissant des plus hauts revenus.

À l'inverse, l'évolution du taux de la première tranche d'impôt va dans le sens d'une plus grande progressivité. En effet, le premier taux d'imposition correspond à 6,9 % en 2009 alors qu'il était de 10,5 % en 1998. En 1990, il existait une tranche imposée à 5 % mais cette tranche était très fine (moins de 1000 F de revenus) et très rapidement le taux passait à 9,6 %. Cette évolution a bénéficié également à tous les revenus au-delà de la première tranche mais le gain rapporté au revenu était décroissant avec ce dernier.

b) La suppression de l'abattement de 20 % a favorisé les revenus des déciles supérieurs, qui n'en bénéficiaient que partiellement

Jusqu'à l'imposition des revenus 2005, certains revenus bénéficiaient d'un abattement de 20%, essentiellement les salaires, les pensions de retraite et les revenus des travailleurs indépendants adhérents de centres de gestion. Cet abattement était plafonné à un niveau de revenus de 120 100 € en 2005. Au-delà, les revenus étaient taxés au taux marginal sur leur montant brut.

Lors de la suppression de cet abattement, les seuils des tranches et les taux ont été adaptés pour neutraliser, pour les contribuables qui bénéficiaient de l'abattement de 20%, les effets de la réforme. Certains revenus (dividendes, micro-foncier, revenus des indépendants non adhérents de centres de gestion) qui ne bénéficiaient pas de cet abattement ont fait l'objet de mesures correctrices pour éviter tout ou partie de l'effet d'aubaine lié à l'ajustement du barème. Tel n'a pas été le cas des revenus qui dépassaient le plafond.

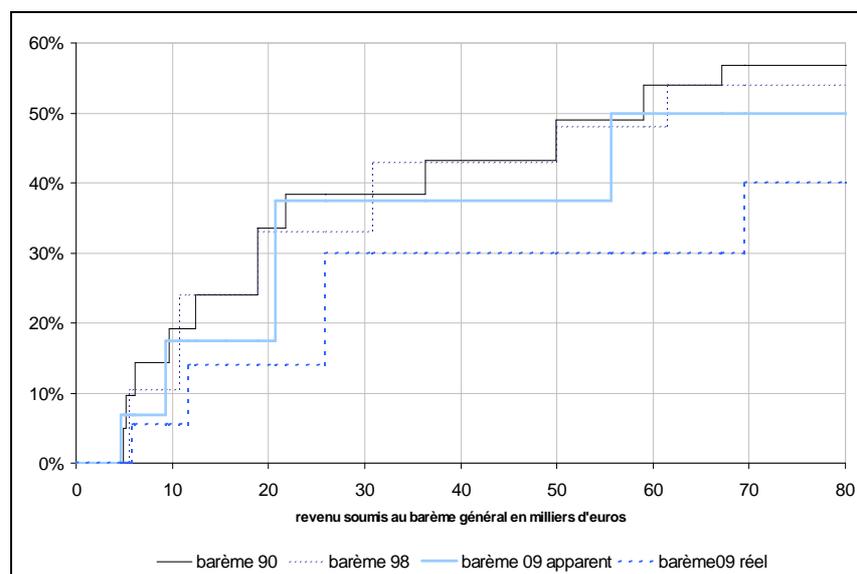
Ces revenus supportent donc des taux réels plus faibles en comparaison des législations de 1990 et de 1998. Par conséquent, les

¹⁵² Il est de 41 % en 2011. Sauf mention du contraire, les taux et les montants de la législation 2009 sont calculés pour être comparables à ceux des législations 1990 et 1998. Dans ces deux législations, la majeure partie des revenus (revenus salariaux et de remplacement) était soumise à un abattement de 20 % contrairement à 2009. S'agissant de ces revenus, le taux de 40 % de 2009 correspond donc à un taux de 50% lorsque l'on le compare à celui des barèmes de 1990 et 1998. A ainsi été pris en compte le fait que l'assiette n'est plus la même.

bénéficiaires de ces revenus sont moins imposés dans la législation de 2009 que dans celles de 1990 et de 1998. Il s'agit principalement des ménages situés dans les déciles supérieurs¹⁵³.

Le graphique ci-dessous montre l'évolution du barème par tranche et l'impact de la suppression de l'abattement de 20% :

Graphique n°14 : Barème de l'impôt sur le revenu



Lecture : Un revenu imposable annuel de 70 000 € après abattements est soumis à un taux marginal de 50 % dans la législation 2009, 54 % dans la législation 1998 et 56,8 % en 1990. Si ce revenu ne bénéficiait pas de l'abattement de 20 %, le taux marginal d'imposition est désormais réduit à 40 % ; **Source :** calcul CPO.

¹⁵³ Un ménage dont tous les revenus bénéficient de l'abattement a, dans la législation de 2009 un revenu de référence valant 1,25 fois le revenu de référence de la législation de 1990 ou de 1998 : dans ce cas, les hausses de 25 % du barème, et les baisses de 20 % des taux marginaux sont transparentes et ne lui bénéficient pas. C'est le cas de la plupart des ménages des premiers déciles et des déciles intermédiaires. Il en va autrement pour les deux déciles supérieurs : en moyenne, le rapport entre les revenus fiscaux de référence avec les deux législations est de 1,23 dans le 9^e décile et de 1,20 dans le dixième. Ceci indique ainsi que les bénéficiaires de la suppression de l'abattement de 20 % sont essentiellement des ménages des derniers déciles, ce qui réduit la progressivité de l'impôt de la législation de 2009 par rapport aux deux législations précédentes.

*c) L'évolution d'autres paramètres a également diminué
la progressivité de l'IR*

Si le barème général est l'élément central de la progressivité de l'impôt, d'autres mécanismes influent aussi sur celle-ci, en particulier la décote. Ce mécanisme correspond à une réduction d'impôt pour les ménages qui acquittent un faible montant théorique : elle augmente en conséquence la progressivité de l'IR.

La décote a évolué au fil des législations ; en particulier ses modalités de calcul ont changé en 2001.

Dans la législation de 1990, une minoration renforçait aussi le caractère progressif de l'IR. Calculée à partir du montant d'impôt à acquitter après application du barème et de la décote, il s'agissait d'une réduction de ce montant allant de 11 % pour les montants d'impôts et donc les revenus les plus faibles à 3 % pour les montants d'impôts plus élevés.

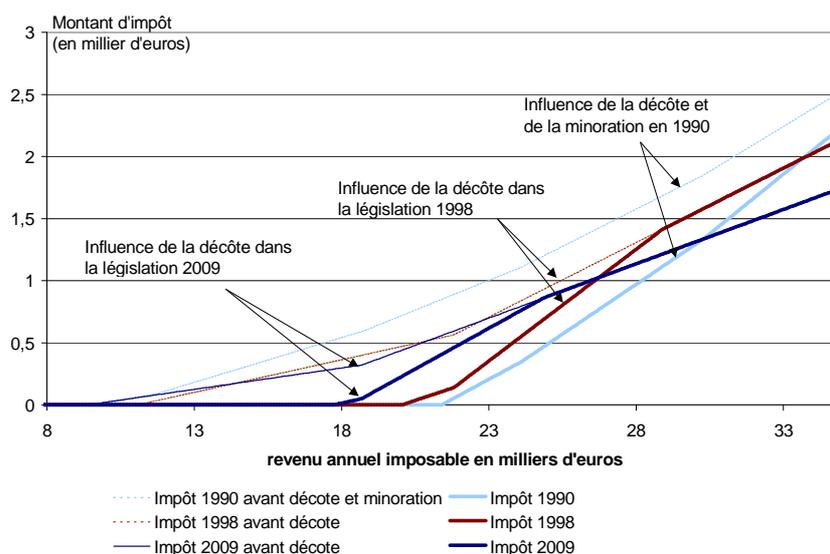
Comme l'influence de la décote ne peut être appréhendée qu'après le calcul de l'impôt sur barème, un cas-type permet de mieux saisir l'influence de ses modifications dans le temps. Le graphique ci-dessous montre le taux d'effort pour les différentes législations en fonction du revenu pour un célibataire vivant seul.

Il apparaît à travers ce cas-type que le barème de l'impôt de 2009 taxe désormais des revenus plus faibles que ne le faisaient les législations de 1990 et de 1998 et s'avère donc être moins progressif pour les premiers revenus imposables, contrairement à ce que suggérerait la seule lecture du barème tranches et des taux.

Pour les revenus plus élevés, la décote n'intervient plus et la situation s'inverse - comme le laissait penser le barème - c'est l'IR de la législation 2009 qui taxe le moins. De plus, il faut noter que la minoration n'est pas suffisante pour gommer le fait que le taux de la dernière tranche est plus élevé dans la législation de 1990 que dans les autres¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Avec la minoration de 3 % du montant d'impôt, le taux apparent de la dernière tranche est de 55,1 %, supérieur à 54 % pour la législation de 1998.

Graphique n°15 : Montant d'impôt acquitté par un célibataire en fonction de son revenu



Source : modèle Ines, INSEE, calcul CPO ; *Note* : ce cas-type tient compte de la minoration systématique de l'impôt qui existait dans la législation 1990.

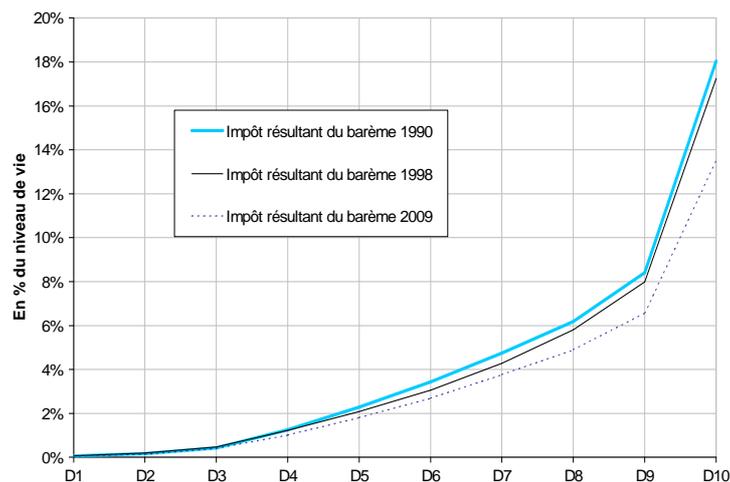
d) L'évolution du taux d'effort des ménages : une baisse concentrée sur le haut de la distribution

La mesure dans le temps du taux d'effort associé à l'IR pour les ménages appartenant aux différents déciles de niveau de vie qui figure dans le graphique ci-dessous est effectuée *en amont* des mécanismes d'avantages fiscaux, plus communément qualifiés de dépenses fiscales ou de « niches fiscales ».

L'impôt est moins progressif dans la législation de 2009 que dans la législation 1998. En revanche, la progressivité de la législation de 1990 est très proche de celle de 1998. Les principales évolutions sont intervenues postérieurement à 1998.

En effet, même si certains ménages font face à un barème moins avantageux dans sa version 2009 que dans les autres, ils sont peu nombreux si bien que dans tous les déciles, on règle, en moyenne, plus d'IR dans la législation de 1990 ou celle de 1998, et moins dans la version de 2009.

Graphique n°16 : Impôt sur le revenu (hors avantages fiscaux) : taux d'effort sous les législations de 1990, 1998 et 2009, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : En 2009, l'impôt sur le revenu (hors réductions d'impôt) acquitté par les personnes du 7^{ème} décile (D7) représente 3,8 % de leur niveau de vie, contre 4,3 % sous la législation 1998 et 4,7 % sous la législation 1990 ; **Note :** les avantages fiscaux, exclus des calculs, correspondent aux dispositifs d'abattements, de réduction et de crédit d'impôt. Le niveau de vie correspond au rapport du revenu de référence du ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990 et 2009), INSEE.

Le taux d'effort des ménages appartenant aux cinq premiers déciles n'a presque pas varié ce qui s'explique principalement par le fait que la plupart de ces ménages sont non imposables. En revanche, ce taux d'effort a baissé significativement pour les autres ménages, ce d'autant plus qu'ils appartiennent à un décile supérieur. La baisse du taux d'effort est particulièrement marquée s'agissant des ménages appartenant au dernier décile.

La concentration de l'impôt demeure forte puisque les trois premiers déciles payent, en moyenne, chaque année moins de 22 € d'IR, tandis que les trois derniers doivent acquitter, en moyenne, annuellement plus de 4 180 €, sauf à utiliser les dispositifs permettant de réduire cette charge. Les ménages appartenant au dernier décile de niveau de vie acquittent plus de 60 % du montant total de l'IR. Les modifications apportées aux mécanismes du quotient familial ont été prises en compte dans le graphique ci-dessus.

**Encadré n°7 : Les changements intervenus entre 1990 et 2009
concernant le nombre de parts fiscales.**

Avant 1995, toute personne ne faisant pas partie d'un couple fiscal bénéficiait d'une demi-part supplémentaire lorsqu'elle déclarait un enfant à charge. À partir de 1995, cet avantage est limité aux personnes vivant seules (apparition de la case T). Cette mesure a fait perdre un élément d'optimisation fiscale aux couples non mariés. En effet, dans certains cas, un tel couple non marié avec deux enfants gagnait à déclarer un enfant sur chaque déclaration. Perdant le bénéfice d'une demi-part supplémentaire au total, il peut alors devenir plus avantageux de déclarer les deux enfants du couple sur la déclaration du conjoint payant le plus d'impôt.

Ensuite, a été prise en compte la garde alternée à partir de l'imposition des revenus 2003. Au contraire du point précédent, cette disposition la crée un nouvel élément éventuel d'optimisation fiscale.

Enfin la création du Pacte Civil de Solidarité (PACS) en 1999 a une influence fiscale puisque les pacsés sont maintenant imposés au même titre que les couples mariés¹⁵⁵. D'autres modifications sont intervenues, mais leur influence est plus réduite.

e) Des dispositifs permettant de diminuer l'impôt ont également concouru à diminuer la progressivité de l'IR

Le premier moyen consiste à générer des revenus non imposables au titre de l'IR. Ainsi les revenus de certains placements sont exonérés totalement ou partiellement d'impôt.

En dehors de la possibilité d'exclure certains types de revenus du montant imposable, trois manières de réduire l'impôt peuvent être utilisées : l'*abattement* sur le revenu imposable, la *réduction d'impôt* et le *crédit d'impôt*. Les dispositifs d'abattements, de réduction et de crédits d'impôt ont des effets distincts, et souvent opposés sur la progressivité de l'IR (Cf. *Partie I*)

La législation relative aux abattements a très peu évolué depuis 20 ans. Ce n'est pas le cas des lois encadrant les réductions d'impôt, dont le nombre a nettement augmenté. Quant aux crédits d'impôt, ils

¹⁵⁵ Sont disponibles les données concordant avec la législation 2009 et le mode de calcul, effectué à population constante, repose sur l'hypothèse que les modifications n'ont pas d'influence significative sur les comportements déclaratifs même si l'encadré montre que les dispositions en vigueur en 1990 auraient pu inciter certains couples à déclarer leurs revenus différemment qu'ils ne le font aujourd'hui. Concernant les couples pacsés qui n'existaient pas en 1990, il est ici supposé que les couples pacsés sont imposés au même titre que les couples mariés dans ces législations, comme ils le sont en 2009.

n'apparaissent pas dans les législations de 1990 et de 1998 mais sont nombreux en 2009¹⁵⁶.

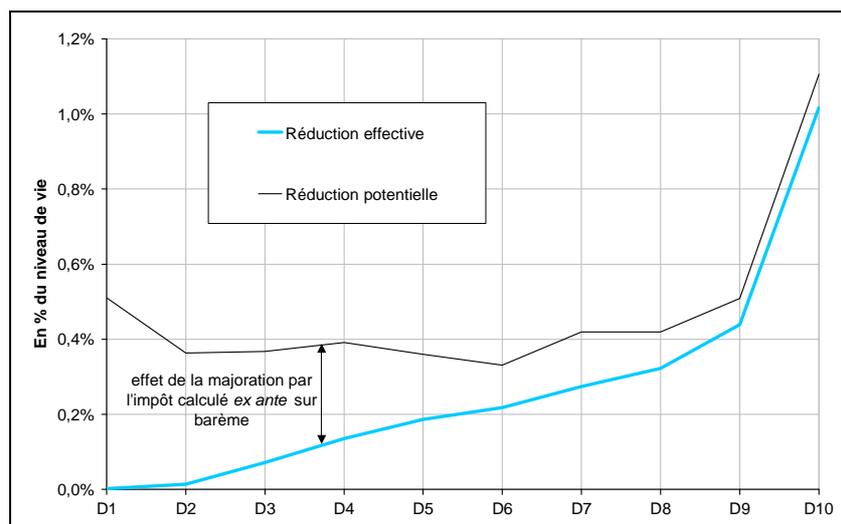
Les réductions d'impôt, conduisent à une diminution de la progressivité de l'IR. En effet, le montant de réduction d'impôt auquel peuvent prétendre les ménages est inégalement réparti entre les déciles. Les déciles supérieurs de niveau de vie répondent davantage aux incitations fiscales ce qui introduit une première composante dégressive. À cela s'ajoute le fait que ces ménages s'acquittent d'un montant d'IR élevé, et neaturent ainsi pas la contrainte liée au montant de l'impôt. En revanche, les ménages des quatre premiers déciles de niveau de vie bénéficient en moyenne de moins d'un quart du montant de réduction d'impôt auquel ils ouvrent droit.

Bien que les ménages non imposables puissent en principe bénéficier des crédits d'impôt et que ces crédits puissent théoriquement augmenter la progressivité de l'IR, ces derniers diminuent en réalité la redistribution opérée par l'IR. Les crédits d'impôts ont, comparativement à leur niveau de vie, un impact plus important pour les déciles supérieurs que pour les autres.

Le graphique ci-dessous indique quel est l'effet des réductions d'impôt sur le niveau de vie des ménages des différents déciles et compare cet effet à celui qu'emporterait un crédit d'impôt d'un montant équivalent :

¹⁵⁶ Le nombre de pages consacrées aux réductions et crédit d'impôt de la brochure pratique de l'IR publiée par la Direction Générale des Finances Publiques, dont le format est resté sensiblement identique au cours de la période, est passé de 32 en 1998 à 92 en 2009.

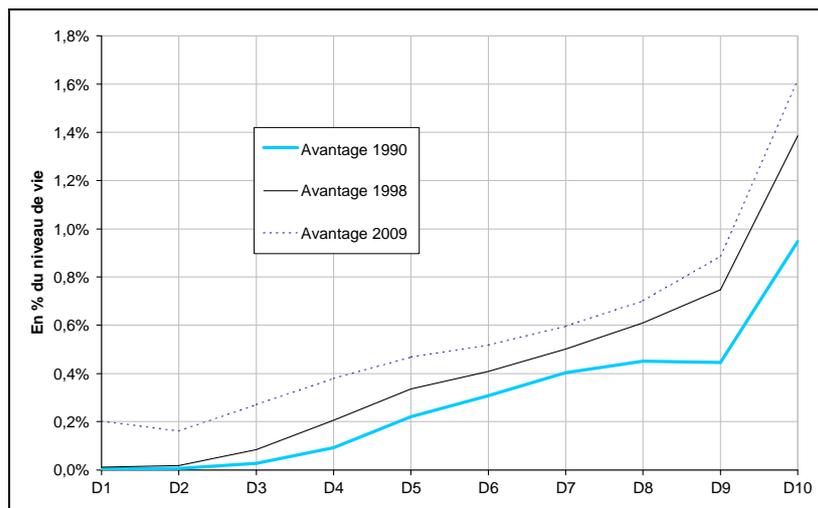
Graphique n°17 : Réduction d'impôt : taux de soutien potentiel et effectif par décile de niveau de vie en 2009



Lecture : En 2009, les personnes du cinquième décile bénéficient en moyenne d'une hausse de leur niveau de vie de 0,19 % grâce aux réductions d'impôt, le taux de soutien serait de 0,36 % s'ils payaient plus d'impôt ou s'il s'agissait de crédits d'impôt et non de réductions ; **Source :** modèle Ines, INSEE.

Enfin, la façon dont est conçu l'impôt sur le revenu (qui présente un caractère familial) conduit à opérer une redistribution *horizontale* par le mécanisme du quotient familial. Cependant ce mécanisme a également des effets redistributifs *verticaux* car la réduction d'impôt qu'il entraîne n'est pas proportionnelle au revenu mais augmente plus que proportionnellement à ce dernier (Cf. *Infra, Partie II, Chapitre 2*). Les mécanismes du quotient familial ont été modifiés à trois reprises entre 1990 et 2009 (Cf. *Encadré n°7 ci-dessus*). Les résultats des calculs effectués montrent que le quotient familial diminue davantage la progressivité de l'IR en 2009 qu'en 1990 et 1998. Le quotient familial ne constituant pas une réduction d'impôt, les effets de ces modifications ne sont pas intégrés dans le graphique ci-dessus, mais dans le graphique n°16.

Graphique n°18 : Avantages fiscaux (ensemble des crédits et des réductions d'impôts): taux de soutien sous les législations de 1990, 1998 et 2009, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : les personnes les plus aisées bénéficient le plus des avantages fiscaux, cet effet se renforçant au fil des législations. Les avantages fiscaux dont bénéficient les personnes du 9^{ème} décile de niveau de vie (D9) représentent 0,89% de leur niveau de vie dans la législation 2009, contre 0,45% sous la législation 1990 et 0,75% sous la législation 1998 ; **Note :** les avantages fiscaux correspondent aux dispositifs d'abattements, de réduction et de crédit d'impôt. Le niveau de vie correspond au rapport du revenu de référence du ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE.

Ces avantages fiscaux (ensemble des crédits et des réductions d'impôts) dont les effets sont pris ici globalement ont pour effet de réduire la progressivité de l'IR puisqu'ils réduisent d'autant plus le taux d'effort que le ménage se trouve dans un décile supérieur, avec une inflexion marquée s'agissant du décile supérieur.

Ils ont un effet significativement plus important en 2009 que ce n'était le cas en 1998 ou en 1990, et ce, en moyenne, pour tous les ménages. Cependant, ils diminuent désormais davantage le taux d'effort des ménages appartenant à la partie supérieure de la distribution qu'ils ne le faisaient en 1998 ou en 1990. S'agissant des sept premiers déciles, ces avantages réduisent, en 2009, le taux d'effort d'environ 0,2 point de niveau de vie par rapport à la situation prévalant en 1990, mais l'écart entre les situations induites par l'évolution des législations est d'environ 0,25 point pour le 8^{ème} décile, d'environ 0,45 point pour le 9^{ème} et d'environ 0,7 point pour le dernier décile.

En 1990, l'écart entre la réduction du taux d'effort du dernier décile et du premier induite par ces avantages fiscaux était de 0,9 point de niveau de vie. Depuis 1998, cet écart atteint environ 1,4 point.

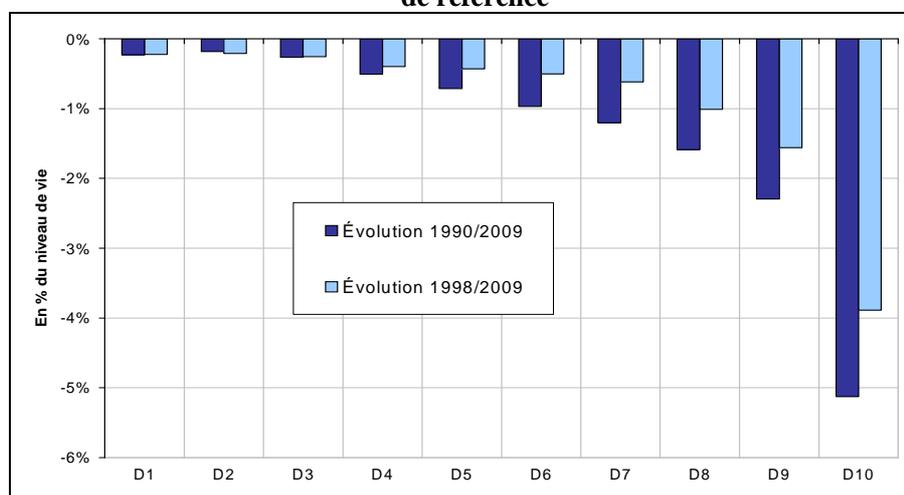
Le développement des divers dispositifs permettant de réduire l'IR a donc également contribué à en diminuer la progressivité. Ceci résulte du fait que la répartition de certains dispositifs est fortement concentrée.

f) Au total, l'impôt sur le revenu est significativement moins progressif en 2009 qu'en 1998, ou en 1990

Pour tous les déciles, et en tenant compte des divers dispositifs permettant de réduire l'impôt, le montant moyen d'IR acquitté par les ménages est nettement supérieur dans la législation de 1990 à ce qu'il est dans la législation de 2009.

L'évolution de la progressivité de cet impôt est résumée dans le graphique figurant ci-après. Ce dernier indique, pour les ménages appartenant à chaque décile, la différence de taux d'effort entre les trois législations.

Graphique n°19 : Impôt sur le revenu : différence entre le taux d'effort de 2009 et ceux de 1990 et 1998, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : sous la législation de 2009, l'impôt sur le revenu des personnes du 9^{ème} décile de niveau de vie (D9), est inférieur de 2,3 points de niveau de vie à celui qu'ils auraient acquitté sous la législation de 1990 ; **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE.

Au total, les évolutions intervenues concernant l'IR ont conduit à une diminution générale du taux d'effort des ménages. Cependant cette diminution concerne essentiellement les ménages appartenant aux déciles supérieurs de la distribution.

Elle n'a presque pas affecté les trois premiers déciles et représente une augmentation limitée à 1% du niveau de vie pour les ménages appartenant au 6^{ème} décile. Pour ceux appartenant au 9^{ème} décile, elle s'est traduite par une augmentation du niveau de vie de 2,3%. Pour ceux situés à l'extrémité supérieure de la distribution, l'augmentation du niveau de vie a été de 5,2 %. Pour l'essentiel, ces évolutions sont intervenues postérieurement à 1998. Les trois quarts environ de la baisse du taux d'effort des ménages appartenant au dernier décile sont ainsi imputables aux modifications législatives postérieures à cette date.

S'agissant des ménages appartenant à ce décile, la baisse de plus de 5 points de leur taux d'effort est principalement imputable à l'évolution du barème, l'effet des avantages fiscaux sur ce taux d'effort ne comptant que pour 0,7 point (*Cf. Supra*).

2 - La taxe d'habitation est devenue moins dégressive, sauf en ce qui concerne les deux derniers déciles

La TH que les ménages doivent acquitter résulte d'un calcul relativement complexe à partir de la valeur locative brute déterminée en fonction des caractéristiques du logement. N'intervenant pas dans le calcul de cette valeur locative, le revenu n'intervient donc pas davantage dans la détermination du montant de la TH. Seuls les dispositifs d'exonération et de dégrèvement sont donc susceptibles de donner à la taxe d'habitation une dimension plus ou moins progressive.

Sont ici pris en compte uniquement les exonérations et les dégrèvements accordés par l'État en considérant la taxe d'habitation brute comme donnée¹⁵⁷.

Ces dispositifs ont été modifiés dans le temps dans le sens d'une plus grande progressivité.

¹⁵⁷ Les simulations portent donc seulement sur les exonérations et les dégrèvements accordés par l'État en supposant constante la TH brute. Les évolutions concernant les abattements qui peuvent être décidés par les collectivités locales ne sont pas prises en compte.

Un premier élément a été l'exonération totale de TH pour les personnes bénéficiant du RMI à partir de 1990. Pour le reste, les exonérations et dégrèvements sont de même nature en 1990 et en 1998 : exonération totale pour les ménages de plus de 60 ans, ainsi que pour les veufs ou veuves et les personnes handicapées, sous certaines conditions de revenus ; montant forfaitaire à acquitter, ou déduction d'une partie de la TH brute, sous certaines conditions de revenus.

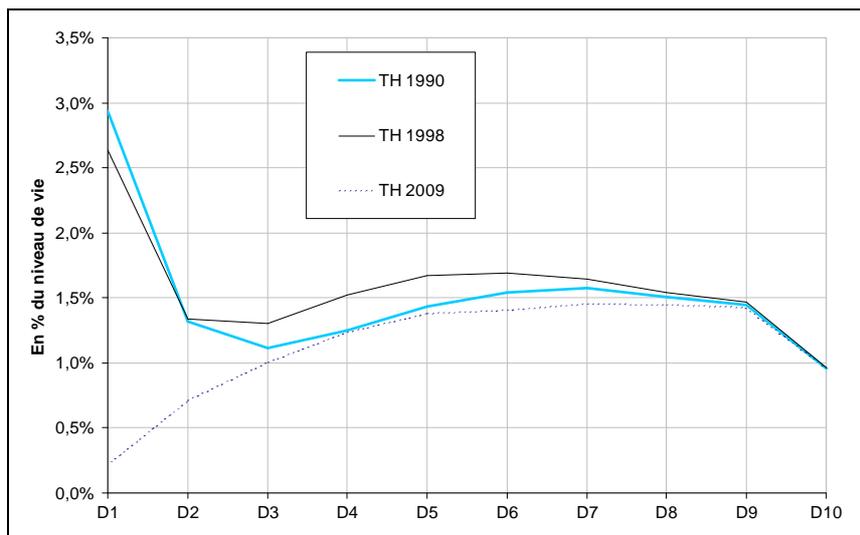
Le changement le plus important allant dans le sens d'une progressivité accrue de la TH est intervenu en 2000. À partir de cette date, les dispositions législatives prévoient que la TH ne peut dépasser un montant proportionnel au revenu du ménage, diminué de certains abattements. Les ménages avec un revenu inférieur au montant de ces abattements sont donc exonérés de la TH.

Consécutivement à ces changements, les ménages appartenant au premier décile de niveau de vie ne paye pratiquement plus de TH dans la législation 2009 alors qu'en moyenne, ils devaient acquitter un montant de 118 € aux termes de la législation de 1990 (montant que l'exonération des bénéficiaires du RMI avait réduit à 106 € en moyenne dans la législation de 1998). Les ménages appartenant au 2^{ème} décile s'acquittent, en moyenne, de 68 € en 2009, contre 125 dans les législations antérieures.

La réforme de 2000 a donc eu pour effet de rendre la taxe d'habitation progressive en ce qui concerne les redevables situés entre le 1^{er} décile et la médiane, alors qu'elle était auparavant dégressive dans cette partie de la distribution. En revanche, elle demeure à peu près proportionnelle au revenu s'agissant des ménages appartenant aux déciles 5 à 9, et conserve un caractère dégressif s'agissant de la partie supérieure de la distribution (*Cf. graphique n° 4, Partie I, chapitre 2*).

Le taux d'effort, qui était auparavant le plus élevé s'agissant des ménages les plus modestes, atteint désormais son point maximum vers le 8^{ème} décile.

Graphique n°20 : Taxe d'habitation : taux d'effort sous les législations de 1990, 1998 et 2009, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : l'évolution des législations a rendu la taxe d'habitation davantage redistributive. Sous la législation de 2009, les personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), font face à un taux d'effort très faible en ce qui concerne la taxe d'habitation, alors qu'elles auraient acquitté un montant correspondant à plus de 2,9 % de leur niveau de vie sous la législation de 1990 ; **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE, calcul CPO.

La réforme de 2000 a donc eu des effets importants s'agissant des ménages situés dans les deux premiers déciles, et particulièrement ceux du premier. Compte tenu du fait qu'ils n'ont pratiquement pas bénéficié des baisses d'IR, étant pour la plupart non imposables, c'est cette réforme qui les a concernés le plus. Ceux appartenant aux déciles 3 à 6 en ont également bénéficié, mais de façon homothétique, diminuant leur taux d'effort d'environ 0,3 point en moyenne.

C - La forte dégressivité de la taxation indirecte est demeurée inchangée

La taxation indirecte acquittée par les ménages a peu évolué depuis 20 ans.

Entre 1990 et 2009, son poids a très légèrement diminué. À population et répartition de consommation constante¹⁵⁸, le taux d'effort a diminué de 0,5 % du revenu de référence.

La décomposition des taxes indirectes a peu varié : la TVA représente la majeure partie des recettes (autour de 70 %), viennent ensuite la TIPP (devenue TICPE) dont la part dans les recettes a diminué au cours de la période 1990-2009 (14 % à 12 %), puis les droits d'accises qui ont vu leur part augmenté (de 9 % à 11 %), enfin la taxation propre à l'assurance, la loterie, les jeux sportifs ou de hasard, les bijoux qui représentent une part stable autour de 7 %.

1 - Les évolutions liées aux modifications de la TVA

Malgré la hausse d'un point de TVA de 18,6% à 19,6 %, entre 1990 et 2009, les recettes de TVA rapportées au revenu des ménages ont légèrement diminué. Deux facteurs expliquent cette baisse : la suppression du taux majoré appliqué en 1990, ainsi que le passage à une taxation réduite pour certains biens ou services (principalement les travaux dans le bâtiment et les prestations de restauration).

2 - Les évolutions liées aux accises

Parallèlement, le poids des recettes de la TIPP a également diminué légèrement. Cette baisse s'explique par une moindre revalorisation des taxes perçues que la hausse du revenu moyen au cours de la période. Le poids des taxes acquittées sur l'essence rapporté au revenu des ménages est, en moyenne, inférieur de 18 % en 2009 à celui de 1990. En revanche, celui des taxes appliquées au gazole est le même qu'en 1990.

Cette baisse a eu pour effet de rendre la TIPP légèrement moins dégressive. Cette dégressivité résulte du fait que le poste carburant représente une plus large part du budget des ménages modestes que des

¹⁵⁸ La répartition de la consommation des ménages entre les différents biens ou services est ici supposée être constante au cours de la période et représentée par la répartition issue de l' « enquête budget des familles » conduite par l'INSEE en 2006 qui est la plus récente à ce jour.

ménages aisés. Toutefois, la diminution de sa dégressivité n'est que très marginale.

À l'inverse, la part des autres accises (tabac et alcool) a fortement augmenté, mais exclusivement en raison des fortes hausses de celles relatives au tabac. Rapporté au revenu moyen, le montant des droits acquittés a augmenté de 137% sur la période¹⁵⁹.

À l'inverse, le poids des droits sur l'alcool a diminué, et ce, malgré l'introduction d'une taxe supplémentaire (la taxe *premix*). Cette baisse s'explique par une hausse des droits deux fois plus faible que l'augmentation moyenne des revenus, conduisant à une baisse de 42% du montant des droits acquittés rapportés au revenu moyen en vingt ans¹⁶⁰.

Les taxes concernant ces deux types de produits dont la consommation recèle de forts enjeux de santé publique ont donc connu des évolutions très divergentes depuis 1990.

Un développement plus approfondi sur les accises figure au chapitre 2 de la Partie III du rapport.

3 - Les évolutions globales induites par la fiscalité indirecte

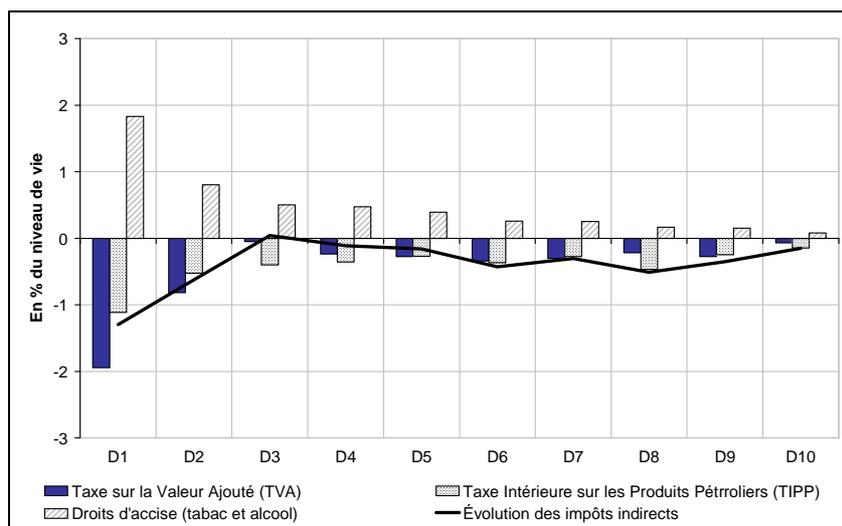
Au total, les évolutions de la législation en matière d'impôts indirects ont eu peu d'effet sur la progressivité du système socio-fiscal dans son ensemble, excepté un léger gain d'environ 1% concernant les ménages situés dans le 1^{er} décile.

Les évolutions imputables à la fiscalité indirecte sont représentées dans le graphique figurant ci-après :

¹⁵⁹ Il s'agit là de l'augmentation du prix des cigarettes les plus couramment consommées, après prise en compte d'une revalorisation identique à celle du revenu moyen.

¹⁶⁰ Idem.

Graphique n°21 : Impôts indirects : différence entre le taux d'effort de 2009 et celui de 1990, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : sous la législation de 2009, les impôts indirects des personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), sont inférieurs de 1,6 point de niveau de vie à ceux qu'ils auraient acquittés sous la législation de 1990. Cette légère baisse s'explique par la baisse relative de la TIPP à hauteur de -1,3 % et par la baisse de TVA à hauteur de -2,0 % du niveau de vie, et, à l'inverse, par la hausse des droits d'accise concernant le tabac et l'alcool à hauteur de +1,6 % du niveau de vie ; **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990 et 2009), INSEE..

Cette très légère évolution n'a donc pas modifié significativement le caractère régressif de la fiscalité indirecte.

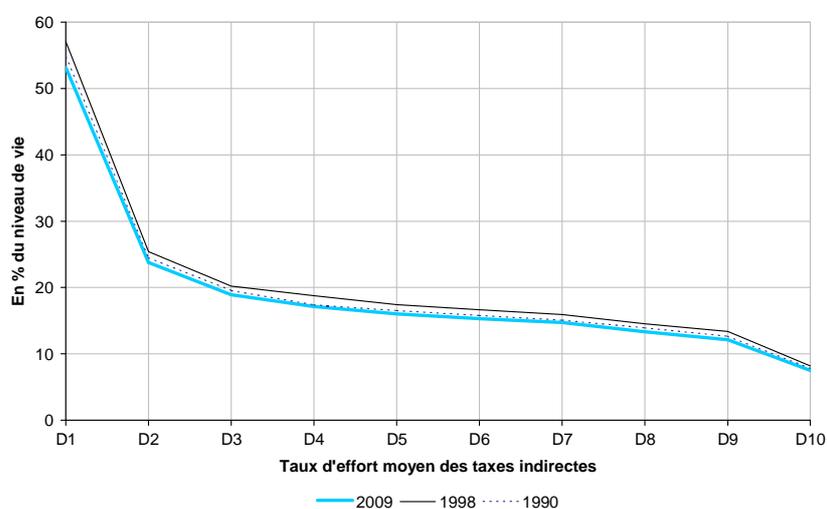
La baisse du taux d'effort des ménages appartenant aux deux premiers déciles imputable aux évolutions de la TVA, très supérieure à celle des ménages appartenant aux autres déciles, est liée à « l'effet d'épargne ». Cet effet explique que toute évolution de la fiscalité indirecte joue bien plus fortement sur les ménages appartenant à ces déciles que pour les autres, car leur taux d'effort est beaucoup plus important comme le montre le graphique suivant. Aussi, la légère diminution de la TVA entre 1990 et 2009 n'est-elle réellement perceptible que chez ces ménages.

Compte tenu du fait que le taux d'épargne croît plus que proportionnellement que le revenu et qu'il est nul, voire négatif¹⁶¹,

¹⁶¹ Il y a en ce cas désépargne afin de soutenir le niveau de consommation.

s'agissant des ménages les plus modestes, le taux d'effort de ces ménages lié à la fiscalité indirecte est considérablement plus élevé que celui des autres ménages et décroît continuellement comme le montre le graphique figurant ci-après. A l'extrémité de la distribution des niveaux de vie, il tend nécessairement, en moyenne, vers un taux qui est substantiellement plus bas.

Graphique n°22: Taux d'effort liés à la fiscalité indirecte selon les déciles de niveau de vie net (législations de 1990, 1998 et 2009).



Source : INSEE, calcul à partir de l'enquête budget des familles de 2006.

Le taux d'effort particulièrement élevé des ménages appartenant au 1^{er} décile ne résulte pas seulement du caractère régressif de la fiscalité indirecte mais du fait que le niveau de consommation de ces ménages (qui dépend de leur revenu disponible) est, en moyenne, très supérieur à leur niveau de vie net puisque ce dernier est augmenté par les transferts dont ils bénéficient¹⁶². C'est également le cas, à un moindre degré s'agissant des ménages appartenant au deuxième décile.

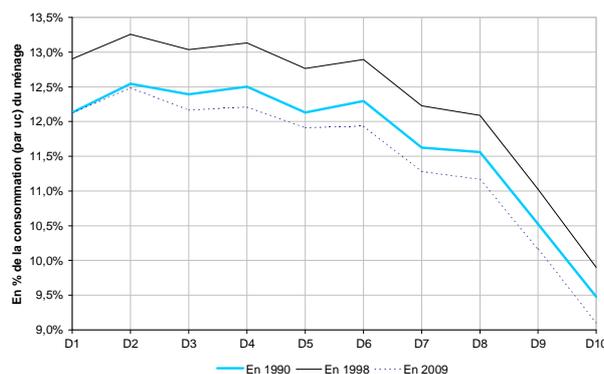
En adoptant une perspective différente, il est possible d'analyser la fiscalité indirecte, non pas en fonction du niveau de vie de référence, mais en fonction du niveau de consommation. Cette opération permet de neutraliser l'effet « taux d'épargne », qui est la cause principale du caractère dégressif de la fiscalité indirecte.

¹⁶² Il peut également s'agir de transferts familiaux. L'autoconsommation, non taxée, joue dans le même sens.

La fiscalité indirecte est également dégressive par rapport à la consommation, mais moins nettement que par rapport au revenu. Cette dégressivité reflète la structure de consommation qui n'est pas uniformément taxée. Par exemple, la consommation de tabac, d'alcool et de carburant, fortement taxée, a un poids plus lourd dans le budget des ménages modestes que dans celui des ménages aisés. À l'inverse, la consommation de biens culturels, à la taxation réduite, par exemple 2,1 % pour la presse, est plus importante (relativement à la consommation) chez les ménages aisés, que parmi ceux appartenant au 1^{er} décile.

C'est ce qui est fait dans le graphique ci-dessous :

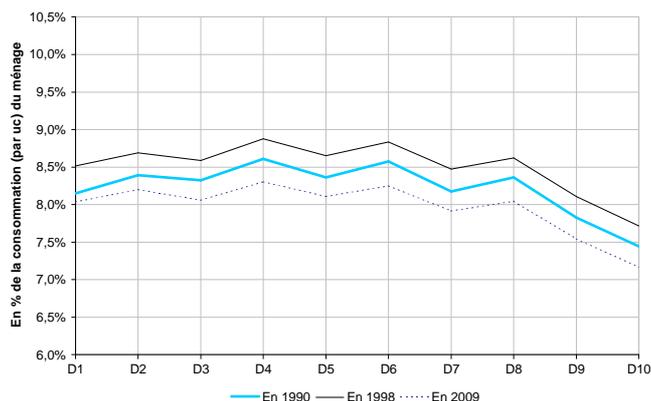
Graphique n°23 : Rapport entre les impôts indirects et la consommation, par déciles de niveau de référence



Lecture : les personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), acquittent des impôts indirects à hauteur de 12,1 % du montant de leur consommation en 1990 ; **Source :** INSEE, calcul à partir de l'Enquête Budget des Familles 2006.

Afin de dissocier l'effet des accises de celui imputable à TVA, on peut rapporter la seule TVA à la consommation, comme c'est le cas dans le graphique figurant ci-dessous :

Graphique n°24 : Rapport entre la TVA et la consommation, par déciles de niveau de vie de référence



Source : INSEE, calcul à partir de l'enquête budget des familles de 2006.

Rapportée à la consommation, la TVA apparaît approximativement proportionnelle jusqu'au 8^{ème} décile et est nettement dégressive au-delà. La consommation des deux derniers déciles, et surtout du dernier, est sensiblement moins taxée au titre de la TVA que celle de tous les autres déciles. Ceci signifie que la consommation des ménages appartenant à ces deux derniers déciles de la distribution se porte davantage sur des biens et services dont le taux de TVA est plus faible comme par exemple les services de transport ou les biens ou services culturels (livres, spectacles..)¹⁶³. Ceci signifie aussi que, compte tenu de leur champ, les taux réduits de TVA n'atténuent pas le caractère dégressif de la TVA, ce qui semble constituer une particularité française¹⁶⁴.

La différence entre les deux graphiques précédents étant constituées par les accises, il apparaît ainsi que ce sont ces dernières qui confèrent à la fiscalité indirecte l'essentiel de son caractère dégressif par rapport à la consommation des ménages. C'est également essentiellement l'évolution des accises qui explique que les ménages appartenant aux deux premiers déciles doivent acquitter, sur leur consommation, un pourcentage de taxes indirectes demeuré inchangé depuis 1990, alors que tous les autres déciles ont vu le pourcentage de taxes indirectes, rapporté à leur consommation, enregistrer une baisse.

¹⁶³ L'analyse économique classe d'ailleurs ces biens et services parmi les « biens supérieurs », c'est-à-dire ceux dont l'élasticité par rapport au revenu est positive. La moindre taxation de ces derniers renforce donc cet effet.

¹⁶⁴ V. également l'analyse développée Infra dans le chapitre 2 de la Partie III.

Au total, si les évolutions du taux d'effort des ménages ont été peu marquées, c'est parce que les modifications des taxes indirectes ont été peu nombreuses. En 1990, le taux normal de TVA était de 18,6 % mais il existait alors un taux majoré à 25 % pour les biens de luxe. Ce dernier a été diminué à 22 % en 1991, puis supprimé en 1993.

En 1995, le taux normal de TVA a été augmenté de 2 points avant d'être diminué d'un point en 2000. Depuis 1999, les prestations de rénovation immobilière sont assujetties au taux réduit de 5,5%, ainsi que la fourniture de gaz et d'électricité. Depuis le 1^{er} juillet 2009, la taxation applicable à la restauration sur place (hors alcool) bénéficie également du même taux réduit à 5,5%.

D - Ayant été revalorisées à un rythme plus faible que l'évolution du revenu moyen, les prestations sociales contribuent moins au niveau de vie des ménages les plus modestes

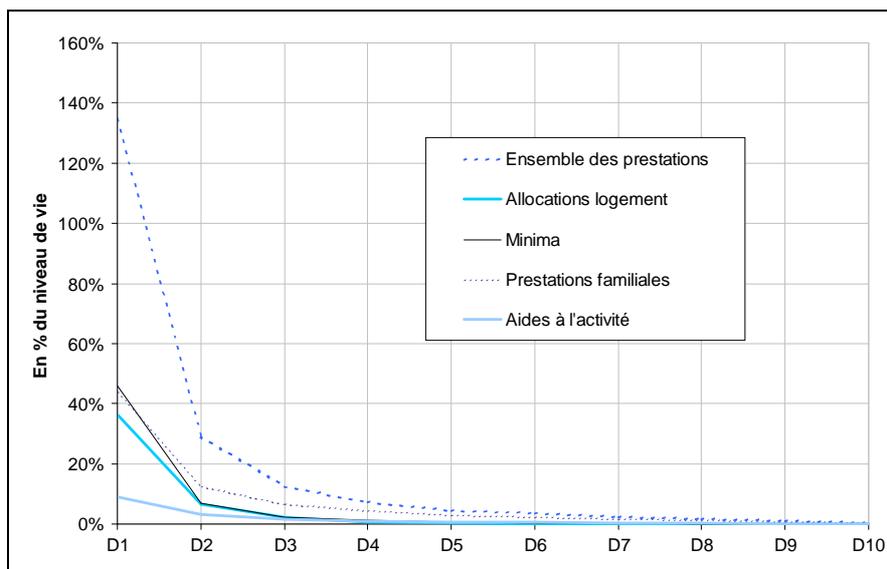
Les prestations sociales sont fortement redistributives. Concentrées sur les ménages les plus modestes (plus de 60 % de leur montant sont versés à des ménages situés dans les deux premiers déciles de niveau de vie), elles assurent une très large fraction de la redistribution globale en 2009¹⁶⁵.

Le graphique ci-dessous indique, pour l'année 2009, la contribution qu'apportent ces différentes prestations au niveau de vie des ménages, classés par déciles.

Celui-ci atteste de la contribution majeure qu'apportent ces prestations au niveau de vie des ménages situés dans le 1^{er} décile et, à un degré moindre mais néanmoins significatif, à celui de ceux situés dans les deux déciles suivants.

¹⁶⁵ Cf. *Infra*, chapitre 2 de la Partie II.

Graphique n°25 : Prestations sociales : taux de soutien sous la législation de 2009, par déciles de niveau de vie de référence



Source : modèle Ines (population 2009, législation 2009), INSEE.

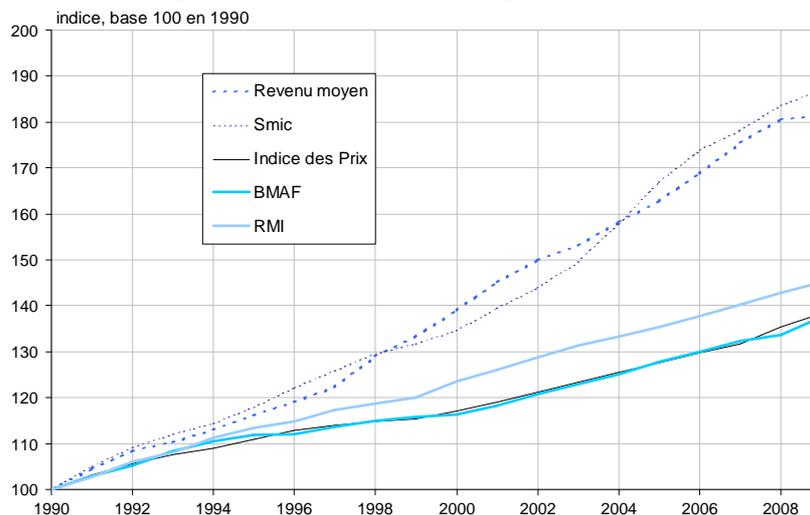
Cependant, la revalorisation des prestations a été peu dynamique.

Ces prestations représentent en effet une fraction moins importante du revenu moyen que par le passé. En effet, elles sont le plus souvent indexées sur l'indice des prix et cet indice croît moins vite que le revenu moyen¹⁶⁶.

Le graphique ci-dessous montre quel a été le rythme de revalorisation de ces prestations depuis 1990 :

¹⁶⁶ Une prestation indexée sur l'indice des prix aura moins de poids en 2009 qu'en 1990 : un montant de 100 € de 1990 correspond à 181 € en le revalorisant en fonction de l'évolution du revenu moyen (barème 1990 revalorisé pour être appliqué à la population de 2009), alors qu'il ne serait que de 135 € s'il avait été indexé sur l'indice des prix.

Graphique n°26 : Évolution des montants des prestations sociales, en comparaison de l'évolution des prix et des revenus



Lecture : en base 100 en 1990, le revenu moyen a augmenté 81 % en 2009, la base mensuelle des allocations familiale de 38 % et le montant du RMI de 45 % ; **Note :** BMAF : base mensuelle des allocations familiales, Indice de prix hors tabac ; **Source :** CNAF, Prestations Familiales 2008, Statistiques Nationales ; comptes nationaux, base 2000.

Le barème des allocations familiales a crû au même rythme que les prix, le RMI a crû légèrement plus rapidement, mais ces revalorisations ont été notablement inférieures à celle du SMIC ou du salaire moyen, qui ont évolué de façon sensiblement identique.

Cependant, indépendamment des évolutions des barèmes que résume le graphique ci-dessus, les modifications concernant l'évolution des conditions d'éligibilité ou des montants effectivement versés aux différents ménages (qui dépend de la distribution des ayants-droit) ont également des conséquences redistributives potentiellement importantes¹⁶⁷.

1 - Les minima sociaux

Les minima sociaux regroupent différentes prestations : le RMI, l'allocation parent isolé (API), les aides correspondant au « minimum vieillesse », et l'allocation pour adultes handicapés (AAH). Le RMI et l'API n'existent plus en 2009, ayant été remplacés, en métropole, par le

¹⁶⁷ Ces éléments peuvent être contradictoires, le nombre d'éligibles pouvant augmenter alors que les montants versés diminuent dans le même temps par exemple.

RSA¹⁶⁸. En dépit du caractère unitaire du RSA, sont ici distingués RSA socle (classé parmi les minima sociaux) et RSA activité (classé parmi les aides à l'activité, comme la PPE¹⁶⁹). L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) figure également ici parmi les minima sociaux¹⁷⁰.

a) Quelques mesures ont accru la progressivité des minima sociaux

Les différents minima pour personnes âgées ont été modifiés entre 1990 et 2009 mais la logique est demeurée la même : assurer un minimum de ressources aux personnes âgées.

Par ailleurs, une prime de Noël est versée à partir de 1998 aux allocataires du RMI. Ayant été reconduite chaque année depuis, elle est ici considérée comme pérenne et donc intégrée au montant encaissé par les bénéficiaires du RMI au quatrième trimestre. Elle tend également à limiter l'écart croissant entre le niveau du RMI et le niveau moyen des revenus puisqu'en 1998 la prime de Noël représentait une augmentation de 3,4 % du revenu annuel d'une personne bénéficiaire du RMI.

S'agissant des autres mesures, a été intégré un forfait logement dans le calcul de l'API qui limite le montant d'allocation logement pris en compte dans les ressources. Cela favorise donc les bénéficiaires d'une allocation logement supérieure au montant du forfait logement (pratiquement tous les bénéficiaires d'une allocation logement et de l'API dans les législations de 1998 et de 2009). L'instauration d'une garantie de ressource et d'un complément d'AAH pour les chefs de ménage en incapacité de travailler a également augmenté les montants versés à ces bénéficiaires, relativement peu nombreux.

¹⁶⁸ Sont ici comparées des législations en mettant de côté les mécanismes temporaires et les montées en charge des dispositifs pendant lesquelles tous les bénéficiaires éligibles n'ont pas recours à la prestation. En particulier, pour le RSA, il est ici pris pour hypothèse, ce qui n'est pas le cas (loin de là), qu'à compter du 1^{er} janvier 2009, tous les ménages éligibles en ont fait la demande. Cette hypothèse vaut également pour les autres dispositifs étudiés.

¹⁶⁹ L'objectif du RSA est plus large que la seule mise en place de sa composante « activité ». Fusionnant le Revenu minimum d'insertion (RMI) et l'Allocation de parent isolé (API), il procède à une remise à plat du processus d'accompagnement des allocataires de minima sociaux et du soutien financier qu'ils reçoivent en cas de reprise d'emploi. Sont séparées les composantes « socle » et « activité » du RSA dans une optique de comparaison des législations de 2009 et 1990, puisque, sous cette dernière, n'existaient que le RMI et l'API, qui sont comparables au RSA socle en matière de paramètres financiers.

¹⁷⁰ Elle concerne un effectif très réduit. Les évolutions de son barème se sont produites au même rythme que pour celui du RMI.

b) Ces mesures ne compensent pas l'effet de la moindre revalorisation des barèmes comparée à l'évolution du revenu moyen

Les mesures précitées ne suffisent pas à réduire l'écart croissant entre le montant de ces minima et la moyenne des revenus. Quand on applique en 2009 les législations de 1990 ou de 1998, en revalorisant les barèmes de l'évolution moyenne des revenus entre 1990 ou 1998 et 2009, les montants versés au titre des minima sociaux sont nettement plus élevés qu'en 2009, comme l'indique le tableau figurant ci-dessous.

Tableau n° 1 : Évolution du montant annuel des minima sociaux
(En €)

	1990	1998	2009	Rapport 1990/2009	Rapport 1998/2009
RMI	6792	6367	5456 ¹⁷¹	+24%	+17%
API ¹⁷²	9090	8100	7006 ²	+30%	+16%
AAH	9446	8787 ¹⁷³	7537 ¹⁷⁴	+25%	+16%
Minimum Vieillesse	9690	9000	8062	+20%	+12%

Lecture : Le montant d'un RMI annuel de la législation 1990 correspond à 6 792 €, soit 24 % de plus que le montant de 2009; Source : Calcul CPO.

Ces minima représentaient par conséquent des montants qui, rapportés au revenu moyen, étaient supérieurs de 20 à 30% en 1990 à ce qu'ils sont désormais en 2009¹⁷⁵.

Au total, les minima sociaux dans leur ensemble représentent 53 % du revenu de référence des ménages appartenant au 1^{er} décile en 2009, contre 7 % pour ceux du 2^{ème} décile, 2 % pour ceux du 3^{ème} décile¹⁷⁶, et une fraction négligeable du revenu de référence des ménages appartenant aux déciles suivants.

¹⁷¹ Le RSA socle étant assez similaire dans son principe à l'API au RMI qu'il remplace, ce sont les paramètres financiers du RSA socle en législation 2009 que nous comparons à ceux du RMI et de l'API des législations 1990 et 1998.

¹⁷² Valeur pour une personne isolée avec un enfant. Montant aligné sur la base mensuel des allocations familiales.

¹⁷³ +1 406 € annuel si on bénéficie du complément d'AAH (chefs de ménage sans activité professionnelle).

¹⁷⁴ +2 151 € annuel si on bénéficie de la garantie ressource (chefs de ménage en incapacité de travailler).

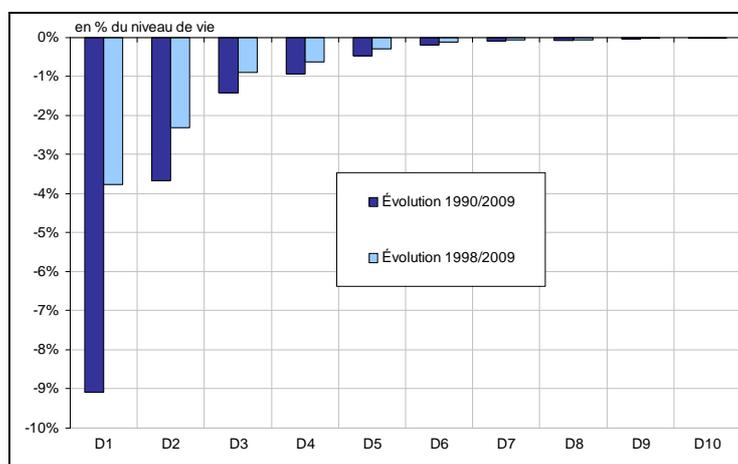
¹⁷⁵ En fin de période, certains minima sociaux (AAH et minimum vieillesse) ont été revalorisés à un rythme plus rapide. Si tel n'avait pas été le cas, les écarts mentionnés dans le tableau ci-dessus en ce qui concerne ces minima aurait été plus important.

¹⁷⁶ Ces chiffres, comme les graphiques de cette partie, exprimés en pourcentages du niveau de vie de référence, doivent être pris avec précaution lorsque l'on compare les déciles entre eux. En effet, les revenus primaires étant inégalement répartis dans la population, une augmentation de 1 000 € du niveau de vie de chaque décile représenterait une augmentation de 33 % du pour le premier décile, de 10 % pour le deuxième et seulement 5 % pour le troisième.

Ils représenteraient une part plus importante du revenu des ménages en 2009 si on leur appliquait la législation de 1990 ou celle de 1998 : en effet, ceux appartenant au 1^{er} décile recevaient 62 % de son revenu de référence sous forme de minima sociaux en 1990, et 57 % en 1998.

Le graphique ci-dessous montre la différence de taux de soutien sous les différentes législations.

Graphique n°27 : Minima sociaux: différence entre le taux de soutien de 2009 et ceux de 1990 et 1998, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : sous la législation de 2009, les minima sociaux reçues par les personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), sont inférieures de 9,1 points de niveau de vie à celles qu'elles auraient reçues sous la législation de 1990 ; **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE.

La majeure partie de la baisse de 9,2% du taux de soutien aux ménages appartenant au 1^{er} décile, pour lesquels ils assurent plus de la moitié de leur niveau de vie, est intervenue postérieurement à 1998.

2 - Les prestations familiales

Comme pour les minima, la progressivité du barème des allocations familiales n'a pas été profondément modifiée. L'élément essentiel a cependant été la mise sous condition de ressources de l'ensemble de ces prestations au cours de l'année 1998. Cependant, cette mesure ne fut que temporaire si bien qu'elle n'est pas ici prise en compte. Par ailleurs, même sous conditions de ressources, ces prestations sont

progressives (*Cf. Partie I*)¹⁷⁷. De même, certaines prestations relatives à la garde des jeunes enfants n'ont pas pu être prises en compte dans la modélisation¹⁷⁸.

Comme les barèmes ont peu évolué, l'évolution de la redistribution opérée par les prestations familiales dépend essentiellement des montants en jeu. La législation peut faire évoluer ces montants de deux façons : en modifiant les conditions d'éligibilité, ou en modifiant le montant des prestations.

a) Les conditions d'éligibilité des prestations familiales ont été élargies entre 1990 et 2009.

L'âge limite des enfants considérés comme étant à charge des parents pour le calcul des allocations familiales a été relevé de 18 ans en 1990, à 19 ans en 1998, puis à 20 ans en 2009¹⁷⁹. Dans le même temps, les plafonds conditionnant l'attribution des prestations sous conditions de ressource, telle la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) de base, du complément familial, ainsi que celui de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ont évolué. À l'exception du plafond de la PAJE, revalorisé de 37% en 2005, ils ont diminué par rapport au revenu moyen, excluant donc au fil du temps un certain nombre de ménages du bénéfice de ces prestations.

Ces plafonds, ainsi que le nombre des bénéficiaires, ont évolué comme indiqué dans le tableau figurant ci-après :

¹⁷⁷ Les prestations sous conditions de ressources sont constituées de toutes les prestations familiales à l'exclusion des allocations familiales, de l'allocation de soutien familial et de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

¹⁷⁸ Dans la législation de 2009, il s'agit du complément de libre choix d'activité (CLCA) et du CMG de la PAJE ainsi que de l'Allocation de parent isolé (APA). Par symétrie, n'ont pas non plus été prises en compte les prestations qu'elles ont remplacées qui existaient avant 2004 (APE, AGED et AFEAMA). Au total, selon les comptes de la CNAF, les prestations non prises en compte représentent environ 19 % de l'ensemble des prestations versées par la CNAF en 2009, contre 17% en 2000 et 12 % en 1995. Les effets de cette exclusion ne paraissent pas susceptibles d'affecter significativement la progressivité des prestations familiales telle que mesurée dans le rapport. Bien qu'étant semble-t-il légèrement moins ciblées que les prestations qu'elles ont remplacées, ces modifications ont pu réduire légèrement la progressivité d'ensemble de celles-ci. Ceci ne signifie pas que ces dépenses rapportées au PIB auraient diminuées.

¹⁷⁹ La limite étant étendue à 21 pour le complément familial les allocations logement et l'allocation forfaitaire existant uniquement dans la législation 2009.

Tableau n° 2 : Plafonds et nombre de bénéficiaires des prestations familiales sous conditions de ressources

	1990	1998	2009 ¹⁸⁰	Rapport 1990/2009	Rapport 1998/2009
Plafond (en €)					
PAJE	24175	22964	26250	-8%	-13%
ARS	22531	21401	18357	+22%	+17%
Complément familial	24175	22964	19161	+26%	+19%
Nombre de bénéficiaires (en milliers)					
PAJE	2342	2151	2458	- 5%	-12%
ARS	3132	3162	2514	+25%	+26%
Complément familial	768	758	743	+3%	+2%

Source : modèle Ines (population 2009, législation 1990, 1998 et 2009), INSEE.

S'agissant de la PAJE et de l'ARS, le nombre de bénéficiaires dépend uniquement des plafonds.

La réévaluation du plafond de la PAJE augmente le nombre de bénéficiaires dans la législation 2009. À l'inverse, sans revalorisation, l'ARS qui n'est destinée qu'aux enfants de moins de 18 ans, a 25 % de bénéficiaires en plus dans les législations 1990 et 1998.

S'agissant du complément familial, le nombre de bénéficiaires est la résultante de l'accroissement de l'âge des enfants comptabilisés par la CNAF et de l'évolution des plafonds. Ces deux éléments se compensent et le nombre de bénéficiaires du complément familial est relativement constant pour toutes les législations.

b) Les montants versés ont augmenté moins vite que l'évolution du revenu moyen.

Les montants versés suivent la base mensuelle d'allocations familiales (BMAF), qui est l'étalon de la plupart des prestations familiales. Si cette dernière avait été revalorisée en fonction de l'évolution moyenne des revenus, la BMAF serait en 2009 de 505 € en appliquant la législation 1990, de 450 € en appliquant celle de 1998, contre 389 € actuellement comme l'indique le tableau figurant ci-après :

¹⁸⁰ La fin de l'abattement de 20% pour certains types de revenus a eu pour effet d'augmenter mécaniquement les revenus pris en compte pour les allocations. La CNAF a, de ce fait, revalorisé l'ensemble de ces plafonds pour tenir compte de cette hausse. Pour assurer la comparabilité avec plafonds des législations 1990 et 1998, figurent ici 80% des plafonds de 2009.

Tableau n° 3 : Montant des prestations familiales

(En €)

	1990	1998	2009 ¹⁸¹	Rapport 1990/2009	Rapport 1998/2009
Base mensuelle des allocations familiales	505	450	389	+29%	+15%
ARS	101	338	282	-64%	+20%

Source : Calcul CPO

Cette érosion des montants versés (en comparaison de l'évolution moyenne des revenus) ne s'observe pas pour toutes les prestations.

Ainsi, l'ARS a été nettement revalorisée : alors qu'elle correspondait à 101 € dans la législation 1990, elle est passée à 338 € pour 1998 et s'élève encore à 282 € pour 2009⁸². L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé AEEH, (anciennement allocation d'éducation spéciale) a également connu une évolution positive.

L'effet progressif de ces revalorisations ne suffit cependant pas à compenser l'effet dégressif de l'érosion de la BMAF par rapport à l'évolution moyenne des revenus.

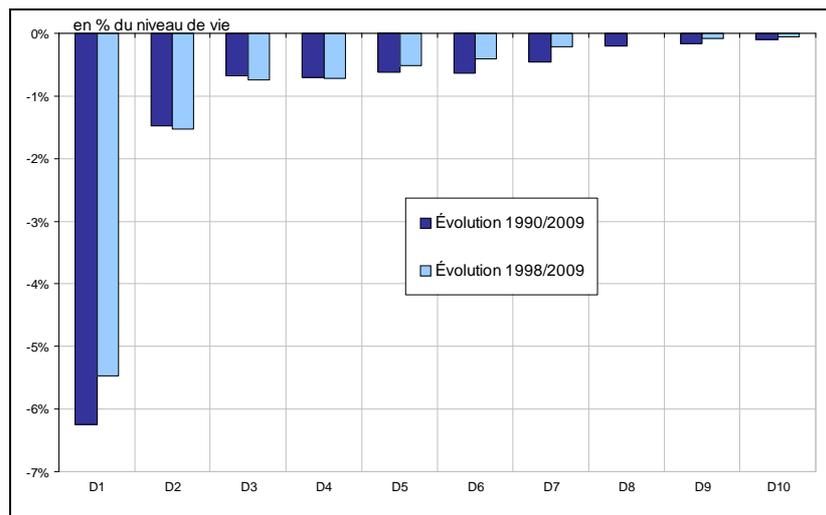
c) Les taux de soutien des prestations familiales ont diminué

Au total, les taux de soutien résultant des prestations familiales sont moins élevés dans la législation de 2009 que dans les autres. Le caractère progressif des prestations familiales est donc plus faible en 2009 qu'il ne l'était sous l'empire des législations de 1990 et de 1998.

¹⁸¹ La fin de l'abattement de 20% pour certains types de revenus a eu pour effet d'augmenter mécaniquement les revenus pris en compte pour les allocations. La CNAF a réagi en revalorisant l'ensemble de ces plafonds pour tenir compte de cette hausse. Pour assurer la comparabilité avec plafonds des législations 1990 et 1998, sont ici pris en compte 80% des plafonds de 2009.

¹⁸² Le montant peut être majoré en fonction de l'âge de l'enfant en 2009.

Graphique n°28 : Prestations familiales : différence entre le taux de soutien de 2009 et ceux de 1990 et 1998, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : sous la législation de 2009, les prestations familiales reçues par les personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), sont inférieures de 6,2 points de niveau de vie à celles qu'elles auraient reçues sous la législation de 1990 ; **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE, CPO.

La diminution du taux de soutien est particulièrement marquée s'agissant des ménages situés dans le premier décile qui sont les premiers destinataires de ces aides.

L'essentiel de cette baisse est intervenu postérieurement à 1998.

3 - Les allocations logement¹⁸³

Depuis 1990, les allocations logements ont toujours gardé une logique de prise en charge dégressive du loyer par le ménage au fur et à mesure que ses revenus augmentent. Ce mécanisme assure une progressivité marquée à ces allocations sans faire intervenir explicitement de plafond de ressources.

Tant le champ des bénéficiaires que les barèmes ont été substantiellement modifiés à plusieurs reprises.

¹⁸³ Pour des raisons techniques, sont seulement prises en compte les allocations logements destinées aux locataires.

Initialement, les allocations logements étaient réservées, d'une part, aux familles avec enfants ou aux jeunes couples (Allocation Logement Familles (ALF)), d'autre part, aux personnes âgées et aux travailleurs de moins de 25 ans vivant seuls (Allocation Logement Sociale (ALS)).

Il existait donc une composante de redistribution *horizontale* puisqu'à revenus égaux, les ménages bénéficiaient de l'allocation en fonction de leurs caractéristiques. Les locataires de certains logements (neuf conventionné ou réhabilité avec l'aide de l'État, puis l'ensemble des logements du parc social) pouvaient aussi bénéficier d'une allocation logement (Aide Personnalisée au Logement (APL)).

a) L'élargissement du champ des bénéficiaires

À la fin des années 1980, un processus de généralisation des aides au logement a été mis en œuvre afin d'aider potentiellement tous les locataires. Dans le même temps, les conditions restrictives pour obtenir l'ALS ont été abandonnées, si bien qu'à partir de 1993, tous les ménages ne bénéficiant pas de l'APL ou de l'ALF peuvent prétendre à l'ALS. Le nombre de bénéficiaires de l'ALS a ainsi plus que doublé entre 1990 et 1998 passant de 1,03 million de bénéficiaires à 2,20 tandis que les autres allocations logement progressaient plus lentement¹⁸⁴.

Le barème des allocations logement ne comporte pas de plafond. Il établit un montant maximal dépendant du logement, lequel est diminué en fonction des ressources du ménage, et de ses caractéristiques. Lorsque les ressources du ménage sont élevées, la diminution du montant de l'allocation logement est importante et l'allocation finalement versée parfois nulle. C'est donc du barème que l'on peut déduire, à population constante, le nombre de bénéficiaires.

b) Les conséquences de l'évolution du barème

Le graphique figurant ci-dessous, établi sur un cas-type (un célibataire), montre que les montants maximaux, rapportés au revenu moyen, diminuent au fil des législations¹⁸⁵.

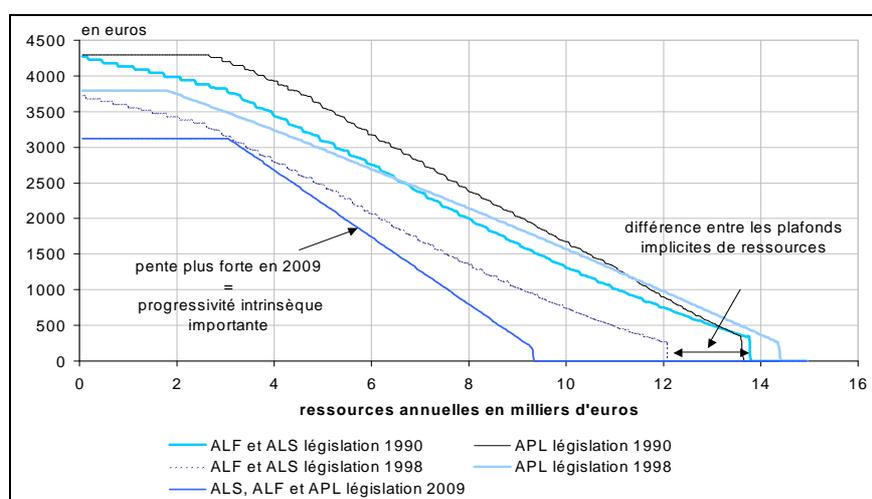
La pente des APL de la législation 1998 est la plus faible. Des ménages aux revenus plus élevés étaient donc éligibles au titre des dispositions de cette législation¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Prestations Familiales, Statistique Nationale, CNAF, Direction des statistiques, des études et de la recherche. Bénéficiaire tous régimes des prestations métropole.

¹⁸⁵ Cette diminution serait plus marquée si on la rapportait au loyer moyen.

Le barème des APL a en effet été réformé en 1997 et l'unification des barèmes des AL et des APL s'est achevée en 2001. Cette unification a éliminé la composante de redistribution *horizontale* qui était inscrite dans le barème. L'harmonisation des barèmes s'est faite « par le haut », c'est-à-dire dans le sens d'une plus grande générosité de l'allocation.

Graphique n°29 : Cas-type du montant d'allocation logement annuel reçu par un célibataire



Lecture : Un célibataire vivant seul et payant un loyer de 500 € mensuel en zone deux reçoit une allocation logement, annuel dans la législation 2009, tant que ses revenus sont inférieurs à 12 000 €, le montant maximal qu'il peut recevoir est 3100 €;
Source : INSEE

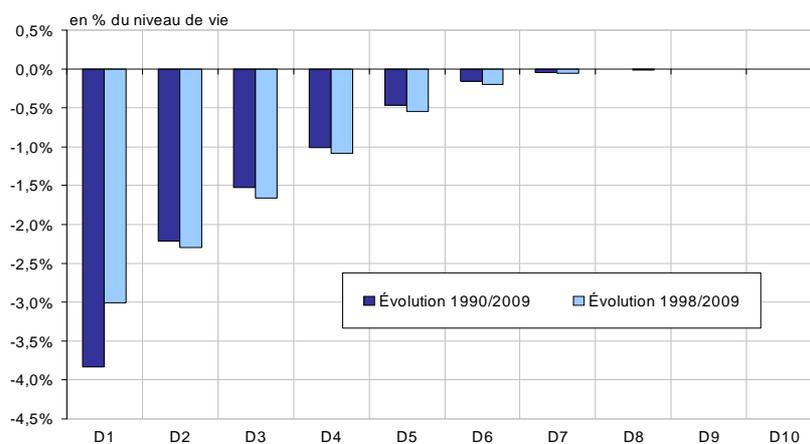
La somme de ces effets - champ élargi, montant maximal moins élevé et progressivité différente - conduit le nombre de bénéficiaires d'allocation logement à évoluer fortement suivant la législation.

En effet, près de 5,2 millions de personnes sont concernées dans la législation de 1990, 6,5 millions dans la législation de 1998 et seulement 4,9 millions dans la législation de 2009. L'élargissement et la modification du barème des APL compensent la baisse relative du montant des allocations logement entre les législations de 1990 et de 1998. En revanche, malgré la hausse des montants faisant suite à l'harmonisation des barèmes, la moindre revalorisation entre les législations de 1998 et de 2009 réduit le nombre de bénéficiaires.

¹⁸⁶ Cet effet était plus marqué pour les ménages composés de plusieurs personnes : un couple avec deux enfants bénéficiait d'une allocation familiale tant que ses ressources annuelles étaient inférieures à 34 150 € pour les APL en 1998, inférieures à 25 500 € dans la législation 1990, et seulement 17 330 € en 2009.

c) *Les conséquences globales des changements sur le taux de soutien aux différents ménages*

Graphique n°30 : Allocations logement : différence entre le taux de soutien de 2009 et ceux de 1990 et 1998, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : sous la législation de 2009, les allocations logement reçues par les personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), sont inférieures de 3,8 points de niveau de vie à celles qu'elles auraient reçues sous la législation de 1990 ; **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE.

Le graphique ci-dessus indique que les allocations logement de la législation 2009 entraînent un taux de soutien moins élevé pour le premier décile par rapport à la législation de 1990. L'essentiel de la baisse de ce taux de soutien a été enregistré postérieurement à 1998.

En définitive, l'augmentation du champ de l'allocation logement a donc eu un effet redistributif moins important que l'érosion des montants versés (en proportion du revenu moyen).

d) *La prise en compte de l'incidence*

Comme rappelé dans la Partie I du rapport, les allocations ne bénéficient sans doute pas *en définitive* entièrement, ni même peut-être principalement, aux ménages qui les reçoivent.

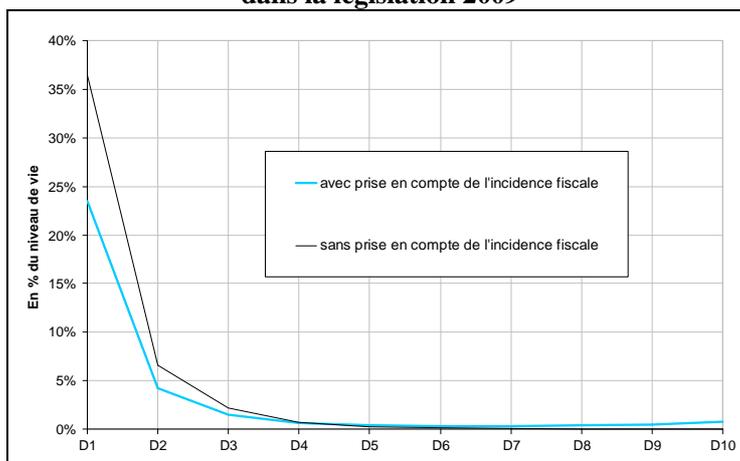
C'est pourquoi a été testée une répartition alternative de l'allocation logement en considérant que les bénéficiaires de l'allocation ne

bénéficient *in fine* que de 30 % du montant qui leur est attribué lorsqu'ils sont locataires dans le secteur privé¹⁸⁷.

Ceci modifie substantiellement la progressivité des allocations logement. Le graphique ci dessous rend compte de cette différence sur le taux de soutien selon que cette hypothèse est prise en compte ou non.

Le taux de soutien du 1^{er} décile est de 23 % contre 36 % lorsque l'on suppose que les allocations logement ne bénéficient qu'à ces locataires. Le taux de soutien des déciles supérieurs est pour sa part relevé. Le 10^{ème} décile, principal détenteur de revenus fonciers et donc ici supposé être le principal bailleur, a un taux de soutien non nul, malgré son niveau de vie de référence élevé. En effet, lorsque l'on retient l'hypothèse mentionnée *supra*, un ménage du 10^{ème} décile bénéficie en moyenne de 561 € annuellement d'allocations logement contre 947 € pour ceux appartenant au 1^{er} décile.

Graphique n°31 : Prise en compte de l'incidence fiscale dans la législation 2009



Lecture : En 2009, les allocations logement augmentent le niveau de vie du premier décile de niveau de vie (D1) de 36 % et de seulement 23 % lorsque l'on prend en compte l'incidence fiscale ; **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE.

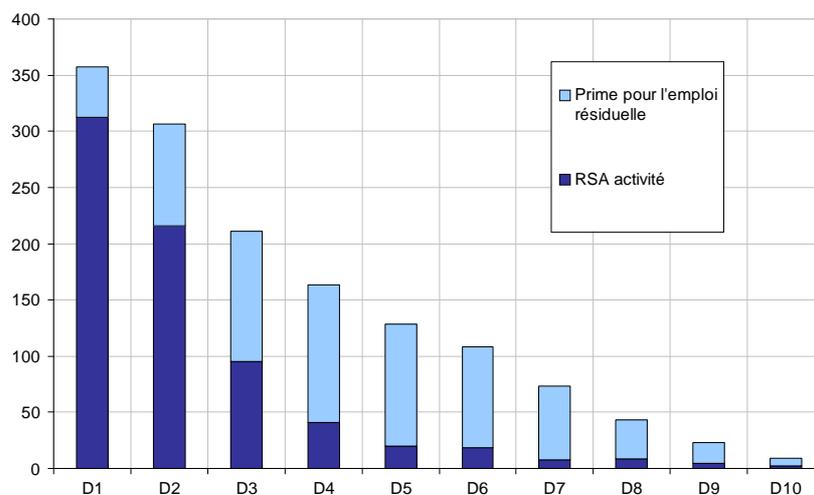
¹⁸⁷ Le solde des allocations est distribué selon un procédé d'imputation aux ménages en fonction de leur revenu foncier, pris comme indicateur du nombre de logement pour lequel le ménage est bailleur.

4 - Les aides à l'activité

Avec la création de la PPE en 2001, un nouveau type d'aide est apparu, dans l'objectif est d'inciter à la reprise d'emploi, et de compléter les revenus de certaines personnes ayant une activité mais percevant un salaire modeste.

La législation de 2009 introduit le RSA qui comporte une composante « activité » qui correspond à cette logique, mais qui cible des montants de revenu d'activité plus modestes. Le RSA remplace en partie la PPE, puisque seule une partie résiduelle de la PPE est versée afin qu'aucune personne ne voit ses revenus diminuer à la suite de la mise en place du RSA. Dès lors, la PPE n'apparaît plus ici que de façon résiduelle.

Graphique n°32 : RSA « activité » et prime pour l'emploi : montant moyen reçu sous la législation de 2009, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : le RSA « activité » augmente le niveau de vie du premier décile de 312 € par unité de consommation, la prime pour l'emploi de 44 € soit 356 € en tout ;
Source : modèle Ines (population 2009, législation 2009), INSEE.

La PPE est centrée sur les individus travaillant à un salaire autour du SMIC tandis que le RSA baisse jusqu'à cette valeur. Ceci explique, en cumulant comme il est fait ici les deux dispositifs, que la composante activité du RSA bénéficie aux deux premiers déciles tandis que les suivants bénéficient plus fréquemment de la prime pour l'emploi.

Ces primes reposent sur des définitions différentes de celui de ménage au sens retenu par l'INSEE pour ses enquêtes ; dès lors, certains ménages appartenant aux déciles supérieurs peuvent également en bénéficier dès lors que l'un de ses membres en bénéficie¹⁸⁸.

La PPE ne bénéficie pas principalement aux ménages appartenant aux deux premiers déciles mais à ceux compris entre le 3^{ème} et le 5^{ème} décile.

Le graphique n°25 indiquait que les aides à l'activité ont une portée redistributive limitée sur les ménages appartenant aux premiers déciles en comparaison des autres dispositifs. Elles ciblent moins le bas de la distribution et affectent des ménages situées entre le 4^{ème} et le dernier décile qui n'étaient pas concernés par les prestations sociales avant la mise en place de ce type d'aide.

5 - Vue d'ensemble sur l'évolution de la progressivité des prestations sociales

Les évolutions de chaque grand sous-ensemble des prestations sociales (minima sociaux, prestations familiales, allocations logement) ont eu, au cours de la période 1990-2009, des effets qui ont diminué le caractère *progressif* de chacun de ces sous-ensembles de prestations, de sorte que chacun d'entre eux concoure moins à augmenter le niveau de vie des ménages appartenant aux déciles de niveau de vie les plus faibles, relativement au niveau de vie moyen. Ceci résulte, pour l'essentiel, du mode de revalorisation de ces prestations, qui, généralement, vise à maintenir le pouvoir d'achat de ces dernières, en les revalorisant en fonction de l'inflation, alors que maintenir constante leur progressivité supposerait de les revaloriser au rythme de l'évolution du revenu moyen. Ainsi qu'il est rappelé en introduction du présent chapitre, ceci ne signifie pas que les dépenses correspondantes aient diminué.

Cette évolution a particulièrement affecté ceux dont le niveau de vie est le plus faible, c'est-à-dire ceux appartenant au 1^{er} décile de la distribution, pour lesquels ces prestations représentent une fraction essentielle de leur niveau de vie. Elle a également affecté, à un degré moindre, le niveau de vie relatif des ménages situés dans les quatre déciles suivants.

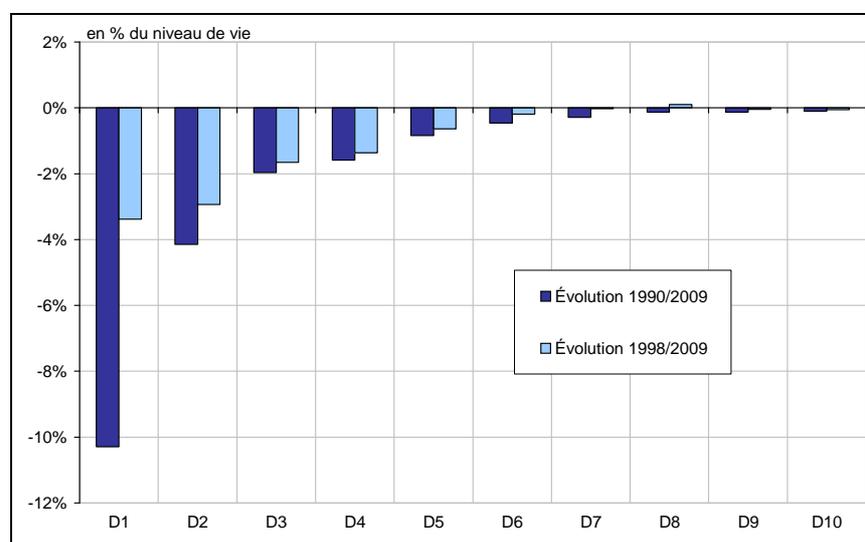
Le graphique ci-dessous indique quel a été l'effet de l'ensemble de ces évolutions sur le niveau de vie des ménages, c'est-à-dire sur leurs

¹⁸⁸ Ce peut être le cas des personnes vivant sous le même toit sans lien ou encore dans les cas où un jeune a des ressources trop élevées pour être considéré comme à la charge de ses parents, et suffisamment peu pour bénéficier de la prime pour l'emploi.

revenus, une fois neutralisées les différences liées à l'évolution de la composition des ménages (lesquelles sont par ailleurs faibles).

Plus des deux tiers de cet effet sur le niveau de vie des ménages appartenant aux deux premiers déciles est imputable aux évolutions postérieures à 1998.

Graphique n°33 : Ensemble des prestations sociales : différence entre le taux d'effort de 2009 et ceux de 1990 et 1998, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : sous la législation de 2009, les prestations sociales reçues par les personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), sont inférieures de 10,2 points de niveau de vie à celles qu'elles auraient reçues sous la législation de 1990 ; **Note :** les prestations sociales retenues comprennent les minima sociaux, les allocations logement et les prestations familiales et les aides à l'activité. Le niveau de vie correspond au rapport du revenu de référence du ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE.

III - Synthèse de l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal sur la période 1990-2009

A - La mesure de l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal dépend fortement du champ et des hypothèses retenus en matière d'incidence fiscale

1 - Des résultats différents selon les hypothèses retenues concernant les exonérations de cotisations sociales

Les exonérations de cotisations sociales (exclusivement patronales jusqu'en 2006) jouent un rôle important dans les résultats qui sont présentés ci-dessous.

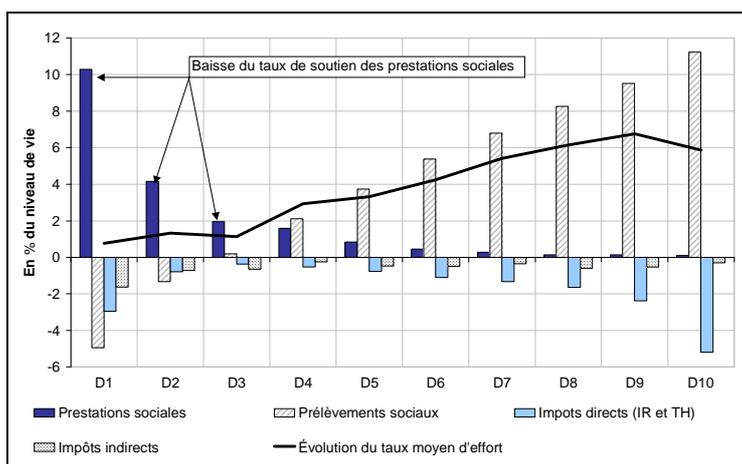
L'effet progressif de ces exonérations repose en partie sur l'hypothèse précédemment mentionnée que le bénéfice de ces exonérations est réparti entre les différents déciles de ménages selon la même répartition que celle des salariés ciblés par ces mesures d'exonérations de cotisations dans chacun des déciles. Toutefois, les études disponibles montrent que d'autres ménages ont pu bénéficier de ces exonérations : ceux qui sont propriétaires des entreprises dans le cas où celles-ci ont augmenté leurs marges et leurs bénéfices ; ceux qui sont clients dans le cas où les entreprises auraient consenti des baisses de prix, ce qui contribue d'ailleurs à l'emploi mentionné *supra*.

Les allocations logement font également l'objet d'un débat sur leur incidence fiscale : bénéficient-elles en totalité aux ménages qui les reçoivent, ou sont-elles également transférées aux propriétaires de biens immobiliers *via* une hausse des loyers versés ?

C'est la raison pour laquelle plusieurs *scénarios* ont été analysés. L'évolution de la progressivité globale du système socio-fiscal mesurée dans le cadre des quatre scénarios analysés est résumée par le graphique n°32.

Le graphique ci-dessous indique quelles ont été les variations du taux d'effort des différents ménages, classés par déciles de niveaux de vie, au terme des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en 2009 par rapport à celles qui prévalaient en 1990. Il rend compte d'un premier scénario dans lequel les exonérations de cotisations sociales ont bénéficié aux ménages appartenant aux déciles dans lesquels se trouvaient les salariés concernés par ces exonérations.

Graphique n°34 : Différence entre le taux d'effort global de 2009 et celui de 1990, par déciles de niveau de vie de référence



Lecture : en appliquant aux 10 % des ménages les plus modestes (D1) les législations en vigueur en 1990 et 2009, le système socio-fiscal prélève 0,8 % de niveau de vie en plus en 2009 qu'avec la législation 1990. Quatre facteurs contribuent à cette augmentation : de moindres prélèvements sociaux, contribuant à hauteur de 5,0 % du niveau de vie de référence, de moindres impôts directs (IR et TH), correspondant à 3,0 % du niveau de vie de référence, une baisse des impôts indirect correspondant à une hausse de 1,5 % du niveau de vie de référence; à l'inverse, la baisse des prestations (prestations familiales, minima sociaux et allocations logement) contribue négativement, à hauteur de -10,2 % du niveau de vie.

Note : le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ;

Source : modèle Ines (population 2009, législations 1990 et 2009), INSEE.

L'augmentation moyenne du taux d'effort des ménages mentionnée au début de ce chapitre ne s'est pas répartie uniformément entre les ménages appartenant aux différents déciles de niveau de vie.

Cette augmentation a été d'autant plus marquée que les ménages appartenaient à un décile supérieur. Les évolutions enregistrées au cours de la période 1990-2009 ont donc globalement augmenté la progressivité du système socio-fiscal, sauf s'agissant du dernier décile pour laquelle la progression est moindre que s'agissant du 9^{ème} décile.

La plus faible augmentation du taux d'effort ménages appartenant aux premiers déciles, particulièrement les trois premiers s'explique principalement par le fait que l'évolution des prélèvements sociaux a contribué négativement à la variation de leur taux d'effort alors qu'à compter du 4^{ème} décile, l'évolution des prélèvements sociaux y contribue positivement et de façon croissante. Cette contribution négative s'explique elle-même par le fait que les exonérations de cotisations

sociales ont été ici imputées en totalité aux déciles comportant les ménages dont un (ou deux) membres sont des salariés qui ont été concernés par ces exonérations. Ceci a contribué à réduire fortement le taux d'effort moyen de ces ménages qui appartiennent surtout aux premiers déciles de la distribution.

2 - La hausse de la progressivité apparaît moins marquée, et inexistante à compter du 7^{ème} décile, dès lors que l'on prend d'autres hypothèses d'incidence fiscale

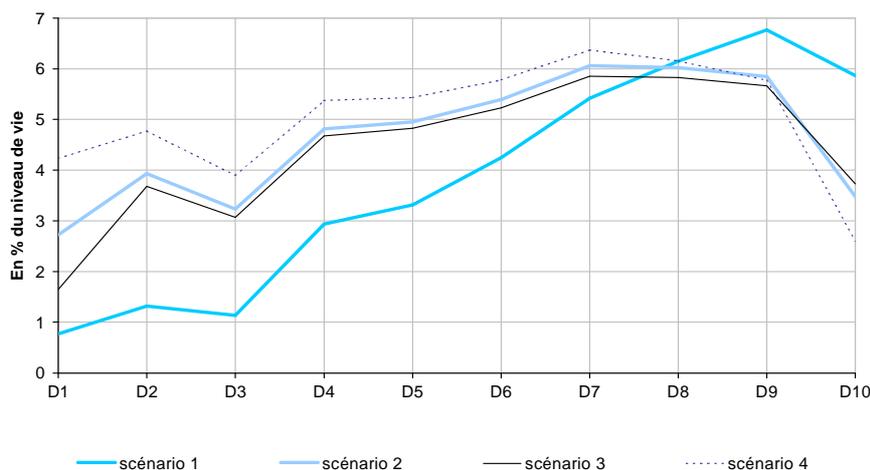
Les autres *scénarios* (2, 3 et 4) présentés ici visent à prendre en compte les incertitudes sur l'identification des bénéficiaires réels des exonérations de cotisations sociales et des allocations logement¹⁸⁹. Le bénéfice de ces exonérations est réparti entre salariés, consommateurs et propriétaires, selon des proportions variables décrites dans le graphique figurant ci-dessous.

Par ailleurs, dans chacun de ces *scénarios* (2,3 et 4), les allocations logement sont supposées bénéficier à hauteur de 30 % aux allocataires, c'est dire aux locataires, et à hauteur de 70 % aux propriétaires-bailleurs du secteur privé, en cohérence avec l'étude la plus aboutie publiée sur ce sujet (*cf. supra* Partie I).

Le graphique ci dessous rend compte des résultats obtenus selon les différentes hypothèses retenues :

¹⁸⁹ D'autres prélèvements ou prestations auraient sans doute pu faire l'objet d'une analyse de sensibilité.

Graphique n°35 : Différences entre le taux d'effort global de 2009 et celui de 1990, par déciles de niveau de vie, selon différents scénarios d'incidence fiscale des exonérations de cotisations sociales et des allocations logement



Lecture : dans le scénario 1 (qui est celui correspondant au graphique précédent), en appliquant aux 10 % des personnes les plus modestes (D1 signifie premier décile de niveau de vie) les législations en vigueur en 1990 et 2009, le système socio-fiscal prélève 0,8 % de niveau de vie en plus en 2009 qu'avec la législation 1990 ; dans le scénario 3, le différentiel entre les législations 1990 et 2009 est de 1,7 % ; **Scénario 1 :** les exonérations de cotisations sociales ont bénéficié en intégralité aux ménages comprenant les salariés visés par les dispositifs d'exonérations. Par ailleurs, seuls les allocataires des allocations logement bénéficient de ces dernières. Dans tous les autres scénarios, les allocations logement bénéficient à hauteur de 30 % aux allocataires locataires, et à hauteur de 70 % aux propriétaires-bailleurs ; **Scénario 2 :** les exonérations de cotisations sociales ont bénéficié pour un tiers aux salariés à bas salaire, pour un tiers aux consommateurs, et pour un tiers aux actionnaires ; **Scénario 3 :** les exonérations de cotisations sociales ont bénéficié pour un quart aux salariés à bas salaire, pour une moitié aux consommateurs, et pour un quart aux actionnaires ; **Scénario 4 :** les exonérations de cotisations sociales ont bénéficié pour un quart aux salariés à bas salaire, pour un quart aux consommateurs, et pour une moitié aux actionnaires ; **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1990 et 2009), INSEE.

Ces scénarios (2, 3 et 4) emportent des conséquences sensiblement différentes sur les variations du taux d'effort des différents ménages.

Par rapport au scénario 1, ces scénarios augmentent par exemple le taux d'effort des ménages appartenant aux trois premiers déciles de 3 à 4 points, et celui des deux déciles suivants d'environ 2 à 2,5 points. Ils

emportent ensuite des effets plus faibles sur le taux d'effort des ménages allant jusqu'au 7^{ème} décile et sont approximativement neutres s'agissant des ménages appartenant au 8^{ème} décile.

En revanche, le taux d'effort des ménages appartenant au 9^{ème} décile est réduit d'un peu plus d'un point. Celui des ménages appartenant au décile supérieur est réduit de façon beaucoup plus importante, allant de 2 à 3,5 points.

Dans le scénario 4, l'augmentation du taux d'effort des ménages appartenant au dernier décile est inférieure à celle des ménages appartenant à tous les autres déciles. L'augmentation du taux d'effort des ménages appartenant au dernier décile est dans chacun des scénarios (2, 3 et 4) inférieure à celle du taux d'effort des ménages appartenant aux déciles 4 à 9, qui rassemblent la majorité des ménages.

Pendant, dans tous les scénarios étudiés (1, 2, 3 et 4), le système socio-fiscal a vu sa progressivité augmenter jusqu'au 7^{ème} décile (à l'exception du 3^{ème} pour lequel l'augmentation du taux d'effort est moindre que s'agissant du 2^{ème} dans tous les scénarios). Mais cette augmentation de la progressivité est moindre dans les scénarios 2,3 et 4 que dans le premier scénario. Elle s'interrompt dans les scénarios 2, 3 et 4 à compter du 7^{ème} décile, alors qu'elle se poursuit jusqu'au 9^{ème} décile dans le premier scénario. Enfin, comparativement à l'augmentation du taux d'effort du 9^{ème} décile, l'augmentation de celui des ménages appartenant au dernier décile est substantiellement plus faible dans les scénarios 2, 3 et 4 que dans le premier scénario ou elle n'est que légèrement plus faible.

La conclusion générale que l'on peut tirer de l'analyse est que, dans le champ large de l'étude comprenant à la fois les prélèvements et les transferts en espèce, abstraction faite de la croissance légèrement plus faible du 3^{ème} décile par rapport au 2^{ème}, le système socio-fiscal français, est devenu plus progressif entre 1990 et 2009 pour une proportion des ménages allant de 70 % à 90 % d'entre eux, et que cette plus forte progressivité ne concerne pas les ménages appartenant au dernier décile, voire, dans certains scénarios, pas davantage ceux appartenant aux deux déciles précédents pour lesquels l'augmentation de leur taux d'effort est, en moyenne, très légèrement inférieure à celle du 6^{ème} décile.

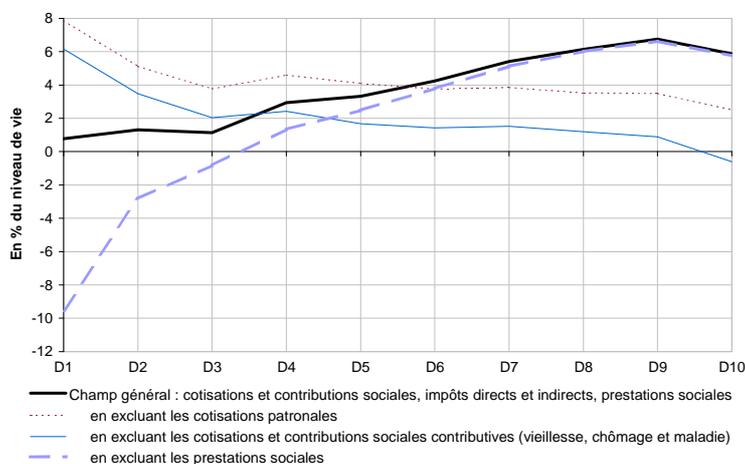
3 - Des constats très différenciés selon le champ retenu

Le graphique ci-dessous rend compte de l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal en examinant quatre champs distincts :

- un champ large, c'est-à-dire comprenant l'ensemble des prélèvements acquittés et des transferts reçus par les ménages, qui est l'approche suivie jusqu'ici dans le présent chapitre ;
- un champ identique au précédent, mais excluant les cotisations patronales ;
- un autre, identique au premier mais excluant cette fois les seules prestations en espèce, c'est-à-dire se concentrant exclusivement sur les prélèvements obligatoires ;
- enfin, un dernier qui ne retient que les prélèvements et les transferts faisant partie de ce qui est souvent qualifié de « champ traditionnel » dans les analyses portant sur la redistribution. Il se distingue du premier champ en ce qu'il exclut les prélèvements sociaux « assurantiels », c'est-à-dire ceux destinés à financer les régimes d'assurance chômage, de retraite et d'assurance maladie.

Les résultats peuvent être résumés ainsi :

Graphique n°36 : Différences entre le taux d'effort global de 2009 et celui de 1990, par déciles de niveau de vie, selon les prélèvements et prestations retenus dans le champ d'analyse



Lecture : Sur le champ le plus large qui correspond ici au scénario 1, le taux d'effort des ménages appartenant au premier décile est, en moyenne, plus élevé de 0,8 % du niveau de vie de référence sous l'empire de la législation de 2009, que sous celle de 1990. La courbe du taux d'effort correspond à celle du scénario 1 évoqué précédemment et dont les résultats figurent dans le graphique n°31. En excluant les prélèvements sociaux contributifs (cotisations et contributions vieillesse, maladie et chômage), la hausse du taux d'effort du premier décile est beaucoup plus marquée (6,2 %) avec la législation 2009, comparée à celle de 1990. En excluant les cotisations patronales, mais en réintégrant les cotisations salariales contributives et les contributions sociales,

l'augmentation du taux d'effort entre les législations de 2009 et de 1990 est plus marquée (7,9 %). À l'inverse, en excluant les prestations sociales (mais en réintégrant les cotisations patronales), le taux d'effort pour les ménages appartenant au premier décile est de 9,5 % ; Source : modèle Ines (population 2009, législations 1990 et 2009), INSEE.

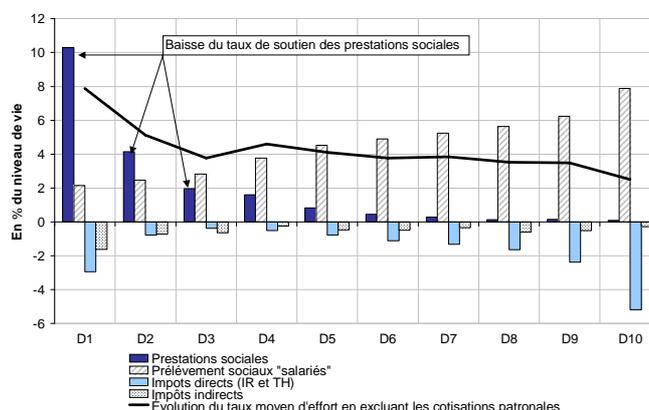
- sur le champ le plus large, qui est celui sur lequel a été conduite l'analyse présentée dans ce chapitre, le système des prélèvements et transferts sous la législation de 2009 apparaît globalement plus progressif que celui sous la législation de 1990 (*Cf. Supra*);

- le constat est substantiellement renforcé si l'on ôte du champ d'analyse les prestations, en réduisant ainsi le champ aux seuls prélèvements obligatoires au sens strict du terme. En effet, en ôtant du champ les prestations, alors que celles-ci sont devenues moins progressives, la partie restante, à savoir, les prélèvements obligatoires, gagne bien davantage en progressivité ;

- à l'inverse, en excluant les cotisations patronales, le système socio-fiscal apparaît avoir perdu en progressivité. En effet, les exonérations de cotisations, sont alors, pour l'essentiel, exclues de ce champ. Ainsi, les ménages les plus aisés, en particulier ceux du 10^{ème} décile, ont le plus bénéficié des réformes intervenues entre 1990 et 2009, en raison de la perte de progressivité de l'IR.

La ligne en pointillés rouge du graphique précédent indique les variations du taux d'effort moyen selon les déciles de niveau de vie une fois exclues les cotisations patronales. Cette ligne correspond à celle figurant en noir dans le graphique ci-dessous. Il rend compte des évolutions de chacun des éléments explicatifs de cette variation des taux d'effort selon les déciles de niveaux de vie.

Graphique n°37 : Différence entre le taux d'effort global de 2009 et celui de 1990, hors cotisations patronales



Source : modèle Ines (population 2009, législations 1990 et 2009), INSEE.

Cette approche consistant à exclure la partie patronale des cotisations sociales du champ de l'analyse repose toutefois sur l'hypothèse selon laquelle ces charges ne seraient pas, en définitive, répercutées d'une façon ou d'une autre sur les ménages, ce qui n'est exact qu'à court terme. En revanche ce champ plus restreint peut correspondre davantage à ce qui est perçu par les ménages comme constituant l'impact du système socio-fiscal sur leurs ressources courantes.

- enfin, en excluant les prélèvements sociaux qui ont une vocation principalement contributive¹⁹⁰, *i.e.* en restreignant l'analyse au « champ traditionnel » des études sur la redistribution, la progressivité du système socio-fiscal apparaît également avoir perdu en progressivité entre 1990 et 2009, de façon presque identique au cas précédent (mais avec un moindre augmentation du taux d'effort que dans ce cas). La grande proximité des conclusions entre les deux derniers champs (champ hors cotisations patronales et « champ traditionnel de la redistribution ») s'explique par le fait que les deux champs ne diffèrent que de cotisations principalement proportionnelles.

L'utilisation des termes « champ traditionnel de la redistribution » peut apparaître discutable. Elle était justifiée en 1990, puisqu'en appliquant la législation de 1990, la réduction des inégalités était alors exclusivement concentrée dans ce champ. En 2009, ce champ a perdu de sa pertinence. En effet, près de 14 % de la réduction des inégalités se déroule *en amont* de ce champ, au travers des prélèvements sociaux dits « assurantiels »¹⁹¹.

Si l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal dépend du champ retenu, les principaux facteurs d'évolution demeurent communs. Le « cœur » du système de redistribution, composé de l'IR et des prestations, a perdu en progressivité. À l'inverse, plus en amont dans le processus de taxation, les prélèvements sociaux ont gagné en progressivité (*Cf. Infra*).

4 - Des constats différents selon les périodes

Cette évolution générale sur une période de 20 ans comprend en réalité deux sous-périodes. La première période, entre 1990 et 1998, est marquée par une hausse de la progressivité du fait de la fiscalisation du

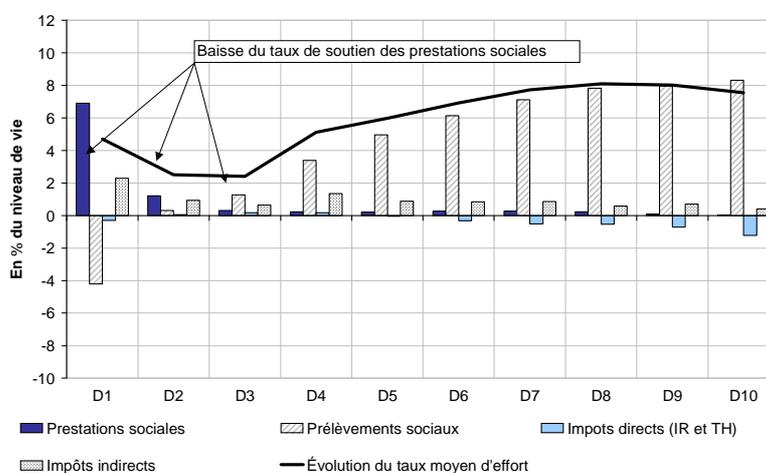
¹⁹⁰ A savoir les cotisations dites « assurantielles » (cotisations vieillesse, maladie et chômage) et les contributions à vocation assurantielle (notamment les 5,25 points de CSG dédiés à la caisse d'assurance maladie). Le champ ainsi formé est proche de celui retenu dans le chapitre II de la présente Partie.

¹⁹¹ Cette fraction (14%) correspond à la partie de la réduction du coefficient de Gini qui est imputable aux variations ayant affecté les cotisations et contributions dites « contributives ».

financement de la protection sociale. La seconde, depuis 1998, s'accompagne d'une stagnation de la progressivité globale, et d'une légère diminution globale du taux d'effort moyen.

Les deux graphiques ci-dessous décomposent ainsi les résultats du scénario 1.

Graphique n°38: Différence entre le taux d'effort global de 1998 et celui de 1990

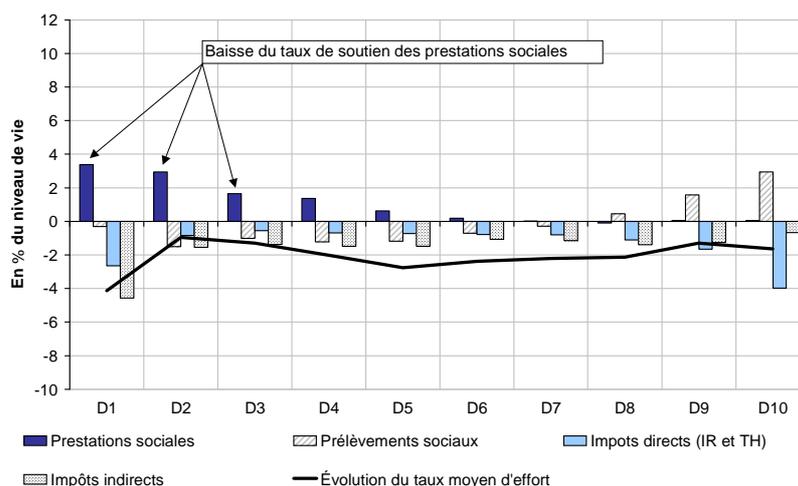


Source : modèle Ines (population 2009, législations 1998 et 2009), INSEE.

La période allant de 1990 à 1998 est marquée, dans ce scénario, par une augmentation sensible de la progressivité, concernant particulièrement les ménages appartenant aux trois premiers déciles. Si tous les déciles connaissent une augmentation de leur taux d'effort, cette augmentation est moindre s'agissant de ces derniers (particulièrement les 2^{ème} et 3^{ème}), et elle est plus forte ensuite jusqu'au 8^{ème} décile, avant de baisser légèrement en ce qui concerne les deux derniers.

En revanche, la période suivante, allant de 1998 à 2009, marquée par une légère baisse du taux d'effort moyen, est assez homogène et ne traduit donc pas de variation notable de la progressivité du système socio-fiscal, à l'exception du premier décile pour laquelle cette baisse est plus marquée..

Graphique n°39 : Différence entre le taux d'effort global de 2009 et celui de 1998, par déciles de niveau de vie



Lecture : en appliquant aux 10 % des personnes les plus modestes (D1 signifie premier décile de niveau de vie) les législations en vigueur en 1998 et 2009, le système socio-fiscal prélève 4,1 % de niveau de vie en moins en 2009 qu'avec la législation 1998. Quatre facteurs contribuent à cette économie d'impôt : la hausse des impôts indirects, contribuant à hauteur de 4,6 % du niveau de vie de référence, de moindres impôts directs (IR et TH), correspondant à 2,6 % du niveau de vie de référence supplémentaire ; à l'inverse, la baisse des prestations (prestations familiales, minima sociaux et allocations logement) contribue négativement, à hauteur de -3,4 % du niveau de vie, et les moindres prélèvements sociaux ont un effet négligeable (0,3 %). **Note :** le niveau de vie d'une personne correspond au rapport du revenu de référence de son ménage sur le nombre d'unités de consommation qui le composent ; **Source :** modèle Ines (population 2009, législations 1998 et 2009), INSEE.

Cette différence entre les deux sous-périodes s'explique en partie par le fait que la fiscalisation du financement de la protection sociale, principal facteur de l'augmentation de la progressivité au cours de la période 1990-2009, était déjà largement entamée en 1998, et son évolution a donc moins d'impact après cette date. Après 1998, la hausse de niveau de vie qu'entraînent pour les ménages les plus modestes la diminution de la taxation indirecte et le caractère plus progressif de la TH dans cette partie de la distribution est en partie atténuée par la moindre revalorisation des prestations sociales.

Dans un champ plus restreint, ou en prenant d'autres hypothèses d'incidence des exonérations de cotisations sociales et des allocations logement, les résultats obtenus en ce qui concerne la décomposition en deux sous périodes sont bien sûr différents. Figure à titre d'exemple en

Annexe n°7 la décomposition des variations du taux d'effort par déciles entre les deux sous périodes en retenant un champ plus restreint, à savoir en excluant les cotisations dites patronales.

B - La fiscalisation du financement de la protection sociale a eu des effets progressifs, mais l'évolution de l'impôt sur le revenu et des prestations sociales ont eu des effets opposés

1 - L'importance des deux canaux traditionnels de redistribution, l'impôt sur le revenu et les prestations sociales, a diminué

Dans la législation de 1990, l'IR et les prestations représentaient les principaux vecteurs de redistribution : la majeure partie de la réduction des inégalités opérée par le système socio-fiscal leur est imputable (*Cf. Tableau n° 4 ci-dessous*).

Les modifications intervenues entre 1990 et 2009 ont significativement modifié cette situation. Les réformes du financement de la protection sociale se sont traduites par une progressivité accrue des prélèvements sociaux. Ensuite, les évolutions concernant l'IR et la revalorisation des prestations à un rythme plus faible que le revenu moyen ont réduit la progressivité des deux principaux instruments redistributifs du système socio-fiscal.

En conséquence, dans la législation de 2009, la réduction des inégalités de revenu s'effectue davantage *via* le financement de la protection sociale, et moins au travers des deux canaux traditionnels de la redistribution : les prestations et l'IR. Ainsi, en 1990, le financement de la protection sociale contribuait à hauteur de 19 % à la réduction des écarts de revenus, contre 40 % en 2009. À l'inverse, l'IR et la TH, qui comptaient pour 42 % de cette réduction en 1990, ne comptent plus que pour 31 % de cette dernière en 2009.

Les modifications des vingt dernières années ont ainsi déplacé « *en amont* » la redistribution. Son « centre de gravité » s'est ainsi déplacé.

Tableau n° 4 : Contributions des quatre composantes du système socio-fiscal à la réduction des inégalités : comparaison des législations 1990, 1998 et 2009

	1990	1998	2009
Cotisations et contributions sociales, dont :	19%	32%	40%
- exonérations de cotisations	1%	9%	19%
- hors exonérations de cotisations	18%	24%	21%
Impôts directs (IR et TH)	42%	37%	31%
Impôts indirects	-41%	-42%	-42%
Prestations sociales	79%	73%	71%
Total	100%	100%	100%

Lecture : Les cotisations et contributions sociales contribuent à la réduction des inégalités de niveau de vie entre personnes à hauteur de 19 % de la réduction totale opérée par le système socio-fiscal avec la législation 1990, à hauteur de 32 % avec celle de 1998 et à hauteur de 40 % avec celle de 2009 ; les impôts indirects accroissent les inégalités de revenus : elles sont de ce fait comptabilisées comme contribuant négativement à la réduction des inégalités, à hauteur d'environ -40 % de la réduction totale opérée par le système socio-fiscal, pour les trois législations.

Source : modèle Ines (population 2009, législations 1990, 1998 et 2009), INSEE, calcul CPO.

2 - La fiscalisation du financement de la protection sociale a rendu le système socio-fiscal davantage progressif

Les ménages modestes, en particulier ceux appartenant au 1^{er} décile, acquittent moins de prélèvements sociaux en législation de 2009, comparée à celle de 1990. Deux mécanismes se conjuguent ici : les exonérations de cotisations sociales pour les salariés peu rémunérés d'une part, et la substitution de contributions sociales aux cotisations.

À l'inverse, les ménages aisés acquittent des prélèvements sociaux plus importants avec la législation de 2009. Les taux de cotisation ont en effet augmenté de manière importante pour faire face au besoin de financement croissant du système de protection sociale. De surcroît, les revenus d'une partie du patrimoine contribuent désormais au financement de la protection sociale, *via* la CSG et la CRDS, mais également *via* les autres prélèvements sur le patrimoine qui se sont accrus entre 1990 et 2009. Au total, la contribution sociale moyenne des ménages du dernier décile est plus forte, à hauteur de 11 % de leur revenu de référence, avec la législation de 2009, comparée à celle de 1990.

3 - L'impôt sur le revenu a perdu en importance et est devenu moins progressif

Le taux d'imposition sur le revenu a baissé pour tous les déciles, reflet de la baisse des barèmes intervenue entre 1990 et 2009. Compte tenu de la nature intrinsèquement progressive de l'IR, ce sont principalement les ménages les plus aisés qui ont profité de ces allègements de barème. Par exemple, les ménages du dernier décile acquittent un montant d'IR plus faible avec la législation de 2009 qu'avec celle de 1990, la différence correspondant à 5 % de leur revenu fiscal de référence.

La perte de progressivité de l'IR a toutefois été partiellement compensée par deux nouveaux mécanismes introduits entre 1990 et 2009 : l'exonération partielle ou totale de TH pour les ménages les plus modestes, et l'introduction de mécanismes de soutien aux salariés peu rémunérés (PPE et RSA). Les exonérations de TH se sont toutefois concentrées sur les ménages les plus modestes, ce qui explique que le cumul des réformes de l'IR et de la TH entre 1990 et 2009 soit plus favorable aux déciles extrêmes, les plus modestes et les plus aisés, qu'aux déciles intermédiaires.

4 - Les prestations sociales, qui sont le premier vecteur de redistribution verticale, ont vu leur progressivité s'éroder

Les prestations sociales ont fait l'objet de nombreuses réformes durant la période. L'extension des allocations logement à de nouveaux publics et l'introduction de mécanismes de soutien aux employés peu rémunérés en constituent deux exemples qui ont renforcé la redistribution opérée par ces moyens. Dans le même temps, cependant, les montants des prestations étaient revalorisés annuellement le plus souvent en fonction d'un indice proche de l'inflation. L'évolution des allocations a ainsi été moins dynamique que celle du revenu moyen, diminuant leur caractère progressif. Au total, à population constante, l'effet dégressif de cette dérive des montants d'allocations rapportés au revenu moyen l'a emporté sur l'effet des réformes conduites entre 1990 et 2009. La perte de progressivité des allocations sociales concerne surtout, à divers degrés, les personnes des cinq premiers déciles.

Chapitre II

La redistributivité globale du système socio-fiscal en 2009

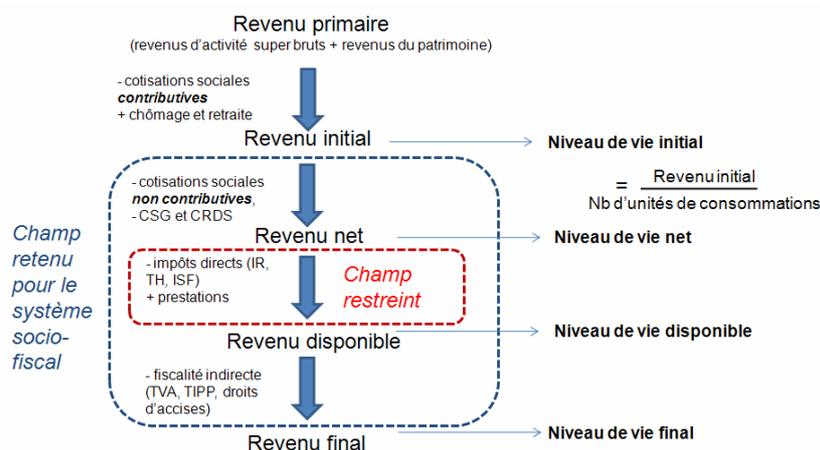
Au point I du présent chapitre, les différentes étapes de la redistribution, ayant pour effet de passer du *revenu initial* des ménages à leur *revenu final*, sont étudiées globalement, et comparées entre elles. Pour des raisons méthodologiques mentionnées dans la Partie I du rapport, les cotisations sociales dites « contributives » (cotisations retraite et chômage), opérant principalement un transfert *intertemporel* d'une personne à elle-même, ne sont pas prises en compte.

Au point II du présent chapitre, le champ de l'analyse est plus restreint. En revanche, sont détaillées de façon plus approfondie les mécanismes redistributifs qui permettent de passer du *revenu net* au *revenu disponible*. En effet, c'est dans ce champ plus restreint que s'effectue la partie la plus importante de la redistribution *verticale*.

Dans un troisième temps, la fiscalité indirecte vient réduire le *revenu disponible* et déterminer le *revenu final* des ménages.

Ces différentes étapes peuvent être résumées par le schéma suivant :

Le passage du revenu primaire au revenu final des ménages



I - Appréciation d'ensemble du système socio-fiscal

A - Les masses de prélèvements et de prestations

Le passage du *niveau de vie initial* au *niveau de vie net* s'effectue uniquement au travers de prélèvements.

À cette étape, plus de 200 Md€ sont prélevés : 120 Md€ de cotisations sociales non contributives, 80 Md€ de CSG et 5 Md€ de CRDS. D'après le modèle de micro-simulation ici utilisé, le niveau de vie initial moyen d'un ménage est de 27 000 € par an. Une fois la CSG, la CRDS et les cotisations sociales non-contributives acquittées, le niveau de vie net des ménages est réduit à 22 000 € par an en moyenne.

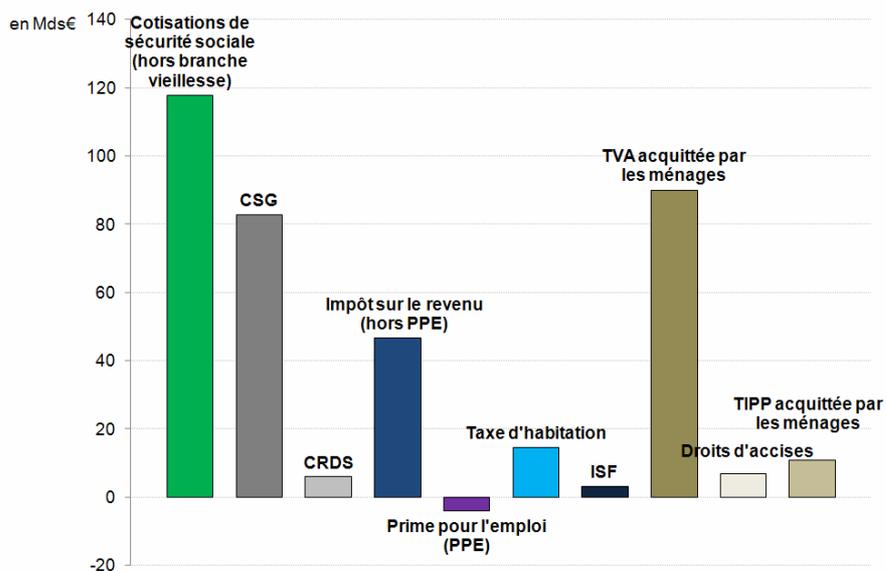
Entre le *revenu net* et le *revenu disponible*, des transferts ont lieu *via* le système socio-fiscal. Le total des revenus varie peu car si un peu plus de 60 Md€ sont prélevés (principalement *via* l'IR), un peu plus de 50 Md€ sont redistribués sous forme de prestations. Plus de 5 % du total des revenus sont redistribués entre les ménages lors de cette étape.

Les prestations familiales représentent près de 45 % des transferts effectués vers les ménages, les allocations logement près de 25 %. Le RSA « socle » et « activité » d'une part, l'AAH et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA minimum vieillesse) d'autre part, représentent chacun près de 15 % des transferts.

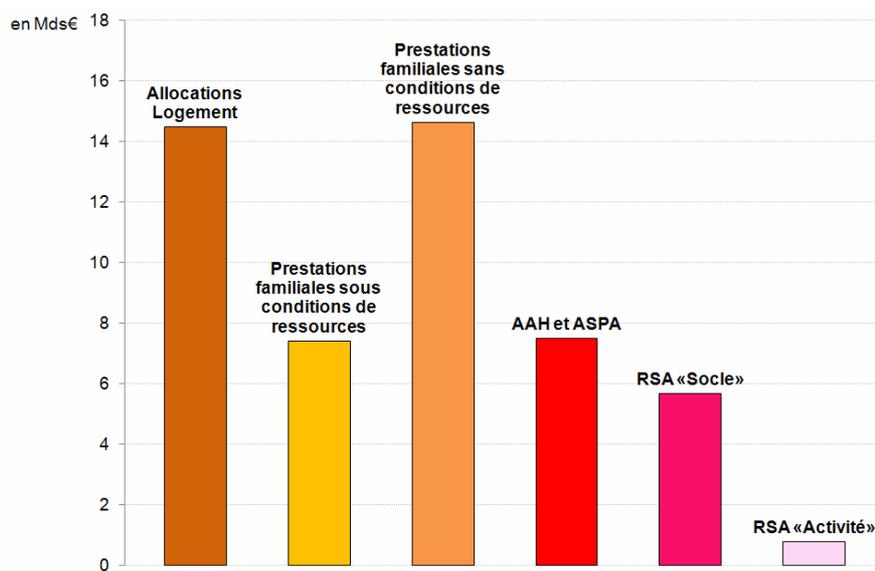
Enfin, entre le *revenu disponible* et le *revenu final*, 110 Md€ sont prélevés par les impôts indirects, dont 90 Md€ par la TVA. Après acquittement des impôts indirects, le niveau de vie final annuel s'élève à 19 000 € par ménage.

Graphique n°40 : Montant global des prélèvements et des transferts

Montant des prélèvements en 2009



Montant des transferts en 2009



Lecture : En 2009, le montant prélevé par l'impôt sur le revenu hors PPE est de 47 Md€, celui redistribué par les allocations logement est de 14 Md€. **Note :** Les cotisations chômage sont versées à l'Unedic et non à la Sécurité Sociale. Elles sont donc par construction exclues des cotisations de sécurité sociale, qui ne regroupent que les cotisations famille et maladie. **Source :** RPO, CNAF, CNAV, Sécurité Sociale, CADES, Budget des familles et calcul CPO.

B - La réduction des inégalités entre *niveau de vie initial* et *final*

Les montants globaux de chacun des prélèvements et transferts attestent de leur importance respective, mais ne permettent pas de mesurer leurs effets redistributifs qui sont significatifs.

1 - Le système socio-fiscal a pour effet de diminuer le nombre de ménages disposant de ressources, soit très faibles, soit très élevées.

Avant transferts, plus de 1,8 million de ménages disposent d'un *niveau de vie annuel initial* inférieur à 6 000 €, soit 500 € par mois. Ce nombre est réduit à environ 1 million après transferts. De même, 350 000 ménages ont un *niveau de vie initial* annuel supérieur à 100 000 € mais ce nombre est réduit à 150 000 après redistribution. Le niveau de vie des ménages les plus modestes augmente grâce aux prestations, tandis que

celui des ménages les plus aisés diminue du fait de l'importance des impôts acquittés.

La dispersion des niveaux de vie se réduit donc en raison de la mise en œuvre des divers mécanismes de redistribution. Le nombre de ménages ayant un niveau de vie annuel compris entre 4 000 et 22 000 € augmente de 65% après les opérations de redistribution effectuées par le système socio-fiscal.

2 - La réduction des écarts de niveau de vie entre ménages appartenant aux différents déciles

Le système socio-fiscal a des effets significatifs sur les écarts de niveaux de vie.

En moyenne, le système socio-fiscal réduit le *niveau de vie initial* des ménages de 28 %, ce qui correspond à l'écart entre ce dernier et le *niveau de vie final*.

Mais cette réduction est croissante par décile de niveau de vie comme le montre le tableau figurant ci dessous :

Tableau n° 5 : Niveaux de vie et indicateurs d'inégalités aux différentes étapes de la redistribution (en € par an)

	Niveau de vie initial (1)	Niveau de vie net (2)	Évolution (1) =>(2) en %	Niveau de vie disponible (3)	Évolution (2) =>(3) en %	Niveau de vie final (4)	Évolution (3) =>(4) en %	Évolution (1) =>(4) en %
Moyenne	27 160	22 260	-18%	21 760	-2%	19 480	-10%	-28%
D1	8 480	7 320	-14%	10 500	43%	8 230	-22%	-3%
D2	12 930	11 220	-13%	12 780	14%	10 620	-17%	-18%
D3	16 320	13 930	-15%	14 750	6%	12 560	-15%	-23%
D4	19 580	16 350	-16%	16 530	1%	14 380	-13%	-27%
D5	22 860	18 730	-18%	18 530	-1%	16 320	-12%	-29%
D6	26 420	21 380	-19%	20 820	-3%	18 610	-11%	-30%
D7	30 800	24 770	-20%	23 690	-4%	21 410	-10%	-30%
D8	36 670	29 400	-20%	27 580	-6%	25 210	-9%	-31%
D9	47 670	38 390	-19%	35 090	-9%	32 570	-7%	-32%
D9/D1	5,6	5,2	-7%	3,3	-36%	4,0	18%	-30%
Indice de Gini	0,36	0,36	1 %	0,29	- 22 %	0,31	9 %	- 14 %

Lecture : Un ménage fait partie des 10 % de ménages les moins aisés au regard de son niveau de vie initial si celui-ci est inférieur à 8 480 € par an. **Champ :** Ménages ordinaires de France métropolitaine. **Source :** Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Ainsi, les ménages appartenant au 1^{er} décile, c'est-à-dire ceux dont le niveau de vie est le plus faible, disposent d'un niveau de vie final inférieur de 3 % à leur niveau de vie initial, tandis que ceux appartenant au dernier décile ont, en moyenne, un niveau de vie inférieur de 32 % à leur niveau de vie initial.

Ce constat est confirmé par d'autres mesures. Ainsi, le rapport inter-décile, qui rapporte le seuil de niveau de vie délimitant les 10 % de ménages les plus aisés au seuil délimitant les 10 % de ménages les plus modestes passe de 5,6 en termes de *niveau de vie initial* à 3,8 en termes de *niveau de vie final*.

De même, peut-on observer que les 20 % de ménages ayant le *niveau de vie net* le plus faible, disposent de 6 % du *niveau de vie initial* de l'ensemble des ménages, mais de 8 % du *niveau de vie final*. A l'inverse, les 20 % de ménages ayant le *niveau de vie net* le plus élevé, disposent de 45 % du niveau de vie initial de l'ensemble des ménages, mais 40 % du niveau de vie final.

Les répartitions des niveaux de vie initiaux, nets, disponibles et finaux entre les différents ménages figurent en *Annexe n° 8*.

L'information donnée par les courbes de Lorenz peut être synthétisée par des indicateurs d'inégalité, par exemple, le coefficient de Gini. Ce coefficient diminue en raison de la redistribution effectuée par l'ensemble du système socio-fiscal, traduisant une réduction des inégalités. Le coefficient de Gini associé à la répartition des niveaux de vie initiaux vaut 0,36 ; il n'est plus que de 0,31 pour le niveau de vie final, soit une réduction de près de 14 % des inégalités par rapport à la situation d'égalité complète des niveaux de vie entre tous les ménages.

3 - Les différentes étapes de la redistribution contribuent inégalement à la réduction des inégalités.

La première étape, c'est-à-dire le passage du *niveau de vie initial* au *niveau de vie net* consistant à prendre en compte des cotisations non contributives, la CSG et la CRDS, a peu d'effet sur les inégalités. Elle se traduit par une baisse de l'ensemble des niveaux de vie, légèrement plus prononcée en haut de la distribution¹⁹². La modestie de cet effet résulte du fait que ces prélèvements sont essentiellement proportionnels aux revenus et qu'ils modifient donc peu la répartition de ces derniers.

La deuxième étape, c'est-à-dire le passage du *niveau de vie net* au *niveau de vie disponible*, correspondant à la prise en compte des impôts directs et des prestations, a en revanche des effets beaucoup plus prononcés sur les écarts de niveau de vie. Ceci résulte du fait que les

¹⁹² Le rapport inter-décile, mesurant la distance entre le niveau de vie des 10% les plus aisés et celui des 10% les plus modestes tend à reculer, mais les courbes de Lorenz restent très proches, ce qui se traduit par la stabilité de l'indice de Gini.

impôts directs et les dépenses de transfert présentent globalement un caractère progressif.

Cette étape de la redistribution a un effet très marqué sur le niveau de vie des ménages les plus modestes. Ainsi, en moyenne, le niveau de vie disponible des ménages appartenant au premier décile augmente de 44 % par rapport à son niveau de vie net. En revanche, en moyenne, le niveau de vie disponible de ceux appartenant au dernier décile diminue de 8 % par rapport à son revenu net. Par suite, le rapport inter-décile diminue significativement, passant de 5,2 à 3,3, soit une baisse de 37%. L'évolution du coefficient de Gini associé à la répartition des *niveaux de vie nets* et *disponibles* illustre cette réduction des écarts de niveau de vie : il passe de 0,30 à 0,29, soit une réduction de 22% des inégalités par rapport à la situation d'égalité complète des niveaux de vie entre tous les ménages.

Enfin, la dernière étape, prenant en compte les impôts indirects, et consistant à passer du *niveau de vie disponible* au *niveau de vie final* a un effet inverse sur les inégalités : il tend en effet à les accentuer.

Cette étape de la redistribution se traduit par une baisse des niveaux de vie de l'ensemble des ménages, mais celle-ci est plus marquée pour les ménages les plus modestes : le niveau de vie de ceux appartenant au 1^{er} décile baisse de 17%, tandis que celui appartenant au dernier décile ne baisse que de 6%. Le coefficient de Gini augmente légèrement, passant de 0,29 à 0,31.

Cet effet *régressif* est dû au caractère *dégressif* de la fiscalité indirecte (Cf. *Partie I*), pour deux raisons : d'une part, la consommation représente une plus grande part du revenu des ménages les plus modestes et, dès lors, les impôts indirects représentent une plus grande part de leur revenu. D'autre part, ces ménages consomment relativement plus de produits soumis à des droits d'accise. Les taux réduits de TVA sur les produits de première nécessité ne suffisent pas à contrebalancer ces deux effets régressifs.

II - La redistribution intervenant entre le *niveau de vie net* et le *niveau de vie disponible*

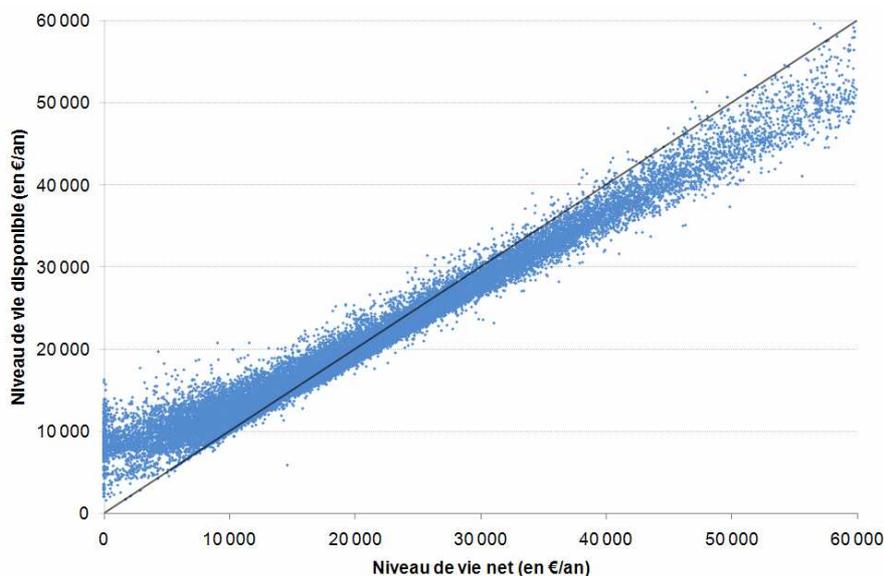
Cette section analyse le passage du *niveau de vie net* au *niveau de vie disponible*, cœur du système redistributif. L'analyse ne prend donc pas en compte, à ce stade, les impôts indirects et les charges sociales qui sont prélevées « *en aval* » du niveau de vie disponible et dont la soustraction aboutit au *revenu final*.

A - Une redistribution concentrée sur les extrêmes de la distribution

Globalement, pour les ménages les plus modestes, le niveau de vie disponible est supérieur au niveau de vie net (ils sont situés au-dessus de la diagonale du graphique ci dessous), c'est le contraire pour les ménages les plus aisés (ils sont situés au dessous de la diagonale).

La redistribution s'effectue d'un extrême de la distribution vers l'autre, avec peu d'effets sur le centre de la distribution.

Graphique n°41 : Niveau de vie disponible en fonction du niveau de vie net



Note : Chaque point correspond à un ménage, le niveau de vie disponible (revenu disponible par unité de consommation) est représenté en fonction du niveau de vie net (revenu net par unité de consommation). La diagonale correspond aux situations où le niveau de vie est inchangé. Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine. Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Cependant, on observe une forte variabilité à niveau de vie donné.

Ainsi, à titre d'exemple, pour les ménages dont les revenus sont de 20 000 € par unité de consommation, le niveau de vie disponible est compris entre 17 500 et 25 000 €. Le système socio-fiscal ne traite donc pas de façon égale des ménages de même niveau de vie net.

Réciproquement, des ménages ayant un niveau de vie disponible de 20 000 € ont des niveaux de vie nets compris entre 16 000 et 22 000 €. Cette variabilité du système socio-fiscal tient au fait qu'à niveau de vie donné, les ménages diffèrent par d'autres caractéristiques (la présence d'enfants, la nature de leurs revenus...).

La redistribution contracte la distribution des revenus, avec un effet maximal sur les déciles 1 et 9 : le niveau de vie des premiers déciles augmente, alors que celui des derniers déciles diminue après redistribution. L'écart pour chaque décile entre le niveau de vie net et le niveau de vie disponible est d'autant plus fort que l'on s'éloigne du centre de la distribution. En ce qui concerne les déciles centraux (D4, D5 et D6), les différences sont très faibles.

B - Dans ce champ, les prestations contribuent pour deux tiers à la réduction des inégalités, l'impôt sur le revenu pour un tiers.

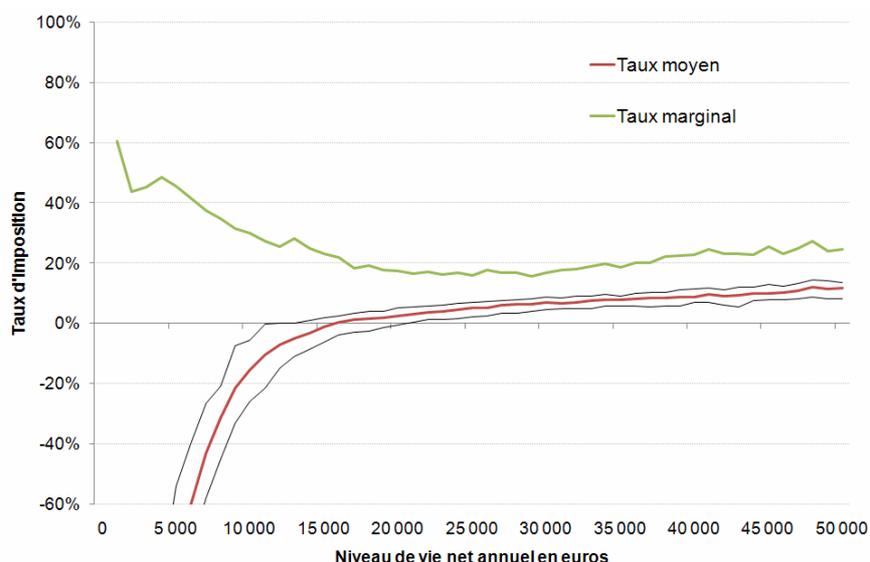
Les taux moyens d'imposition sont croissants avec le niveau de vie, ce qui illustre la progressivité du système socio-fiscal comme le montre les graphiques figurant ci-dessous. Cette progressivité se vérifie à tous les niveaux de revenus : le taux moyen d'imposition est toujours croissant¹⁹³.

A ce stade, les impôts indirects (TVA et accises) sur la consommation ne sont pas pris en compte. Compte tenu de leur caractère fortement régressif, le taux moyen d'imposition décroîtrait à la fin de la distribution si ces dernières étaient prises en compte, de même qu'il serait plus élevé dans le bas de la distribution des niveaux de vie.

En moyenne, les ménages deviennent contributeurs nets à partir d'un niveau de vie net de 16 000 € par an : leur taux moyen d'imposition est alors nul. En deçà de ce niveau de vie, le taux moyen est négatif, ce qui signifie qu'ils bénéficient, en moyenne, de prestations supérieures à leurs impôts. Au delà de ce seuil, les ménages paient en moyenne plus d'impôts qu'ils ne perçoivent de prestations.

¹⁹³ Compte tenu de la taille de l'échantillon, les variations à l'extrémité de la distribution (qui comporte peu de ménages) ne sont pas nécessairement représentatives. La baisse du taux d'imposition à cette extrémité ne peut être tenue pour établie

Graphique n°42 : Taux moyens et taux marginaux en fonction du niveau de vie net



Note : La moyenne des taux marginaux par tranche de niveau de vie est représentée sur ce graphique. Dans ce graphique, la médiane et les premier et troisième quartiles du taux moyen par tranche de niveau de vie sont représentés. Les fluctuations de taux marginal au-delà de 40 000 € sont dues au faible nombre de ménages dans l'échantillon à ce niveau de revenu et ne doivent pas être interprétées. **Lecture :** Pour un ménage dont le niveau de vie est de 25 000 € et par an, le taux moyen de taxation est de 5,1 %. Le taux marginal est quant à lui de 15,9 %. **Champ :** Ménages ordinaires de France métropolitaine. **Source :** Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

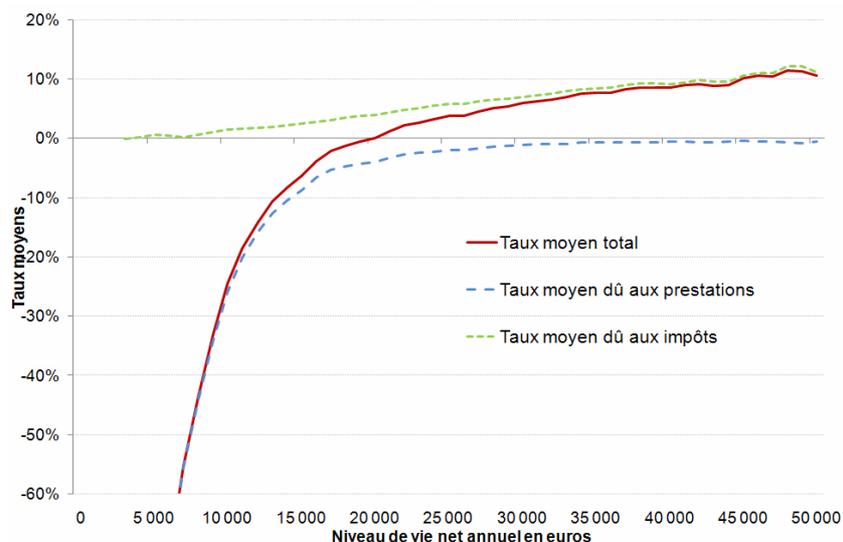
Une dispersion notable des taux moyens est observable, notamment pour les ménages modestes disposant d'un même niveau de vie net. Cette dispersion tient principalement à l'éligibilité à différentes prestations qui dépend des caractéristiques du ménage. Par exemple, à niveau de vie identique, un ménage modeste avec trois enfants bénéficie des allocations familiales et de prestations familiales sous conditions de ressources (allocation de rentrée scolaire, complément familial) et éventuellement d'allocations logement et de minima sociaux, tandis qu'un jeune seul de moins de 25 ans ne peut prétendre qu'aux allocations logement.

Les impôts et les prestations sont tous deux progressifs sur l'ensemble de la distribution des revenus¹⁹⁴ comme l'indique le graphique

¹⁹⁴ Pour des raisons déjà mentionnées, il n'est pas possible de prolonger l'analyse au-delà d'un niveau de vie de 50 000 € par unité de consommation.

ci-dessous. Les prestations sont néanmoins plus progressives dans le bas de la distribution comme le montrent les pentes respectives des taux moyens dus aux impôts et aux prestations.

Graphique n°43 : Décomposition des taux moyens entre impôts directs et prestations



Lecture : Pour un ménage dont le niveau de vie est de 35 000 € et par an, le taux moyen de taxation est de 7,4 %, composé d'un taux de taxation dû aux impôts (hors PPE) de 8,2 %, et de -0,8 % dû aux prestations (y compris PPE). **Champ :** Ménages ordinaires de France métropolitaine. **Source :** Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

1 - Progressivité et redistributivité des différents impôts et prestations

La redistributivité des impôts et des prestations dépend à la fois de leur progressivité¹⁹⁵ et de leur poids financier. La combinaison de ces deux facteurs permet d'établir l'importance relative de ces impôts ou prestations à la réduction des écarts de niveau de vie telle qu'appréhendée par le coefficient de Gini.

Les résultats peuvent être résumés ainsi :

¹⁹⁵ Leur progressivité peut, à un instant donné, être approchée par l'indice de progressivité de Kakwani bien qu'il soit formellement un indice de concentration (Cf. *Supra* Partie I, encadré n° 1).

Tableau n° 6 : Progressivité et redistributivité des prestations et des impôts

	<i>Indice de progressivité de Kakwani</i>	<i>Masse financière (en Mds €)</i>	<i>Contribution en % à la baisse du Gini</i>
Prestations	-	51	67%
<i>Allocations logement</i>	1,13	14,5	21%
<i>PF sans conditions</i>	0,66	14,6	14%
<i>PF sous conditions</i>	0,81	7,4	8%
<i>AAH et ASPA</i>	1,16	7,5	10%
<i>RSA « Socle »</i>	1,15	5,7	10%
<i>RSA « Activité »</i>	1,06	0,8	4%
Instrument fiscaux	-	68,5	32%
<i>IR hors PPE</i>	0,40	47,7	28%
<i>Taxe d'habitation</i>	0,00	14,6	0%
<i>PPE</i>	0,59	3,9	2%
<i>ISF</i>	0,44	3,3	2%

Lecture : Les allocations logement ont un indice de progressivité de Kakwani supérieur à celui des prestations familiales. Cependant, l'ensemble des prestations familiales contribuent légèrement plus à la redistribution que les allocations logement. **Note :** Ces indices sont calculés en classant les ménages par niveau de vie net croissant. **Champ :** Ménages ordinaires de France métropolitaine. **Source :** Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

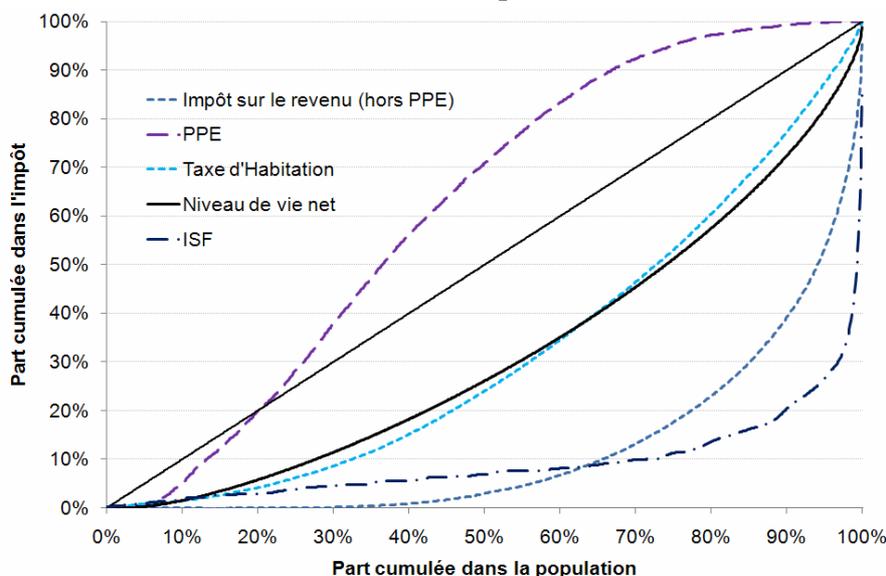
a) Les impôts

Exceptée la TH, tous les impôts et prestations ici pris en compte sont progressifs lorsque cette progressivité est appréhendée par les indices de Gini et de Kakwani. Les prestations sont plus progressives que les instruments fiscaux.

L'IR (hors PPE) est très concentré : les 50 % de ménages situés dans la partie inférieure de la distribution ne règlent que 3 % du montant total de l'IR. Les 90 % de ménages les moins aisés ne règlent que 39 % de l'IR. La charge de l'IR est donc nettement plus concentrée que les niveaux de vie nets. En raison de son poids, l'IR contribue pour près d'un tiers à la réduction des écarts de niveau de vie nets.

La concentration des différents impôts peut également être appréhendée par les courbes de pseudo-Lorenz comme ci-dessous :

Graphique n°44 : Concentration des éléments fiscaux du système socio-fiscal (courbes de pseudo-Lorenz)



Lecture : Les 20 % de ménages les plus pauvres en termes de niveau de vie net représentent 6 % du niveau de vie net, touchent 20 % de la PPE, payent une part non significative de l'impôt sur le revenu et 4 % de la taxe d'habitation. **Note :** Les ménages sont classés par niveau de vie net croissant. **Champ :** Ménages ordinaires de France métropolitaine. **Source :** Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Le produit de l'ISF est beaucoup plus concentré que celui de l'IR : les 10 % des ménages appartenant au dernier décile de la distribution des niveaux de vie nets acquittent 80 % de cet impôt en raison du fait qu'une grande partie des contribuables assujettis à l'ISF appartiennent à ce décile. Mais compte tenu de son poids réduit par rapport au PIB, sa contribution à la redistributivité globale du système socio-fiscal est limitée.

Enfin, la TH n'est pas globalement progressive : sa concentration est très proche de celle des niveaux de vie nets. La part des ménages les plus pauvres dans le paiement de la TH est légèrement plus faible que leur part dans les niveaux de vie nets grâce aux dispositifs d'abattements, de dégrèvements et de plafonnements. Mais, au-delà d'un certain seuil, cette relation s'inverse : les 80 % des ménages les moins aisés représentent une plus grande part dans le paiement de la TH que dans les revenus nets.

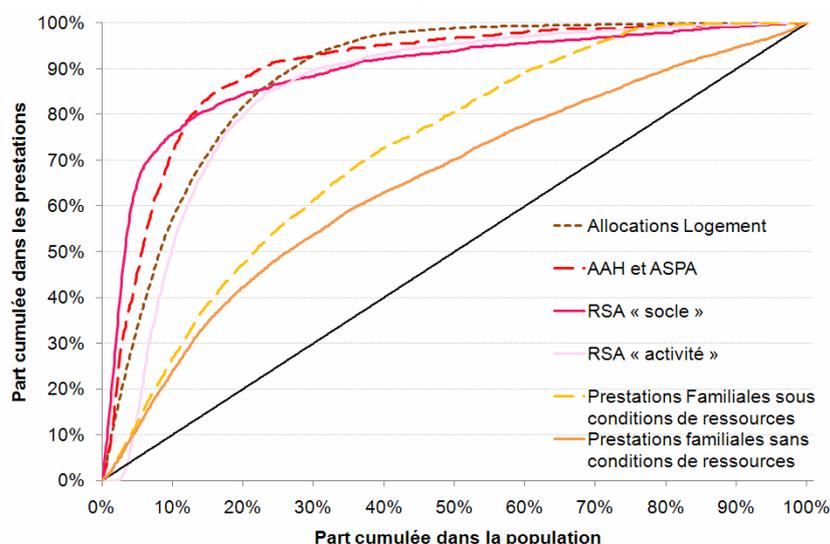
b) Les prestations

Les prestations sont particulièrement concentrées sur les ménages aux niveaux de vie initiaux et nets les plus faibles

Ainsi, les ménages appartenant au 1^{er} décile perçoivent 76 % du RSA « socle », 72 % de l'AAH et de l'ASPA, 57 % des allocations logement, 51 % du RSA « activité », 27 % des prestations familiales sous conditions de ressources, et enfin 24 % des prestations familiales sans conditions de ressources.

La concentration des différentes prestations peut être résumée par la courbe de pseudo-Lorenz figurant dans le graphique ci-dessous :

**Graphique n°45 : Concentration des prestations
(courbes de pseudo-Lorenz)**



Lecture : Les 20 % de ménages les plus pauvres en termes de niveau de vie net perçoivent 88 % des montants d'AAH et d'ASPA, 84 % du RSA « socle », 82 % des allocations logement », 80 % du RSA « activité » 47 % des prestations familiales sous conditions de ressources et 42 % des prestations familiales sans conditions de ressources. Note : Les ménages sont classés par niveau de vie net croissant. Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine. Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Les minima sociaux (AAH, ASPA et RSA « socle ») sont par nature les plus concentrés car ils visent les ménages n'ayant pas, ou peu, de revenus nets. Les allocations logement sont légèrement moins concentrées car elles décroissent moins vite que les minima sociaux et concernent des ménages à des niveaux plus élevés de la distribution des

revenus. Le RSA « activité » est aussi par nature moins concentré : puisqu'il est soumis à une condition d'activité, il concernera donc également des ménages à des niveaux de vie intermédiaires. Enfin, les prestations familiales sont beaucoup moins concentrées sur les niveaux de vie faibles, même celles soumises à conditions de ressources, du fait de plafond de ressources relativement élevées.

Au total, dans ce champ, les prestations contribuent aux deux tiers à la réduction des écarts de niveau de vie nets.

c) Contribution relative des impôts et des prestations à la réduction des écarts de niveaux de vie nets

Comme le montre le tableau n° 6, la réduction des écarts de niveau de vie (entre le niveau de vie net et le niveau de vie disponible) résulte pour un tiers des impôts ici pris en compte, et pour deux tiers des prestations.

Ceci résulte du fait que les prestations sont plus progressives que les prélèvements. Cette plus forte progressivité compense leur poids financier légèrement plus faible (51 Md€ contre 68,5 Md€ pour les prélèvements).

Parmi les impôts, la majeure partie de la redistribution est effectuée par l'impôt sur le revenu, en raison de sa progressivité significative, et surtout de son poids. En définitive, il demeure le principal prélèvement ayant un rôle redistributif marqué. Il contribue ainsi près de dix fois plus que la Prime pour l'emploi et que l'ISF combinés à la réduction des inégalités. Cette différence est due essentiellement à leur poids respectif. La PPE et l'ISF représentent chacun environ 3 à 4 Md€, tandis que l'IR, hors PPE, représente environ 48 Md€.

Du côté des prestations, les allocations logement contribuent à hauteur de 21% à la réduction des inégalités de niveaux de vie nets, soit un poids presque égal à l'ensemble des prestations familiales qui y contribuent à hauteur de 22%. Ces allocations logement sont en effet à la fois progressives et financièrement importantes.

Les prestations familiales sont moins progressives, mais leur poids financier supérieur leur assure un effet de redistribution comparable. Parmi ces dernières, les prestations sous condition de ressources sont plus progressives, mais leur poids financier est deux fois plus réduit que celui des prestations sans condition de ressources de sorte que la majeure partie de la contribution des prestations familiales à la redistribution résulte des prestations sans condition de ressources (14% contre 8%).

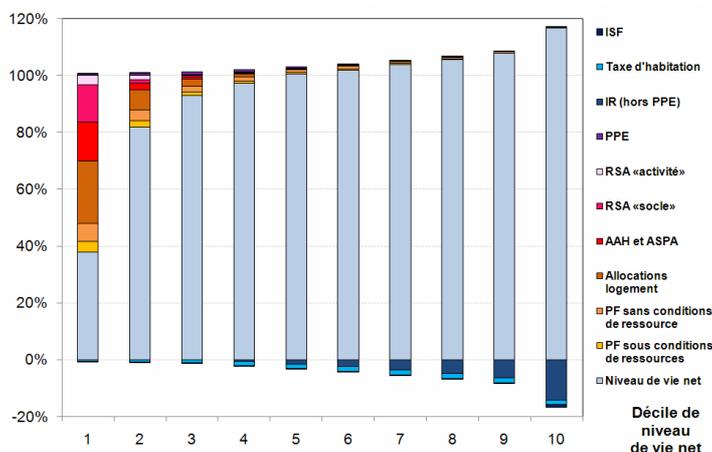
Enfin, le RSA, l'AAH et l'ASPA ont un impact redistributif un peu plus faible (14 % pour le RSA « socle » et « activité », 10 % pour l'AAH et l'ASPA) en dépit de leur progressivité marquée car ils représentent une masse de prestations plus faible.

C - La redistribution verticale s'effectue *via* les prestations pour les niveaux de vie faibles et par l'impôt sur le revenu pour les niveaux de vie élevés.

1 - La contribution des impôts et des prestations au revenu disponible des ménages

Le système socio-fiscal répartit les prestations et les impôts de telle sorte que les premières bénéficient davantage aux ménages dont le niveau de vie est faible, tandis que les secondes pèsent davantage sur les ménages dont le niveau de vie est élevé. Le graphique figurant ci-après illustre la part que représentent ces impôts et ses prestations au sein du niveau de vie disponible des différentes catégories de ménages.

Graphique n°46 : Composition moyenne du revenu disponible selon le décile de niveau de vie net (en % du revenu disponible)



Lecture : Sur 100 € de revenu disponible d'un ménage du huitième décile, 106 € viennent du revenu net et 1 € des prestations familiales sans conditions de ressources, auxquels il faut retrancher 5 € d'impôt sur le revenu (hors PPE) et 2 € de taxe d'habitation.

Note : Pour chaque décile de niveau de vie, on exprime le niveau moyen des prestations et des impôts en proportion du revenu disponible moyen du décile.

Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Pour les ménages appartenant au 1^{er} décile de niveau de vie disponible, le revenu net ne représente qu'un peu plus de 40 % du niveau de vie disponible. Le solde est constitué de prestations.

La part de ces prestations dans le niveau de vie disponible des ménages diminue rapidement lorsque le niveau de vie augmente. Elles ne représentent plus que 18 % du niveau de vie disponible des ménages du 2^{ème} décile et 8 % de celui du 3^{ème} décile.

À partir du 5^{ème} décile, le niveau de vie disponible est, en moyenne, inférieur au niveau de vie net : ces ménages règlent donc, en moyenne, davantage d'impôts qu'ils ne reçoivent de prestations. La contribution des ménages augmente progressivement jusqu'au 10^{ème} décile où les prélèvements représentent près de 17 % du niveau de vie disponible.

2 - La répartition des bénéficiaires nets au sein de la distribution des ménages

Les conclusions précédentes sont précisées par le tableau n° 7 ci-dessous qui indique la part des bénéficiaires de chaque prestation au sein de chaque décile de niveau de vie net. De même indique-t-il, pour chaque décile, la fraction des ménages acquittant tel ou tel impôt.

La première ligne de ce tableau indique également, pour chacun des déciles la part des « bénéficiaires nets » du système socio-fiscal, c'est-à-dire ceux pour lesquels les transferts encaissés excèdent les impôts versés. En effet, ce n'est pas parce que les ménages appartenant à un décile donné sont, en moyenne, des « contributeurs nets » (ou des « bénéficiaires nets ») qu'il en va ainsi de la totalité des ménages dudit décile.

Tableau n° 7 : Bénéficiaires nets et contributeurs nets par décile de niveau de vie net (en %)

Décile de niveau de vie net	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Ensemble
Part de bénéficiaires nets*	98	85	69	53	33	25	15	9	3	2	39
Part de bénéficiaires des AL	80	60	41	25	8	3	1	1	0	0	22
des PF sous conditions de ressources	42	38	29	21	13	13	8	6	1	0	17
des PF sans conditions de ressources	35	31	23	21	17	18	15	14	13	12	20
de l'AAH ou de l'ASPA	45	9	4	3	2	2	1	1	1	1	12
du RSA « socle »	31	24	11	4	3	2	2	1	1	0	8
du RSA « activité »	41	22	7	3	2	1	1	1	1	0	8
de la PPE	2	8	25	49	69	83	89	93	94	96	61
Part de contributeurs à l'IR avant PPE	39	57	63	79	93	97	98	99	99	99	82
à la TH	12	34	35	39	34	26	22	12	5	2	22
à l'ISF	98	85	69	53	33	25	15	9	3	2	39

* Les bénéficiaires nets sont les ménages pour lesquels les transferts perçus excèdent les impôts versés. **Lecture** : Dans le troisième décile, 69 % des individus sont des bénéficiaires nets du système socio-fiscal. 29 % des ménages de ce décile de niveau de vie bénéficient de prestations familiales sous conditions de ressources, contre 17 % dans l'ensemble des ménages. **Champ** : Ménages ordinaires de France métropolitaine. Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Au niveau du 4^{ème} décile, on observe un quasi équilibre entre la part des contributeurs nets et celle des bénéficiaires nets. À partir du cinquième décile, la part de contributeurs nets au système socio-fiscal dépasse largement les 50 %. Au total un peu moins de 40% des ménages sont bénéficiaires nets.

La part de bénéficiaires du RSA (« socle » et « activité »), de l'AAH et de l'ASPA devient faible à partir du 4^{ème} décile. La part de bénéficiaires des allocations logement reste encore élevée pour ce décile, mais diminue fortement à partir du décile suivant. La part des bénéficiaires des prestations familiales ne baisse que légèrement, notamment parce que les allocations familiales sont versées sans conditions de ressources.

La part des ménages payant un impôt positif (avant PPE) augmente à chaque décile et la majorité des ménages, à partir du 5^{ème} décile, sont dans ce cas.

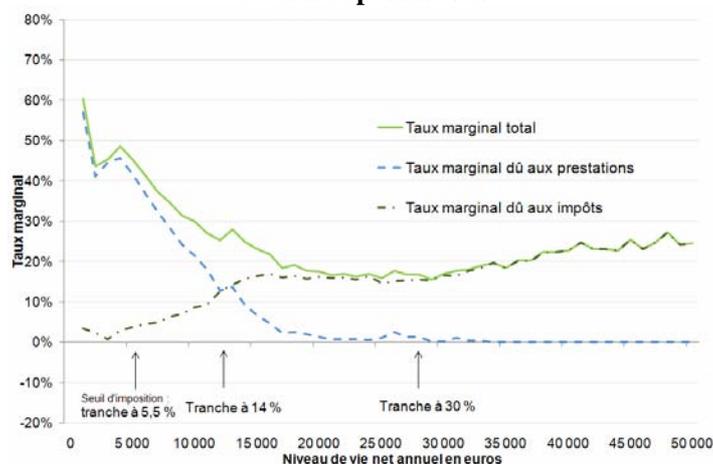
D - Des taux marginaux d'imposition élevés pour les faibles revenus, modérés pour le milieu de la distribution, puis légèrement croissants

Les taux marginaux d'imposition jouent un rôle majeur sur les incitations des ménages et donc sur l'efficacité du système socio-fiscal (Cf. *Supra* Partie I, chapitre 4).

C'est pourquoi ont été calculés les taux marginaux d'imposition des différents ménages selon leur niveau de vie net. Le taux marginal applicable à un ménage se décompose entre celui qui est imputable aux impôts qu'il doit acquitter et celui résultant de la perte de certaines prestations au fur et à mesure que son revenu augmente.

Cette décomposition est retracée par le graphique figurant ci-après :

Graphique n°47 : Décomposition des taux marginaux entre impôts directs et prestations



Lecture : Pour un ménage dont le niveau de vie est de 25 000 € par an, le taux marginal de 16 % se décompose en un taux marginal dû aux impôts (impôt sur le revenu y compris PPE) de 15 % et un taux marginal dû à la baisse des prestations de 1 %. Note : Les niveaux de vie correspondant aux passages des tranches d'imposition sont calculés pour un célibataire ne percevant que des revenus d'activité. Les fluctuations de taux marginal au-delà de 40 000 € sont dues au faible nombre de ménages dans l'échantillon à ce niveau de revenu et ne doivent pas être interprétées. Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine. Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Les taux marginaux d'imposition calculés sur la base du revenu net d'un ménage comprenant un célibataire ne percevant que des revenus d'activité sont compris entre 15 et 60 %

Les taux marginaux les plus élevés se rapportent aux ménages avec les niveaux de vie les plus faibles, et correspondent à la baisse rapide des prestations (le taux moyen d'imposition est alors très négatif). Les taux marginaux baissent ensuite, avant de se stabiliser lorsque les ménages deviennent des contributeurs nets au système socio-fiscal. Le taux marginal remonte ensuite à partir d'un niveau de vie de 25 000 € par an, sous l'effet de la hausse du taux marginal des impôts. Pour les ménages dont le niveau de vie net est inférieur à 50 000 € par an¹⁹⁶, les taux marginaux décroissent d'abord rapidement, puis croissent lentement par la suite. Les taux marginaux obtenus sont toujours positifs et inférieurs à 100 % comme préconisé par l'analyse de la fiscalité optimale dans un objectif d'efficacité (*Cf. Partie I chapitre 4*).

Le niveau de ces taux marginaux dans le bas de la distribution des revenus, réduit les incitations mais n'est pas nécessairement contradictoire avec l'efficacité économique. La baisse rapide des prestations permet, à budget constant, d'augmenter le niveau maximum de ces prestations. Les taux marginaux élevés pour les niveaux de vie très faibles correspondent principalement à la baisse rapide du RSA « socle », compensée en partie par la hausse du RSA « activité », lorsque les revenus correspondent à une activité professionnelle. Le graphique précédent décrit également une remontée des taux marginaux pour un niveau de vie net autour de 4 000 € par unité de consommation et par an. Cela résulte de la baisse des allocations logement qui débute à partir de ce seuil. Les prestations familiales, quant à elles, jouent un rôle secondaire sur ces taux marginaux en moyenne par tranche de niveau de vie.

Concernant le taux marginal d'imposition dû aux impôts, les taux observés ne suivent pas strictement le barème à cause de l'abattement sur les salaires, les pensions et les indemnités chômage, du mécanisme du quotient familial et de la composition du revenu (présence de revenus du patrimoine par exemple). L'effet des changements de tranche se traduit globalement sur les taux marginaux. Mais à niveau de vie donné, la structure de la population est hétérogène : une famille peut se situer, à même niveau de vie, dans une tranche d'imposition inférieure à celle d'un célibataire sous l'effet du quotient familial¹⁹⁷. Ainsi, le passage dans la tranche d'imposition à 14 % s'effectuera à un niveau de vie supérieur pour un couple sans enfant par rapport à un célibataire. De plus, pour des

¹⁹⁶ L'échantillon fiscal représentatif de l'ensemble des ménages mis à disposition de la direction générale du Trésor et de l'INSEE par la DGFIP est trop faible pour permettre de produire des résultats au delà de 50 000 € de niveau de vie net.

¹⁹⁷ Cette différence vient du fait que l'échelle d'équivalence de l'INSEE utilisée pour calculer les niveaux de vie diffère des nombres de parts fiscales utilisés pour le calcul du quotient familial.

niveaux de vie compris entre 12 000 et 15 000 €, la baisse des montants de PPE et le passage dans la seconde tranche d'imposition contribuent à l'augmentation du taux marginal.

Le taux marginal dû aux impôts proche de zéro pour des niveaux de vie annuel autour de 3 000 € est la conséquence de l'éligibilité à la PPE. Pour ces niveaux de vie, une augmentation des revenus d'activité induit une augmentation plus importante du revenu disponible, du fait de l'augmentation des montants de PPE.

Trois points doivent être soulignés :

- tout d'abord, les taux marginaux sont sensibles au mode de calcul adopté. Ils ont été obtenus en augmentant tous les revenus de 1 %. Ils auraient pu être calculés en adoptant une autre convention, comme augmenter d'un euro tous les revenus ;
- ensuite, les conclusions sur les incitations pourraient être différentes si la décision correspondait à l'entrée sur le marché du travail ou non, au choix de la mono-activité ou de la bi-activité pour un couple ;
- enfin, ces taux marginaux sont obtenus en faisant la moyenne de taux marginaux pour l'ensemble d'une tranche de niveau de vie. Ces moyennes masquent en fait des disparités selon la situation des ménages (structure familiale, type de revenus, actif ou retraité), explicitées dans le chapitre suivant.

Enfin, les prélèvements des cotisations de retraite et de chômage, et leur contrepartie, le versement des pensions de retraites et des allocations chômage aux ménages ayant préalablement cotisé, répondent largement à une logique assurancielle. Pour cette raison, ils ne sont pas pris en compte dans l'analyse statique conduite dans ce chapitre (*Cf. Partie I*). Cependant, ces prélèvements, et ces versements, modifient la distribution des revenus au sein de la population du point de vue instantané. Par ailleurs, ces cotisations de retraite et de chômage ne sont pas actuariellement neutres. Dès lors, un autre choix, consistant à inclure ces cotisations et les versements correspondants, peut se justifier mais cette inclusion serait problématique.

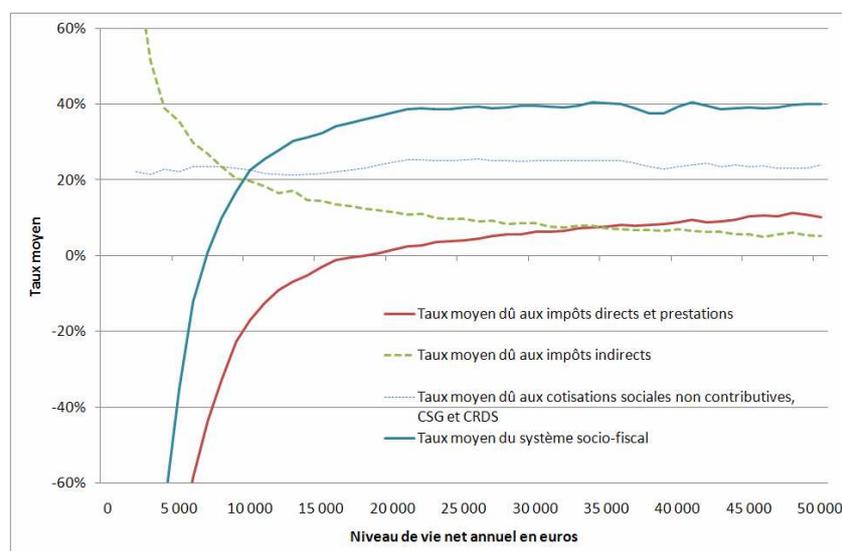
En effet, pour un retraité ou un chômeur, son revenu net sera principalement constitué de son allocation ou de sa pension. Son revenu primaire sera ainsi en général proche de 0, si bien que le taux d'imposition, à cette étape de la redistribution, serait proche de -100 %¹⁹⁸.

¹⁹⁸ Il serait égal au rapport –pension (ou allocation) sur pension (ou allocation).

Pour un niveau de vie donné, la moyenne du taux moyen d'imposition serait alors un mélange entre le taux d'imposition des actifs (comprenant leurs cotisations) et un taux proche de -100 % pour les inactifs. Il ne serait guère pertinent.

En revanche, il est possible sans que cela ne soulève la difficulté précitée d'inclure les contributions et cotisations non contributives, de même que la fiscalité indirecte comme c'est le cas dans le graphique figurant ci-dessous :

Graphique n°48 : Taux moyen d'imposition des ménages (champ large)



Note : Les taux moyens sont calculés en rapportant les montants acquittés (net des prestations, le cas échéant) au revenu net. Les impôts directs comprennent l'IR, l'ISF et la taxe d'habitation. Les cotisations sociales exclues sont les cotisations d'assurance chômage et retraite (tous régimes). Lorsqu'elles sont incluses, tant la part patronale que salariale est prise en compte. **Champ :** Ménages ordinaires de France métropolitaine. **Source :** Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Il apparaît alors que le système socio-fiscal se caractérise par une progressivité marquée jusqu'à un niveau de vie annuel net d'environ 20 000 € et qu'il est ensuite caractérisé par la proportionnalité, du moins jusqu'à un niveau de vie net de 50 000 €¹⁹⁹.

¹⁹⁹ La taille de l'échantillon ne permet pas de donner de résultats au-delà.

E - Eléments de comparaisons internationales

1 - Une augmentation des écarts de revenus

Sur le plan international, il existe une tendance à l'accroissement des inégalités de marché ou de revenus initiaux dans les pays de l'OCDE, à laquelle la France a semblé échapper jusqu'à une période récente, sauf s'agissant de l'extrémité supérieure de la distribution depuis la fin des années 90 (*Cf. Partie I, Chapitre 1*).

Cette augmentation des inégalités a principalement pris la forme d'une forte augmentation des revenus les plus élevés et, à l'autre extrémité de la distribution des revenus, d'une stagnation des taux de rémunération, d'une baisse des taux d'emploi et/ou d'un accroissement de la précarité professionnelle des moins qualifiés.

La France s'est écartée jusqu'à récemment de cette tendance internationale. Auraient notamment contribué à cette spécificité française l'augmentation des taux d'emploi des moins qualifiés, que l'on n'a pas observée ailleurs, et qui est notamment liée à la politique de l'emploi (baisses de charges, réduction du temps de travail), de même que la hausse du pouvoir d'achat du SMIC.

2 - Les systèmes de redistribution ont pu parfois aggraver les inégalités, ce qui n'a pas été le cas en France.

L'OCDE a tenté de distinguer l'effet des systèmes socio-fiscaux dans l'évolution des inégalités de revenus disponibles ²⁰⁰.

Les systèmes sociaux et fiscaux²⁰¹, après avoir atténué l'effet de la montée des inégalités de marché jusqu'au milieu des années 90, de l'ordre d'un tiers en moyenne, les auraient au contraire aggravées dans la seconde moitié des années 90, puisque les écarts de revenus « nets » ont progressé plus vite que ceux des revenus « marchands ». En revanche, depuis le début des années 2000, l'effet correcteur de ces systèmes s'est renforcé. Alors que les inégalités de revenus marchands s'accroissent à nouveau plus vivement, la croissance des inégalités entre revenus nets s'infléchit.

²⁰⁰ Une limite méthodologique s'attache à cette étude dans la mesure où les pensions versées par des régimes publics, ainsi que les cotisations afférentes, y sont considérés comme des composantes des systèmes de redistribution alors qu'il s'agit principalement de revenus différés et de leur financement - sans visée redistributive pour l'essentiel. Elle peut notamment biaiser les comparaisons internationales. A l'échelle globale et en évolution, elle tend à majorer l'effet redistributif des finances publiques dans une période au cours de laquelle la proportion de retraités dans la population a augmenté.

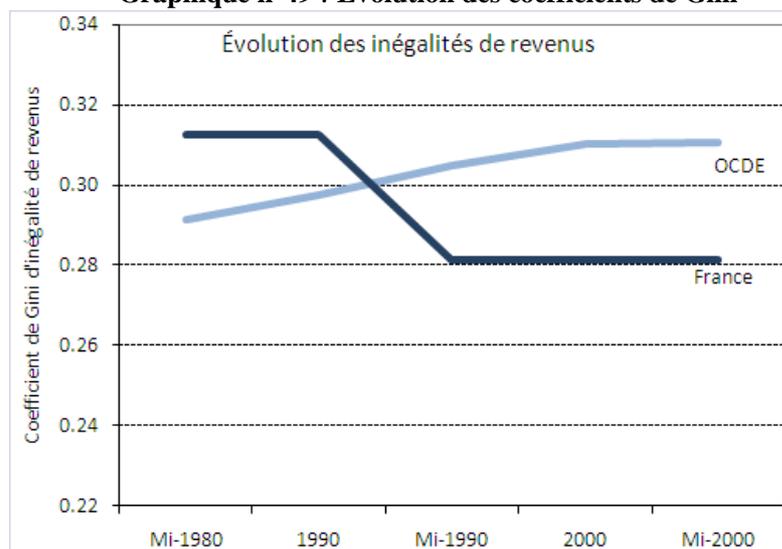
²⁰¹ Seule la redistribution monétaire étant prise en compte ici.

Dans le même temps, l'effet du système socio-fiscal tel qu'apprécié par l'OCDE, n'aurait pas connu de changement notable en France.

Au total, selon l'OCDE, ces inégalités auraient progressé dans les pays développés du milieu des années 80 au début des années 2000, et sembleraient avoir atteint un plafond depuis.

A rebours de cette tendance générale, la France aurait connu une diminution des inégalités dans les années 90 puis une stabilisation. Ce moindre écart, en France, tiendrait essentiellement au fait que les 10% les plus pauvres y toucheraient en moyenne des revenus supérieurs (de 25%) aux 10% les moins favorisés dans le reste de l'OCDE, les classes moyennes et les 10% les plus aisés percevant, pour leur part, des revenus moyens comparables à leurs homologues étrangers. Le taux de pauvreté a reculé continuellement jusqu'en 2002 et s'est stabilisé depuis au taux de 13% (pour un seuil correspondant à 60 % du revenu médian).

Graphique n°49 : Évolution des coefficients de Gini



Source : *Croissance et inégalités* (OCDE, 2008).

L'écart entre le revenu disponible moyen des 10% les plus aisés et celui des 10% les plus pauvres serait demeuré dans un rapport de 1 à 6 contre 1 à 9 au sein de l'OCDE. Par contraste, les inégalités se sont accrues sensiblement au Royaume-Uni dans les années 80 et 90, en Allemagne dans les années 2000, et aux Etats-Unis presque continuellement au cours des 30 dernières années.

3 - Le système de redistribution français serait assez efficace,

Il convient de faire le partage, au sein des transferts sociaux et de leur financement, de ce qui ressort de la mutualisation des risques et de la redistribution, c'est-à-dire des prestations contributives et des autres. Au vu de leurs montants, les pensions publiques doivent faire l'objet d'un retraitement adéquat, c'est-à-dire être rajoutés aux revenus initiaux.

Eurostat propose une analyse en partie conforme à ce critère, mais naturellement limitée à un champ plus restreint, celui de 24 des Etats européens : sont intégrés dans le revenu qualifié d' « initial » les pensions publiques, jugées essentiellement contributives²⁰².

Le tableau ci-joint donne un ordre de grandeur quant aux masses financières déplacées par les systèmes de prélèvements²⁰³ et de transferts européens.

Tableau n° 8 : Prélèvements et transferts sociaux au sein de l'UE en parts des revenus

	Revenu initial	Prélèvements	Transferts	Revenu disponible
Portugal	100	22,6	7,5	84,9
Grèce	100	25,3	5,3	80,0
Royaume-Uni	100	25,5	6,4	80,9
Italie	100	24,0	4,2	80,2
Irlande	100	17,2	14,9	97,7
Espagne	100	15,8	5,3	89,5
Pays-Bas	100	32,6	8,7	76,1
Belgique	100	26,7	11,1	84,4
France	100	22,0	9,9	87,9
Hongrie	100	22,7	13,6	90,9
Danemark	100	39,5	16,3	76,7
Suède	100	34,5	14,9	80,5
Moyenne	100	23,9	8,7	84,8

Source : Eurostat

L'effet redistributif peut être mesuré par la réduction du coefficient de Gini entre revenus initiaux et revenus disponibles comme indiqué dans le tableau n° 9 ci-après :

²⁰² En revanche, on n'en retranche pas les cotisations de retraite afférentes, traités de la même manière que les autres prélèvements sociaux.

²⁰³ Ici constitués des impôts directs sur le revenu et la propriété ainsi que des contributions sociales payées par les salariés (hors cotisations patronales)

Tableau n° 9 : Coefficients de Gini des revenus initiaux et disponibles au sein de l'UE en 2007

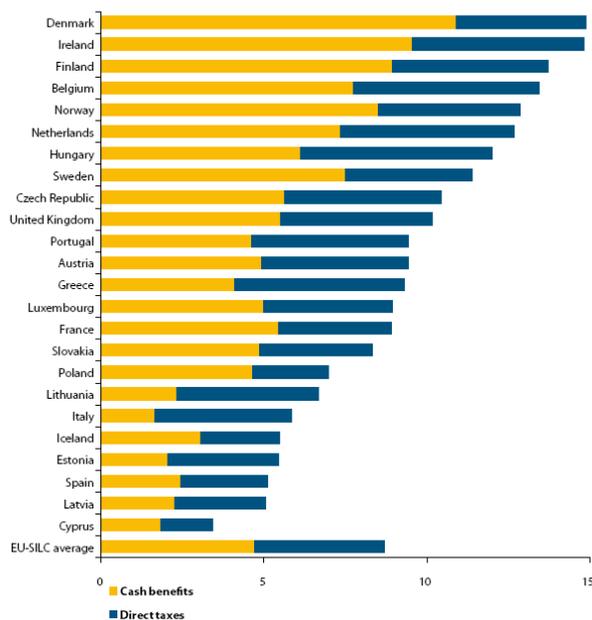
	Revenu initial	Revenu disponible	Réduction
Portugal	47,4	37,9	9,5
Grèce	43,2	33,9	9,3
Royaume-Uni	43,7	33,6	10,1
Italie	38,7	32,8	5,9
Irlande	47,2	32,4	14,8
Espagne	37,3	32,1	5,2
Pays-Bas	40,6	27,9	12,7
Belgique	41	27,5	13,5
France	35,5	26,6	8,9
Hongrie	38,3	26,3	12
Danemark	40,7	25,8	14,9
Suède	36,2	24,8	11,6
Moyenne	39,3	30,6	8,7

Source : Eurostat

Le graphique suivant distingue dans cet effet les parts imputables respectivement aux prélèvements et aux transferts.

Graphique n°50: Effets des impôts et des transferts sur la réduction du coefficient de Gini en Europe

Figure 16.2: Summary of the effect of taxes and benefits on reducing income inequality of the Gini coefficient (percentage point reduction in Gini coefficient), 2007



Source: EU-SILC Users' database.

NB: Weighted EU-SILC average. Countries ranked by size of overall reduction.

Reading note: For Denmark, the Gini coefficient was reduced by a total of 14.9 percentage points by taxes and benefits, meaning that these measures reduced the level of inequality. Of the total reduction, 10.9 percentage points were due to cash benefits and 4.0 percentage points because of direct taxes.

Une fois prises en compte les pensions publiques, les inégalités de revenus initiaux apparaissent en France plus faibles qu'ailleurs en moyenne, et la redistribution assurée par les prélèvements et les transferts ne se situe plus que dans la moyenne européenne.

In fine, les inégalités de revenus disponibles sont maximales dans les pays où le système socio-fiscal ne corrige que médiocrement des inégalités de revenus initiaux pourtant relativement importantes (pays du Sud et Royaume-Uni) et minimales dans les Etats où leur action est très significative malgré des inégalités de revenus initiales limitées (Etats scandinaves).

Cependant, ces conclusions ne concernent que la redistribution *monétaire* mais ils pourraient être transposés dans le cas des transferts en nature procurés par la puissance publique, c'est-à-dire les services publics, en particulier quand leur usage a un caractère individualisable, comme l'éducation et la santé. Faiblement corrélés avec les revenus (donc dégressifs), ils participent selon l'OCDE à la diminution des inégalités dans une proportion équivalant à la moitié de l'effet dû à la redistribution monétaire. Ceci tient à leur masse financière importante. D'après des travaux de l'INSEE précédemment cités, cette part leur serait même supérieure en France. Dans un champ de redistribution élargie, les transferts monétaires contribueraient, en 2009, à hauteur d'environ 48 % à la réduction des inégalités (20,7 % pour les prélèvements, 27,2 % pour les prestations sociales), les transferts en nature relatifs à la santé et à l'éducation, à hauteur de 52 % (25,3 % pour la santé, 26,9 % pour l'éducation).

Au total et en dépit des incertitudes résultant de méthodologies différentes, il paraît raisonnable d'estimer qu'une fois pris en compte les transferts en nature qui sont l'un des contreparties des prélèvements acquittés par les ménages, le système socio-fiscal français pris dans une acception large serait relativement efficace pour réduire les écarts de revenu au plan vertical. Par ailleurs, il ne paraît pas déraisonnable d'estimer qu'il est également efficace au plan horizontal (*Cf. Infra, chapitre 3*).

Chapitre III

La redistributivité horizontale selon la composition familiale et le type de revenus en 2009

Le système socio-fiscal a des effets redistributifs sur le plan *vertical*. Mais ce sont loin d'être les seuls car d'autres caractéristiques que le niveau de vie du ménage interviennent dans la redistribution qui est à l'œuvre. En particulier le système socio-fiscal a des effets redistributifs *horizontaux* particulièrement importants.

Ces deux dimensions de la redistribution ne peuvent pas être séparées aisément. Par exemple, compte tenu du fait que les ménages avec enfants appartiennent plus souvent à la partie inférieure de la distribution des niveaux de vie, effectuer un transfert *vertical* entre ménages de niveaux de vie différents réduira également les écarts de niveau de vie entre ménages avec et sans enfants. À l'inverse, effectuer un transfert lié à la présence d'enfants, même s'il n'est pas lié à une condition de ressources, aura des effets redistributifs *verticaux*.

Ce lien entre redistribution *verticale* et *horizontale* existe également pour ce qui concerne le type de revenus : par exemple, les revenus du patrimoine sont concentrés dans le haut de la distribution des niveaux de vie.

La structure familiale et le type de revenus ne sont pas les seules caractéristiques qui déterminent le niveau des impôts ou des prestations afférant à un ménage particulier. D'autres caractéristiques susceptibles de modifier les uns ou les autres interviennent en effet.

Celles-ci sont particulièrement nombreuses et contribuent également au fait que deux ménages disposant du même niveau de vie net, ne disposeront pas nécessairement du même niveau de vie disponible, ou final comme le montre le graphique n° 41 figurant au chapitre 2 *supra*. Certaines ne sont pas liées à la composition familiale proprement dite, mais relèvent néanmoins de la politique familiale. D'autres lui sont totalement étrangères.

Il n'est pas possible de recenser toutes ces caractéristiques dans le présent rapport mais, à titre d'exemples, certaines d'entre elles peuvent être mentionnées :

- d'autres éléments familiaux sont pris en compte (nombre d'adultes actifs²⁰⁴, âge des enfants²⁰⁵, statut juridique²⁰⁶) ;
- la présence de personnes handicapées ou invalides dans le ménage ouvre droit à certaines prestations, et modifie le montant de l'IR ;
- le lieu d'habitation modifie le montant de la TH ou des allocations logement ;
- l'imposition et l'ouverture de droits à certaines prestations dépendent de la nature des revenus (salaires, revenus de remplacement, capital, etc.) ;
- il existe de très nombreux dispositifs fiscaux dérogatoires. Des ménages de niveau de vie identiques s'acquitteront un impôt d'un montant différent selon les crédits, ou réductions d'impôts dont ils bénéficient.

Sont ici analysées les conséquences de deux des principales sources d'hétérogénéité au regard du système socio-fiscal : la composition familiale et le type de revenus.

La prise en compte de la composition familiale par le système socio-fiscal première relève de la politique familiale et en constitue un sous-ensemble très important, même si cette dernière emprunte également d'autres instruments, non analysés dans le présent rapport, tels que par

²⁰⁴ A travers les plafonds de ressources pour certaines prestations familiales (complément familial, prime de naissance et allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant), barème de la PPE, abattement pour bi-activité sur les ressources utilisées pour calculer les allocations logement.

²⁰⁵ Majoration des allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire, prestation d'accueil du jeune enfant, crédits d'impôts pour frais de scolarité.

²⁰⁶ Au titre de l'IR, les concubins non pacsés doivent remplir une déclaration séparée, tandis que les couples mariés ou pacsés sont taxés conjointement. La règle n'est pas totalement identique s'agissant de l'ISF puisque les concubins notoires, même non pacsés sont taxés conjointement.

exemple la tarification de certains services publics lorsque celle-ci tient compte de la composition familiale. Par extension, la prise en compte d'autres éléments à caractère familial, ou au handicap, fait également partie de cette politique familiale au sens large. L'ampleur de cette politique est généralement considérée comme constituant une particularité française, même si certains autres pays, scandinaves par exemple, accordent également une grande importance à cette dernière.

I - Rôle de la composition familiale dans le système socio-fiscal

Le périmètre du système socio-fiscal retenu ici correspond au champ correspondant au passage du *revenu net* au *revenu disponible* opéré par les impôts directs et les prestations, comme au point II du chapitre précédent.

En effet, en amont du revenu net, les cotisations sociales ne dépendent pas de la composition familiale ; en aval, la structure de consommation en dépend, mais l'échelle des unités d'équivalence permet, *en principe*, de tenir compte de ces différences.

A - À peine plus d'un tiers des ménages comprend au moins un enfant

Les ménages vivant avec un ou plusieurs enfants représentent un peu plus du tiers des ménages. Parmi eux, un cinquième sont des ménages monoparentaux comme l'indique le tableau figurant ci-après :

Tableau n° 10 : Répartition des structures familiales par ménages (en %)

	Personne seule	Couple	Ensemble
Sans enfant	35	29	64
Avec enfant	7	28	36
<i>dont 1 enfant</i>	4	11	15
<i>dont 2 enfants</i>	3	12	15
<i>dont 3 enfants ou plus</i>	1	5	6
Ensemble	43	57	100

*Note : Les couples considérés ici ne sont pas nécessairement unis juridiquement. Les enfants à charge ont moins de 25 ans. Les ménages « autres » sont des ménages qui comportent soit plus d'une famille, soit plusieurs personnes seules, soit des enfants de plus de 25 ans. Ce sont par exemple des ménages au sein desquels cohabitent plusieurs générations. La ventilation par nombre d'enfants n'est effectuée que sur le champ des personnes seules et des couples. **Champ** : Ménages ordinaires de France métropolitaine, hors ménages complexes et ménages avec des enfants de plus de 25 ans. Ce champ particulier peut expliquer des différences avec d'autres chiffres,*

issus du recensement par exemple. *Source* : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Les ménages sont ici décrits par le nombre d'enfants de moins de 25 ans qui partagent leur logement. Les ménages sans enfant, qu'il s'agisse de personnes seules ou de couples, constituent, de ce point de vue, une population assez hétérogène. Ceci se traduit notamment par une grande dispersion en fonction de l'âge : un quart des personnes seules sans enfant a moins de 40 ans, un quart a plus de 75 ans. Les ménages avec enfants forment une population plus homogène du point de vue de leur position dans leur cycle de vie.

B - Les ménages monoparentaux ont un niveau de vie plus faible

Les personnes seules, ont, avant la redistribution opérée par les impôts directs et les prestations, un niveau de vie net plus faible, en moyenne, que les couples.

Cet écart croît avec le nombre d'enfants.

Les couples avec trois enfants ou plus ont également un niveau de vie net plus faible que les couples ayant moins de trois enfants.

Ainsi, seuls 9 % des couples sans enfant appartiennent au premier quintile de niveau de vie net, contre 41 % des couples avec trois enfants ou plus et 82 % des familles monoparentales avec trois enfants ou plus. Dans le haut de la distribution, le phénomène s'inverse : 30 % des couples sans enfant sont dans le dernier quintile et seulement 1 % des personnes seules avec trois enfants ou plus.

Tableau n° 11 : Structure familiale et position dans l'échelle des niveaux de vie nets (en %)

	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Couple sans enfant	9	17	20	25	30	100
avec un enfant	14	16	23	26	21	100
avec deux enfants	18	22	23	21	17	100
avec trois enfants ou plus	41	22	14	12	11	100
Personne seule sans enfant	22	23	21	18	17	100
avec un enfant	39	27	15	11	7	100
avec deux enfants	55	23	12	4	6	100
avec trois enfants ou plus	82	9	6	2	1	100
Autres	24	18	20	20	19	100
Ensemble	20	20	20	20	20	100

Lecture : 9 % des couples sans enfant appartiennent au 1^{er} quintile de niveau de vie, c'est-à-dire ont un niveau de vie net inférieur à celui qui délimite les 20 % des ménages au niveau de vie le plus faible. *Champ* : Ménages ordinaires de France

métropolitaine. Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

C - À nombre d'enfants donné, les personnes seules ont un niveau de vie net plus faible que les couples

Le niveau de vie net moyen des personnes seules avec trois enfants ou plus représente à peine un tiers de celui des couples avec trois enfants ou plus.

Le taux de pauvreté augmente avec le nombre d'enfants dans le ménage : plus de la moitié des ménages de personnes seules avec deux enfants ont un niveau de vie net en deçà du seuil de pauvreté, cette proportion atteint 82 % pour les ménages composés d'une personne seule avec trois enfants ou plus. Les ménages comportant une personne seule ont un taux de pauvreté supérieur à la moyenne de l'ensemble des ménages.

Tableau n° 12 : Niveaux de vie et revenu net en fonction de la structure familiale

	Niveau de vie net moyen (en €)	Revenu net moyen (en €)	Taux de pauvreté* (en %)
Couple sans enfant	27 540	41 310	9
avec un enfant	23 740	44 900	13
avec deux enfants	21 550	47 990	17
avec trois enfants ou plus	17 230	45 840	41
Personne seule sans enfant	20 580	20 580	22
avec un enfant	15 160	21 420	39
avec deux enfants	12 040	21 580	54
avec trois enfants ou plus	6 320	14 470	82
Autres	20 760	39 590	23
Ensemble	22 260	34 220	20

* Le taux de pauvreté correspond au pourcentage de ménages dont le niveau de vie net est inférieur au seuil de pauvreté, ce seuil est fixé à 60 % de la médiane des niveaux de vie disponibles. L'INSEE calcule un taux de pauvreté en niveau de vie disponible. Après avoir connu une baisse de 1996 à 2002, passant de 14,5 % à 12,9%, il est stable depuis lors et s'élève à 13 % en 2008. **Champ** : Ménages ordinaires de France métropolitaine. Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

D - La dispersion des niveaux de vie nets est plus élevée au sein des familles nombreuses et des familles monoparentales

L'indice de Gini du niveau de vie net est 50 % plus élevé parmi les familles monoparentales avec trois enfants ou plus que dans l'ensemble de la population. Cette dispersion plus grande est surtout due à la présence d'une plus grande proportion de ménages avec des niveaux de vie nets très faibles.

II - Les familles nombreuses et les familles monoparentales bénéficient substantiellement de la redistribution

A - Les prestations fortement concentrées sur les ménages avec deux enfants ou plus

Ces ménages perçoivent 54% du total des prestations versées. Les ménages comportant trois enfants ou plus perçoivent 28% du total.

Les prestations familiales, par définition ciblées sur les ménages avec enfants, bénéficient largement aux familles comprenant trois enfants ou plus, pour différentes raisons : ces familles, en moyenne plus modestes, bénéficient plus souvent des prestations sous condition de ressources ; des prestations (le complément familial) leur sont spécifiquement dédiées ; le montant des allocations familiales augmente significativement à partir du 3^{ème} enfant.

Les personnes seules sans enfant perçoivent 17% du total des prestations. Ces personnes perçoivent en effet une part importante des minima sociaux, en raison notamment de la faiblesse de leur niveau de vie.

B - La redistribution s'opère des ménages sans enfant et des couples avec un enfant vers les familles monoparentales ou les couples avec 3 enfants ou plus

A la suite du paiement des impôts directs et du versement des prestations, un couple sans enfant voit son niveau de vie net diminuer en moyenne de 7 % ; cette diminution est de 4 % pour un couple avec un enfant.

À l'inverse, les couples avec trois enfants bénéficient d'une augmentation de leur niveau de vie net de 13 %.

Cette augmentation est encore plus marquée pour les familles monoparentales : il varie de 11 % pour celles avec un seul enfant, à 93 % pour celles ayant trois enfants ou plus.

Ces effets ne se réduisent pas à la seule redistribution horizontale ; ils intègrent aussi des aspects de redistribution verticale. Ainsi, les couples sans enfant sont ceux dont la baisse relative de niveau de vie est la plus importante, mais ce sont également ceux qui ont le niveau de vie net le plus élevé avant redistribution.

Tableau n° 13 : Niveaux de vie net et disponible en fonction de la structure familiale

	Niveau de vie net en €/an	Niveau de vie disponible en €/an	Variation de niveau de vie en €	Variation de niveau de vie en %
Couple sans enfant	27 540	25 580	-1 960	-7
avec 1 enfant	23 740	22 870	-870	-4
avec 2 enfants	21 550	21 640	90	0
avec 3 enfants ou plus	17 230	19 420	2 190	13
Isolé sans enfant	20 580	20 030	-550	-3
avec 1 enfant	15 160	16 840	1 680	11
avec 2 enfants	12 040	15 020	2 980	25
avec 3 enfants ou plus	6 320	12 180	5 860	93

Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor

En dépit de cette augmentation, l'INSEE a indiqué récemment²⁰⁷ que le niveau de vie disponible de certains ménages demeure très faible. Si le taux de pauvreté des couples sans enfants, ou avec un ou deux enfants est substantiellement plus faible que celui de la moyenne des ménages (13,0% en 2008), celui des couples avec trois enfants ou plus demeure largement supérieur à cette moyenne (19,7% en 2008), mais il a diminué de 8 points depuis 1996.

En revanche, le taux de pauvreté des familles monoparentales est supérieur à celui de la moyenne des ménages, quel que soit le nombre d'enfants. Il a augmenté depuis 1996, la plus grande partie de cette hausse étant postérieure à 2004, ayant augmenté de 4 points en s'observant sur la période 2004-2008, passant de 26 % à 30 %. Cette augmentation a

²⁰⁷ INSEE : « les revenus et le patrimoine des ménages », 2011.

particulièrement affecté les familles monoparentales avec trois enfants ou plus. Après avoir baissé d'environ 45 % en 1996 à 36 % en 2004. Depuis lors, le taux de pauvreté des familles monoparentales avec trois enfants ou plus a augmenté fortement pour atteindre près de 54 % en 2008, en dépit de la stabilité, depuis 2004, de la part des parents de ces familles ayant un emploi.

C - Les transferts entre types de famille passent plus par les prestations que par les impôts.

La différence de variation de niveau de vie entre ménages avec enfants et ménages sans enfant s'explique davantage par des différences de prestations plutôt que par des différences de montants d'impôts acquittés.

Tableau n° 14: Décomposition de l'évolution entre le niveau de vie net et le niveau de vie disponible par structure familiale

	Variation de niveau de vie en €	AL	PF sous conditions	PF sans conditions	RSA « socle »	RSA « activité »	AAH et ASPA	Total prestations	Total impôts
Couple sans enfant	-1 960	100	0	0	30	30	100	260	-2 230
avec 1 enfant	-870	160	280	20	80	70	70	680	-1 560
avec 2 enfants	90	180	270	760	60	60	40	1 370	-1 290
avec 3 enfants ou plus	2 190	420	700	1 700	100	70	70	3 060	-860
Isolé sans enfant	-550	490	0	0	180	40	250	960	-1 520
avec 1 enfant	1 680	1 080	240	240	550	220	200	2 530	-830
avec 2 enfants	2 980	1 200	360	1 210	480	160	110	3 520	-540
avec 3 enfants ou plus	5 860	1 630	1 050	2 540	540	90	110	5 960	-90

Lecture : Entre le niveau de vie net et le niveau de vie disponible, la baisse est de 870 € pour un couple avec un enfant alors qu'on observe une hausse de 2 190 € pour un couple avec 3 enfants. La différence vient principalement du versement de 680 € de prestations pour le couple avec un enfant, contre 3 060 € pour le couple avec trois enfants. **Champ :** Ménages ordinaires de France métropolitaine. **Source :** Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

D - La réduction des inégalités au sein d'un type de ménage est plus importante pour les familles nombreuses et les familles monoparentales.

Le système socio-fiscal conduit à une réduction du coefficient de Gini de 67 % chez les familles monoparentales avec trois enfants ou plus, contre seulement 4 % chez les couples sans enfant. Cet effet est dû à la présence d'une forte proportion de ménages à niveaux de vie faible parmi les familles nombreuses et les familles monoparentales, mais aussi à l'existence de transferts spécifiquement liés à la présence d'enfants ou à la situation d'isolement et de prestations sous condition de ressources.

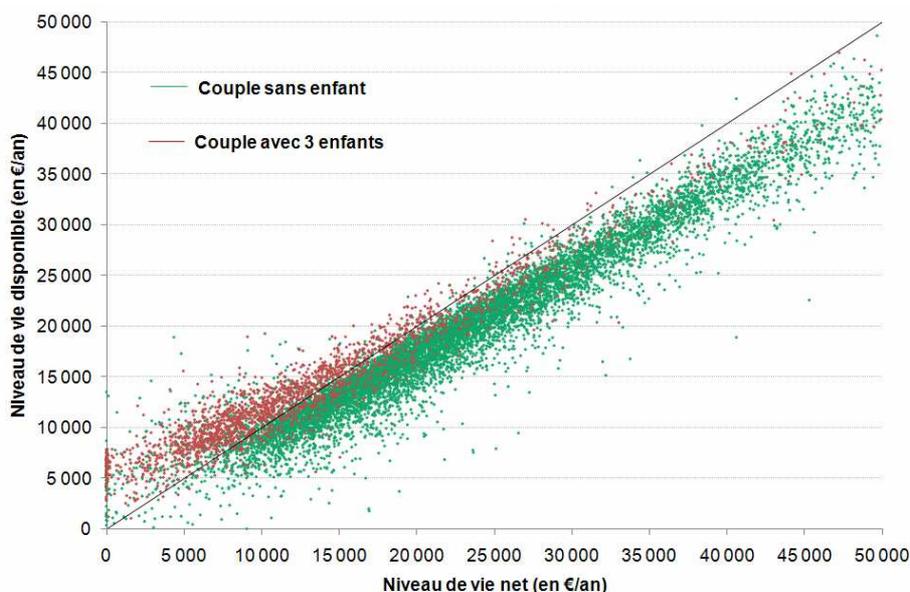
III - Une redistribution *horizontale* vers les familles, d'autant plus forte que celles-ci sont nombreuses

Isoler, et donc mettre en évidence, la dimension proprement *horizontale* de la redistribution, nécessite d'analyser les différences de niveau de vie disponible à niveau de vie net donné.

A - À niveau de vie net donné, les ménages de structure familiale différente ne disposent pas, en moyenne, du même niveau de vie disponible

Les couples sans enfant disposent d'un niveau de vie disponible plus faible en moyenne que des couples avec trois enfants ou plus de même niveau de vie net comme le montre le graphique ci-dessous. Cependant, au sein de la même structure familiale, des différences subsistent. Ceci peut provenir d'autres facteurs : catégorie de revenus, âge des enfants, zone géographique...

Graphique n°51 : Niveau de vie disponible en fonction du niveau de vie net selon la structure familiale (couple sans enfant versus couple avec trois enfants)



Note : Chaque point correspond à un ménage, représenté avec une couleur différente selon la composition familiale. Le niveau de vie disponible (revenu disponible par unité de consommation) est représenté en fonction du niveau de vie net (revenu net par unité de consommation). La diagonale correspond aux situations où le niveau de vie est inchangé. **Champ** : Ménages ordinaires de France métropolitaine. **Source** : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

B - À structure parentale donnée, le niveau de vie net à partir duquel les ménages deviennent « contributeurs nets » augmente avec le nombre d'enfants

À nombre d'enfants donné, il est plus élevé pour les personnes seules que pour les couples comme l'indique le tableau n° 15 figurant ci-dessous.

Le niveau de vie à partir duquel les couples avec trois enfants ou plus deviennent contributeurs nets est le double de celui à partir duquel les couples sans enfant le deviennent ; pour les personnes seules, ce rapport est trois fois plus élevé.

Tableau n° 15 : Niveau de vie net à partir duquel les ménages deviennent contributeurs nets

	Personne seule				Couple			
	sans enfant	avec 1 enfant	avec 2 enfants	avec 3 enfants	sans enfant	avec 1 enfant	avec 2 enfants	avec 3 enfants
Niveau de vie net (en €/an)	14 180	19 770	29 950	41 840	13 680	13 930	16 720	26 170

Note : Les couples sont supposés mono-actifs.

Source : Maquette PARIS, Législation 2010, DG Trésor.

C - À niveau de vie net identique, les taux moyens d'imposition (incluant les prestations), sont fortement réduits par la présence d'enfants

Le système socio-fiscal opère une redistribution vers les familles, d'autant plus forte que celle-ci est nombreuse.

À niveau de vie net identique, les familles avec enfants supportent un taux d'imposition nettement plus faible que les ménages sans enfant. Il s'agit bien de redistribution horizontale : des ménages de niveaux de vie équivalents avant redistribution, mais de composition différente bénéficient de transferts différents²⁰⁸.

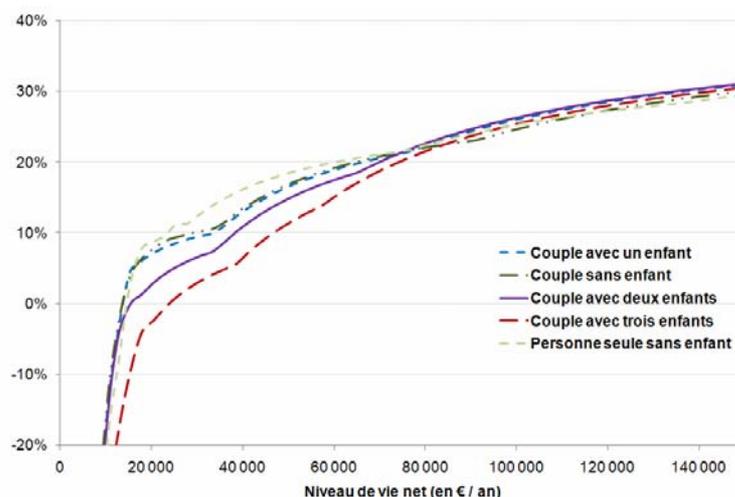
Ainsi, la présence d'enfants au sein du ménage modifie les prestations sociales. Par ailleurs, les écarts entre le nombre de parts utilisé pour le calcul du quotient familial et l'échelle d'équivalence de l'INSEE utilisée pour le calcul des niveaux de vie induisent aussi une redistribution horizontale. À cela peuvent s'ajouter des dispositifs spécifiques à l'impôt sur le revenu, comme des crédits d'impôt pour frais de scolarité, ou pour frais de garde, associés à des dépenses liées à la présence d'enfants dans le ménage.

En l'absence de ces prestations, de ces dispositifs et avec un quotient familial qui suivrait strictement l'échelle d'équivalence de l'INSEE, les taux moyens d'imposition seraient identiques à niveau de vie donné pour toutes les configurations familiales.

L'analyse de cas-types permet d'observer l'incidence de la composition familiale, « toutes choses égales par ailleurs », comme c'est le cas sur le graphique figurant ci-dessous :

²⁰⁸ L'effet mesuré n'est toutefois pas entièrement imputable à la seule présence d'enfants : d'autres différences (nature des revenus, zone d'habitation...) peuvent exister. L'analyse de cas-types (Cf. *Infra*) permet de comparer des taux moyens d'imposition « toutes choses égales par ailleurs », en observant la situation de ménages en tous points identiques, et ne différant que par leur composition familiale.

Graphique n°52 : Taux moyens d'imposition selon des cas-types de structure familiale



Note : Voir Annexe n°5 pour une description des hypothèses. Les couples sont supposés mono-actifs. Les revenus proviennent d'une activité. Source : Maquette PARIS, Législation 2010, DG Trésor.

La différence de traitement selon la structure familiale intervient principalement pour des niveaux de vie nets compris entre 10 000 et 70 000 € par an.

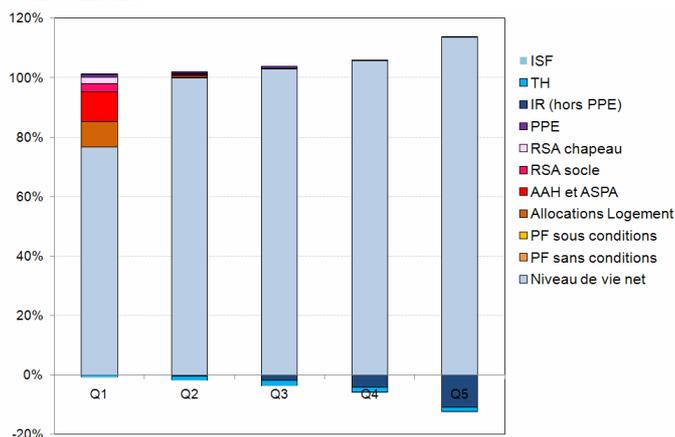
Pour des ménages situés dans le haut de la distribution, pour lesquels les prestations sous conditions de ressources représentent une part faible du niveau de vie disponible, la différence de traitement provient essentiellement de l'imposition différenciée due au mécanisme du quotient familial. Cette différence s'atténue et s'inverse à partir de 70 000 € en raison du plafonnement de l'avantage du quotient familial.

La redistribution s'effectue par des voies différentes selon la situation familiale. Parmi les ménages les plus modestes, l'essentiel des transferts provient des minima sociaux et des allocations logement pour les couples sans enfant et des prestations familiales pour les couples avec trois enfants ou plus. Ainsi, pour un couple avec trois enfants, les prestations familiales représentent plus d'un quart du niveau de vie disponible pour les ménages du premier quintile de la distribution des niveaux de vie. Pour un couple sans enfant du premier quintile, les minima sociaux, y compris le RSA « socle », constituent 13 % du niveau de vie disponible.

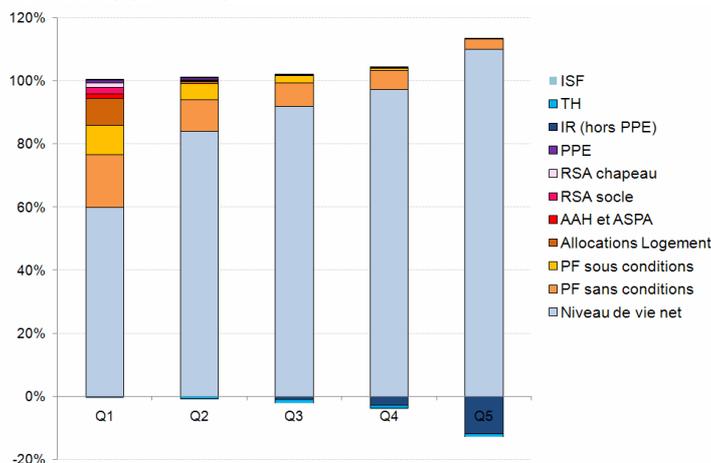
Le graphique ci-dessous montre la décomposition du revenu disponible des ménages par quintile selon leur structure familiale :

Graphique n°53 : Composition du niveau de vie disponible selon la structure familiale et le quintile de niveau de vie net

Couple sans enfant



Couple avec trois enfants



Lecture : Sur 100 € de niveau de vie disponible d'un couple sans enfant du troisième quintile, il y a 103 € de niveau de vie net, et 1 € de PPE. Il s'acquitte de 2 € d'impôt sur le revenu et de 2 € de taxe d'habitation. **Champ :** Ménages ordinaires de France métropolitaine. **Source :** Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

La part de niveau de vie disponible acquittée sous forme de prélèvements par les couples de trois enfants est inférieure, en moyenne, à celle des couples sans enfant, sauf pour les ménages les plus aisés, entre autres du fait du plafonnement du quotient familial. Les ménages avec enfants, même aisés, bénéficient de transferts : 3 % du niveau de vie

disponible des couples avec trois enfants ou plus provient des prestations familiales sans conditions de ressources.

IV - Les incitations diffèrent également suivant la structure familiale

Le traitement des structures familiales par le système socio-fiscal se traduit non seulement par des taux moyens d'imposition différents, mais aussi par des incitations à l'effort économique, et donc des effets en termes d'efficacité, différents.

A - Le profil des taux marginaux d'imposition est différent selon la composition familiale

La forme du taux marginal d'imposition²⁰⁹ des ménages, calculé à partir du barème des prestations et des impôts, est présentée en détail à la fois pour une personne seule, et selon la composition familiale dans l'*Annexe n°9*.

Le taux marginal dans le bas de la distribution pour une personne seule est relativement heurté en raison de l'interaction complexe des différentes prestations et impôts. Il ne suit ainsi, pour une personne seule, le barème de l'IR qu'à partir d'un niveau de vie net d'environ 25 000 € par an.

Pour un couple sans enfants, les événements qui marquent l'évolution du taux marginal ne sont pas exactement identiques, du fait de la « conjugalisation » des barèmes du RSA, des allocations logement, de la PPE, de la TH et de l'IR.

Le profil des taux marginaux est encore différent pour un couple avec trois enfants. En particulier, la perte aux alentours d'un niveau de vie net annuel de 16 000 € des prestations familiales sous conditions de ressources (l'allocation de rentrée scolaire et le complément familial, spécifique aux familles de trois enfants ou plus) élève sensiblement les taux marginaux d'un couple avec trois enfants par rapport à un couple sans enfant et à une personne seule.

En superposant ces courbes de taux marginaux (*Cf. Annexe n° 9*) et en considérant une plage de revenus plus large, apparaît l'effet du quotient familial. Les familles de niveau de vie net annuel autour de 30 000 € (ce qui les situe dans le 9^{me} décile) font face à un taux marginal

²⁰⁹ Somme des taux marginaux dus aux différents impôts et prestations.

plus bas que les personnes seules du fait du quotient familial ; à l'inverse, les familles nombreuses très aisées, ayant un niveau de vie net annuel supérieur à 55 000 €, font face à un taux marginal plus élevé.

Le passage des tranches de l'IR se fait plus tôt dans l'échelle des niveaux de vie pour une personne seule par rapport à un couple sans enfant, et pour un couple sans enfant par rapport à un couple avec trois enfants. Cet effet est dû à un nombre de parts retenues pour le calcul de l'impôt plus avantageux pour les ménages avec enfants que l'échelle des unités de consommation de l'INSEE.

Toutefois, à partir d'un niveau de vie net d'environ 55 000 €, le couple avec trois enfants fait face, comparativement, à un taux marginal le plus élevé. Il atteint en effet le plafonnement de l'abattement de 10 % sur les salaires, puis passe à la dernière tranche d'imposition à 40 %. Le plafonnement de l'abattement de 10 % sur les salaires est atteint à un niveau de vie plus faible pour le couple avec trois enfants que pour les autres structures familiales car ce plafond ne dépend que du revenu, et non de la structure familiale. De même, le couple avec trois enfants atteint la dernière tranche d'imposition à niveau de vie plus faible car le plafonnement de l'avantage du quotient familial, attribué par demi-part fiscale, est atteint pour des niveaux de vie plus faibles.

B - Les gains financiers à la reprise d'activité

Le calcul des gains financiers au retour à l'emploi, mesurés par la différence entre le revenu disponible correspondant à un certain temps de travail et le revenu disponible en cas d'inactivité, complètent l'analyse des incitations reposant sur des calculs de taux marginaux d'imposition selon différents cas types.

Les gains financiers au retour à l'emploi sont positifs et croissants.

Ils varient relativement peu en fonction de la structure familiale, aussi bien pour le choix de l'activité d'un premier membre du ménage, que pour la bi-activité dans le cas d'un couple. Mais plus le ménage comporte de membres, plus les gains en termes de niveau de vie du retour à l'emploi sont faibles.

Seul le parent isolé avec 3 enfants se démarque des autres cas en obtenant un gain à la reprise d'activité notablement plus important. En plus du salaire, une partie du gain financier à la reprise d'activité provient du RSA « activité » et de la PPE. Ce gain est en partie compensé par la perte de certaines prestations, par exemple le RSA « socle » et les allocations logement. Comme les prestations familiales représentent une part importante des ressources prises en compte pour le calcul du RSA,

les montants de RSA « activité » seront plus faibles que pour les autres structures familiales (les prestations familiales se substituent au RSA « activité »). Dès lors, une famille monoparentale avec trois enfants bénéficie d'un complément de PPE, alors que pour les autres structures familiales, le montant de RSA « activité » versé s'impute sur la PPE.

V - Les effets redistributifs du quotient familial et du quotient conjugal

Le quotient familial et le quotient conjugal constituent deux exemples particulièrement nets de l'imbrication entre des effets redistributifs *horizontaux* et *verticaux*.

Toutefois, leur objet est avant tout d'assurer une redistribution *horizontale*. Le quotient familial consiste à tenir compte du fait familial, le quotient conjugal désigne les effets résultant du fait d'imposer les apporteurs de revenus de façon conjointe, et non pas séparée.

A - Le mécanisme du quotient familial

L'IR a, en France, depuis l'origine, un caractère familial. Ceci n'est pas propre à la France et s'explique historiquement par le fait qu'au moment où l'IR a été créé en 1917, les structures familiales étaient stables et que le revenu était souvent indivis, en particulier dans le monde rural et dans celui du commerce de détail.

Le quotient familial a été créé en 1948. Le revenu imposable est divisé par un certain nombre de « parts » qui varie selon la situation conjugale (célibataire, marié ou pacsé) des déclarants et leurs charges de famille ; sur ce revenu par part est appliqué le barème ; le résultat est ensuite remultiplié par le nombre de parts.

Le quotient familial constitue, à l'exception du Portugal et du Luxembourg, une exception française. Il consiste à déterminer un nombre de parts correspondant à la situation de famille des contribuables en tenant compte :

- de la situation personnelle des intéressés suivant qu'ils sont célibataires, mariés ou pacsés soumis à l'imposition commune, veufs, divorcés ou séparés ;
- du nombre de personnes fiscalement à leur charge (enfants mineurs du contribuable ou enfants recueillis, enfants majeurs

célibataires, personnes titulaires d'une carte d'invalidité vivant sous le toit du contribuable...).

Le nombre de parts à prendre en considération pour la détermination du quotient familial fait intervenir plusieurs singularités. Les célibataires, divorcés ou veufs sans enfant à charge ont le droit à une part. Les contribuables mariés ou pacsés soumis à l'imposition commune et sans enfant à charge, ont le droit à deux parts. Les deux premiers enfants donnent droit chacun à une demi-part de quotient familial, de même que les personnes invalides à charge. Chaque enfant à charge à partir du troisième donne droit à une part entière de quotient familial au lieu d'une demi-part.

Des quarts de parts ou demi-parts supplémentaires sont accordées pour tenir compte de situations particulières. S'agissant des enfants à charge, une demi-part supplémentaire est accordée, pour le premier enfant aux célibataires ou divorcés qui en exercent à titre exclusif ou principal la charge, nonobstant la perception d'une pension alimentaire versée pour leur entretien. En cas de résidence alternée, chaque parent bénéficie d'un quart de parts supplémentaire pour chacun des deux premiers enfants et une demi-part à partir du troisième. Une demi-part supplémentaire est également accordée pour chaque enfant célibataire à charge titulaire de la carte d'invalidité. Une demi-part supplémentaire est également accordée pour les couples mariés ou pacsés lorsque l'un au moins des conjoints ou partenaires est invalide.

Il faut également relever que pour les enfants de 18 à 21 ans qui sont toujours à charge, les contribuables peuvent choisir entre le rattachement au foyer fiscal parental ou la déduction d'une pension alimentaire du revenu imposable (des parents). Lorsque les enfants n'ont pas de revenus propres, le choix entre les deux options est neutre sur l'ensemble de la famille pour les hauts revenus soumis au taux maximum d'imposition (pour les enfants mariés, seul le mécanisme de l'abattement est autorisé). Après 21 ans, les enfants ne peuvent être rattachés au foyer parental que s'ils poursuivent leurs études. Après 25 ans, le rattachement n'est plus possible. Le rattachement des enfants majeurs est présenté par l'administration fiscale comme une « modalité de calcul de l'impôt » et son coût était estimé pour 2010 à 2 Md€ dans le tome II des *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2011²¹⁰.

²¹⁰ Le quotient familial n'est pas l'unique avantage consenti aux familles dans le cadre de l'impôt sur le revenu. S'y ajoutent notamment l'exonération de l'assiette d'imposition des prestations familiales, des réductions d'impôt spécifiques pour « compenser » les frais de scolarité (à partir du collège) ainsi que les réductions au titre des coûts de garde des jeunes enfants.

Depuis 1981, existe un plafonnement du quotient familial. L'avantage maximum en impôt résultant de l'application du quotient familial s'établissait pour les revenus 2009 à 2 301 € pour chaque demi-part qui s'ajoute à une part pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et à deux parts pour les contribuables mariés ou soumis à imposition commune. En cas de résidence alternée des enfants à charge de l'un et l'autre parent, cet avantage de 2 301 € est réduit de moitié par quart de part qui s'ajoute à une part (célibataires, divorcés, veufs) ou à deux parts (couples maris ou soumis à imposition commune). Par ailleurs, pour les contribuables célibataires, divorcés ou séparés vivant seuls et supportant effectivement la charge principale ou exclusive de leurs enfants, l'avantage maximal en impôt procuré par la part entière attachée au premier enfant à charge ne peut excéder 3 980 €, le plafond de 2 301 € demeurant inchangé pour les autres demi-parts.

La composante « charges de famille » du quotient familial a pu être isolée dans la décomposition des effets redistributifs de l'impôt sur le revenu. Pour ce faire, les quarts de parts ou demi-parts supplémentaires ont été ramenée à zéro. Pour prendre un exemple, au lieu d'être divisé par trois parts, le revenu imposable d'un couple marié avec deux enfants a donc été divisé par deux parts. De même, le revenu net global des célibataires ayant un enfant à charge a été divisé par non plus deux mais une part.

Le coût, en moindres recettes fiscales, de la composante « charges de famille » du quotient familial s'établit à 13,9 Md€ pour les revenus 2009.

B - Les effets redistributifs du quotient familial

Le quotient familial vise à assurer une redistribution dans le champ *horizontal* en taxant moins les ménages qui comptent en leur sein des enfants que ceux qui n'en comportent pas, dans le but, qu'à revenu égal, la taxation soit proportionnelle à leur capacités contributives, lesquelles sont amputées des dépenses inhérentes à la présence d'enfants au sein desdits ménages²¹¹.

Il n'est pas certain que ce principe d'équité horizontale soit parfaitement respecté car le nombre de parts accordées par enfant n'est pas identique à l'*échelle d'équivalence, dite de l'OCDE modifiée*, qui sert de base aux calculs permettant d'appréhender le niveau de vie des ménages selon leur composition familiale (*Cf. Infra*), en particulier parce

²¹¹ C'est également pour cette raison qu'une demi-part supplémentaire est accordée si un enfant est handicapé.

que l'âge des enfants n'est pas pris en compte. Mais tel est, du moins, l'objectif principal²¹² du quotient familial.

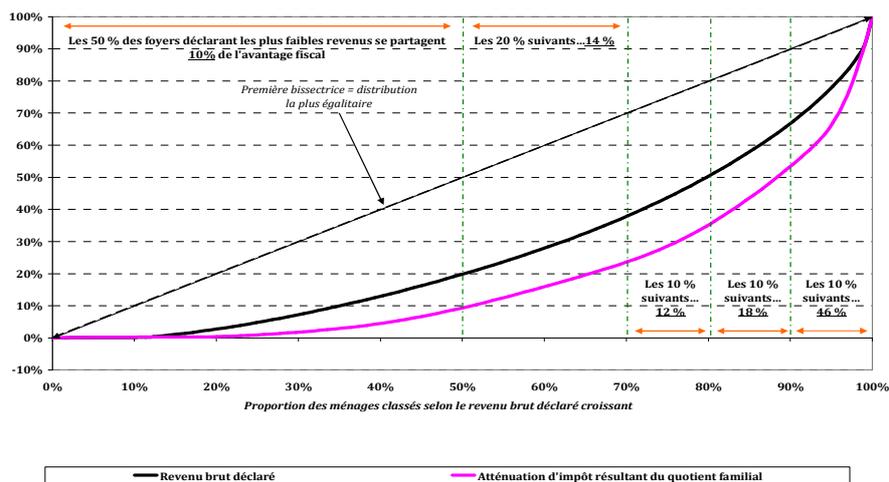
Mais, compte tenu du caractère *progressif* de l'IR le quotient familial a également des effets sur la distribution des revenus, en l'espèce des effets *dégressifs*, puisque l'économie d'impôt générée par le quotient familial croît plus que proportionnellement au revenu. De ce fait, cet avantage est fortement concentré au bénéfice des ménages disposant des revenus les plus élevés. Cette caractéristique n'a pas disparu avec le plafonnement du quotient familial mis en place au début des années 80, car le plafond est fixé à un niveau tel qu'il ne concerne que très peu de redevables, environ 2% d'entre eux.

Le bénéfice de la composante familiale du quotient est en effet particulièrement concentré puisque :

- les foyers appartenant aux cinq premiers déciles de revenu brut déclaré bénéficient de 10 % du total de l'atténuation fiscale ;
- les foyers appartenant aux 6^{ème} et 7^{ème} déciles de revenu brut déclaré bénéficient de 14 % du total de cette atténuation d'impôt ;
- les foyers appartenant au 8^{ème} décile concentrent 12 % de l'avantage fiscal ;
- ceux du 9^{ème} décile concentrent 18 % de l'avantage fiscal ;
- enfin, les foyers appartenant au de décile de revenu brut déclaré le plus élevé concentrent 46 % de l'avantage fiscal.

²¹² L'attribution d'une demi-part supplémentaire à compter du troisième enfant atteste du fait que le quotient familial a également un objectif nataliste si l'on considère que c'est à raison que l'*échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée*, utilisée par l'INSEE, n'attribue aucune fraction d'unité de consommation supplémentaire aux enfants de rang supérieur ou égal à trois (Cf. *Infra*). Il a d'ailleurs été créée à une époque (1948) où cette préoccupation était marquée

Graphique n°54 : Répartition comparée du revenu brut déclaré et de l'avantage tiré de la composante « charges de famille » du quotient familial



Source : DGFIP.

Ce caractère *dégressif* du quotient familial est à l'origine de débats récurrents autour du quotient familial.

Ceux-ci n'auraient sans doute pas lieu si le quotient familial n'avait pas d'effets redistributifs *verticaux*, autrement dit, s'il avait, dans le champ vertical, non des effets *dégressifs* mais des effets *proportionnels* au revenu. Si tel était le cas, il n'aurait alors aucune influence sur la répartition *verticale* des revenus. Il en irait ainsi si ce dispositif prenait la forme d'une réduction d'impôt *proportionnelle* au revenu. Dans ce cas, la redistribution horizontale qui serait ainsi opérée ne concernerait, comme aujourd'hui, que les ménages qui sont assujettis à l'IR. L'élargir à ceux qui ne sont pas imposables à l'IR, c'est-à-dire à l'ensemble des ménages, supposerait que le dispositif prenne la forme, non d'un abattement proportionnel au revenu, mais d'un crédit d'impôt proportionnel au revenu.

En revanche, si le quotient familial venait à être remplacé par un crédit d'impôt *forfaitaire* par enfant²¹³, même non limité au montant de l'impôt, ce crédit aurait alors des effets *progressifs* par rapport au revenu,

²¹³ Éventuellement d'un montant supérieur à compter du troisième enfant. Le crédit d'impôt est utilisé aux Etats Unis à cette fin. D'autres pays (Autriche, Italie) ont opté pour une réduction d'impôt qui ne concerne donc que ceux qui règlent l'impôt, à hauteur maximum du montant du, par conséquent.

puisque'il en constituerait une fraction décroissante. Ceci serait certes conforme à l'objectif de redistributivité *verticale* de l'IR que permet sa progressivité. Mais ce remplacement remettrait alors en cause l'objectif de redistribution *horizontale*, puisque, selon le niveau de revenu, mais à même niveau de vie²¹⁴, le taux de taxation serait alors différent selon la composition des ménages, au détriment de ceux dont les revenus sont importants, et à l'avantage de ceux qui disposent de revenus plus faibles. Il s'agirait alors d'une situation inverse, mais symétrique de celle actuellement constatée avec le quotient familial.

C - Les effets redistributifs et économiques du quotient conjugal

La règle du quotient conjugal se justifie également par des préoccupations d'équité horizontale. A revenu total donné du ménage, les couples au sein desquels seul un conjoint travaille acquittent ainsi le même impôt que ceux où il résulte de l'addition de deux revenus.

Toutefois, le coefficient fiscal de 2 parts pour un couple ne respecte pas les échelles d'équivalence usuelles, comme celle d'Oxford ou celle utilisée par l'INSEE (*échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée*) qui retiennent, respectivement, un facteur 1,7 et 1,5, ce qui a pour effet de pénaliser les ménages composés d'un seul adulte. Tout se passe comme si la législation fiscale ignorait les économies d'échelle que permet la vie de couple²¹⁵.

Le quotient conjugal ne crée d'avantage, du fait de la progressivité du barème, dans le cas, et seulement dans le cas, où les deux conjoints ont des revenus de niveaux différents, ce qui est toujours le cas lorsque l'un des conjoints n'a pas d'activité professionnelle. L'avantage qui en résulte est proportionnel à cet écart. Or, plus l'un des deux conjoints perçoit des revenus élevés, plus cette configuration au sein du couple, est fréquente. On peut citer les cas polaires, d'une part, du cadre dirigeant marié à une femme au foyer, d'autre part, du couple formé de deux salariés rémunérés au SMIC. Les premiers bénéficient de l'imposition conjointe, non les seconds puisqu'ils ont les mêmes revenus.

L'avantage lié au quotient conjugal, croissant avec le revenu, n'est limité par aucun plafond, contrairement au quotient familial, mais seulement par le fait qu'il n'a plus d'effet au-delà du seuil correspondant

²¹⁴ En tenant compte de l'échelle dite d'équivalence

²¹⁵ L'évaluation des ressources des ménages préalable à l'attribution et au calcul du RSA comme du minimum vieillesse, par exemple, se fait au moyen de coefficients inférieurs, respectivement 1,5 et 1,8.

au taux marginal supérieur multiplié par 2 (soit plus de 130 000 € par an). L'économie d'IR ainsi réalisée peut atteindre jusqu'à 8% du revenu déclaré et près de 8000 €¹⁶.

Au total, selon une étude¹⁷ basée sur l'usage d'un modèle de micro-simulation, la proportion de couples mariés qui bénéficient du quotient conjugal atteignait 45% en 2002 (5,5 millions sur 12,1 millions à cette date). Cette proportion était de 7,1% pour ceux qui appartenaient au décile de revenus les moins élevés, et de 71,5% pour le décile supérieur. Le coût global du dispositif est estimé à 3,7 Md€. Une autre étude¹⁸, prenant en compte la PPE et en utilisant les données de 2004, estime ce coût à 6,5 Md€, soit 12% du produit de l'IR.

L'OCDE s'est également penchée¹⁹ sur les effets de ce mécanisme et a montré que le décile supérieur récupère plus du quart du gain correspondant au choix de cette unité d'imposition, les deux déciles supérieurs, la moitié. Ce résultat s'explique par la progressivité de l'IR mais aussi par la discordance, déjà évoquée, entre la valeur du paramètre de division des revenus dans le cadre du quotient conjugal (soit 2) et celui qui sert à évaluer le niveau de vie par unité de consommation (inférieur à 2).

Une conséquence de ce mécanisme consiste dans le niveau élevé de taxation qui pèse sur le revenu du conjoint qui gagne le moins, en comparaison du niveau qui s'appliquerait si l'intéressé(e) était célibataire ou si l'imposition était séparée. Il en résulte une moindre incitation à obtenir des revenus d'activité. En pratique, ce phénomène concerne majoritairement les femmes - en raison de revenus plus faibles en moyenne²⁰ et de la répartition la plus usuelle des tâches domestiques au sein des couples. Il aurait ainsi principalement des effets sur la participation au marché du travail. En sens inverse, les revenus du

¹⁶ Pour un couple mono-actif gagnant entre 3500 et 9000 € par mois, in « Les concubins et l'impôt sur le revenu en France », F. Legendre et F. Thibault, Economie et statistique, n°401, 2007.

¹⁷ D. Echevin « L'individualisation de l'impôt sur le revenu : équitable ou pas ? », in Economie et prévision, n°160-161 (2003). L'auteur a utilisé un échantillon représentatif de 500 000 déclarations de revenus et l'enquête « Revenus fiscaux » qui permet de passer des foyers fiscaux aux ménages (certains ménages peuvent faire plusieurs déclarations fiscales), afin de simuler l'effet d'une éventuelle imposition séparée.

¹⁸ « Se marier ou non : le droit fiscal peut-il nous aider à choisir ? », Economie et Statistique, n°401, 2007

¹⁹ OCDE, « Refonte de l'imposition des revenus des personnes physiques », 2006.

²⁰ Quand les deux conjoints sont actifs à temps plein, le mari gagne davantage que son épouse dans 68% des cas Source : INSEE-DGI, enquête Revenus fiscaux 2001 (actualisée législation 2004), modèle Ines.

conjoint qui apporte les revenus les plus importants sont taxés à un niveau moindre qu'ils ne le seraient - à barème inchangé - que s'ils étaient imposés séparément. Mais l'effet positif qui en résulterait sur l'offre de travail serait faible, voire nul, car celui-ci occupe le plus souvent déjà un emploi à temps plein (Cf. *Encadré n° 6, Partie I, chapitre 4*). En raison de cette différence d'élasticités de l'offre de travail, l'effet global d'une individualisation de l'imposition serait significatif²²¹.

La tendance à l'individualisation de l'IR est très nette sur le plan international : La France est désormais un des trois seuls pays de l'OCDE (avec le Portugal et le Luxembourg) à pratiquer l'imposition commune *obligatoire*. L'Allemagne et l'Irlande en font leur règle de droit commun, mais l'imposition séparée est possible. Elle constitue par ailleurs une option dans un certain nombre de pays (Canada, Espagne, Norvège, Pologne, République tchèque) où l'unité fiscale est normalement l'individu. A contrario, dix-sept pays de l'OCDE (sur 34) pratiquaient l'imposition séparée, sans autre option possible. La tendance est donc à l'individualisation de l'IR, la Suède ayant abandonné le quotient conjugal en 1971 et le Royaume-Uni en 1990, par exemple.

Le quotient conjugal a ainsi des conséquences importantes sur le plan redistributif, mais aussi économique, de même que s'agissant de l'égalité des chances entre hommes et femmes.

Enfin, certaines particularités de l'IR dérogent à la logique du quotient conjugal et ont des effets redistributifs défavorables pour les foyers disposant de faibles revenus. La législation fiscale prévoit, en effet, un mécanisme de « décote » et de « minimum de perception », destinés à alléger le montant des impositions les plus faibles²²² ainsi que divers abattements spécifiques (pour personnes âgées ou invalides) Or ceux-ci s'appliquent au montant de l'impôt du foyer indépendamment de sa composition. A certains niveaux de revenus, il serait plus avantageux de faire deux déclarations séparées, puisque les intéressés pourraient bénéficier deux fois de ces mécanismes au lieu d'une seule. Cette situation résulte de la coexistence de règles entièrement conjugalisées et d'autres qui ne le sont pas (décote, minimum de perception, PPE).

²²¹ L'étude précitée évalue à 80 000 le nombre d'emplois supplémentaires qu'induirait la baisse des taux marginaux résultant d'une imposition séparée, correspondant à un accroissement du taux d'activité féminin de 0,6 point.

²²² Quand l'impôt reste inférieur à un certain seuil, il est diminué d'un montant égal à la moitié de la différence entre ce seuil et l'impôt, ce qui peut conduire à son annulation.

VI - Le traitement différencié des types de revenus

Les catégories de revenus ne sont pas identiquement réparties selon le niveau de vie des ménages et il existe des dispositifs de prise en compte de ces revenus qui peuvent avoir des effets redistributifs.

A - La structure du revenu dépend du niveau de vie

Les revenus salariaux représentent la majorité (57 %) des revenus nets. Les retraites sont la deuxième source de revenu, avec près du quart des revenus nets. Les revenus des travailleurs indépendants, les revenus des produits financiers exonérés d'IR (épargne régulée principalement) et, dans une moindre mesure, les allocations chômage sont aussi des sources de revenu non négligeables.

Tableau n° 16 : Composition du revenu net par décile (en %)

Décile de niveau de vie net	Salaires	Chômage	Revenu des indépendants	Retraites et rentes viagères	Revenus fonciers	Divers*	Revenus des capitaux mobiliers	Gain de levée d'options et plus-values	Revenus des produits financiers exonérés d'IR**	Total
1	51	16	8	18	-1	4	1	0	4	100
2	57	7	4	27	1	1	1	0	3	100
3	53	5	3	33	1	1	1	0	3	100
4	55	4	2	33	1	1	1	0	3	100
5	58	3	2	31	1	0	1	0	3	100
6	64	3	2	26	1	0	1	0	4	100
7	64	2	3	24	1	0	1	0	4	100
8	64	2	3	23	2	0	1	0	5	100
9	60	1	4	24	2	0	2	0	6	100
10	48	1	11	17	5	0	7	2	9	100
Ensemble	57	3	6	24	2	0	2	1	5	100

* « Divers » regroupe les revenus perçus à l'étranger, les pensions alimentaires versées et reçues, les revenus accessoires (BIC non professionnels essentiellement), les plus-values mobilières et les gains de levée d'options.

** Le livret A, le Livret de Développement Durable, le Livret d'Épargne Populaire et le Livret Jeune sont exonérés d'impôts sur le revenu et de prélèvements sociaux. Le Compte Épargne Logement, les intérêts des Plans Épargne Logement acquis avant le 1er janvier 2006, les contrats d'assurance-vie ouverts avant 1998, les Plans Épargne Action de plus de 5 ans sont exonérés d'impôt sur le revenu.

Lecture : Les revenus du cinquième décile sont constitués à 31 % de retraites et rentes viagères, contre 24 % dans l'ensemble de la population.

Note : Les revenus surreprésentés par rapport à l'ensemble de la population sont colorés en vert.

Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Il existe cependant une forte variation selon le niveau de vie.

Ainsi, dans le 1^{er} décile, les allocations chômage et les revenus des indépendants (essentiellement des agriculteurs) représentent une part des revenus plus importante que dans l'ensemble de la population. Dans le dernier décile, ce sont les revenus du patrimoine, quelle que soit leur nature (fonciers, capitaux mobiliers, options et plus-values, produits financiers exonérés d'impôt sur le revenu), ainsi que les revenus des travailleurs indépendants qui sont surreprésentés. Les salaires et les retraites sont relativement plus présents dans le milieu de la distribution des niveaux de vie.

Même si les revenus du patrimoine représentent une part relativement faible des revenus du dernier décile, l'essentiel de ces revenus y est concentré : 96 % des gains de levée d'options et plus-values, 72 % des revenus des capitaux mobiliers et 59 % des revenus fonciers sont perçus par les ménages du dernier décile. Les revenus des travailleurs indépendants sont également assez concentrés dans le dernier décile.

Tableau n° 17 : Répartition du revenu net selon les déciles de niveaux de vie nets (en %)

Décile de niveau de vie net	Salaires	Chômage	Revenu des indépendants	Retraites et rentes viagères	Revenus fonciers	Divers	Revenus des capitaux mobiliers	Gain de levée d'options et plus-values	Revenus des produits financiers exonérés d'IR
1	1	9	2	1	0	83	0	-1	1
2	4	12	3	5	1	47	1	0	2
3	5	11	3	8	2	36	2	0	3
4	7	10	3	9	2	50	2	0	4
5	8	9	3	10	4	13	2	0	5
6	10	9	4	10	3	1	3	0	6
7	12	9	6	10	6	-32	4	1	8
8	14	10	7	12	8	-29	6	1	11
9	16	8	12	15	15	-5	9	2	16
10	23	12	57	20	59	-64	72	96	45
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Lecture : 23 % des salaires sont touchés par des ménages du dixième décile, contre 1 % pour le premier décile.

Note : La catégorie « divers » présente des pourcentages négatifs car elle contient, entre autres, les pensions versées, qui sont comptées négativement.

Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Néanmoins, une faible fraction des ménages a pour principale source des revenus issus de leur patrimoine, même dans le dernier décile. Plus de la moitié des ménages perçoit essentiellement des salaires, un tiers des ménages touche principalement des retraites. Les ménages bénéficiant principalement de revenus de travailleurs indépendants sont concentrés aux deux extrêmes de la distribution. Dans le 1^{er} décile, un quart de la population touche principalement des revenus issus de l'épargne régulée, sans autre source significative de revenu, les prestations n'étant pas considérées ici.

B - La catégorie de revenus la plus imposée change suivant le niveau de vie considéré

Les catégories de revenus sont traitées différemment sans que ces traitements différenciés ne soient nécessairement justifiés.

Concernant les prestations, seul le barème du RSA distingue les revenus d'activité (salariés et travailleurs indépendants) des autres types de revenus. Les revenus d'activité donnent droit au RSA « activité » : chaque euro de revenu d'activité se traduit par une baisse de 38 centimes du RSA englobant. Pour les autres revenus en revanche, chaque euro supplémentaire de revenu se traduit par une baisse correspondante de la prestation.

Concernant les prélèvements, les cotisations sociales non contributives affectent principalement les revenus d'activité, mais aussi les revenus du patrimoine. Les revenus de remplacement ne sont pas concernés.

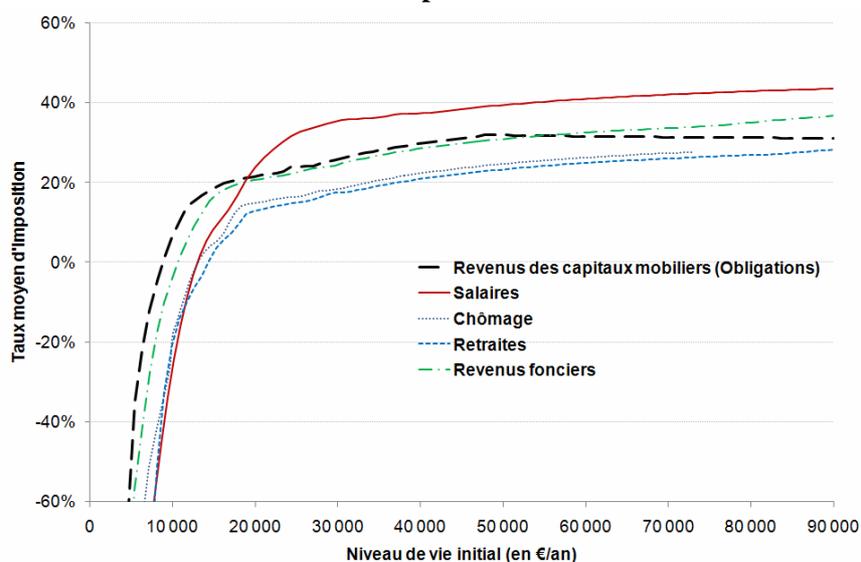
La CSG s'applique, en principe, à l'ensemble des revenus (activité, remplacement et patrimoine), mais à des taux différents selon la nature des revenus. Le taux de CSG sur les revenus du patrimoine est supérieur à celui sur les revenus d'activité, lui-même supérieur au taux sur les revenus de remplacement. Il existe par ailleurs, pour les revenus de remplacement, des taux réduits pour les ménages modestes.

Enfin, l'IR est assis sur des revenus catégoriels qui pour certains d'entre eux bénéficient d'abattements spécifiques ou d'un barème autonome²²³ conduisant à des taux d'imposition différents. C'est en particulier le cas des pensions de retraite (abattement) ou des revenus de capitaux mobiliers (taux pour les intérêts, abattement et taux pour les dividendes).

²²³ Cf. *Partie III, chapitre 2*

Le graphique figurant ci-après indique quels sont les taux moyens d'imposition applicables à chaque catégorie de revenus²²⁴.

**Graphique n°55 : Taux moyen d'imposition suivant le type de revenu
– Cas d'une personne seule**



Lecture : Pour un niveau de vie initial annuel de 30 000 €, le taux moyen d'imposition (comprenant l'impôt sur le revenu, la CSG et les cotisations non contributives) est de 25 % pour une personne seule ne percevant que des revenus fonciers. **Note :** Les ménages ne perçoivent qu'un seul type de revenu. Le chômeur est supposé être sans emploi depuis un an et éligible à l'Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE) à taux plein. Le retraité est supposé avoir plus de 65 ans. Les revenus des obligations ont été retenus pour représenter l'imposition des revenus des capitaux mobiliers. La courbe du taux moyen d'imposition du chômage est tronquée du fait du plafonnement de l'ARE. **Source :** Maquette PARIS, Législation 2010, DG Trésor.

Pour les niveaux de vie initiaux les plus faibles, le taux moyen d'imposition sur les salaires est inférieur à celui pesant sur les autres types de revenus, sous l'effet du RSA « activité ». En effet, chaque euro supplémentaire de revenu d'activité initial se traduit par une baisse moindre du RSA englobant. En revanche, pour les revenus du chômage et des retraites, les minima sociaux (RSA « socle » pour le chômage, ASPA pour les retraites) décroissent d'un euro pour chaque euro de revenu net

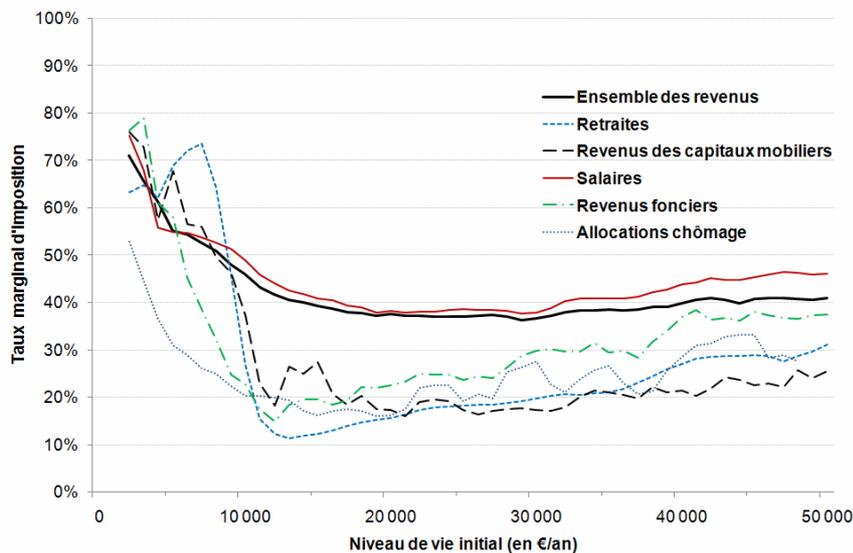
²²⁴ Puisque les catégories de revenus sont inégalement assujettis aux contributions sociales non contributives et à la CSG, est ici prise en compte une définition plus large du système socio-fiscal : sont inclus tous les prélèvements et toutes les prestations intervenant entre le niveau de vie initial et le niveau de vie disponible. Le graphique concernant les taux marginaux applicable figure en annexe

supplémentaire. De plus, les revenus du chômage et des retraites deviennent progressivement soumis à la CSG et à la CRDS, ce qui crée des taux marginaux localement supérieurs à 100 %, ce qui n'est pas efficace économiquement.

Pour des niveaux de vie plus importants, pour lesquels les prestations ont disparu et les ménages sont dans la troisième tranche d'imposition sur le revenu, le taux moyen est supérieur pour les salaires par rapport aux autres catégories de revenus, principalement sous l'effet des cotisations sociales, mais également de l'existence du prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) pour les revenus de capitaux mobiliers, plus avantageux que le barème à partir d'un certain seuil.

Si le graphique précédent illustre le traitement différencié des catégories de revenus en termes de taux moyen d'un ménage qui ne percevrait qu'un seul type de revenu, en réalité, la plupart des ménages perçoivent plusieurs types de revenus. Pour cette raison, figure ci-après un graphique rendant compte des taux marginaux moyens propres à chaque type de revenus pour un échantillon représentatif de la population française.

Graphique n°56 : Taux marginal d'imposition suivant la catégorie de revenus



Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

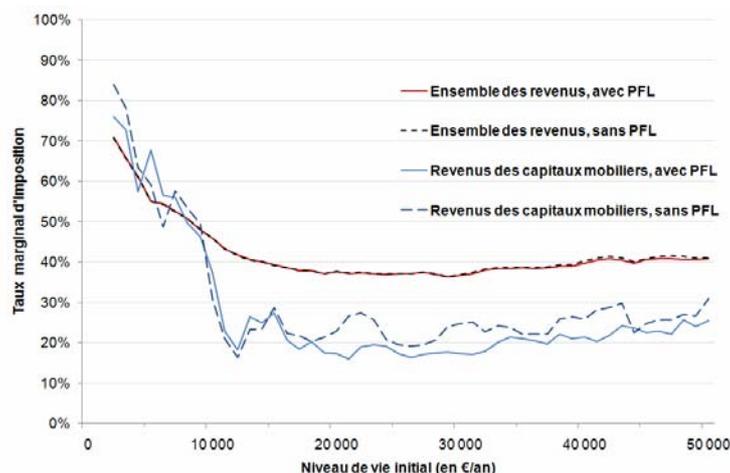
Dans le bas de la distribution des niveaux de vie, les taux marginaux sur les revenus des capitaux mobiliers et les taux marginaux sur les retraites sont légèrement supérieurs au taux marginal sur les salaires du fait de l'augmentation progressive des charges sociales sur ces revenus.

Dans le haut de la distribution, les salaires font face au taux marginal le plus élevé, principalement du fait des cotisations sociales. À l'inverse, les revenus des capitaux mobiliers font face au taux marginal le plus faible, sous l'effet du PFL, mais aussi des abattements et du crédit d'impôt si les ménages optent pour la taxation au barème. Globalement, le constat obtenu avec des cas-types sur des ménages ne percevant qu'un seul type de revenu est conservé sur un échantillon de ménages représentatif de la population française. La différence entre taux marginaux s'avère même plus marquée.

La progressivité globale du système socio-fiscal est limitée par les taux marginaux plus faibles sur les revenus des capitaux mobiliers dans le haut de la distribution. En effet, la remontée des taux marginaux sur les salaires à partir d'un certain niveau de revenu est compensée par la part croissante des revenus du patrimoine mobilier et par le fait que ces revenus ont un taux marginal de taxation plus bas. En raison de cet effet de composition, la progressivité des taux marginaux sur l'ensemble des revenus est plus faible que la progressivité associée à chacun des principaux revenus catégoriels.

L'impact du PFL est cependant limité sur la taxation dans la gamme de revenus considérée, allant jusqu'à 50 000 € de niveau de vie. Si les revenus des capitaux mobiliers déclarés au PFL étaient soumis au barème, le taux marginal sur les revenus des capitaux mobiliers serait supérieur de 4 points de pourcentage, en moyenne pour les niveaux de vie supérieurs à 20 000 € par an. L'impact sur le taux marginal de l'ensemble des revenus, ainsi que sur les taux moyens des revenus des capitaux mobiliers, comme de l'ensemble des revenus, est négligeable jusqu'à 50 000 € de niveau de vie.

Graphique n°57 : Impact sur les taux marginaux du prélèvement forfaitaire libératoire



Lecture : Voir l'annexe 1 pour le calcul des taux marginaux. Les courbes « avec PFL » correspondent à la législation 2009, soit 18 % pour les revenus déclarés à l'impôt sur le revenu, sauf pour les produits d'assurance-vie de plus de 8 ans pour lesquels le taux est de 7,5 %. Les courbes « sans PFL » correspondent aux taux marginaux calculés lorsque les revenus soumis au PFL et déclarés à l'imposition sur le revenu sont pris en compte dans le calcul de l'impôt sur barème.

Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Au total, à compter d'un niveau de vie net annuel de 10 000 €, le taux marginal d'imposition des salaires devient supérieur à celui des autres types de revenus.

L'augmentation du taux marginal se répercute dans le taux moyen d'imposition, de sorte qu'à compter d'un niveau de vie net d'environ 18 000 €, le taux moyen d'imposition des salaires devient également supérieur à celui des autres types de revenus.

TROISIÈME PARTIE

ANALYSES THÉMATIQUES DE CERTAINS PRÉLÈVEMENTS

Chapitre I

L'impôt sur le revenu

I - Un poids en diminution mais une augmentation de la concentration de l'impôt sur le revenu

A - L'imposition directe des revenus est de moins en moins le fait unique de l'impôt sur le revenu

1 - Une part plus faible au sein des prélèvements obligatoires

L'IR ne représente en 2009 plus que 6,4 % des prélèvements obligatoires contre 9 % en 1995. A titre de comparaison, la CSG et les prélèvements connexes²²⁵ représentent désormais 11,5 % des prélèvements obligatoires, contre 1,2 % quinze ans plus tôt.

Alors que le niveau des prélèvements directs pesant sur les ménages est resté relativement stable depuis les années 1990, leur structure a donc évolué principalement au profit de la CSG et de ses taxes additionnelles.

²²⁵ Sont ici dénommés « prélèvements connexes » à la CSG : la CSG affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), le prélèvement social de 2 % sur le revenu du capital et la contribution additionnelle au prélèvement social affectée à la CNSA.

2 - Un rendement fiscal stagnant en dépit du dynamisme persistant de son assiette

La part de l'IR dans le revenu brut déclaré s'est contractée de 27 % entre 2000 et 2009, passant de 6,7 % à 4,9 %. Durant cette période, son produit net est resté stable *en euros courants* tandis que le revenu brut déclaré s'accroissait lui de 37 %. Le taux de croissance annuelle moyen de la base a été de 3,6 %. L'IR est donc assis sur une base brute dynamique, ce dont ne rend pas compte la dégradation de son produit net. Au total, une déconnexion de plus en plus forte est apparue entre le rendement de l'IR et le dynamisme persistant de son assiette brute.

**Tableau n° 18 : Évolution comparée de l'assiette brute et du produit net de l'impôt sur le revenu (en Md€ courants).
Indice : base 100 en 2000**

Revenus de l'année...	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produit net de l'IR	47,3	44,5	46,5	48,5	49,9	49,9	45,9	49,1	44,9	47,7
<i>Indice</i>	100	94	94	98	102	106	97	104	95	100
Revenu brut déclaré	702,3	731,6	763,5	784,7	819,3	843,2	884,9	921,8	935,5	963,1
<i>Indice</i>	100	104	109	112	117	120	126	131	133	137
Part de l'IR dans le revenu brut déclaré	6,7 %	6,1 %	6,1 %	6,2 %	6,1 %	5,9 %	5,2 %	5,3 %	4,8 %	4,9 %

Source : CPO, Données DGFIP.

A titre de comparaison, la CSG a vu son rendement progresser de 40 % sur cette même période, en raison du dynamisme de ses assiettes (jusqu'en 2008), de l'augmentation des taux et du fait qu'elle été relativement préservée de l'expansion des « niches sociales » observée au cours des années 2000.

Tableau n° 19: Évolution du rendement de la CSG et de la CRDS (En Md€ courants) – Indice 100 en 2000

Rendement de l'année...	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CSG	57,9	61,7	62,3	64,1	66,0	70,8	75,5	79,2	83,4	81,3
<i>Indice</i>	100	107	108	111	114	122	130	137	144	140
CSG affectée à la CNSA	0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,9	1,0	1,1	1,1	1,0
CRDS	4,5	4,6	4,7	4,8	5,0	4,9	5,5	5,8	6,1	5,9
<i>Indice</i>	100	102	104	107	111	109	122	129	136	131

Source : INSEE.

B - Depuis vingt ans, l'impôt sur le revenu a vu sa concentration augmenter tandis que sa capacité à diminuer les écarts de revenus demeurait stable

1 - Une concentration plus forte que par le passé

a) La concentration des recettes issues de l'IR s'est accrue d'un tiers en vingt ans

Les résultats obtenus sur les données fiscales des revenus 2009 (imposés en 2010), attestent de la concentration de l'impôt sur le revenu. Ainsi, l'indice de Kakwani de l'impôt brut, c'est-à-dire de l'impôt avant réductions et crédits d'impôt, s'établit à 0,311.

Si l'on réintègre les réductions et crédits d'impôt, cette concentration a augmenté d'un quart (25,3%) puisque l'indice passe de 0,311 à 0,389. Cette augmentation s'explique principalement par l'existence de la prime pour l'emploi, crédit d'impôt représentant en 2009 3,0 Md€ et qui bénéficie aux plus bas revenus. La PPE augmente la concentration de l'impôt - mesurée ici par l'indice de Kakwani - de 14,2 %.

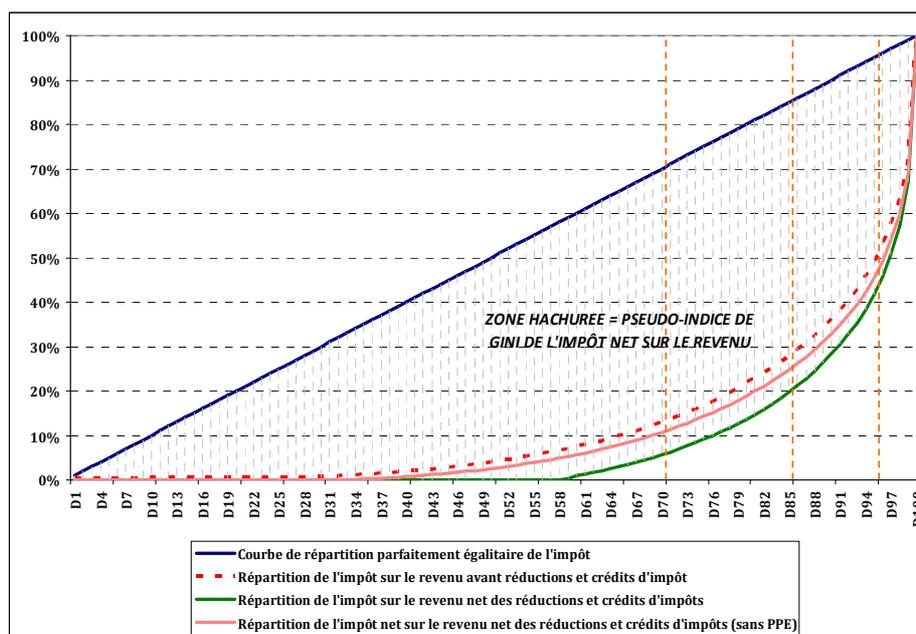
Tableau n° 20 : Étapes de calcul de l'indice de progressivité de l'impôt sur le revenu

Indice de concentration de l'impôt brut (= G^i)	0,771
Indice de concentration de l'impôt net des réductions et crédits d'impôt (= G^t)	0 850
Indice de concentration de l'impôt net des réductions et crédits d'impôt sans PPE (= $G^{t'}$)	0 802
Indice de concentration du revenu brut déclaré (= G^b)	0,461
Indice de Kakwani avec impôt brut (= $G^i - G^b$)	0,311
Indice de Kakwani avec impôt net (= $G^t - G^b$)	0,389
Indice de Kakwani avec impôt net sans PPE (= $G^{t'} - G^b$)	0,341

Source : CPO- Données DGFIP.

Cette concentration peut être également appréhendée par la *pseudo-courbe de Lorenz* de l'impôt acquitté.

Graphique n°58 : Courbes de concentration de l'impôt sur le revenu avant et après réductions et crédits d'impôts



Source : CPO, données sur les revenus 2009 : DGFIP.

Lecture des courbes : Les courbes représentées sont des pseudo-courbes de concentration. Les ménages étant classés par ordre croissant de revenu brut déclaré. La courbe en pointillés rouges représente la répartition de l'impôt sur le revenu avant réductions et crédits d'impôt. La courbe verte, située en dessous, représente la répartition de l'impôt sur le revenu net des réductions et crédits d'impôts.

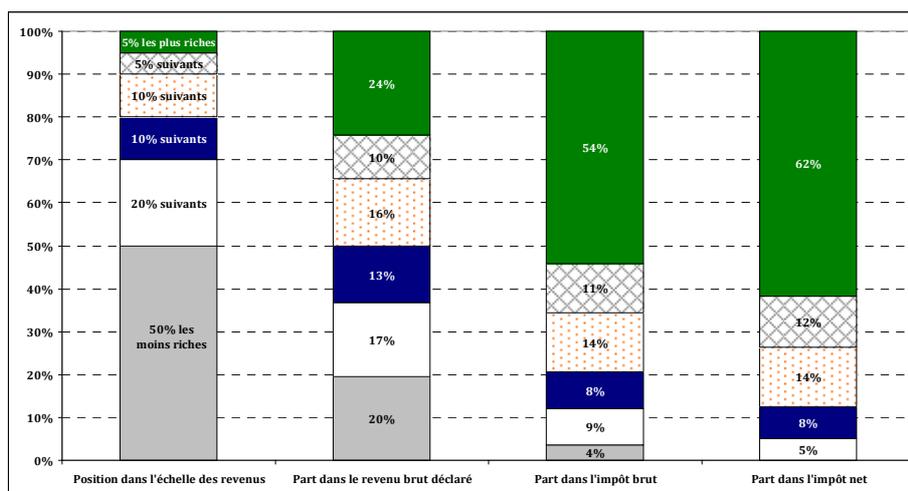
Ainsi, il apparaît que :

- les 30 % des foyers déclarant les plus hauts revenus ont réglé 87 % de l'IR avant application des crédits et réductions divers et 95 % de l'impôt net ;
- les 20 % des foyers occupant la position la plus élevée dans la distribution des revenus bruts déclarés ont réglé 87% du produit net de l'IR alors qu'ils reçoivent 50 % des revenus ;
- les 10 % en haut de la distribution des revenus déclarés ont supporté 65 % de l'impôt brut et 74 % de l'impôt net ;
- les 1 % des foyers présentant les revenus bruts les plus élevés ont acquitté 28 % de l'impôt avant réductions et crédits d'impôt et 33 % de l'impôt net.

Les foyers imposés, qui concentrent 80 % des revenus bruts déclarés acquittent la totalité des 47,5 Md€ de produit net de l'impôt sur

le revenu. 70 % des foyers concentrant 37 % du revenu brut déclaré ne représentent que 13 % de l'impôt brut et 5 % de l'IR net.

Graphique n°59 : Distribution des revenus bruts, de l'impôt brut et de l'impôt net sur le revenu



Source : CPO, données sur les revenus 2009, DGFIP.

Lecture du graphique : Le premier histogramme représente les fractiles de foyers fiscaux, le second la part de chaque fractile dans le revenu brut déclaré, le troisième la part de chaque fractile, classé par ordre invariant, dans l'impôt brut et le dernier la part de chaque fractile, toujours classé par ordre invariant, dans l'impôt net à payer.

En 1975, les 10 % des plus hauts revenus acquittaient 62 % du produit net de l'IR, les 10 % de foyers suivants 16 % et les 50 % de foyers en bas de l'échelle des revenus bruts 4 %²²⁶.

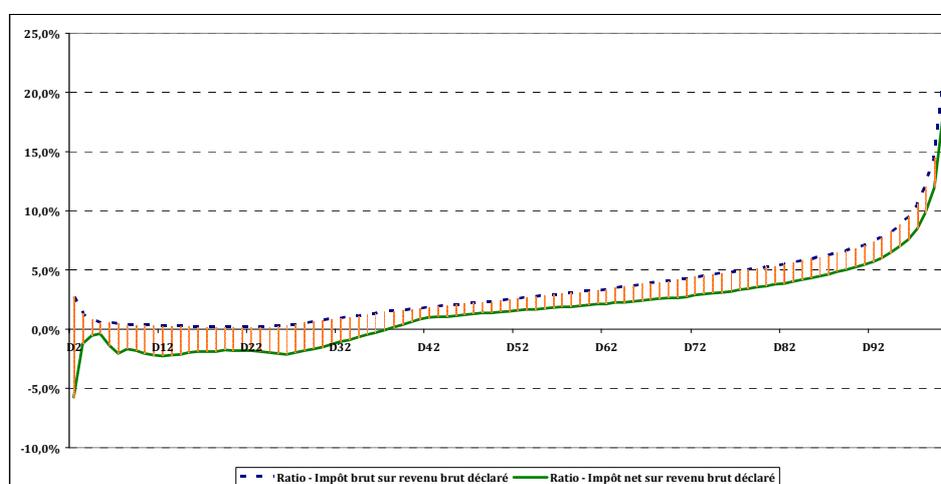
Il apparaît que la plus forte concentration de l'impôt soit depuis lors le triple résultat d'une plus grande concentration des revenus bruts déclarés, d'une plus forte progressivité des taux dans le bas de l'échelle des revenus et de la mise en place de la PPE qui, en réduisant le produit net de l'IR, réduit l'assiette de partage de la charge fiscale nette. La contribution précise de chacun de ces trois phénomènes n'a pas été mesurée.

L'examen par centile du ratio entre l'impôt brut (ou net) et le revenu brut déclaré, c'est-à-dire le taux moyen d'imposition du revenu brut déclaré, atteste de la progressivité globale de l'impôt. Décroissant du 1er au 25^{ème} centile, le ratio d'impôt brut redevient croissant jusqu'au centile disposant des plus hauts revenus bruts.

²²⁶ Cf. Onzième rapport du Conseil des impôts sur l'impôt sur le revenu, 1990.

En intégrant les réductions et crédits d'impôts, ce profil d'ensemble est confirmé, mais les 38 % des ménages disposant des revenus les plus bas bénéficient de taux nets d'imposition négatifs en raison de l'existence de la PPE, allant jusqu'à -5,8 % pour le deuxième centile. L'analyse de l'extrémité de la distribution fait l'objet d'un développement ultérieur (*Cf. Infra*).

Graphique n°60 : Taux moyen de prélèvement sur le revenu brut fiscal déclaré par centile de revenu



Source : CPO, données sur les revenus 2009 DGFIP.

Lecture du graphique : les ménages ayant été classés, en abscisses, par centile de revenu croissants, la courbe en pointillés bleus représente le taux de prélèvement sur le revenu brut déclaré avant réductions et crédits d'impôt. La courbe en vert représente le taux de prélèvement sur le revenu brut déclaré après réductions et crédits d'impôt.

Comparé aux résultats observés au début des années 1990, l'IR apparaît aujourd'hui plus concentré d'un tiers. Dans le cadre du dix-huitième rapport du Conseil des impôts consacré en 2000 à l'imposition des revenus, la direction de la prévision du ministère des finances avait calculé que l'indice de Kakwani de l'IR s'élevait à 0,299 en 1990, 0,294 en 1995 et 0,283 en 1997. Sa concentration se serait, à méthode d'estimation constante, accrue de 30,1 % depuis 1990.

En isolant l'effet de la PPE (donc sans la prendre en compte), la concentration de l'IR apparaît également plus forte qu'en 1990, mais de seulement 14,0 %.

Cette différence signifie que la part de l'IR acquitté par les plus hauts revenus est plus forte aujourd'hui qu'elle ne l'était en 1990. Elle ne signifie pas que l'IR est aujourd'hui plus progressif qu'il ne l'était en

1990. En l'espèce, il ne l'est pas comme le montrent les résultats figurant dans le chapitre 1 de la Partie II.

b) Un décalage très important entre le nombre de foyers imposables et le nombre de foyers effectivement imposés

En 2009, sur un total de 36,4 millions de foyers déclarants, 16,9 étaient non imposables. La notion d'imposabilité s'apprécie avant application des réductions et crédits d'impôts. Sont donc imposables les foyers dont l'impôt à payer avant réductions et crédits d'impôt est positif, soit du fait de l'application du barème soit du fait de l'application de taux forfaitaires d'imposition. Parmi ces foyers, certains sont des « restituables partiels », qui se verront à ce titre restituer par l'administration fiscale une partie des crédits d'impôts auxquels ils ont droit, d'autres sont des « dégrévables partiels » ou « restitutables partiels » suite à dégrèvement. Les foyers non imposables peuvent quant à eux être dans quatre situations différentes :

- soit leur impôt est nul et ils ne bénéficient pas de crédits d'impôts ;
- soit ils sont restituables totaux, c'est-à-dire qu'ils ont un impôt sur le revenu nul avant imputation des crédits d'impôt mais qu'ils se verront restituer la totalité de ces crédits ;
- soit leur imposition n'est pas mise en recouvrement du fait de l'existence de seuils de mise en recouvrement et de perception ;
- soit ils sont restituables totaux suite à dégrèvement ou dégrévables totaux.

La part des foyers non imposables est restée relativement stable dans le temps, passant de 47,6 % en 2000 à 46,6 % en 2008.

Tableau n° 21 : Part des foyers imposables et non imposables à l'impôt sur le revenu depuis 2000 (en millions)

Année de revenus	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Imposables	17,26	17,31	17,59	17,78	18,14	18,89	19,09	19,72	19,45
Non imposables	15,66	16,05	16,30	16,63	16,67	16,22	16,54	16,32	16,94
Total	32,92	33,36	33,90	34,41	34,81	35,11	35,63	36,04	36,39
Part des imposables	52,42%	51,88%	51,90%	51,66%	52,11%	53,81%	53,58%	54,71%	53,45%
Part des non imposables	47,58%	48,12%	48,10%	48,34%	47,89%	46,19%	46,42%	45,29%	46,55%

Source : Données DGFIP.

Bien qu'en recul, un écart sensible persiste entre le nombre de foyers imposables et le nombre de foyers effectivement imposés. Faute

de série statistique disponible, la distinction entre foyers imposables et foyers imposés n'est réalisable qu'en remontant jusqu'à 2003. L'écart entre imposés et non imposés, qui s'établissait à 2 points s'est stabilisé à ce niveau, sauf en 2008 où il s'est accru de 3 points supplémentaires en raison du crédit d'impôt exceptionnel sur les revenus 2008²²⁷.

Tableau n° 22 : Évolution de la part des imposés dans l'ensemble des contribuables à l'IR

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Imposés	48,8%	49,0%	50,3%	49,1%	50,2%	47,6%
Non imposés	51,2%	51,0%	49,7%	50,9%	49,8%	52,4%

Source : Données DGFIP.

La décote, le seuil d'imposition, l'abattement pour personnes âgées, la PPE et le seuil de recouvrement expliquent l'essentiel des situations de non-imposition. Ils aboutissent à créer une sorte de « second barème », ou « barème aval », qui s'applique aux cotisations d'impôt résultant de l'application du barème proprement dit. L'impôt sur le revenu concilie en effet plusieurs dispositions destinées à limiter, ou éviter, l'imposition des foyers les plus modestes.

Le seuil d'imposition

Les contribuables dont le revenu annuel net de frais professionnels n'excède pas 8 310 €, ou 9 080 € pour les plus de 65 ans ou les invalides, sont exonérés d'impôt sur le revenu. Il en va de même des contribuables dont le revenu imposable est inférieur à certains seuils variables selon le nombre de parts. Pour une part, il est égal à 11 948 € et à 17 990 € pour deux parts, ce qui correspond à des niveaux de traitements et salaires de respectivement 13 276 € et 19 989 €.

Tableau n° 23 : Seuil d'exonération exprimé en niveau de revenu imposable (contribuables âgé de moins de 65 ans) –en €

Nombre de parts	1	1,5	2	2,5	3	3,5	4	4,5	5
Revenu net imposable	11948	15009	17990	20972	23953	26935	29916	32898	35879

Source : Loi de finances pour 2011.

²²⁷ La loi de finances rectificative pour 2009 a instauré un crédit d'impôt en faveur des contribuables dont le revenu imposable relevait de la tranche à 5,5 % de l'impôt sur le revenu et de la tranche à 14 % dans la limite de 12 475 € par part, et à les exonérer du prélèvement du second acompte provisionnel ainsi que des prélèvements mensuels à compter du mois de mai 2009. Le coût de cette mesure est de 1,1 Md€.

L'abattement pour personnes âgées et invalides

Les contribuables âgés de plus de 65 ans au 31 décembre de l'année d'imposition et les invalides (quel que soit leur âge), bénéficient d'un abattement sur leur revenu net global. Le montant de l'abattement dépend de l'importance du revenu des intéressés. Pour 2011, il est de 2 312 € si le revenu net global n'excède pas 14 220 €, et de 1 156 € si ce revenu est compris entre 14 220 € et 22 930 €. Pour les foyers fiscaux dans lesquels chacun des deux partenaires satisfait aux conditions d'âge ou d'invalidité, l'abattement est doublé.

La décote

Le principe de la décote consiste à diminuer l'impôt brut (donc après plafonnement du quotient familial) dans la limite de son montant, d'une somme égale à la différence entre 439 € et la moitié de l'impôt. Cette décote est applicable quel que soit le nombre de parts. Les réductions d'impôt s'imputent après application de la décote. Pour un contribuable dont l'impôt avant décote s'établit à 400 €, la décote est égale à 239 € (439 € - 200 €). L'impôt sera donc ramené à 161 € (400 € - 239 €). Le résultat obtenu se combinera alors avec les autres dispositions : prime pour l'emploi, seuil de recouvrement.

Tableau n° 24 : Tranches de revenus imposables bénéficiant de la décote (LF 2011)

Nombre de parts	Premier revenu imposable bénéficiant de la décote (cotisation d'impôt = 62 €)	Dernier revenu imposable bénéficiant de la décote (cotisation d'impôt = 876 €)	Taux marginal du barème	Soit 1 ^{er} revenu déclaré (salaire) bénéficiant de la décote	Soit dernier revenu déclaré (salaire) bénéficiant de la décote
1	11 948 €	15 833 €	21%	13 276 €	17 592 €
1,5	15 009 €	20 615 €	8,25% de 15 009 € à 17 843 € et 21 % de 17 844 € à 20 615 €	16 677 €	22 906 €
2	17 990 €	25 398 €	8,25% de 17 990 € à 23 791 € et 21% de 23 792 € à 25 398 €	19 989 €	28 220 €
2,5	20 972 €	30 180 €	8,25% de 20 972 € à 29 739 € et 21 % de 29 740 € à 30 180 €	23 302 €	33 533 €
3	23 953 €	33 843 €	8,25%	26 614 €	37 603 €
3,5	26 935 €	36 825 €	8,25%	29 928 €	40 917 €
4	29 916 €	39 806 €	8,25%	33 240 €	44 229 €
4,5	32 898 €	42 788 €	8,25%	36 553 €	47 542 €
5	35 879 €	45 769 €	8,25%	39 866 €	50 855 €
5,5	38 861 €	48 751 €	8,25%	43 179 €	54 168 €
6	41 842 €	51 732 €	8,25%	46 491 €	57 480 €

Source : CPO

Cette décote trouve son origine dans la volonté du législateur d'exonérer d'impôt les salariés rémunérés au SMIC. Jusqu'en 1980, l'exonération des célibataires rémunérés au SMIC était réalisée par le jeu d'un abattement réservé aux contribuables salariés imposés sur une part, lorsque leur revenu était inférieur à un certain plafond. Ce mécanisme fut

modifié en 1981 car il présentait l'inconvénient d'introduire un ressaut d'imposition au franchissement du plafond. Plus avantageux que l'abattement, la décote a d'abord vu le plafond d'impôt de référence augmenter (1983) avant d'être généralisée, à partir des revenus 1986, aux couples et aux familles. Cette généralisation a eu un impact important, faisant alors passer le nombre de bénéficiaires de 2,8 à 7 millions de foyers. En 2010, 13,8 millions de foyers ont bénéficié de la décote, dont le principe n'a pas été remis en cause malgré la mise en place de la prime pour l'emploi. Cette décote représente une moindre recette d'impôt sur le revenu estimée par les services fiscaux à 2,088 Md€ pour 2010.

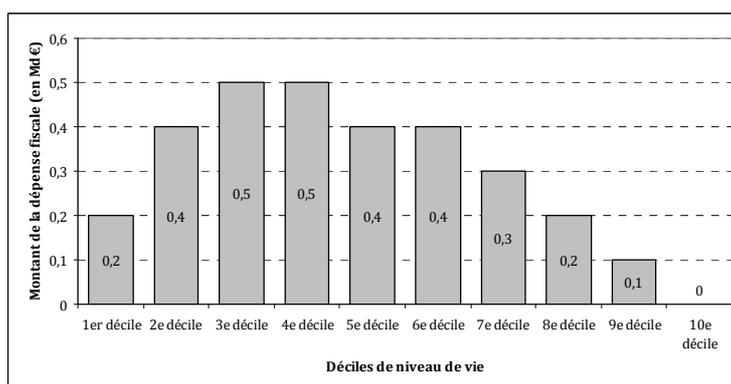
La prime pour l'emploi

La PPE est un crédit d'impôt non familialisé qui répond à l'objectif d'inciter les membres du foyer à reprendre un emploi ou augmenter leur taux d'activité. Elle a donc un caractère individuel.

Le dispositif ayant été intégré à l'IR, son attribution dépend cependant des caractéristiques du foyer fiscal, et pas seulement de celles de chacun de ses membres. Son insertion dans l'IR est problématique puisqu'elle en contredit le caractère familial.

D'après le tome II des *Voies et Moyens* annexés au PLF 2011, la PPE devrait bénéficier à 8,4 millions de foyers en 2011 pour un coût global de 3 Md€, l'INSEE a établi que les foyers bénéficiaires de ce crédit d'impôt étaient en 2009 majoritairement situés entre le 2^{ème} et le 6^{ème} décile.

Graphique n°61 : Répartition des bénéficiaires de la PPE par décile de niveau de vie



Source : INSEE, 2009.

2 - Les dispositions ciblées sur les bas revenus sont source de discontinuités significatives des taux marginaux d'imposition

a) Des seuils d'imposition fortement liées à l'âge

Les seuils effectifs d'imposition fluctuent selon plusieurs caractéristiques du contribuable tels que l'âge du déclarant et/ou de son conjoint, le nombre de parts et la nature des revenus (salaires, pensions).

L'effet d'âge est particulièrement sensible. Un couple sans enfant imposé sur deux parts ne deviendra imposable qu'à partir d'un niveau de pensions et rentes de 19 989 € si les deux conjoints ont moins de 65 ans, 21 273 € si l'un ou moins des conjoints a 65 ans ou plus et 22 558 € si les deux ont plus de 65 ans.

b) La forte discontinuité du « barème aval »

Le « barème aval » fait ressortir de nombreuses discontinuités dans les taux marginaux d'imposition. Alors que le barème « administratif » de l'IR compte aujourd'hui cinq tranches (aux taux marginaux de 0 % entre 0 et 5 875 €, 5,5 % entre 5 875 et 11 720 €, 14 % entre 11 720 € et 26 030 €, 30 % entre 26 030 € et 69 783 € et 41 % au-delà), les effets combinés des barèmes de l'IR, de la PPE et de mesures connexes rendent le prélèvement net irrégulièrement progressif. Ainsi, les taux marginaux ne sont pas toujours croissants en fonction du revenu imposable.

En résulte un système de taux marginaux réels particulièrement complexe. Sont dénombrées, pour un célibataire, par moins de seize tranches de taux marginal. Exercent ainsi sur la progressivité des taux marginaux afférents aux foyers situés dans la partie inférieure de la distribution, certains mécanismes²²⁸:

- la déduction forfaitaire sur les traitements et salaires ;
- le système de la décote ;
- le minimum de recouvrement ;
- la PPE.

La déduction forfaitaire de 10 % sur les traitements et salaires bénéficie à tous les salariés ou associés et gérants d'entreprise qui ne

²²⁸ S'ajoutent à ces dispositifs plusieurs mécanismes (notamment nombre de réductions et crédits d'impôt, ou la présence de certains revenus catégoriels taxés à taux forfaitaire ou proportionnel) qui modifient également fortement la continuité des taux marginaux d'imposition mais c'est également le cas pour la partie supérieure du barème.

demandent pas la déduction des frais réels. Cette déduction, qui n'est subordonnée à aucune justification de la part des contribuables, est présumée couvrir les dépenses professionnelles courantes auxquelles la plupart des salariés doivent faire face pour être en mesure d'occuper leur emploi ou d'exercer leur fonction²²⁹.

Ce taux de 10 % excède fréquemment, en particulier pour les hauts revenus, les frais réellement supportés par les salariés à titre professionnel. Dans ce cas, il constitue une déduction sans réelle contrepartie comme c'est également le cas pour la déduction de 10 % plafonnée sur les pensions²³⁰, retraites et rentes viagères à titre gratuit alors que les intéressés ne supportent pas de frais professionnels (*Cf. Infra*).

La décote, en réduisant voire en supprimant le prélèvement des contribuables imposables les plus modestes, relève les taux marginaux des bas revenus d'un facteur 1,5, et accroît ainsi la progressivité de l'impôt dans cette zone de revenus.

Le minimum de perception de l'IR est quant à lui fixé pour les revenus 2010 à 61 €. La cotisation initiale d'IR (résultant de l'application du barème mais également des taux proportionnels et le cas échéant de la décote) n'est donc pas mise en recouvrement lorsque son montant global, avant imputation de tout crédit d'impôt, est inférieur à cette somme. Si le montant de l'IR est supérieur ou égal à ce seuil, avant imputation des crédits d'impôts, mais devient inférieur à ce seuil après imputation, ce montant est mis en recouvrement sous réserve qu'il excède 12 €.

Les mécanismes de la PPE sont complexes et entrent malaisément dans le système de l'IR en raison de l'individualisation de cet impôt négatif.

Elle est d'abord soumise à une clause d'éligibilité pour le foyer fiscal dans son ensemble. Il s'agit d'éviter que les membres d'un foyer favorisé, eux-mêmes titulaires d'un revenu d'activité modeste, puissent bénéficier de ce crédit d'impôt. Ensuite, le barème de calcul s'applique à chaque apporteur de revenus d'activité du foyer fiscal. Le barème diffère donc selon la configuration familiale. Il prévoit par ailleurs deux tranches : une première où la prime est une fonction croissante du revenu d'activité et une seconde où elle est décroissante. Pour ouvrir droit à la prime, le revenu annuel d'activité doit être supérieur ou égal à 3 743 € quelle que soit la durée du temps de travail. La prime a ainsi en fonction

²²⁹ Sont prévus un minimum de déduction fixé à 421 € et un maximum fixé à 14 157 € pour 2011. Ce dispositif conduit à appliquer, hors plafond, à l'assiette brute déclarée la formule suivante : $X - 421 - (X - 4 150)0,10$.

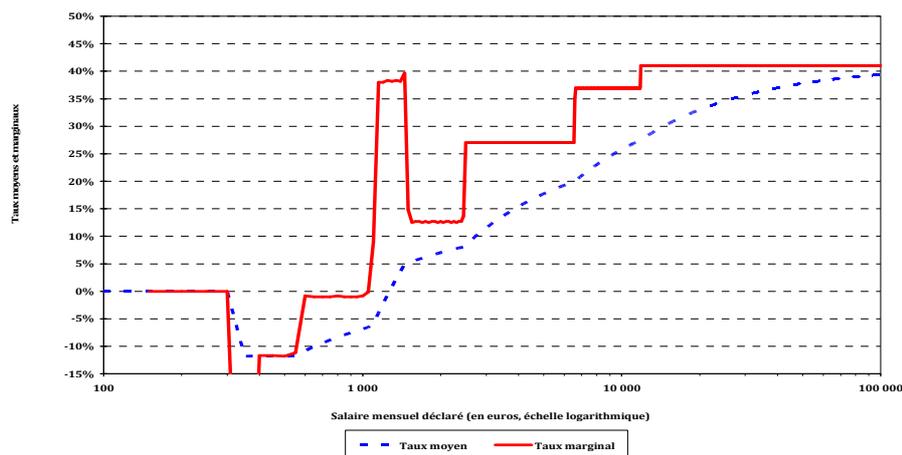
²³⁰ Y compris les pensions alimentaires.

du revenu, un profil en « dos d'âne » dont le maximum est atteint pour un montant proche du salaire minimum à temps complet. Ce profil est déformé par un mécanisme qui relève le montant de la prime en cas d'emploi d'une durée inférieur ou égale à un mi-temps payé au taux horaire du salaire minimum. Coexistent dès lors vingt barèmes différents de la prime pour l'emploi.

L'effet combiné de l'ensemble de ces dispositions est représenté dans les deux graphiques figurant ci-après.

Le premier indique, pour un célibataire actif sans enfant, les taux moyens et marginaux d'imposition (après application de la prime pour l'emploi) en fonction du revenu mensuel.

Graphique n°62 : Taux moyen et marginal de la cotisation nette IR – PPE (salarié célibataire sans enfant ; barème applicable aux revenus de 2010)



Source : Direction de la législation fiscale.

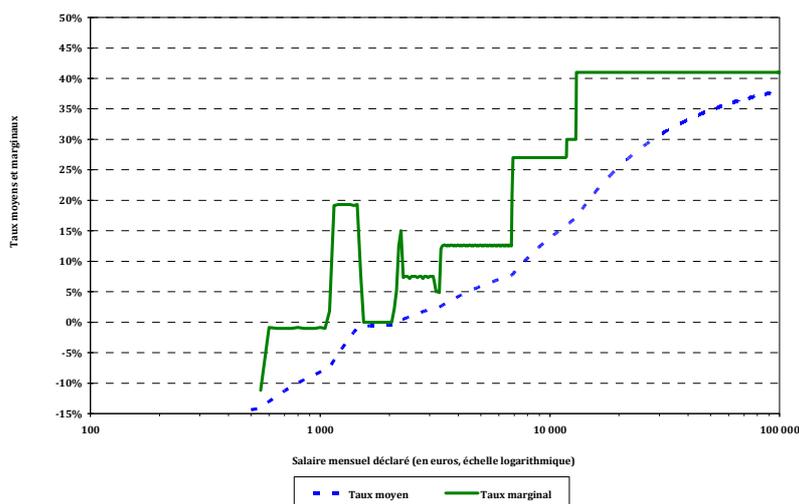
Lecture du graphique : Si l'échelle des ordonnées est linéaire, l'échelle des abscisses est logarithmique.

Il apparaît que l'impôt net de PPE est progressif à partir de 500 € de revenu mensuel déclaré. Le taux moyen d'imposition est alors de -12 %, soit une PPE de 59 € par mois. Le taux moyen s'élève ensuite modérément jusqu'à 1 000 €, puis croît rapidement entre 1 000 et 1 500 €. Il s'élève ensuite plus régulièrement : 7,5 % pour un salaire mensuel de 2 500 €, 18,4 % pour un salaire mensuel déclaré de 5 400 €.

En revanche, les taux marginaux laissent apparaître des discontinuités très significatives avec des taux marginaux parfois très élevés entre 1 000 et 1 500 € de revenu mensuel. Plusieurs ressauts apparaissent dans les taux marginaux, lesquels sont liés à des effets de seuils consécutifs à l'interaction entre le barème de l'IR proprement dit avec les dispositions de la PPE et de la décote²³¹.

Ces discontinuités sont également très marquées pour les couples mariés avec enfants comme l'indique le deuxième graphique figurant ci-après.

Graphique n°63 : Taux moyen et marginal de la cotisation nette IR – PPE comprise (contribuable marié - deux enfants à charge -salarié monoactif; barème applicable aux revenus de 2010)



Source : Direction de la législation fiscale.

Lecture : Si l'échelle des ordonnées est linéaire, l'échelle des abscisses est logarithmique.

Comme pour les foyers célibataires, interviennent la déduction forfaitaire sur les traitements et salaires, le système de la décote, le minimum de recouvrement et la prime pour l'emploi. S'y ajoute l'effet du quotient familial et de son plafonnement. L'avantage maximum en impôt résultant de l'application du quotient familial attribué au titre des enfants à charge principale ou exclusive est fixé à 2 336 € au titre des revenus 2010 pour chaque demi-part qui s'ajoute à une part pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et à deux parts pour les contribuables

²³¹ Sur l'analyse de ces ressauts, Cf. Annexe n° 13.

soumis à imposition commune. Ce montant est divisé par deux pour les enfants dont la charge est également partagée entre les parents divorcés, séparés de droit ou de fait ou mariés soumis à imposition distincte. Ce plafonnement général s'applique également lorsque les contribuables remplissent les conditions pour bénéficier d'une demi-part supplémentaire de quotient familial à un autre titre (ancien combattant ou invalidité).

Dans les deux cas, on observe un accroissement très important du taux marginal d'imposition qui passe de 0% à 35% dans le premier cas, de 0% à 20% dans le second. La largeur de la plage étant conséquente, ce ressaut a probablement des conséquences négatives sur l'offre de travail et donc sur efficacité économique.

3 - L'impact redistributif de l'impôt sur le revenu a stagné malgré les efforts consentis en direction des bas revenus

a) Un impôt dont l'impact redistributif est resté relativement stable par rapport à la fin des années 1990

L'effet redistributif de l'impôt peut être mesuré par la différence constatée dans la distribution des revenus avant et après impôt. L'indice de Musgrave et Thin compare les indices de Gini avant et après impôt. C'est donc un indicateur de l'égalité relative de la répartition des revenus avant et après impôt.

L'indice de Musgrave s'établissait en 2010 à 1,034, ce qui est relativement faible et représente une atténuation de 3,9 % des inégalités de revenus. Il convient de noter que sans la PPE, l'indice s'établissait à 1,035, ce qui procède de la moindre concentration du revenu fiscal net sans la PPE ²³²qu'avec la PPE.

Les simulations effectuées par la direction de la prévision du ministère des Finances estimaient, pour les revenus 1998, à 1,033 la valeur de l'indice de Musgrave de l'IR. Malgré l'instauration de la PPE, la contribution de l'IR à la réduction des écarts de revenus serait donc demeurée relativement stable.

Le moindre poids de l'IR dans les revenus ménages

Rapporté non pas au seul revenu brut déclaré mais à l'ensemble des revenus des ménages, l'IR a poursuivi son déclin au cours de la dernière décennie. Sa part dans le revenu primaire des ménages s'est réduit de 26 %, passant de 4,5 % en 2000 à 3,3 % en 2009.

²³² L'indice de Gini du revenu fiscal net après impôt sans PPE s'établit à 0,44165 contre 0,44245 avec PPE.

**Tableau n° 25 : Part de l'IR dans le revenu primaire des ménages
(en Md€ courants)**

Revenus de l'année...	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produit net de l'IR	47,3	44,5	46,5	48,5	49,9	49,9	45,9	49,1	44,9	47,5
Solde des revenus primaires (au sens de l'INSEE)	1059	1111	1151	1183	1230	1273	1332	1393	1440	1431
Rapport entre l'impôt net sur le revenu et les revenus primaires	4,5%	4,0%	4,0%	4,1%	4,1%	3,9%	3,4%	3,5%	3,1%	3,3%

Source : Données DGFiP et INSEE.

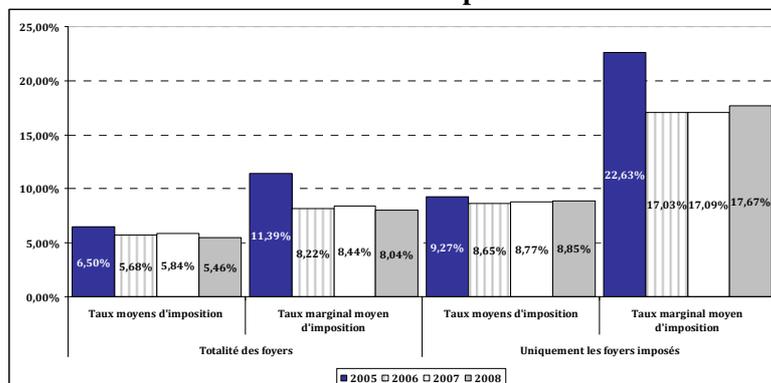
Les réformes de l'IR intervenues depuis 10 ans ont réduit les taux moyens et marginaux d'imposition

Les taux moyens et marginaux d'imposition du barème de l'IR ont été sensiblement réduits. En particulier, la pression fiscale induite par l'impôt sur le revenu a fortement décru depuis 2005. Le taux moyen d'imposition s'établissait en 2005 à 6,5 % tous foyers confondus et le taux marginal moyen d'imposition à 11,4 %. Pour les seuls imposés, ces taux étaient respectivement de 9,3 % et 22,7 %.

Le taux marginal d'imposition moyen était donc 2,4 fois plus élevé que le taux moyen. En 2008, tous foyers confondus, le taux moyen d'imposition s'était réduit à 5,5 %, et le taux marginal à 8,0 %. Pour les seuls imposés, ces taux étaient respectivement passés à 8,9 % et 17,7 %.

L'écart entre les taux moyens et taux marginaux s'est donc contracté de 20 % puisque le taux marginal n'est plus que 2,0 fois plus élevé que le taux moyen d'imposition. Cette réduction va dans le sens d'une plus grande efficacité économique.

Graphique n°64 : Évolution des taux moyens et marginaux effectifs d'imposition à l'impôt sur le revenu de l'ensemble des foyers et des seuls imposés



Source : , CPO, DGFiP.

b) Certaines évolutions observées en France peuvent également être constatées dans des pays comparables

Dans une étude de politique fiscale conduite en 2006, l'OCDE observe ainsi que nombre de pays ont procédé simultanément à une diminution des taux d'imposition et à un élargissement de la matière imposable.

En France, l'IR a supporté plusieurs baisses des taux marginaux ainsi qu'une réduction du nombre de tranches, mais son assiette, à l'exception notable de la suppression de l'abattement de 20%, n'a pas été élargie. En revanche, la CSG a une assiette beaucoup plus large que l'IR.

De nombreux pays ont mis en place un système d'imposition dual dans lequel une partie des revenus patrimoniaux est moins imposée que les revenus salariaux. C'est également le cas en France : facialement unifié, l'IR a vu se développer les éléments de dualisation, notamment à travers le prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes instauré en 2008 (*Cf. Infra*)

En revanche, la France se singularise par le fait qu'elle n'a pas remis en cause l'imposition conjugale du revenu. L'unité imposable demeure le foyer fiscal, contrairement à la CSG.

II - Les effets redistributifs des différentes étapes conduisant à la liquidation de l'impôt sur le revenu

Le barème focalise généralement l'attention publique, mais l'analyse des effets redistributifs de l'IR requiert de décomposer le rôle spécifique joué par chaque mécanisme de liquidation de l'impôt.

A - La structure de liquidation de l'impôt conditionne son action redistributive

La liquidation de l'impôt, qui s'opère en plusieurs étapes, détermine les conditions dans lesquelles s'exerce sa progressivité. L'IR porte en effet sur le revenu net global annuel dont dispose chaque foyer fiscal. La détermination de ce revenu net global s'effectue de la façon suivante :

- les revenus bruts du foyer sont en premier lieu répartis par catégorie (traitements et salaires, pensions et rentes, revenus de capitaux mobiliers...);

- chaque catégorie de revenus prévoyant des règles propres d'abattement ou de déductions, le revenu net catégoriel est ensuite obtenu selon des règles différenciées ;
- la somme des revenus nets catégoriels permet d'obtenir le revenu brut global du foyer ;
- de ce revenu brut global, sont déduites les charges du revenu global pour déterminer le revenu net global ;
- le revenu net imposable est obtenu en déduisant, le cas échéant, du revenu net global, certains abattements ;
- une fois appliqués simultanément le barème et le quotient familial, sont déduits les réductions puis les crédits d'impôt et appliquées certaines dispositions du « barème aval ».

Plusieurs mécanismes permettent dès lors d'atténuer la progressivité de l'impôt sur le revenu :

- les mécanismes intervenant en amont du barème concernant la détermination des revenus catégoriels, du revenu brut global puis du revenu net global ;
- les mécanismes intervenant dans le cadre de la mise en œuvre du barème, notamment le quotient conjugal et le quotient familial ;
- les mécanismes intervenant en aval du barème, relatifs à la décote, aux réductions et aux crédits d'impôts.

B - Décomposition des effets redistributifs de l'impôt sur le revenu

1 - L'impôt sur le revenu contribue à la réduction des écarts de revenus

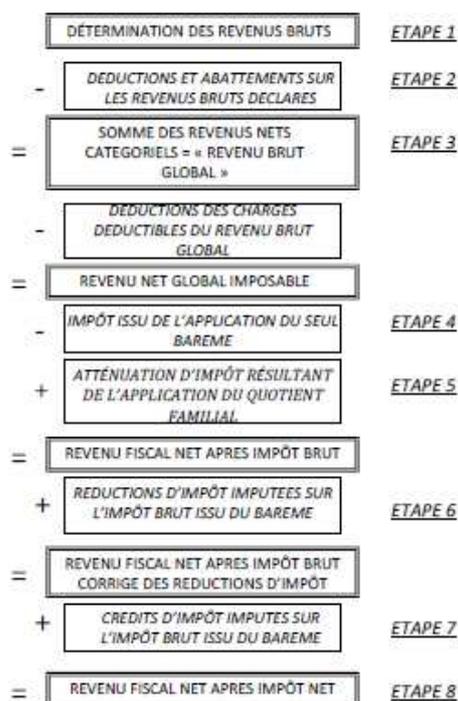
a) Les mécanismes de liquidation de l'IR comprennent huit étapes

La décomposition des effets redistributifs de l'impôt sur le revenu a été analysée par étapes, reprenant de façon simplifiée le schéma de liquidation de l'impôt. A partir du fichier exhaustif des 36,4 millions de déclarations enregistrées pour les revenus 2009, on a calculé, comme décrit dans le schéma ci-dessous, les pseudo-indices de Gini :

- du revenu brut déclaré (étape 1) ;

- des déductions et abattements sur les revenus catégoriels déclarés (étape 2) ;
- des charges déductibles du revenu brut global et d'abattements spéciaux (étape 3) ;
- de l'impôt après application du seul barème (étape 4) ;
- de l'impôt après imputation de l'effet propre du quotient familial (étape 5) ;
- des réductions d'impôt imputées sur l'impôt brut issu du barème (étape 6) ;
- des crédits d'impôts (étape 7) ;
- du revenu après impôt (étape 8).

Graphique n°65 : Schéma de décomposition des effets redistributifs de l'IR



Pour chacune de ces étapes, les foyers fiscaux ont été maintenus dans l'ordre initial issu de la répartition du revenu brut déclaré.

Résultats

Les analyses permettent de mettre en évidence que l'IR réduit de 4 % les inégalités observées dans la distribution du revenu brut déclaré telles que mesurées à l'aide des coefficients de pseudo-Gini.

L'interprétation de ce résultat appelle plusieurs précautions. En premier lieu, le revenu fiscal net intègre nombre de charges et déductions non pas réelles mais calculées (déductions forfaitaires pour frais professionnels, abattement forfaitaire et réfaction de 40 % sur les dividendes...). Deuxièmement, l'unité de référence est le foyer fiscal, si bien que la distribution obtenue n'est, par construction, que le reflet imparfait des niveaux de vie. Ainsi, un enfant à charge sera compté pour 0,5 ou 1 part, c'est-à-dire un adulte ou la moitié d'un adulte là où les statistiques de l'INSEE estiment à 0,3 adulte le coût d'un mineur à charge. Troisièmement, ne sont pas pris en compte les revenus exonérés d'IR entrant dans le niveau de vie du foyer fiscal (allocations familiales par exemple).

L'assiette brute est réduite de 15 % du fait des déductions et abattements appliqués aux revenus catégoriels, puis au revenu brut global.

L'impôt brut est pour sa part réduit de 27 %, soit 17 Md€, du fait des réductions puis des crédits d'impôt. Le revenu fiscal net après impôt est 20 % inférieur au revenu brut déclaré. L'impôt net ne représente lui-même que le quart de cette réduction. Le solde est constitué par des chargées réelles, des charges calculées ou des déficits reportés.

Tableau n° 26 : Valeurs des pseudo-indices de Gini par étape de liquidation de l'impôt sur le revenu

Étape	Désignation	Montant total	Valeur du pseudo- indice de Gini
1	Revenu brut déclaré	963 Md€	0,4606
2	<i>Déductions et abattements sur les revenus bruts déclarés</i>	<i>118 Md€</i>	<i>0,4842</i>
	Revenu brut global	845 Md€	0,4573
3	<i>Charges déductibles du revenu brut global</i>	<i>26 Md€</i>	<i>0,1434</i>
	Revenu net global imposable	819 Md€	0,4672
4	<i>Impôt issu de l'application du seul barème</i>	<i>78 Md€</i>	<i>0,7458</i>
5	<i>Atténuation d'impôt résultant de l'application du quotient familial</i>	<i>14 Md€</i>	<i>0,6287</i>
	Revenu fiscal net après impôt brut	755 Md€	0,4413
6	<i>Réductions d'impôt imputées</i>	<i>5 Md€</i>	<i>0,7728</i>
	Revenu fiscal net après impôt brut corrigé des réductions d'impôts	760 Md€	0,4434
7	<i>Crédits d'impôts (PPE comprise)</i>	<i>12 Md€</i>	<i>0,3790</i>
8	Revenu fiscal net après impôt net	772 Md€	0,4425

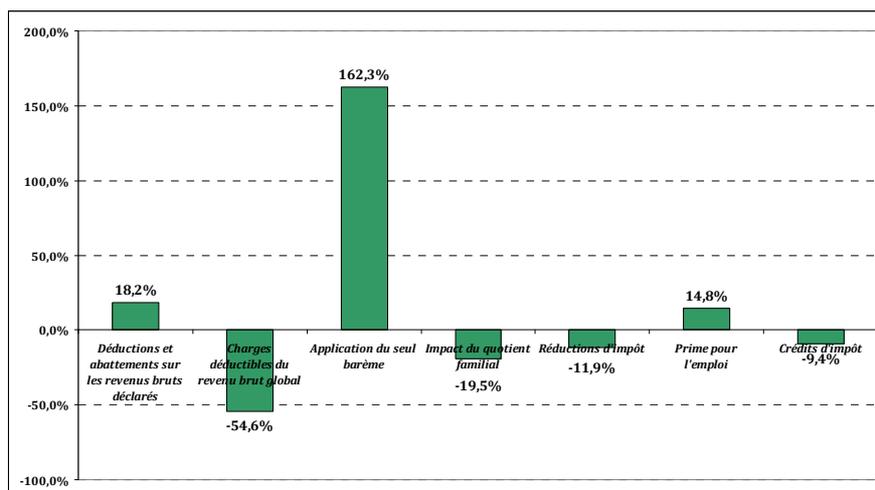
Source : Calcul DGFIP.

b) Contribution de chaque étape de liquidation à la réduction des inégalités

Le barème demeure au cœur des mécanismes redistributifs de l'impôt sur le revenu

La contribution de chaque étape clés de liquidation à cette réduction des inégalités est retracée dans le graphique n° figurant ci-dessous. Sur les sept étapes sélectionnées, trois réduisent les inégalités et quatre les accroissent : l'application des déductions et abattements au revenu brut global, celle du quotient familial, les réductions d'impôts et les crédits d'impôts (hors PPE) ont un effet régressif. Le barème joue le rôle le plus essentiel dans la redistribution issue de l'impôt sur le revenu.

Graphique n°66 : Contribution de chaque étape de liquidation à la réduction des inégalités (PPE isolée des autres crédits d'impôts)



Source : Calculs réalisés sur les revenus 2009 par la DGFIP.

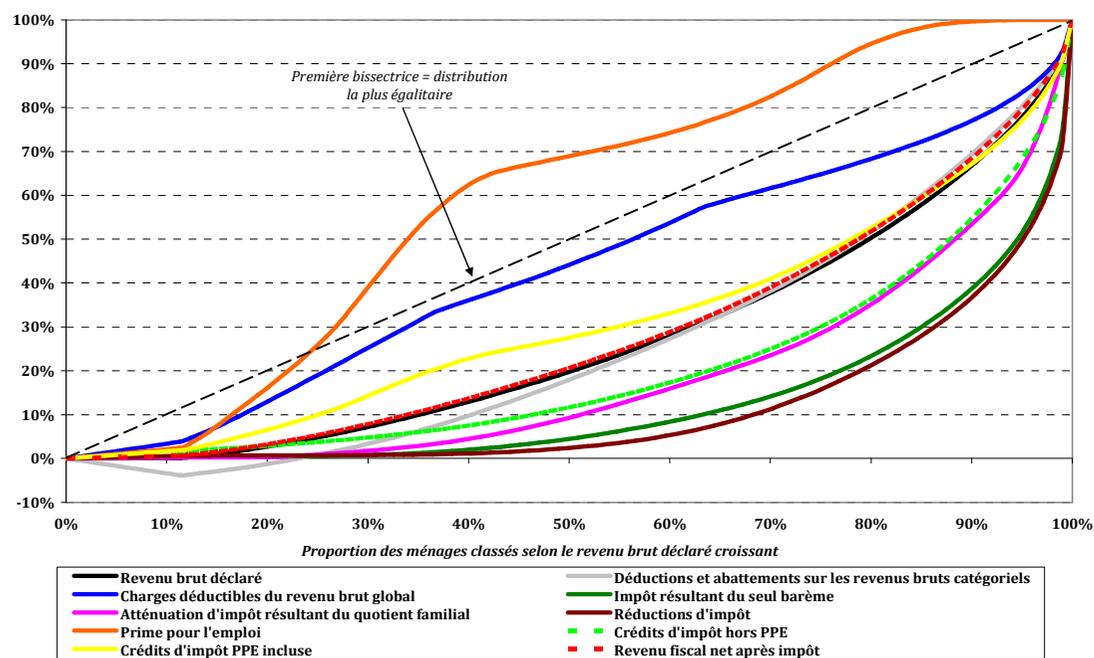
Lecture du graphique : La contribution de chaque étape a été, dans l'ordre de liquidation, rapportée à la contribution totale de l'IR à la réduction des inégalités. Certaines étapes exercent un effet régressif (effet négatif sur la réduction des inégalités) et d'autres un effet progressif (effet positif sur la réduction des inégalités). Les trois histogrammes présentant des valeurs positives sont donc partiellement compensés par les histogrammes illustrant des valeurs négatives. La somme des valeurs présentées dans les histogrammes est égale 100 %.

La distribution des avantages issus des mécanismes de liquidation varie fortement d'une étape à l'autre

Examinées une à une, les étapes de liquidation de l'impôt font apparaître, comme le retrace le graphique n°67 figurant ci-après, que :

- la distribution des revenus avant et après impôt est peu modifiée, la pseudo-courbe de Lorenz étant légèrement décalée vers le haut du fait de l'application de l'impôt ;
- les déductions et abattements sur les revenus bruts catégoriels, qui représentent 118,1 Md€, sont plus concentrés que ne l'est le revenu pour les six premiers déciles puis légèrement moins concentrés au-delà ; certaines déductions étant négatives en raison de la multiplication par 1,25 des revenus pour les indépendants non adhérents d'un centre de gestion agréée ;
- les charges déductibles du revenu brut global, qui représentent 25,8 Md€, sont davantage équiréparties, notamment pour les six premiers déciles de revenus bruts déclarés ;
- l'impôt résultant du seul barème, qui s'établit à 78,3 Md€, est beaucoup plus concentré que le revenu brut déclaré ;
- l'atténuation d'impôt résultant du barème, qui porte sur 13,9 Md€, est plus inégalement répartie que ne l'était le revenu brut déclaré ;
- les réductions d'impôt, qui représentent 4,9 Md€, sont quant à elles encore plus concentrées que l'impôt issu du simple barème ;
- les crédits d'impôt, qui s'élèvent à 11,9 Md€, sont plus également répartis que les revenus bruts déclarés avec une concavité de la courbe du 3^{ème} au 5^{ème} décile principalement imputable à l'effet de la prime pour l'emploi. Toutefois, quand l'on distingue la PPE et les autres crédits d'impôts, il est observé que les crédits d'impôts sont alors plus concentrés que le revenu brut déclaré tandis que la PPE présente une très forte concavité entre le 1^{er} et le 7^{ème} décile.

Graphique n°67 : Pseudo-courbes de Lorenz des principales étapes de liquidation de l'impôt sur le revenu



Les résultats obtenus peuvent également être présentés sous forme de rapports interdéciles. Deux principales conclusions en émergent.

1) S'agissant de l'impact global de l'IR sur la réduction des inégalités, l'écart entre le décile supérieur et le 2^{ème} décile passe de 10,3 avant impôt à 9,8 après impôt, soit une baisse de 4,9 %. La réduction de l'écart est cependant la plus élevée lorsque l'on compare les revenus des dernier et 4^{ème} déciles (-7,7 %).

Tableau n° 27 : Évolution de l'écart de revenu avant et après IR

Ecart	Évolution
D10/D2	- 4,9%
D10/D3	- 7,6%
D10/D4	- 7,7%
D10/D5	- 6,3%
D10/D6	- 5,0%
D10/D7	- 6,1%
D10/D8	- 3,8%
D10/D9	- 5,0%

Source : CPO, données DGFIP.

Lecture du tableau : Les ménages étant classés dans un ordre constant, le résultat présenté dans le tableau correspond à l'évolution du rapport interdéciles avant et après impôt (réductions et crédits d'impôt inclus, y compris la PPE). La valeur de - 7,6 % associée au rapport D10/D3 signifie donc que l'écart de revenus constaté entre le décile supérieur et le troisième décile est réduit de 7,6 % par l'application du schéma de liquidation de l'impôt sur le revenu, schéma qui, il faut le rappeler, inclut de nombreuses charges calculées.

2) S'agissant de la distribution des dispositifs fiscalement avantageux, les rapports interdéciles font apparaître une surconcentration relative du quotient familial, des réductions et des crédits d'impôts. Les foyers du décile supérieur de revenu brut déclaré bénéficient, en montant, 27 fois plus du quotient familial, 537 fois plus des réductions d'impôts et 21 fois plus des crédits d'impôts (hors PPE) que les foyers appartenant au troisième décile de revenu brut déclaré.

2 - Les principaux déterminants de la contribution de l'impôt sur le revenu à la réduction des inégalités

La détermination du revenu imposable de chaque contribuable résulte de l'application de règles successives.

a) Les règles de détermination du revenu imposable mettent en évidence d'importantes différences selon l'origine et la nature des revenus

Le revenu brut global est la somme des revenus nets catégoriels. En principe, tous les revenus devraient être imposés de manière équivalente, quelle que soit leur origine. Exceptées certaines survivances (forfait agricole), ce ne sont pas, en général, les modalités de détermination du revenu brut de chaque catégorie de revenus qui sont à l'origine des principales distorsions, mais le fait que ces catégories de revenus se voient ensuite appliqués des traitements distincts. Le fait que dans un certain nombre de cas, le redevable peut choisir le régime d'imposition qui lui est le plus favorable va également dans le même sens.

Ces nombreuses dispositions peuvent être motivées par des considérations très variables traduisant, les choix du législateur.

Cependant, parmi les retraitements appliqués aux revenus bruts catégoriels, certains correspondent à des charges réelles, d'autres à des charges calculées ou forfaitaires, ce qui est de nature à déconnecter l'assiette imposable de la capacité contributive des déclarants.

b) Les règles de détermination de l'assiette des traitements et salaires : des atténuations nombreuses

Les contribuables n'ont à déclarer qu'une partie de leurs rémunérations principales ou accessoires.

L'assiette des traitements et salaires déclarés exclut les cotisations sociales des salariés et employeurs, ainsi que les contributions sociales²³³. Cette conception n'est pas universelle. Dans plusieurs pays, au Canada et en Nouvelle Zélande, une partie des cotisations sociales, y compris dans certains pays une fraction des cotisations à la charge de l'employeur, sont incluses dans la base taxable de l'impôt. Ces différences reflètent l'ambivalence des cotisations de sécurité sociale : la cotisation est à la fois une prime assurancielle, à laquelle les salariés consacrent une partie de leur revenu, et un prélèvement obligatoire, déduit du revenu avant qu'il soit disponible. En France, ces cotisations et contributions sont essentiellement exclues de l'assiette à déclarer. En contrepartie, les prestations sont en principe imposables. Il en va ainsi, par exemple, des

²³³ A l'exception de la GSG dont une partie est non déductible au titre de l'IR (Cf. *Infra*).

indemnités journalières de maladie, d'accident et de maternité ou des allocations de chômage ou de préretraite.

Cependant ce principe d'imposition des prestations admet de très nombreuses exceptions dont une liste est donnée en *Annexe n° 10*.

A ces prestations exonérées s'ajoute l'exonération de plusieurs rémunérations, ou quasi-rémunérations, versées par l'employeur dont une liste figure également en annexe.

Certains revenus font par ailleurs l'objet d'évaluations forfaitaires. C'est en particulier le cas des avantages en nature, qui donnent lieu à deux difficultés : d'une part, leur sous-déclaration par les contribuables, d'autre part, l'imprécision de l'évaluation forfaitaire. Les avantages concernés sont principalement la mise à disposition de logements, de nourriture ou de véhicules. Plusieurs de ces avantages échappent totalement ou partiellement à l'impôt : tarifs privilégiés pour l'acquisition de produits de l'entreprise, prestations de loisirs, prestations de comités d'entreprise. Le tarif forfaitaire est parfois défini sur la base de considérations étrangères à l'évaluation sur la base de leur valeur réelle. Ainsi, le barème d'évaluation forfaitaire de l'avantage en nature constitué par la mise à disposition d'un logement dépend du rapport entre la rémunération brute mensuelle et le montant mensuel du plafond de la sécurité sociale. Les évaluations forfaitaires apparaissent globalement inadaptées.

L'assiette brute déclarée bénéficie également de retraitements. Il en va ainsi de la déduction forfaitaire de 10 % pour frais professionnels, applicable à tous les salariés ou gérants qui ne demandent pas la déduction des frais réels. Dans un même foyer fiscal, chaque personne peut opter pour le régime de déduction qui lui est le plus favorable.

Certaines autres charges sont déductibles du revenu brut catégoriel déclaré. C'est notamment le cas d'une partie de la contribution sociale généralisée²³⁴. La CSG sur les revenus d'activité et de remplacement est déductible du revenu brut catégoriel à hauteur de 5,1 % pour les revenus d'activité, 4,2 % pour pensions de retraite, de préretraite et d'invalidité et 3,8 % pour les allocations chômage et pour les pensions de retraite de contribuables ne payant pas l'IR.

L'érosion d'assiette induite par cette déductibilité partielle est estimée pour 2009 à 40 Md€ au titre de la CSG sur les revenus d'activité et à 10 Md€ au titre de la CSG sur les revenus de remplacement. Les

²³⁴ Cette déductibilité partielle s'explique historiquement part par le fait que la CSG a en partie remplacé des cotisations salariales elles-mêmes déductibles de l'IR.

analyses conduites dans le cadre du présent rapport conduisent à estimer que cette déductibilité partielle de la CSG se traduit par une moindre recette de l'IR évaluée à environ 5,3 Md€ (*Cf. Infra, Chapitre 4*).

Cette déductibilité évite une double imposition des ménages en les taxant à l'IR sur des sommes non perçues puisque prélevées à la source pour acquitter la CSG. A contrario, ce n'est pas le cas de la partie non déductible.

c) Les pensions et rentes viagères bénéficient d'avantages particuliers

Figurent dans cette catégorie de revenus les pensions, les rentes à titre gratuit, les allocations de retraite et de vieillesse, les pensions et rentes d'invalidité, les pensions alimentaires et les rentes à titre onéreux.

Certains types de revenus sont exonérés.

S'agissant des pensions de retraite et de vieillesse, sont ainsi exonérées : les bonifications ou majorations accordées aux allocataires en considération des enfants qu'ils ont eus ou élevés ou qu'ils ont encore à charge, l'allocation aux mères de famille, l'allocation personnalisée d'autonomie, la prestation spécifique dépendance, les avantages de vieillesse dits « non-contributifs » (prestations constitutives du minimum vieillesse, allocation de solidarité aux personnes âgées, allocation supplémentaire d'invalidité...).

Les revenus déclarés font ensuite l'objet de retraitements, notamment d'un abattement de 10 %.

Cet abattement, qui concerne les pensions de retraite mais également les rentes constituées à titre gratuit et les pensions alimentaires, est plafonné à 3 606 € par foyer fiscal²³⁵. Il ne peut être inférieur à 368 € par pensionné dès lors que ce montant n'excède pas les pensions reçues. Il se présente comme le pendant de l'abattement de 10 % sur les revenus d'activité, qui se justifie, en théorie du moins, par les frais professionnels que supportent les contribuables actifs quand ils n'optent pas pour le régime des frais réels. Mis en place dans les années 1970 pour « aider les personnes âgées », il représente une moindre recette d'impôt sur le revenu estimée en 2010 à 2,7 Md€.

Il a bénéficié en 2007 à plus de 16 millions de personnes représentant 13,1 millions de foyers fiscaux. Compte-tenu du nombre de foyers non-imposables, l'abattement de 10 % se traduit par une réduction

²³⁵ Le minimum est fixé pour 2011 à 374 € et le maximum à 3 660 €.

effective d'impôt sur le revenu pour 6,9 millions de foyers. Le bénéfice moyen de l'abattement par foyer fiscal est égal à 370 €. 1 million de foyers sont déclarés non-imposables du fait de cet abattement.

Les effets régressifs de cet abattement résultent des éléments suivants : les foyers non-imposables ne peuvent bénéficier de l'abattement, l'avantage fiscal moyen par bénéficiaire s'accroît avec le montant de la pension puisque l'abattement est proportionnel²³⁶. Les foyers fiscaux des trois premiers déciles ne bénéficient ainsi pas de l'abattement.

Cet abattement ne peut se justifier par l'existence de charges spécifiques qui incomberaient aux retraités²³⁷ puisque qu'il a un caractère général et que d'autres mesures, budgétaires ou fiscales, sont destinées à celles qui font face à des charges spécifiques, notamment liées à une dépendance éventuelle.

Il emporte également des effets budgétaires indirects importants pour un coût budgétaire de plus d'1,5 Md€ puisqu'il génère :

- une diminution du rendement de la TH dont l'imposition est subordonnée au niveau du revenu fiscal de référence ;
- une réduction, estimée par la direction générale du Trésor à 900 M€, du rendement de la CSG puisque l'imposition à l'IR et le niveau du revenu fiscal de référence déterminent le taux de CSG prélevé sur les pensions de retraites (quand le revenu fiscal de référence est inférieur à 9 837 €, le taux de CSG est nul, quand il dépasse 9 837 € et que le foyer n'est pas imposable, il est ramené de 6,6 à 3,8 %) ;
- l'éligibilité ou l'augmentation du montant perçu au titre de la prime pour l'emploi puisque l'abattement réduit le revenu fiscal de référence d'un foyer dont un membre est pensionné et l'autre en activité ;
- l'éligibilité ou l'augmentation de certaines prestations, déterminée en fonction du revenu déclaré, notamment l'allocation adulte handicapé et les allocations logement (coût estimé en 2010 par la DGTPE entre 500 et 700 M€).

Les personnes âgées de plus de 65 ans bénéficient par ailleurs d'un abattement spécifique pour le calcul de l'IR (Cf. B 1 b *supra*). Les foyers fiscaux composés de deux personnes de plus de 65 ans bénéficient d'un

²³⁶ Il existe cependant un minimum et 20 % des foyers bénéficiant de l'abattement sont concernés par le plafonnement de ce dernier.

²³⁷ Ou aux bénéficiaires de rentes constituées à titre gratuit ou de pensions alimentaires.

double abattement²³⁸. Cette disposition, créée au début des années 1970, bénéficie à 1,5 million de foyers et engendre une moindre recette de 245 M€.

Le régime fiscal de la rente viagère à titre onéreux offre également des possibilités de déductions d'assiettes. Ces rentes viagères ne sont en effet imposables que pour une fraction de leur montant. Cette fraction, déterminée par l'âge du crédirentier lors de l'entrée en jouissance de la rente, est fixée à 70 % si l'intéressé est âgé de moins de 50 ans, 50 % s'il est âgé de 50 à 59 ans inclus, 40 % s'il est âgé de 60 à 69 ans inclus, 30 % s'il est âgé de plus de 69 ans. Ces abattements sont cependant justifiés : ils permettent de ne taxer que les produits d'épargne tirés du capital investi, et non la composante capital investi contenue dans la rente qui, à défaut, serait taxée une seconde fois.

Outre des considérations d'équité vis-à-vis des autres catégories de contribuables, les avantages cumulés bénéficiant aux personnes de plus de 65 ans et aux retraités peuvent être discutés sur le plan de l'efficacité économique puisque l'analyse économique recommande de taxer moins ceux dont l'offre de travail est plus élastique. Si c'est probablement le cas de ceux qui n'ont pas cessé complètement toute activité professionnelle, ce n'est pas le cas de la plupart des titulaires de pensions de retraite.

d) Les revenus et plus-values des professionnels non salariaux se distinguent par la persistance de modes de taxations multiples

Le régime fiscal des indépendants a récemment fait l'objet d'un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires²³⁹.

La description résumée des régimes applicables aux revenus industriels et commerciaux professionnels, aux revenus non commerciaux, ainsi qu'aux revenus agricoles figure en *Annexe n°11*.

L'une des caractéristiques de ces régimes est le fait qu'ils offrent aux redevables de multiples options quand à la façon dont leurs revenus sont soumis à l'impôt et permettent à ces derniers d'optimiser leur situation fiscale de façon parfois importante.

Le Conseil des prélèvements obligatoires relevait dans le rapport précité que les bénéfices réalisés par les indépendants peuvent être

²³⁸Le montant de l'abattement individuel est égal à 2 276 € quand la personne appartient à un foyer fiscal dont le revenu annuel n'excède pas 14 010 € et à 1 138 € quand la personne âgée appartient à un foyer fiscal dont le revenu annuel est compris entre 14 010 € et 22 590 €.

²³⁹ Conseil des prélèvements obligatoires : « la fiscalité des indépendants » (mars 2008).

frappés alternativement par deux impôts : l'IR et l'IS et que c'est en principe le choix de la forme juridique qui détermine la nature de l'impôt. Mais il relevait aussi que la réalité juridique était un peu différente et que certaines formes juridiques permettent à l'exploitant de choisir son mode d'imposition, ce qui constitue un cas singulier au sein de l'OCDE.

Si le redevable a opté pour l'IS, c'est ensuite l'arbitrage entre rémunération et dividende qui constitue la principale possibilité d'optimisation. Ce choix n'a pas que des conséquences fiscales, mais également sur les recettes des caisses de sécurité sociale. A l'occasion de ce rapport, le Conseil avait suggéré d'encadrer davantage les arbitrages entre rémunération et dividendes et de rapprocher les règles de déductibilité entre les BIC et les BNC.

La cédularité de l'IR a été maintenue au fil du temps. En tant que telle, elle n'est pas incompatible avec le principe d'égalité devant l'impôt même si l'un des objectifs fondamentaux des réformes de 1948 et 1959 consistait à y mettre fin autant que faire se pouvait

Mais les modalités de taxation de ces revenus catégoriels n'ont pas été adaptées afin que ce principe soit pleinement respecté. Il en résulte des différences importantes de taux d'imposition selon les catégories de revenus (*Cf. Supra graphique n°55*).

e) Les revenus fonciers

Il s'agit des revenus des propriétés bâties (appartements, maisons...) et non bâties (terrains...) : loyers, fermage, revenus de parts de sociétés immobilières. Le revenu net foncier est obtenu par différence entre le montant du revenu brut et le total des charges de la propriété. Ce revenu est calculé selon des modalités différentes selon qu'il s'agit de propriétés urbaines ou de propriétés rurales.

Le régime foncier de base ou « régime normal » est le régime de droit commun en matière de revenus fonciers. Le revenu brut est constitué par les recettes brutes perçues par le bailleur et de compléments divers de loyers ou fermages et indemnités diverses (subventions destinées à financer des charges déductibles, indemnité de déspecialisation du bail, primes à la construction...).

Les charges déductibles du revenu brut foncier sont particulièrement nombreuses. Jusqu'en 2006, des déductions forfaitaires étaient applicables pour la détermination des revenus fonciers concernant tant les immeubles urbains que ruraux. Une partie des frais forfaitaires a été supprimée et ces frais ne peuvent aujourd'hui être pris en compte que pour les montants réellement supportés. Sont notamment déductibles les

frais d'administration et de gestion, les primes d'assurances, les dépenses de réparation et d'entretien, les dépenses d'amélioration ou d'agrandissement ainsi que les intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition, la (re)construction, l'agrandissement, la conservation, la réparation ou l'amélioration des immeubles donnés en location ou encore les impôts locaux incombant au propriétaire.

Les quinze dernières années ont été caractérisées par la multiplication des possibilités de déduire des charges d'amortissement, les quotités ou durées de référence étant à chaque fois différentes : pour les logements neufs ou assimilés donnés en location jusqu'en 2001 (« Périssol »), pour les logements neufs du secteur locatif intermédiaire jusqu'en 2003 (« Besson neuf »), pour les logements neufs ou assimilés ou anciens réhabilités donnés en location depuis 2003 (« Robien classique » puis « Robien recentré »). Il faudrait y ajouter en parallèle plusieurs dispositifs spécifiques qui se sont succédés ou juxtaposés : « Besson-ancien », « Lienemann », « Robien ZRR », « Borloo neuf », « Borloo SCPI », « Borloo ancien ». Les propriétés rurales, dont le revenu brut se définit de la même façon que celui des propriétés urbaines, n'accèdent pas à ces amortissements mais se voient reconnaître des charges déductibles spécifiques : les dépenses d'amélioration dites « non rentables » des propriétés rurales bâties ou non bâties, les dépenses d'amélioration et de construction qui s'incorporent aux bâtiments d'exploitation.

Depuis l'imposition des revenus de 1997, un régime micro-foncier est applicable lorsque les revenus fonciers perçus par l'ensemble du foyer fiscal n'excèdent pas 15 000 €, charges non comprises quelle que soit la durée de la location. Le revenu brut est constitué par le montant des recettes brutes perçues par le propriétaire au cours de l'année d'imposition, y compris les recettes accessoires. Le revenu net imposable est déterminé automatiquement par application d'un abattement représentatif des charges de propriété, fixé depuis 2006 à 30 % des revenus bruts, un pourcentage qui paraît excéder la fraction du revenu locatif brut que représentent habituellement ces charges. Dans le cas contraire, les contribuables peuvent opter pour l'application du régime de droit commun qui serait plus favorable.

f) Les plus-values et les revenus de capitaux mobiliers : une fiscalité d'exception dans l'IR

Les revenus de capitaux mobiliers

Les revenus de capitaux mobiliers désignent deux catégories de revenus dont l'imposition a été progressivement harmonisée, dans le sens d'une exclusion progressive du barème général d'imposition.

Les revenus de placement à revenu variable désignent les revenus des actions et parts sociales et revenus assimilés distribués par les personnes morales passibles de l'IS, c'est-à-dire les dividendes. Les produits de placement à revenu fixe désignent essentiellement les revenus des créances, dépôts, cautionnements, comptes courants, revenus des fonds d'Etats, revenus des obligations.

Le régime actuel de taxation des dividendes cumule les effets combinés de deux modifications successives : celle issue de la loi de finances pour 2004 de suppression de l'avoir fiscal induisant la suppression du précompte mobilier ; celle ayant conduit à l'instauration, au 1^{er} janvier 2008, d'une possibilité d'option des épargnants pour un prélèvement forfaitaire libératoire, en lieu et place de l'imposition au barème.

Ces réformes débouchent sur un régime d'imposition consistant soit en une réfaction de 40 % sur le montant de dividendes perçus à laquelle s'ajoute un abattement forfaitaire de 1 525 € pour un célibataire et 3 050 € pour un couple, soit, alternativement en un prélèvement forfaitaire libératoire au taux de 19 %.

La réfaction de 40 % constitue un abattement proportionnel

L'assiette d'imposition des revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères fait l'objet d'un premier abattement, appelé « réfaction », égal à 40 % du montant brut des dividendes perçus, déduction faite des seuls frais d'encaissement. Initialement fixé à 50 % du montant brut des dividendes perçus, cette réfaction a été ramenée à 40 % au 1^{er} janvier 2007 pour compenser les effets de l'intégration au barème d'imposition de l'IR de l'abattement de 20 % intervenu dans le cadre de la réduction du nombre de tranches opérée par la LFI 2006²⁴⁰.

Alors que l'avoir fiscal n'était applicable qu'aux distributions réalisées par des sociétés françaises, le régime en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004 bénéficie, conformément au droit communautaire, aux distributions effectuées non seulement par les sociétés françaises soumises à l'IS mais également à celles réalisées par des sociétés

²⁴⁰ En effet, les dividendes ne bénéficiant pas de l'abattement de 20 % applicables jusqu'alors aux traitements et salaires, maintenir la réfaction à 50 % dans un contexte d'abaissement des taux propres à chaque tranche aurait créé un avantage à leur profit.

étrangères établies dans des États ayant conclu une convention fiscale avec la France²⁴¹.

Au titre des revenus 2008 imposés en 2009, la réfaction a représenté, d'après des simulations réalisées par la direction générale des finances publiques, un avantage fiscal de 1,515 Md€ pour les épargnants par rapport à une imposition au barème.

L'imposition des dividendes bénéficie également d'un abattement forfaitaire

L'ensemble des dividendes de titres éligibles à la réfaction des dividendes bénéficie, après application de cette dernière d'un abattement forfaitaire fonction de la situation de famille du contribuable. Cet abattement forfaitaire, qui existait au temps de l'avoir fiscal, a été maintenu mais s'applique, depuis 2004, sur l'assiette réfactée après déduction de plusieurs frais et charges dits « déductibles »²⁴².

L'abattement s'élève, depuis le PLF 2005, à 1 525 € pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés, et 3 050 € pour les contribuables soumis à l'imposition commune.

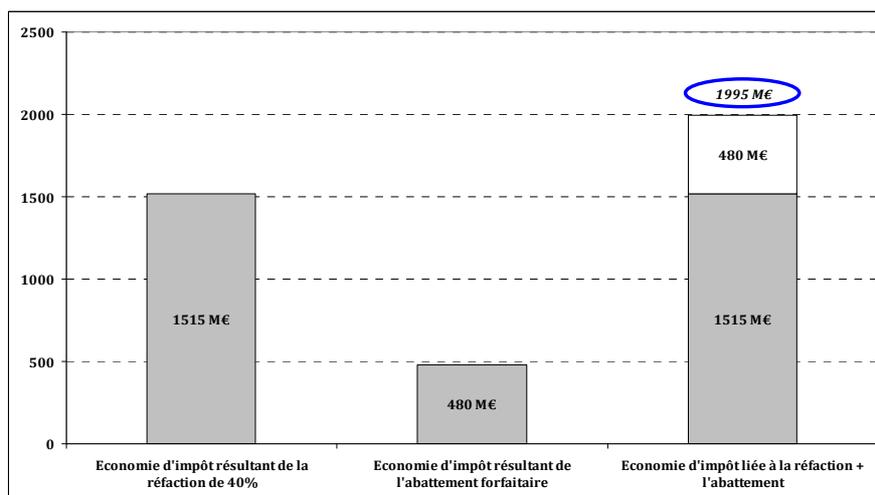
La direction de la législation fiscale estime à 5 349 852 millions le nombre de foyers fiscaux ayant payé moins d'impôt du fait de cet abattement, dont 5 026 902 n'ont eu à payer aucun impôt au titre de leurs dividendes.

Les effets cumulés de la réfaction de 40 % et de l'abattement forfaitaire représentent une économie par rapport au barème de 1,995 Md€ pour les contribuables percevant des dividendes.

²⁴¹ Les dividendes de sociétés étrangères étaient taxés de façon plus défavorable auparavant.

²⁴² Figurent au nombre de ces frais et charges déductibles les frais de garde des titres.

Graphique n°68 : Économie d'impôt par rapport au barème réalisée au titre des revenus 2008 par les ménages français grâce à la réfaction de 40 % et à l'abattement forfaitaire (en M€)



Source : DGFIP.

Une possibilité d'option entre l'imposition au barème progressif de l'IR et le PLF est effective depuis le 1er janvier 2008.

Depuis cette date, les épargnants recevant des dividendes peuvent, en lieu et place de l'imposition au barème (triplement atténuée par la réfaction, l'abattement forfaitaire et le crédit d'impôt), choisir d'être imposés à un PLF dont le taux a été fixé à 19 %²⁴³.

Dans ce cas, ouvert par la loi de finances pour 2008, le prélèvement s'effectue à la source, auprès de l'établissement payeur. Cette option, irrévocable, peut être partielle ou totale. Les revenus distribués à raison desquels le contribuable n'a pas exercé l'option pour le PLF sont imposables à l'impôt sur le revenu au barème progressif.

L'option pour le PLF a pour effet de libérer d'IR les revenus distribués auxquels le prélèvement s'applique. Ces revenus n'entrent donc pas en compte pour la détermination du revenu global du contribuable, même s'ils doivent être mentionnés sur la déclaration d'ensemble des revenus souscrite par le contribuable. En revanche, en cas d'option pour

²⁴³ Auparavant, l'option pour le prélèvement forfaitaire libératoire n'était ouverte que pour les produits de placement à revenus fixes (intérêts des obligations) sans être ouverte aux placements à revenus variables.

le PFL, l'épargnant ne bénéficie plus ni de la réfaction, ni de l'abattement forfaitaire ni du crédit d'impôt, tant pour les revenus qu'il a souhaité voir soumis au PFL que pour ses autres revenus distribués qu'il laisse soumis au barème progressif²⁴⁴.

En 2009, 47 898 foyers fiscaux ont opté pour le PLF sur les dividendes et y ont soumis un montant de dividendes perçus de 5,4 Md€. Le gain fiscal dont ils ont bénéficié à ce titre s'est élevé à 77 M€.

Un examen détaillé montre que, parmi ces déclarants, une fraction très significative d'entre eux n'avait pas d'intérêt financier évident à opter pour le PLF. Il se peut cependant que ces contribuables aient opté pour le PLF en raison de sa simplicité administrative.

²⁴⁴ Exception faite des dividendes perçus dans le cadre d'un PEA.

Tableau n° 28 : Ventilation de l'économie d'impôt réalisée par les épargnants grâce au prélèvement forfaitaire libérateur sur les dividendes

Tranche de revenu fiscal de référence	Nombre de foyers ayant opté pour le PFL	Économie fiscale réalisée
<15 237 €	4 794	-0,7 M€
entre 15 238 € et 27 581 €	4 807	-1,49 M€
entre 27 582 € et 47 112 €	4 870	-1,27 M€
entre 47 113 € et 73 584 €	4 732	-5,62 M€
entre 73 585 € et 112 726 €	4 782	-5,38 M€
entre 112 727 € et 176 577 €	4 769	-5,73 M€
entre 176 578 € et 247 573 €	4 797	-7,05 M€
entre 247 574 € et 344 954 €	4 803	5,39 M€
entre 344 955 et 539 756 €	4 779	17,36 M€
> 539 756 €	4 766	81,59 M€
Total	47 898	77,09 M€

Source : DGFIP.

Certains contribuables ont opté à tort pour le PFL alors qu'ils perdaient le bénéfice de la réfaction de 40 %, de l'abattement forfaitaire et du crédit d'impôt ; d'autres contribuables, plus aisés, ont opté à tort pour le PFL puisqu'ils perdaient dès lors le bénéfice du régime des dividendes défini pour le fonctionnement du « bouclier fiscal ».

Les revenus de capitaux à produits fixes sont soit exonérés soit soumis au PLF

Une part importante des revenus de capitaux à produits fixes est, premièrement, exonérée. Sont notamment concernés les produits de l'épargne sur livret. Bénéficient d'une exonération totale de prélèvements fiscaux (et sociaux) le livret A, le livret Bleu, le livret Jeune, le livret de développement durable (LDD) et le livret d'épargne populaire (LEP). L'encours de ces livrets s'est établi pour 2009 à 322 Md€, tandis que leur rendement peut être estimé à 6,6 Md€.

Tableau n° 29 : Base taxable théorique résultant des comptes sur livrets

Produit	Encours moyen 2009 (en Md€)	Taux moyen de rémunération observé en 2009	Base taxable théorique (en Md€)
Livret A	160,5	1,92 %	3,1
Livret Bleu	23,5	1,92 %	0,5
Livret Jeune	7,3	3,17 %	0,2
LDD	70,5	1,92 %	,3
LEP	59,8	2,48 %	1,5
Total	321,7		6,6

Source : Banque de France.

Les produits d'épargne-logement représentent pour leur part un revenu estimé en 2009 à 6,3 Md€, également exonéré de la base des revenus de capitaux mobiliers.

Les autres revenus de capitaux mobiliers à produits fixes sont en revanche imposables mais soumis de plein droit au PLF de l'IR.

Les plus-values mobilières

L'abattement général pour durée de détention, créé en 2005, ne concerne que l'IR et ne produira ses premiers effets qu'à partir de 2013.

L'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2005 a créé un abattement pour durée de détention des titres, à l'instar du régime fiscal dont bénéficient les plus-values immobilières²⁴⁵. Cet abattement est égal à un tiers du montant de plus-value réalisée par année de détention des titres ou droits cédés et est applicable dès la fin de la sixième année. Lorsque les titres ou droits cédés ont été détenus plus de 6 ans révolus et moins de 7 ans, l'abattement est donc égal à un tiers du montant du gain net, deux tiers du montant du gain net lorsque les titres ou droits cédés ont été détenus depuis plus de 7 ans révolus à moins de 8 ans et 100 % du montant du gain net au-delà de 8 ans de détention révolus. En cas de cession des titres ou droits avant la fin de la 6^{ème} année de détention, aucun abattement n'est applicable. Par ailleurs, la durée de détention est décomptée à partir du 1^{er} janvier de l'année d'acquisition ou de souscription des titres et droits et à partir du 1^{er} janvier 2006 pour les titres détenus avant cette date.

Tableau n° 30 : Régime fiscal des plus-values réalisées sur des titres détenus depuis plus de 6 ans révolus

	Durée de détention comprise entre 6 ans révolus et 7 ans	Durée de détention comprise entre 7 ans révolus et 8 ans	Durée de détention supérieure à 8 ans révolus
Assiette de prélèvements à l'impôt sur le revenu	2/3 du montant des plus-values réalisées sur ces titres	1/3 du montant des plus-values réalisées sur ces titres	0

Source : CPO.

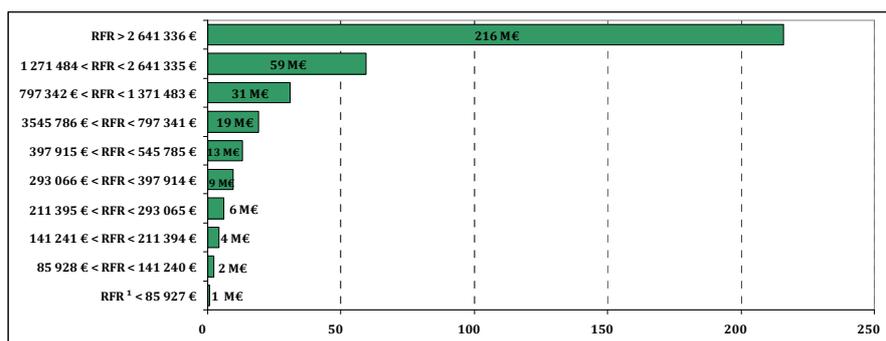
En conséquence, les épargnants ne pourront effectivement se voir appliquer cet abattement dans le calcul de leur imposition qu'à compter de leur imposition sur le revenu 2012 qui sera réalisée en 2013. D'après la Banque de France, la durée de détention moyenne apparente des actions françaises par les ménages était de 4,6 années en 2004.

²⁴⁵ La réforme des plus-values immobilières, introduite par l'article 10 de la loi de finances initiale pour 2004, prévoyait une dégressivité de la taxation de 10 % par année de détention au-delà de cinq ans.

Si la mesure générale ne produira ses effets qu'à compter de 2013, une exception a été prévue s'agissant des titres ou droits de dirigeants de PME partant à la retraite. La LFR 2005 a en effet précisé que l'abattement pour durée de détention était applicable dès l'imposition des revenus de l'année 2006, pour les cessions de titres détenus depuis plus de 6 ans par les dirigeants de PME en vue de leur départ à la retraite. Cette exception est constitutive d'une dépense fiscale classée comme telle dans les *Voies et moyens*.

La mesure représente un coût important en 2009 au titre des revenus 2008 : 361 M€, dont le bénéfice est réparti entre 2 219 contribuables, dont 90 % ont un revenu fiscal de référence supérieur à 85 927 € et dont 50 % ont un revenu fiscal de référence dépassant 397 915 €.

Graphique n°69 : Répartition des bénéficiaires de l'application rétroactive de l'abattement pour durée de détention



Source : DGFIP

L'imputation des moins-values réalisées a été étendue dans la durée

L'article 150-0 D du code général des impôts prévoit que les moins-values subies au cours d'une année où le seuil d'imposition est atteint sont imputables sur les plus-values de même nature réalisées au cours de la même année ou des dix années suivantes. Jusqu'en 2002, l'imputation pouvait s'opérer sur les cinq années suivantes.

La même règle d'imputation des moins-values nettes réalisées au cours des dix années suivantes s'applique également pour la détermination de l'assiette des prélèvements sociaux. Mais le seuil de cession a été supprimé dès 2010 s'agissant des prélèvements sociaux et seulement à compter de 2011 s'agissant de l'IR, ce qui a nécessité de prendre des dispositions particulières pour tenter de neutraliser les effets

de cette discordance. C'est l'objet du 1° du B du VII de l'article 8 de la loi de finances pour 2011.

L'application d'un taux forfaitaire de prélèvement au titre de l'IR remonte à 1978, mais a été unifié en 2001

Jusqu'en 2008, les gains provenant de cessions imposables de valeurs mobilières, droits sociaux et titres assimilés, étaient soumis, après application de la règle de seuil²⁴⁶, de l'abattement pour durée de détention et imputation des moins-values de cession, au taux forfaitaire d'imposition sur le revenu de 16 %. Fixé à ce taux pour les cessions réalisées avant le 1er janvier 2008, ce taux a été porté à 18 % en 2008, puis à 19 % en 2009.

S'agissant de l'IR pour 2008, l'existence de ce taux forfaitaire d'imposition à 18 % a représenté, pour les épargnants déclarant des plus-values, une économie d'impôt de 1,713 Md€ par rapport à l'imposition au barème.

A compter des cessions réalisées en 2010 pour les prélèvements sociaux, 2011 pour l'IR, les plus-values sont taxées quel que soit le montant des cessions.

Les plus-values immobilières réalisées par les particuliers obéissent à un régime différent selon qu'il s'agit ou non de la résidence principale

Les plus-values réalisées par les particuliers sur leur résidence principale sont exonérées d'IR, quelle que soit la nature du logement. Aucune durée d'occupation minimale n'est exigée depuis 2004. Auparavant, sauf événements familiaux ou professionnels, une durée minimale de 5 ans était requise. Cette exonération profite également aux dépendances du logement (chambres de services, garages, terrains...), si elles sont cédées en même temps que lui.

Les autres plus-values immobilières sont, au titre de l'IR, soumises au taux proportionnel de 19 % en 2011, étant précisé que la plus value taxable est calculée après abattement de 10 % par an au-delà de cinq ans. Cette plus value est donc totalement exonérée au bout de quinze ans²⁴⁷.

Au total, la fiscalité relative aux revenus et aux plus-values générées par le patrimoine des ménages est devenue particulièrement avantageuse.

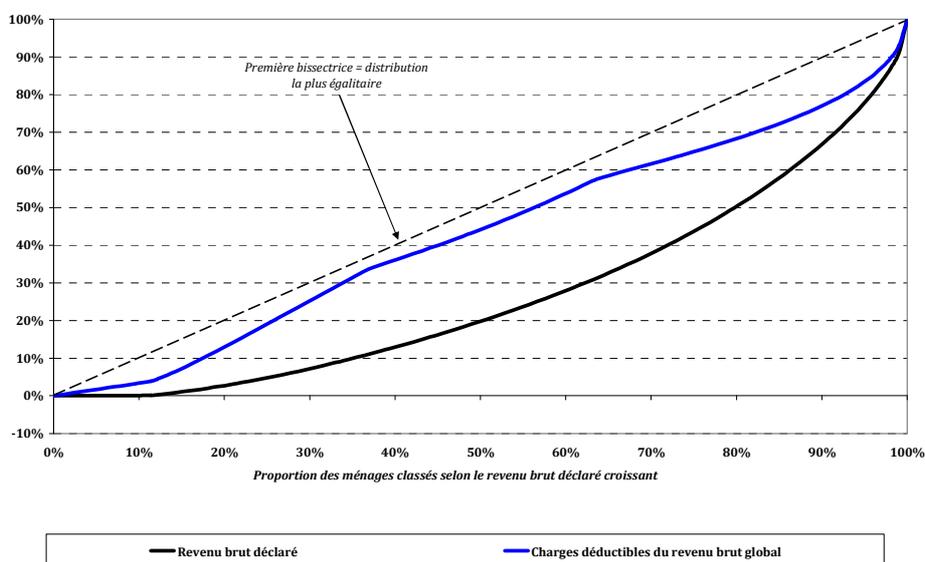
²⁴⁶ Aucun impôt n'est dû si les cessions sont d'un montant total inférieur à 25 830 € en 2010.

²⁴⁷ Auparavant, l'exonération était acquise au bout de 22 ans, à raison de 5% par an après deux ans et la taxation était liquidée au barème progressif avec un quotient.

3 - La déduction des charges du revenu brut global permettant de déterminer le revenu net global

L'étape de déduction des charges du revenu brut global exerce un effet négatif sur la réduction des inégalités de revenus, ce qui procède de leur faible montant agrégé et de la déformation de la courbe dans le haut de la distribution des revenus.

Graphique n°70 : Concentration comparée du revenu brut déclaré et du bénéfice des déductions de charges du revenu brut global



Source : Direction générale des finances publiques.

Les pensions alimentaires versées à des personnes non comptées à la charge du contribuable pour la détermination du nombre de parts peuvent être déduites du revenu brut global. Sont concernées les pensions alimentaires versées aux ascendants ou descendants dans le cadre d'une obligation alimentaire, dans la limite de 5 753 € par bénéficiaire majeur et par an ; les pensions alimentaires versées en vertu d'une décision de justice (pensions au profit des enfants, des époux ou ex-époux) qui sont alors majorées de 25 %.

Depuis l'imposition des revenus de l'année 2004, sont également déductibles du revenu brut global les cotisations ou primes versées, par chaque membre d'un foyer fiscal au plan d'épargne retraite populaire (PERP), au plan d'épargne retraite entreprise (PERE), au régime

PREFON, au complément de retraite mutualiste, au complément de retraite des particuliers.

Le plafond général de déduction s'établit, pour chaque membre du foyer fiscal à la différence constatée, au titre de l'année précédente, entre une fraction égale à 10 % des revenus professionnels retenus dans la limite de huit fois le montant annuel du plafond de sécurité sociale et le montant des cotisations ou primes correspondant à l'épargne retraite constituée dans le cadre professionnel. Ainsi, les cotisations versées étaient déductibles en 2009 avec une limite minimum de 3 328 € et un maximum de 26 621 €.

Les dépenses de grosse réparation effectuées par les nuspropriétaires peuvent, sur option du contribuable, constituer une charge déductible du revenu global dans la limite annuelle de 25 000 €. Cette déduction concerne les immeubles dont le démembrement de propriété résulte d'une succession ou d'une donation effectuée sans charge ni condition entre parents jusqu'au quatrième degré. Cette disposition est applicable quelle que soit leur affectation : l'immeuble peut être occupé par le nu-propriétaire ou par l'usufruitier, donné en jouissance gratuite à un tiers ou donné en location par l'usufruitier. La fraction des dépenses qui excède la limite de 25 000 € est déductible du revenu des dix années suivantes dans la même limite annuelle de 25 000 €.

Les charges relatives aux monuments historiques sont également déductibles. Il s'agit des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques, des immeubles faisant partie du patrimoine national en raison de leur caractère historique ou artistique. Quatre régimes différents coexistent. La description de ces dispositifs figure en *Annexe n° 12*.

À ces charges déductibles s'ajoutent des déductions présentant un statut particulier : les déficits globaux des années antérieures, qui peuvent être reportés sur le revenu global des six années suivantes. Au-delà, le déficit qui n'a pas été imputé est définitivement perdu. Derrière ce principe général, existent plusieurs régimes particuliers selon les catégories de revenus. Par exemple, pour les déficits fonciers, la limite de report est de 10 700 €, la partie du déficit qui excède ce montant étant imputable sur les revenus fonciers des dix années suivantes. Pour les déficits agricoles, l'imputation n'est admise que lorsque le total des revenus nets des autres catégories de revenus réalisés par l'ensemble des membres du foyer ne dépasse pas 104 655 €.

L'impact de cette possibilité d'imputer les déficits globaux justifierait un examen approfondi. Bien que constituant en partie des

charges calculées, ils ne peuvent, en tout état de cause être assimilés dans leurs mécanismes et leurs finalités aux autres charges déductibles.

4 - Le quotient familial et conjugal

Les mécanismes du quotient familial et du quotient conjugal et leurs effets redistributifs horizontaux et verticaux ont été détaillés et analysés dans le chapitre 3 de la Partie II.

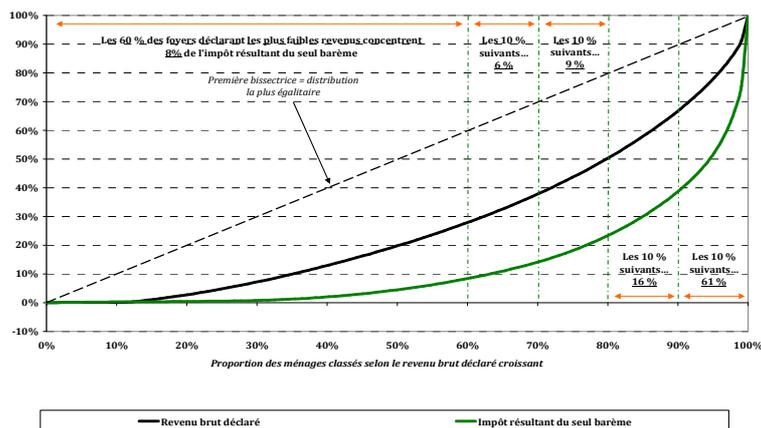
5 - Le barème par tranche exerce toujours un important effet redistributif

a) Le barème assure l'essentiel de l'impact redistributif de l'IR

L'impôt issu du seul barème est beaucoup plus concentré que le revenu brut déclaré puisque :

- les foyers appartenant aux six premiers déciles de revenu brut déclaré concentrent 8 % seulement de l'impôt issu du seul barème ;
- les foyers du 7^{ème} décile concentrent 6 % de l'impôt issu de seul barème ;
- les foyers du 8^{ème} décile 9 % ;
- ceux du 9^{ème} décile 16 % ;
- enfin, les foyers du décile présentant les revenus bruts déclarés les plus élevés concentrent 64 % de l'impôt issu du seul barème.

Graphique n°71 : Concentration comparée du revenu brut déclaré et de l'impôt résultant du seul barème



Source : Données DGFIP.

b) Le barème de l'impôt sur le revenu a été fortement réduit au cours de la dernière décennie

L'évolution du barème dépend du nombre de tranches, de leur taux de réévaluation et du taux marginal d'imposition par tranche. L'allègement et la simplification du barème intervenus au cours des années 1990 ont été poursuivis au cours des années 2000. Depuis vingt ans, le nombre de tranches a ainsi été sensiblement réduit, d'abord de 13 tranches à 7 tranches à compter des revenus 1993, puis de 7 tranches à 5 tranches depuis les revenus 2006. Parallèlement, plusieurs baisses de taux sont intervenues :

- un plan de baisse des taux du barème de l'IR de 2000 et 2001 a ainsi été adopté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2001 : les taux des quatre premières tranches ont été baissé de deux points, mesure qui s'est ajoutée à la baisse d'un point des deux premières tranches appliquées pour l'imposition des revenus 1999 et les deux taux les plus élevés (48 et 54 %) ont été baissés en deux ans de 1,25 point ;
- une réduction de 6 % de l'IR a été accordée au titre des revenus 2001(LFR 2002) ;
- tous les taux du barème ont été baissés de 3 % par la loi de finances pour 2003 ;

- la réforme du barème par la loi de finances pour 2006 a enfin réduit à quatre le nombre de tranches, les taux étant par ailleurs ramenés à 0, 5,5 %, 14 %, 30 % et 40 % ;
- dans le cadre de la réforme des retraites, la loi de finances pour 2011 a relevé d'un point à 41 % le taux de la tranche marginale supérieure d'imposition ;
- La réforme du barème intervenue en 2006 a essentiellement profité aux contribuables à hauts revenus.

Cette réforme a été plus poussée que les précédentes. La loi de finances initiale pour 2007 a simplifié le barème de l'IR. Applicable à partir de l'impôt payé en 2007 sur les revenus 2006, cette réforme a engendré un écrasement du barème effectif d'imposition. Au lieu des six tranches, le barème a en effet été ramené à quatre tranches d'imposition (avec une première tranche à zéro). L'abattement de 20 % qui était appliqué sur la plupart des revenus a été supprimé et intégré au barème. Les seuils définissant les tranches ont donc été recalculés afin d'être comparables non plus au revenu abattu mais au revenu non abattu de 20 %. Ce nouveau barème n'a pas modifié les deux premiers seuils d'imposition et n'a modifié qu'à la marge le taux de la première tranche. Les quatre premières tranches de l'ancien système ont été réduites à deux, et les taux marginaux d'imposition du nouveau barème varient suivant la zone de revenu considéré, en-dessous ou au-dessus de l'ancien barème. Surtout, la dernière tranche commence plus haut dans l'échelle des revenus. Les travaux de l'INSEE²⁴⁸ ont mis en évidence que le gain de la réforme avait été maximum pour les foyers dont les revenus se situaient au niveau des troisième et quatrième tranches du nouveau barème.

Ventilés par décile, les taux marginaux moyens²⁴⁹ d'imposition se sont fortement resserrés pour les 5^{ème}, 6^{ème} et 7^{ème} déciles. Le taux marginal moyen d'imposition, étalonné de 10,3 à 15,2 % en 2005, s'établit désormais autour de 7,6 %. Les trois derniers déciles de revenus ont pour leur part vu leurs taux marginaux moyens d'imposition ramenés de 16,8, 20,2 et 29,1 % à 12,5, 14,4 et 22,2 %. Il convient de relever que l'écart entre le taux marginal moyen du dernier décile et celui du 7^{ème} décile s'est accru, passant de 10 à 13 points. Surtout, le taux marginal moyen du 7^{ème} décile a été divisé par deux tandis que celui du dernier décile était réduit d'un quart. Ainsi s'explique que l'impôt net soit aujourd'hui plus concentré malgré l'abaissement des taux marginaux supérieurs d'imposition.

²⁴⁸ Elise Amar, Vincent Bonnefoy, François Marical et Benoît Mirouse, *La redistribution en 2007 et la réforme de l'impôt sur le revenu et la prime pour l'emploi*, INSEE Références, 2007.

²⁴⁹ Il s'agit d'une moyenne non pondérée.

Tableau n° 31 : Évolution des tranches et taux légaux d'imposition entre 2001 et 2006

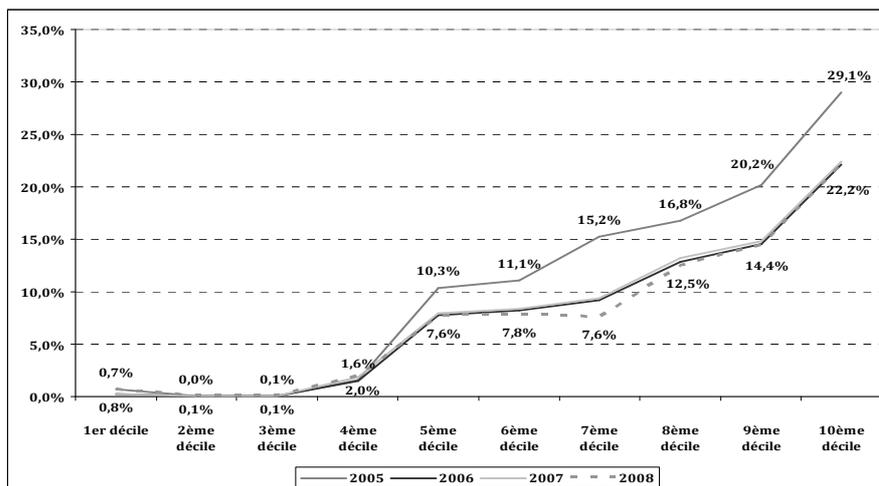
2000		2001		2002		2003		2004		2005	
Limites inférieures	Taux										
4 055 €	8,25%	4 121 €	7,50%	4 191 €	7,05%	4 262 €	6,83%	4 334 €	6,83%	4 412 €	6,83%
7 976 €	21,75%	8 104 €	21,00%	8 242 €	19,74%	8 382 €	19,14%	8 524 €	19,14%	8 678 €	19,14%
14 039 €	31,75%	14 264 €	31,00%	14 506 €	29,14%	14 753 €	28,26%	15 004 €	28,26%	15 225 €	28,26%
22 732 €	41,75%	23 096 €	41,00%	23 489 €	38,54%	23 888 €	37,38%	24 294 €	37,38%	24 731 €	37,38%
36 987 €	47,25%	37 579 €	46,75%	38 218 €	43,94%	38 868 €	42,62%	39 529 €	42,62%	40 241 €	42,62%
45 612 €	53,25%	46 343 €	52,75%	47 131 €	49,58%	47 932 €	48,09%	48 747 €	48,09%	49 624 €	48,09%

Tableau n° 32: Évolution des tranches et taux légaux d'imposition entre 2007 et 2010

2006		2007		2008		2009	
Limites inférieures	Taux						
5 615 €	5,50%	5 688 €	5,50%	5 853 €	5,50%	5 876 €	5,50%
11 198 €	14%	11 345 €	14%	11 674 €	14%	11 721 €	14%
24 872 €	30%	25 196 €	30%	25 927 €	30%	26 031 €	30%
66 679 €	40%	67 546 €	40%	69 505 €	40%	69 783 €	40%

Source : Lois de finances 2007 à 2010.

**Graphique n°72 : Taux marginaux d'imposition moyens à l'IR
(2005-2008)**



Source : CPO, données DGFIP

Même en tenant compte du fait que ces revenus sont également imposables au titre de la CSG, le taux marginal qui s'applique au sommet de la distribution apparaît inférieur à ce que suggèrent généralement les analyses concernant la fiscalité optimale (Cf. Annexe n° 2).

6 - Les réductions d'impôt exercent un effet globalement régressif

Les réductions d'impôt suivent un profil sensiblement identique à celui de l'impôt issu du barème (quotient familial inclus) :

- les foyers appartenant aux six premiers déciles de revenus bruts déclarés concentrent seulement 6 % des crédits d'impôt ;
- les foyers du 7^{ème} décile en concentrent 6 % ;
- ceux du 8^{ème} décile 9 % ;
- ceux du 9^{ème} décile 17 % ;
- enfin les foyers appartenant au décile déclarant les revenus bruts les plus élevés concentrent à eux seuls 62 % des crédits d'impôts.

Les réductions d'impôt constituent une fonction linéaire de l'impôt issu du barème.

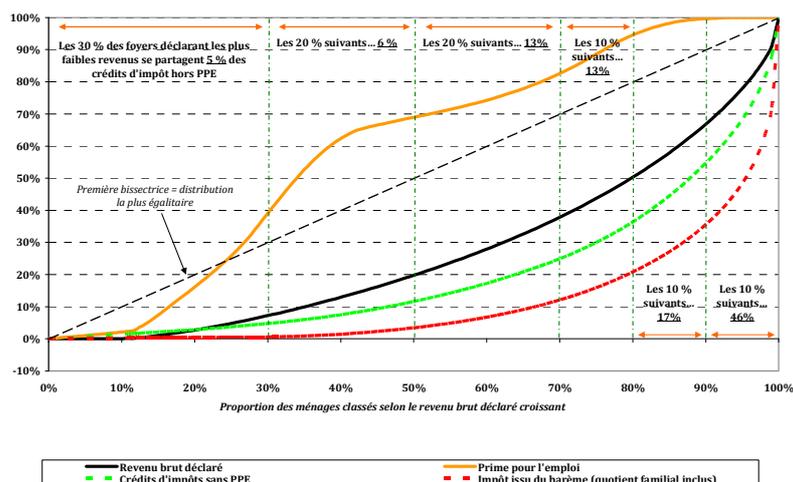
7 - Exceptée la PPE, les crédits d'impôts diminuent la progressivité de l'IR

Les crédits d'impôts sont beaucoup moins concentrés que le revenu brut déclaré, ce qui résulte de la prime pour l'emploi. On observe ainsi que :

- les foyers appartenant aux trois premiers déciles de revenus bruts déclarés concentrent 15 % des crédits d'impôt ;
- ceux des 4^{ème} et 5^{ème} déciles concentrent 13 % des crédits d'impôt ;
- ceux des 6^{ème} et 7^{ème} déciles concentrent également 13 % des crédits d'impôt ;
- ceux du 8^{ème} décile concentrent 11 % des crédits d'impôt ;
- ceux du 9^{ème} décile 16 % ;
- enfin, les foyers appartenant au décile de revenu le plus élevé dans l'échelle des revenus bruts déclarés concentrent 32 % des crédits d'impôt.

Si l'on décompose les crédits d'impôts en isolant l'effet de la PPE, les crédits d'impôts (hors PPE) ont alors un impact régressif par rapport au revenu. La concentration des crédits d'impôts hors PPE passe alors à 63 % pour les 20 % de foyers qui se situent dans le haut de la distribution des revenus, contre 48 % lorsque l'on inclut la PPE.

Graphique n°73 : Concentration comparée du revenu brut déclaré, de l'impôt issu du barème (quotient familial inclus) et des crédits d'impôt



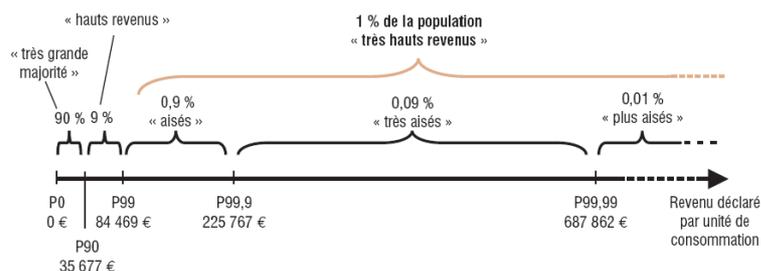
Source : CPO, données DGFIP.

III - L'imposition des plus hauts revenus

Dans plusieurs publications récentes²⁵⁰ consacrées aux « très hauts revenus », c'est-à-dire aux revenus du dernier centile (1 %) de ceux disposant des revenus les plus élevés, l'INSEE distingue :

- les « hauts revenus » qui représentent les 10 % des ménages classés dans le haut de l'échelle des niveaux de vie ;
- les « aisés » qui représentent les 1 % les plus favorisés ;
- les « très aisés », qui appartiennent aux 0,1 % les plus favorisés ;
- les « plus aisés », qui appartiennent aux 0,01 % les plus favorisés.

Graphique n°74 : Découpage de la population des très hauts revenus réalisée par l'INSEE



Source : INSEE, dossier sur les très hauts revenus.

Cette étude met en évidence que :

- au sein même des très hauts revenus, les revenus sont fortement concentrés sur quelques personnes, ce qui s'illustre par le fait que l'indice de Gini des hauts revenus (0,13) soit plus deux fois inférieur à celui des plus aisés (0,28) ;
- les 10 % les plus riches reçoivent les deux tiers des revenus du patrimoine et quatre cinquième des revenus exceptionnels ;
- les revenus d'activité occupent une part décroissante des revenus totaux au fur et à mesure que l'on monte dans la hiérarchie des revenus déclarés, si bien que la moitié des revenus des plus aisés sont des revenus du capital ;

²⁵⁰ J. Solard « Les très hauts revenus : des différences de plus en plus marquées entre 2004 et 2007 », *INSEE Références* Les revenus et le patrimoine des ménages, 2010. Plus récemment : *INSEE Références*, « les revenus et le patrimoine des ménages », avril 2011.

- le taux d'imposition des revenus des personnes à très hauts revenus serait de 20 % ;
- pour les personnes très aisées et les personnes les plus aisées, le poids de l'impôt sur le revenu serait de l'ordre de 25 % ;
- ce dernier résultat serait très dispersé puisque un quart des plus aisés aurait un taux d'imposition des revenus déclarés inférieur à 15 % et plus d'un autre quart un taux d'imposition supérieur à 35 %.

A - Plus les revenus augmentent, plus s'accroissent les parts des revenus non salariaux et des revenus taxés à taux forfaitaires ou proportionnels

L'examen de la structure des revenus des foyers aisés en 2008 permet de mettre en évidence que :

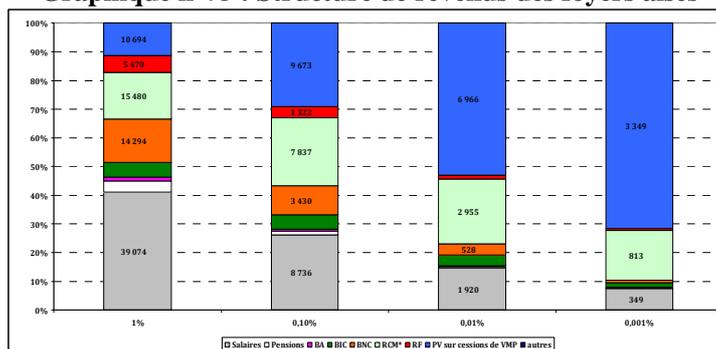
- les 1 % de foyers aisés, c'est-à-dire le dernier centile (363 903 foyers), ont déclaré 94,9 Md€ de revenus, constitués à 41 % de traitements et salaires, à 4 % de pensions, à 16 % de revenus de capitaux mobiliers et à 11 % de plus-values de cession ;
- les 0,10 % de foyers très aisés (36 390 foyers) ont déclaré 33,3 Md€ de revenus, constitués à 26 % de traitements et salaires, à 1 % de pensions, à 24 % de revenus de capitaux mobiliers et à 29 % de plus-values de cession ;
- les 0,01 % de foyers les plus aisés (3 639 foyers) ont déclaré 13,1 Md€ de revenus, constitués à 15 % de traitements et salaires, à 22 % de revenus de capitaux mobiliers et à 53 % de plus-values de cession ;
- enfin les 0,001 % de foyers au sommet de la hiérarchie des revenus (364 foyers) ont déclaré 4,7 Md€ de revenus, constitués à 7 % de traitements et salaires, à 17 % de revenus de capitaux mobiliers et à 72 % de plus-values de cession.

La part de dividendes et plus-values, taxés à taux forfaitaire ou proportionnel, s'établit donc à :

- 28 % des revenus bruts déclarés pour les 1 % des foyers aisés ;
- 53 % des revenus bruts déclarés pour les 0,1 % des foyers très aisés ;
- 75 % des revenus bruts déclarés pour les 0,01 % des foyers les plus aisés ;

- 89 % des revenus bruts déclarés pour les 0,001 % des foyers au sommet de la hiérarchie des revenus.

Graphique n°75 : Structure de revenus des foyers aisés



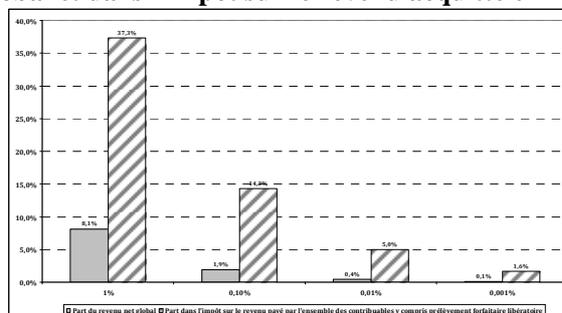
Source : CPO, données DGFIP.

B - La contribution des plus hauts revenus à l'impôt sur le revenu reflète la très forte concentration des revenus et de l'impôt

La concentration de l'IR s'illustre par le fait que :

- les 1 % des foyers aisés concentrent 8,1 % du revenu brut déclaré mais 37,3 % de l'impôt (16,7 Md€) ;
- les 0,1 % des foyers très aisés concentrent 1,9 % des revenus et 14,3 % de l'impôt (6,4 Md€) ;
- les 0,01 % des foyers les plus aisés concentrent 0,4 % des revenus et 5,0 % de l'impôt (2,2 Md€) ;
- les 0,001 % des foyers au sommet de la hiérarchie des revenus concentrent 0,1 % des revenus et 1,6 % de l'impôt (715 M€).

Graphique n°76 : Part dans hauts revenus dans le revenu net global et dans l'impôt sur le revenu acquitté en 2008



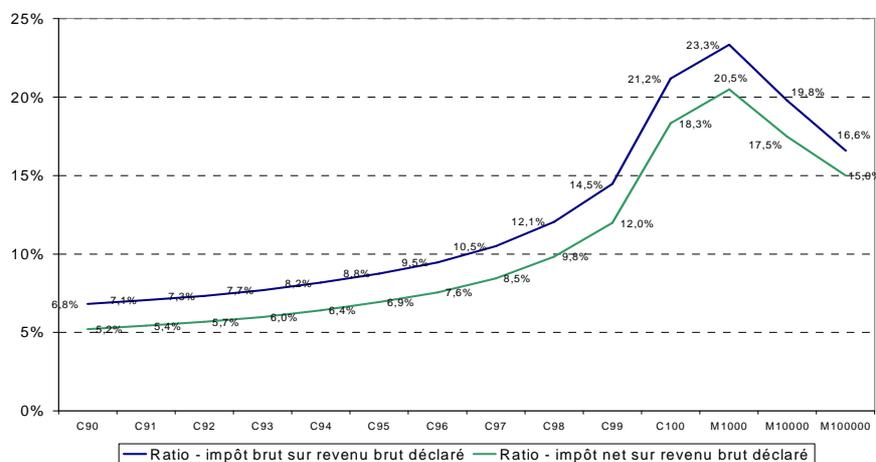
Source : Données DGFIP.

L'examen, pour le dernier centile de revenu brut déclaré, du ratio entre l'impôt brut (ou net) et le revenu brut déclaré, donc le taux moyen d'imposition du revenu brut déclaré, confirme la progressivité de l'IR au moins jusqu'au dernier centile. Ce taux moyen progresse très fortement de 5,2 % pour les foyers appartenant au 90^{ème} centile à 18,4 % pour les foyers du dernier centile.

Pendant, l'impact des réductions et crédits d'impôts s'accroît très sensiblement avec le revenu. Alors que le taux moyen d'imposition du revenu brut est atténué de 1,6 point pour les foyers du 90^{ème} centile, il l'est de 2,8 points pour le dernier centile. Les réductions et crédits d'impôts exercent, pour les foyers du dernier centile, un effet de levier dans l'atténuation de l'impôt à payer 75 % plus important que pour les foyers du 90^{ème} centile.

Néanmoins, concernant les ménages appartenant au dernier centile, cet effet plafonne puisque l'écart entre le taux d'imposition brut et le taux net atteint alors un maximum et tend à diminuer légèrement ensuite comme le montre le graphique ci-après.

Graphique n°77 : Taux moyen de prélèvement sur le revenu brut fiscal déclaré par centile de revenu (dernier décile)



Source : CPO, données sur les revenus 2009 DGFIP, 6^{ème} émission.

Note : l'échelle est non linéaire s'agissant du 100^{ème} et dernier centile.

Lecture du graphique : les ménages du dernier décile ayant été classés, en abscisses, par centile de revenu croissants, la courbe en bleu représente le taux de prélèvement sur le revenu brut déclaré avant réductions et crédits d'impôt. La courbe en vert représente le taux de prélèvement sur le revenu brut déclaré après réductions et crédits d'impôt.

Ce graphique indique en outre que l'IR n'est plus progressif au sommet de la distribution puisque le taux net d'imposition décroît après le dernier millime de la distribution. Cette baisse est sensible puisque le taux net d'imposition ne dépasse pas 15 % en 2009 en ce qui concerne les foyers appartenant au dernier cent millième de la distribution.

Tableau n° 33 : Taux moyen de prélèvement sur le revenu brut fiscal déclaré (dernier centile) –revenus 2009

Fractile de revenu brut déclaré	Nombre de foyers	Limite inférieure de revenu (en €)	Revenu brut déclaré (en Md€)	Impôt net (en Md€)	Taux moyen de prélèvement sur le revenu brut fiscal
1 %	352 335	130 336	85,385	15,660	18,3 %
0,1 %	35 233	360 309	26,697	5,471	20,5 %
0,01 %	3 523	1 221 879	9,124	1,94	17,5 %
0,001 %	352	4 229 586	2,990	0,448	15,0 %

Source : CPO, Données DGFIP, 6^{ème} émission²⁵¹

En moyenne, les ménages appartenant au dernier centile de la distribution des revenus bruts déclarés supportent un taux de prélèvement de 18,3 % au titre de l'IR.

Ceux appartenant au dernier 1/1000^{ème} de la distribution acquittent, au titre de l'IR, un prélèvement correspondant à 20,5 % de leurs revenus.

Mais à l'intérieur de ce dernier millime de la distribution, le taux de prélèvement n'est plus progressif. Il atteint un maximum, puis régresse notablement pour être ramené à 15 % au sommet de la distribution. Il est alors égal au taux applicable à un célibataire dont la totalité du revenu est composé de salaires et qui, au titre de 2009, a déclaré un revenu net annuel de 45 700 €.

C - L'imposition globale des plus aisés ne peut être mesurée

Les éléments qui précèdent ne traitent que de la situation des plus aisés vis-à-vis de l'IR.

Cependant, il serait utile de pouvoir disposer d'une vue plus globale de la taxation à laquelle ces derniers sont confrontés.

Or, l'appareil statistique fiscale ne permet pas de mesurer de façon intégrée l'imposition globale des revenus ou des patrimoines en isolant pour un même foyer l'IR, la TH, la taxe foncière, la CSG et les

²⁵¹ Les données fiscales concernant les revenus 2008 correspondent à la 6^{ème} et dernière émission. Ils sont définitifs. Ceux de 2009 correspondent également à la 6^{ème} émission.

prélèvements connexes, les droits de mutation et autres impositions ou taxes comme l'ISF.

C'est le cas s'agissant de tous les redevables mais cette information serait d'autant plus utile, s'agissant des contribuables les plus aisés, dans une situation de concurrence fiscale, que ces derniers sont le plus susceptibles de décider s'expatrier pour des raisons fiscales.

* *

*

L'IR a vu son poids se réduire presque continuellement depuis 30 ans, sous l'effet de baisses générales (réformes du barème) et de dépenses fiscales en nombre croissant : il n'a jamais dépassé 5,2 % du PIB, le taux le plus faible des pays de l'OCDE. Ses recettes stagnent depuis 20 ans et son poids a été réduit de moitié depuis ce point haut atteint en 1985-1987. Du fait de cette réduction, sa concentration est demeurée importante et s'est même renforcée au cours des dernières années. Sa progressivité a diminué. Elle est par définition inexistante parmi les foyers qui n'acquittent pas d'IR - environ la moitié d'entre eux en France - ce qui constitue une spécificité de notre pays. Elle s'est également réduite en raison de la diminution des taux marginaux d'imposition qui sont désormais inférieurs à ceux de nombre d'autres pays, y compris s'agissant du taux marginal supérieur. Le Conseil des impôts notait que l'IR français se caractérisait à l'échelle internationale par une pression fiscale faible, une progressivité moyenne et une concentration forte. Les évolutions l'ayant affecté depuis cette date n'ont fait qu'accentuer ces caractéristiques.

La création puis la montée en puissance de la CSG ont induit un élargissement de l'assiette et une augmentation des recettes en parts de PIB de l'ensemble des impôts portant sur le revenu. Presque tous les contribuables payent de la CSG, ce qui conduit à relativiser la spécificité française mentionnée plus haut. La CSG elle-même comporte une part de progressivité du fait de certains taux réduits, et surtout de certaines exonérations dont bénéficient par exemple retraités et chômeurs (en particulier quand elles s'accompagnent d'une condition de ressources), ainsi que du fait d'un taux plus élevé sur les revenus du capital. D'où une certaine progressivité tout au long de l'échelle des revenus, y compris dans le bas de celle-ci. Par ailleurs, l'introduction de la PPE et la généralisation du PLF sur les revenus financiers, au moins à titre d'option, se sont pour leur part inscrites dans des tendances constatées à l'échelle mondiale.

Toutefois, d'autres traits continuent à placer l'IR à part sur le plan international, même « augmenté » de la CSG. Le poids du seul IR est

trois à quatre fois inférieur à celui qu'il occupe dans les pays comparables.

Mais, même en y ajoutant la CSG, l'écart en part de PIB avec la moyenne des Etats européens les plus comparables (UE15) reste substantiel, de l'ordre de 2 à 3 points de PIB. Ensuite, l'imposition des revenus des personnes en France n'a pas une structure aussi simple que dans les Etats scandinaves, il s'en est même encore éloigné. L'IR et la CSG ne reposent pas sur les mêmes assiettes. Les règles de l'IR à cet égard finissent par devenir plus décisives que son barème. Qu'elles aient reçu ou non la qualification de dépense fiscale, qu'elles prennent la forme d'abattements, de crédits ou de réduction d'impôt, les dispositions permettant d'atténuer la charge fiscale sont désormais exceptionnellement nombreuses. Leur abondance et leur variété (selon le statut, l'âge, certains événements familiaux passés...) en font une originalité française. Leur développement est essentiellement le fait des réductions d'impôts, présentés comme ayant une vocation économique ou sociale (en faveur de l'investissement locatif, des économies d'énergie, du développement économique dans les DOM-TOM etc.).

L'IR est aujourd'hui marqué par une dualité de fait ayant pour effet de taxer de façon moindre les revenus des capitaux mobiliers, alors que les revenus salariaux et les revenus de remplacement ont longtemps été taxés à un niveau moindre. Parallèlement à cette évolution, prolifèrent des mécanismes dérogatoires, en nombre continuellement croissant, qui ont pour effet de réduire le produit de l'IR.

Enfin, au travers du quotient conjugal et familial, la France accorde à l'objectif d'équité horizontale une importance qu'il ne revêt dans aucune autre nation développée. A recettes budgétaires données, ce choix limite nécessairement l'ampleur de la redistribution verticale dont l'IR demeure l'instrument principal. Par ailleurs, les coefficients retenus ne reflètent pas l'effet de la composition des foyers sur leur niveau de vie tel qu'apprécié par les échelles d'équivalence. Contrairement aux autres pays, ils tendent à aller au-delà des objectifs traditionnellement associés au critère d'équité horizontale et limitent également de facto la capacité d'utilisation de l'IR à des fins de redistribution verticale.

L'IR demeure un impôt globalement progressif. Toutefois, son impact redistributif est aujourd'hui limité :

- d'une part, par l'existence de mécanismes de liquidation qui en limitent le produit : déductibilité de certains abattements (voire de charges), quotient familial, réductions d'impôt et crédits d'impôt (hors PPE) ;

- d'autre part, en raison de la structure des revenus des foyers aisés (1 % des contribuables), revenus qui se trouvent essentiellement imposés à des taux de prélèvement forfaitaires et non pas au barème.

En 1990, le Conseil des impôts indiquait dans son rapport consacré à cet impôt : « l'IR a vieilli. Sa physionomie actuelle est largement héritée de la réforme de 1959, mais a subi depuis lors de nombreuses altérations. Sa base s'est réduite, sa structure s'est progressivement compliquée, son barème a été affecté par l'application de mesures à vocation économique ou sociale.

(...) Sur les plans de la simplicité et de la cohérence, la comparaison entre l'impôt du début des années 60 et l'impôt d'aujourd'hui n'est guère à l'avantage du second. Et la dérive qu'a connue l'IR pendant ses trente années d'existence rappelle, à bien des égards, l'évolution de ses prédécesseurs »

Compte tenu de l'évolution de cet impôt depuis le constat dressé par le Conseil des impôts il y a vingt ans, de la stagnation des recettes qu'il procure aux Pouvoirs publics, de la perte d'efficacité redistributive qui en résulte, de ses défauts accentués, tant sur le plan de l'efficacité économique²⁵² que de l'équité, de sa complexité croissante, le Conseil des prélèvements obligatoires est d'avis qu'il ne s'agit plus désormais de procéder à des modifications visant à remédier, ici où là, à ces insuffisances, mais probablement de procéder à une réforme ambitieuse.

La première branche de l'alternative consisterait à refonder l'IR, comme à chaque fois que le poids des habitudes, des facilités, du souci de tenir compte de situations, ou de circonstances particulières a conduit, dès lors qu'elles ont perduré et se sont sédimentées, à davantage de complexité, d'archaïsmes, d'inefficacités et de disparités inéquitables. Ce fut fait en 1948, puis en 1959. L'analyse détaillée du schéma de liquidation de l'IR montre que demeurent présentes de nombreuses marges de manœuvre en ce sens.

L'autre branche de l'alternative consisterait à prendre acte du fait que plus d'un demi-siècle s'est écoulé et que réformer l'IR est désormais une opération si complexe qu'il convient, non d'attendre que son produit stagnant devienne négligeable par rapport à la richesse produite, mais de le faire disparaître, et de recréer un impôt à vocation progressive.

²⁵² Du fait, en particulier, de la discontinuité croissante des taux marginaux effectifs

Chapitre II

La taxation de l'utilisation du revenu : épargne ou consommation

I - La taxation des revenus du capital

A - La question de la « double taxation »

Il est parfois avancé que la taxation des revenus de l'épargne constituerait une double taxation et qu'elle serait, par suite contestable sur le plan de l'équité. En effet, deux individus qui disposent des mêmes revenus salariaux, mais qui ont des taux d'épargne différents, vont acquitter un impôt sur le revenu différent. Cette argumentation n'est pas fondée car ces deux individus n'ont pas les mêmes revenus totaux puisque celui qui a épargné davantage disposera, en sus de ses revenus salariaux, des revenus supplémentaires générés par son épargne. Il est donc conforme au principe d'égalité devant l'impôt qu'il supporte une imposition plus élevée.

L'argument serait différent s'il était ici question, non de la taxation des revenus de l'épargne, mais de l'épargne elle-même, c'est-à-dire de la fraction non consommée du revenu alors que ce dernier a fait l'objet d'une première taxation lorsqu'il a été généré²⁵³.

Dans ce cas, cette double taxation serait alors le pendant du fait que l'épargne en question ne supporte pas les taxes indirectes (accises, et surtout TVA) dont tout redevable s'acquitte lorsqu'il dépense son revenu

²⁵³ Taxation simultanée au titre de la CSG mais décalée dans le temps au titre de l'IR puisque sont taxés lors d'une année donnée les revenus de l'année antérieure.

plutôt que de l'épargner, lesquelles représentent, en moyenne, 12 % du revenu consommé des ménages appartenant aux six premiers déciles de niveau de vie net²⁵⁴. Il faut toutefois prendre en considération le fait qu'une fraction de l'épargne vient, en définitive, à être consommée et sera donc à son tour assujettie aux taxes indirectes, un des objets de l'épargne étant précisément de permettre de lisser dans le temps le niveau de consommation. C'est particulièrement le cas s'agissant des ménages qui disposent des revenus les plus faibles et qui constituent à cette fin une épargne de précaution, quand ils le peuvent, ou quand ils y sont contraints par les charges de remboursement de crédits à la consommation qu'ils ont contractés.

Mais l'essentiel de l'épargne est le fait des ménages disposant des revenus leur permettant d'épargner. Le taux d'épargne croît avec le revenu, ce qui confère d'ailleurs à la TVA (et plus encore aux accises) son caractère régressif. Le plus souvent, l'essentiel de l'épargne n'est pas dépensé à une période ultérieure du cycle de vie mais accumulé, transformé en actifs de diverses natures, et cédé ensuite, soit durant l'existence de l'épargnant, soit au terme de son existence. C'est donc à ce moment là qu'il y a une deuxième taxation, à condition que soient alors perçus des droits de mutation à titre gratuit²⁵⁵.

Mais il ne s'agit alors plus du même redevable, mais du, ou des bénéficiaires des donations, si elles sont acquises du vivant du donataire, et de ses héritiers si la transmission intervient après son décès. Il n'y a donc pas de double taxation d'un même individu.

B - La taxation des revenus de l'épargne

D'autres considérations peuvent expliquer pourquoi les revenus de l'épargne sont taxés selon les modalités différentes de celles applicables aux autres revenus.

La taxation de ces revenus affecte en théorie l'arbitrage des agents économiques entre la consommation et épargne²⁵⁶, mais les résultats

²⁵⁴ Ce pourcentage décroît ensuite sensiblement pour être réduit à 9% s'agissant des ménages appartenant au dernier décile (Cf. *Graphique n°23*).

²⁵⁵ C'est également le cas lorsque l'épargne est investie en actifs immobiliers en raison de l'existence des droits de mutation à titre onéreux (DTMO).

²⁵⁶ Comme toute taxation, deux effets de sens contraire jouent simultanément : un effet de substitution (la taxation diminue le rendement de l'épargne et rend la consommation relativement plus attrayante) et un effet revenu (on peut épargner davantage pour compenser la taxation).

empiriques²⁵⁷ sur le sujet suggèrent que la fiscalité aurait un faible effet sur le taux d'épargne²⁵⁸. Dans une économie ouverte sur le marché mondial où les capitaux circulent librement, comme c'est le cas de l'économie française, une taxation des revenus de l'épargne investie en actifs financiers est sans effet sur les taux d'intérêt, et donc sur les conditions de financement des entreprises, ou des ménages, qui investissent et cette taxation ne présente donc pas d'inconvénient de ce fait. C'est là l'un des avantages de la libre circulation des capitaux. L'efficacité économique, en tant que telle, ne commande pas de soumettre les revenus de l'épargne à un traitement différencié par rapport aux autres revenus²⁵⁹.

En revanche, un niveau de taxation plus élevé de la partie *financière* des actifs (c'est-à-dire de sa partie mobile) possédés par les ménages que dans d'autres pays faisant partie de la même zone de libre circulation, *a fortiori* dans une même zone monétaire qui supprime le risque d'une variation du change, peut conduire les détenteurs d'actifs financiers à confier la gestion de leurs actifs à des établissements financiers situés à l'étranger. Rien dans la réglementation n'interdit de le faire, mais le contribuable, s'il réside en France, est soumis aux dispositions de la loi française, et doit déclarer à l'administration fiscale l'existence de comptes à l'étranger et les revenus en résultant, de façon qu'ils soient également taxés. La difficulté est que depuis 1989, la liberté de circulation des capitaux au sein de l'Union Européenne ne s'est pas accompagnée de la définition de règles suffisamment extensives et contraignantes²⁶⁰ qui s'imposeraient à tous les établissements de la zone, et de telles obligations n'existent pas à l'égard d'établissements situés à l'extérieur de l'Union Européenne. La directive 2003/48/CE du Conseil de l'Union Européenne du 3 juin 2003 visait à remédier à cette situation où certains résidents d'Etats membres échappaient à toute taxation, alors même que les intérêts de ces placements constituaient des revenus imposables dans tous les Etats membres. Mais cette directive, fruit d'un compromis, se fonde sur le modèle dit de la « coexistence » entre deux systèmes : celui de l'application d'une retenue à la source et celui de la fourniture aux autres Etats membres d'information sur les revenus de

²⁵⁷ À ce sujet, les études sont résumées par Bernheim (2002), "Taxation and saving", in A. J. Auerbach & M. Feldstein (ed.), *Handbook of Public Economics*, édition 1, volume 3, chapter 18, pages 1173-1249 Elsevier.

²⁵⁸ Par ailleurs, une partie des revenus de l'épargne est constituée de rentes (au sens économique) que l'efficacité justifie de taxer complètement, sauf exceptions.

²⁵⁹ Bien que le sujet soit amplement débattu, la raison paraît résider dans le fait que les revenus du travail, comme les revenus du patrimoine, constituent des revenus d'une forme de capital, en l'espèce désignée sous le vocable de « capital humain ».

²⁶⁰ NDR : ce paragraphe évoquant la directive épargne doit être complété.

l'épargne de leurs résidents. De plus elle ne traite que du cas des seuls « intérêts » et ne s'applique que si le bénéficiaire effectif est une personne physique qui bénéficie du paiement d'intérêts pour son compte propre. Ses limites sont donc patentes et les résultats apparaissent limités²⁶¹. La Commission a adopté en novembre 2008 une proposition de modification de la directive épargne afin d'étendre le champ d'application de cette dernière mais une extension de la directive à tous les types de paiements n'a pas été retenue. Le 24 avril 2009, le Parlement européen a adopté une résolution sur ce projet tendant à la renforcer mais on peut douter que des règles permettant de limiter substantiellement et l'évasion fiscale soient effectivement mises en place, non seulement à l'intérieur de l'Union Européenne mais également dans les pays tiers les plus concernés.

Dès lors, augmenter le taux de taxation des revenus de l'épargne financière à un taux substantiellement plus élevé en France pourrait se traduire par une augmentation des flux d'expatriation de celle-ci, donc à une diminution d'assiette, voire, dans le cas extrême, à une perte de recettes en dépit d'un niveau de taxation plus élevé. Ce sont donc des considérations liées à des différences de niveaux de taxation et de fraudes potentielles qui expliquent que les revenus de l'épargne financière soient traités différemment, c'est-à-dire moins taxés que si ces revenus étaient intégrés au revenu imposable du redevable et étaient soumis au barème de l'IR, alors que ce dernier peut aujourd'hui opter pour un PLF si tel est son intérêt²⁶².

Ce *dualisme* n'est pas propre à la France. Sans que cette imposition duale ne devienne la règle, on note dans presque tous les pays une tendance certaine à s'écarter d'une imposition globale des revenus et à différencier la taxation des revenus, respectivement ceux issus du travail

²⁶¹ Le Luxembourg, l'Autriche, la Belgique ont choisis de percevoir une retenue à la source préservant ainsi leur secret bancaire. Il en va de même de la Suisse qui a conclu, non sans difficultés, un accord avec l'Union Européenne. Les trois premiers pays se sont engagés à reverser 75 % des recettes aux pays d'origine. La retenue à la source a été fixée à 15 % pour les trois premières années d'application de la directive, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2006, puis à 20 % pendant les trois années suivantes, puis à 35 % à compter du 1^{er} janvier 2011. La dérogation à l'échange d'informations était supposée ne pas perdurer au-delà d'une date limite, variable selon les cas. Selon le rapport d'information déposé par la Commission des finances de l'Assemblée nationale le 10 septembre 2009, les retenues à la source pour 2005 et 2006 se seraient élevées à 500 M€ seulement dont 67% en provenance de la Suisse (45% du total) et du Luxembourg (22 % du total). La France aurait bénéficié de 62,8 M€ en 2005 et 2006. Le rapport indique que les recettes versées apparaissent peu cohérentes avec le montant des avoirs éventuellement placés.

²⁶² Si cette option n'existait plus, le taux de la CSG sur ces revenus devrait alors être abaissé car ces revenus sont davantage taxés au titre de la CSG que les autres types de revenus (Cf. *Infra*, chapitre 4).

et ceux issus du capital²⁶³. En tout état de cause, le régime préférentiel accordé aux revenus du capital financier (sous ses différentes formes) emporte des effets *régressifs* très importants²⁶⁴ compte tenu de la concentration des revenus financiers parmi ceux qui disposent des revenus, et des patrimoines, les plus élevés.

Ce phénomène explique qu'à l'extrémité supérieure de la distribution des revenus, l'IR devienne un impôt dégressif (*Cf. Partie III, chapitre 1*). En effet, plus les revenus augmentent, plus s'accroît la part des revenus non salariaux et des revenus taxés à taux forfaitaire ou proportionnel. La part de dividendes et plus-values, taxés à taux forfaitaire ou proportionnel, atteint :

- 28 % des revenus bruts déclarés pour ceux figurant parmi le 1 % des foyers fiscaux disposant des revenus bruts déclarés les plus élevés ;
- 53 % parmi ceux figurant dans les premiers 0,1 % ;
- 75 % parmi ceux figurant appartenant dans le dix millième supérieur (0,01 % des foyers fiscaux) ;
- 89 % parmi ceux appartenant au cent millième supérieur (0,001 %) des foyers fiscaux classés selon leur revenu brut déclaré, soit le sommet de la distribution des revenus qui comprend environ 360 foyers. S'agissant de ces contribuables, l'essentiel de leurs revenus provient donc d'une capitalisation de plus-values mobilières taxées en 2010, au taux de 19 %.

La *régressivité* de l'IR au sommet de la distribution des revenus, liée au traitement consenti aux revenus de l'épargne, le caractère dégressif des cotisations sociales demeurant plafonnées, le fait que le taux d'imposition indirecte est d'autant plus faible que le revenu est élevé, conduit à ce que, tous prélèvements confondus, le taux de prélèvement décroisse nécessairement au-delà d'un certain niveau de revenu. Même en excluant les cotisations dites « contributives » (retraite et chômage) dont les montants (mais également les contreparties) sont plafonnées, cette dégressivité est probable, mais interviendrait alors plus loin dans la distribution²⁶⁵.

²⁶³ Le rapport du CPO sur le patrimoine des ménages, dans sa quatrième partie sur les prélèvements assis sur les revenus du patrimoine, consacre un chapitre 2 à l'analyse comparée des régimes fiscaux en vigueur à l'étranger, complété d'une annexe V, qui décrit en détail les règles applicables chez nos principaux partenaires.

²⁶⁴ En particulier quand il s'agit d'exonérations intégrales et non-plafonnées,

²⁶⁵ Comme c'est le cas dans la modélisation développée par MM. Saez, Piketty et Landais (*Op Cit.*).

C - Les différences de taxation entre les différents usages du capital conduit à des sous-optimalités aux effets régressifs

L'analyse économique n'a pas mis en évidence d'effets notables de la taxation sur le niveau de l'épargne, en revanche, elle a montré que la fiscalité avait un effet important sur l'allocation de cette dernière.

Cette allocation de l'épargne est affectée en France par les différences de taxation concernant les différents actifs.

La proportion d'actifs immobiliers est ainsi particulièrement élevée comparativement aux autres pays, de même que les placements en obligations publiques ; ces deux classes d'actifs disposant d'avantages fiscaux particulièrement importants.

Les placements immobiliers, particulièrement celui fait au titre de la résidence principale, bénéficient ainsi d'une exonération totale de plus-value quelle que soit la durée de détention, et les autres actifs immobiliers d'une détaxation progressive qui est totalement acquise au bout d'une quinzaine d'années, ce qui incite à leur conservation. Ces dispositifs d'exonérations liés à la durée de détention des actifs ont, au cours des dernières années, été étendus à une partie des actifs financiers, ce qui ne paraît guère favorable à l'efficacité économique puisque le rôle des marchés financiers consiste à réallouer le capital selon les variations affectant la rentabilité de ses usages.

S'agissant des actifs immobiliers, la rentabilité locative, lorsqu'il s'agit de la résidence principale, est totalement détaxée depuis 1964, date à laquelle les propriétaires ont cessé d'être taxés sur le revenu en nature, c'est-à-dire le loyer fictif qu'ils se versent à eux-mêmes (« loyers imputés » en comptabilité nationale)²⁶⁶. Or tel n'est pas le cas si le bien est loué à un tiers. La neutralité entre propriétaires-occupants et locataires supposerait, soit de rétablir la taxation des loyers imputés, soit d'autoriser les locataires à déduire le loyer de leur revenu imposable. De surcroît le placement immobilier est le seul dont la rentabilité des fonds propres investis peut aisément bénéficier de l'effet de levier qu'autorise l'endettement, de sorte que le rendement total de l'actif que constitue une résidence principale présente un rapport rentabilité/risque particulièrement intéressant, même en tenant compte du fait que s'y appliquent les taxes foncières et qu'il convient d'acquitter des droits de mutation. Ceci explique en grande partie que ce placement soit l'actif

²⁶⁶ Cette taxation des loyers imputés a été supprimée en raison des possibilités de déduction de charges devenues si nombreuses que le produit en était médiocre.

principal dans le patrimoine des ménages contrairement à d'autres pays comme les Etats-Unis ou l'Allemagne. La demande de biens immobiliers, stimulée par ces avantages fiscaux, bute sur une offre peu élastique à long terme, très peu élastique à court terme, voire totalement inélastique s'agissant des centres villes et de Paris en particulier²⁶⁷ et il en résulte une augmentation inéluctable des prix. Mais sur le plan de l'efficacité économique, le placement foncier n'est pas préférable à l'investissement dans les entreprises.

Au cours de la période récente, ces avantages fiscaux ont également eu des conséquences importantes en termes de redistribution, car l'augmentation des valeurs foncières a conduit à une progression importante des loyers, bien que dans des proportions plus faibles, se traduisant par une diminution du revenu disponible après paiement de ce dernier, laquelle est d'autant plus marquée que le niveau de revenu est faible.

La deuxième source d'allocation inoptimale sur le plan économique réside dans les avantages accordés aux placements obligataires destinés à financer les déficits publics *via* l'assurance vie. Il s'agit là du principal placement financier des ménages et l'importance des montants collectés ne tient pas au rapport rentabilité/risque intrasèque des ces produits mais principalement au fait qu'ils bénéficient de dispositions fiscales avantageuses, particulièrement le fait que les contrats bénéficient d'un régime d'impôt sur le revenu favorable (7,5% après abattement en cas de rachat partiel ou de clôture, exonération en cas de décès) et d'une taxation des transferts aux bénéficiaires des contrats inférieure à celle des transmissions à titre gratuit (taxation au taux de 20% après abattement en cas de prime versée avant 70 ans ou taxation aux DMTG des seules primes (pas des produits) après un abattement spécifique en cas de prime versée après 70 ans).

II - La taxation indirecte

A - Un instrument de redistribution inefficace

Des taux différenciés de taxe sur la consommation ne permettent pas de mieux concilier efficacité et redistribution que l'imposition directe des revenus. A objectif de redistribution donné, l'analyse économique considère qu'il serait plus efficace de supprimer les réductions de taux de la fiscalité indirecte et de redéployer les marges budgétaires ainsi

²⁶⁷ Où s'ajoute de surcroît la demande étrangère.

obtenues en effectuant une redistribution plus ciblée à l'aide de la fiscalité directe ou des prestations²⁶⁸. Aucun pays n'a pour autant supprimé les taux réduits existant sur les biens ou services dits de première nécessité et la raison est que cette suppression renforcerait le caractère régressif de la TVA.

Tableau n° 34 : Exemples de produits ou de services soumis à un taux réduit de TVA

Taux normal	19,6 %	
Taux réduit	5,5 %	<ul style="list-style-type: none"> - eaux et boissons non alcooliques - alimentation, sauf exception (confiserie, chocolats, margarines, caviar, ...) - produits agricoles, fleurs, intrants agricoles (engrais, aliments pour animaux, ...) - bois de chauffage, abonnements pour le gaz naturel et l'électricité - livres, spectacles et parcs récréatifs (sauf exception), télévision payante - médicaments non pris en charge par la sécurité sociale - appareillages pour handicapés - œuvres d'art, objets de collection ou d'antiquité - transport intérieur (+routier et fluvial vers l'étranger) - hôtellerie et restauration (sauf boissons alcoolisées) - rénovation de logements anciens, construction et rénovation de logements sociaux - nettoyage de logements privés, soins à domicile - tri et recyclage des déchets, distribution d'eau, nettoyage des voies publiques - or (matière première) - aide juridictionnelle
Taux super-réduit	2,1 %	<ul style="list-style-type: none"> - médicaments pris en charge par la sécurité sociale - presse - redevance télévisuelle
Exonération ou taux 0²⁶⁹	0,0 %	<ul style="list-style-type: none"> - soins médicaux et dentaires - transport international (sauf routier et fluvial)

Mais le tableau ci-dessus montre que de nombreux biens ou services bénéficient d'un taux réduit alors qu'ils ne répondent pas à cette qualifications et c'est la raison pour laquelle le périmètre des taux réduits ne permet pas d'atténuer le caractère dégressif de la TVA en France.

D'un point de vue économique, des taux d'imposition réduits ou majorés peuvent cependant être utilisés afin de tenir compte d'externalités, environnementales, par exemple, liées à la consommation

²⁶⁸ Cette conclusion est connue sous le nom de théorème d'Atkinson-Stiglitz.

²⁶⁹ Il convient de distinguer le cas des produits ou services soumis à un taux 0 (exportations, échanges intracommunautaires, transports internationaux) où le droit à déduction de la TVA aval demeure, de celui des biens ou services exonérés ou cette déduction n'est alors pas possible (soins médicaux et dentaires par exemple)

d'un bien particulier. Outre la pollution générée par l'usage de carburants, la TIPP se justifie également par le fait que les collectivités publiques mettent à disposition des automobilistes un réseau routier que, sauf exceptions, le marché ne peut développer de façon efficace, et assurent également son entretien. Il n'est donc pas anormal que les bénéficiaires, c'est-à-dire les automobilistes, en assument le coût, *via* les accises prélevées sur les carburants²⁷⁰.

En ce qui concerne les effets redistributifs, les accises, plus encore que la TVA, ont des effets régressifs particulièrement marqués.

Une taxation accrue vient frapper la production ou la consommation de biens ou services jugés indésirables tels que l'alcool, le tabac ou l'industrie pornographique. L'efficacité de cette action fiscale, qui vise à modifier le comportement des agents, dépend de l'élasticité de la demande du produit ou service en question. Si celle-ci est forte, l'instrument fiscal aura un impact important et une taxe (ou une subvention) à un taux faible suffira à modifier substantiellement la consommation dudit produit ou service²⁷¹. Inversement, si la demande est fortement inélastique, la taxation aura pour effet principal d'assurer un rendement fiscal important. Mais elle ne modifiera que peu le comportement des agents économiques, et donc le volume de la production ou de la consommation. Cette taxation sera d'autant plus *neutre* que la demande est inélastique.

B - Les accises ont les effets les plus régressifs

Compte tenu de la dépendance que sa consommation entraîne chez les consommateurs²⁷², la demande de tabac est si inélastique²⁷³ que le volume de sa consommation n'est que très peu affecté par le fait que les taxes qui s'y rapportent représentent (pour ce qui est des cigarettes) environ 401 % du prix hors taxes (*Cf. Annexe n° 14*), un niveau pourtant très supérieur à celui des autres produits supportant la seule TVA.

²⁷⁰ Une autre justification est la volonté de capter une partie de la rente pétrolière des pays producteurs.

²⁷¹ Pour autant que l'offre soit elle-même élastique et qu'elle puisse répondre à la variation de la demande (*Cf. Annexe I*).

²⁷² Cette considération conduit, économiquement, à classer ce produit parmi les drogues, c'est-à-dire parmi les produits qui comportent les deux caractéristiques suivantes : une demande très fortement inélastique et un effet négatif sur la santé des consommateurs.

²⁷³ L'INSEE fait état sur la période de 25 ans antérieure à 2003 d'une élasticité d'environ -0,3. D'autres travaux suggèrent une élasticité un peu plus forte.

Il paraît probable que la considération du rendement fiscal soit dominante s'agissant de la fiscalité du tabac. En effet, si l'objectif de santé publique consistant à en réduire sa consommation, si possible à zéro, était l'unique objectif poursuivi, le tabac serait alors taxé à un niveau tel que sa consommation baisserait fortement, au point de l'éliminer, et d'éliminer par là même la base taxable elle-même ; au besoin en affectant une partie des sommes ainsi collectées à la lutte contre le trafic de contrebande qui augmenterait inévitablement²⁷⁴. Mais le fait que la consommation de tabac soit stable (voire à nouveau légèrement croissante au vu des dernières statistiques Cf. *Annexe n°11*), suggère plutôt que les taxes et prélèvements sur le tabac sont fixés par les pouvoirs publics au niveau qui assure la maximisation des recettes fiscales, lesquelles ont atteint près de 14 Md€ en 2009²⁷⁵.

C'est pourquoi, les partisans de politiques plus agressives à l'encontre de la consommation de tabac plaident pour des hausses beaucoup plus importantes que celles des dernières années, observant que des hausses modérées et régulières n'ont eu presque aucun impact sur la consommation de ce produit, et que les seules périodes où elle a significativement régressé sont celles qui ont immédiatement suivi une forte hausse, comme en 2003 et 2004.

Cet exemple n'est pas isolé : les accises (ou les majorations de taux) frappent toujours, ou presque, des produits ou services dont la demande est fortement inélastique : il en va ainsi celles frappant l'alcool, les carburants ou les jeux de hasard et autres paris.

Bien que le principe consistant à taxer certains produits spécifiques constitue une forme de fiscalité héritée de l'Ancien Régime, elle demeure vivace en raison de son rendement fiscal. Aisées à prélever et à contrôler, elles sont parfois considérées comme *indolores*. Mais elles ne le sont que pour ceux qui ne consomment pas ces produits et pèsent d'autant plus lourd que la consommation en est forte et que la part de celle-ci dans le revenu des agents économiques est importante.

Elles sont donc susceptibles d'être particulièrement régressives, tant en raison du fait que la part de la consommation dans le revenu décroît avec ce dernier, mais également parce que la consommation de certains de ces produits surtaxés peut également diminuer avec le revenu.

²⁷⁴ La marge potentielle des trafiquants croît avec le montant des taxes ; elle est donc d'autant plus rentable que celles-ci sont élevées.

²⁷⁵ L'Etat, qui dispose du monopole de distribution de ce produit, exploite cette rente de monopole de la même façon que le ferait un distributeur privé qui jouerait d'une position monopolistique identique.

C'est le cas s'agissant des taxes sur l'alcool, et plus encore de celles pesant sur le tabac. En effet, la consommation de ces produits n'est pas inélastique par rapport au revenu ; elle décroît avec le niveau de revenu. Les enquêtes « budget des familles » que l'INSEE réalise tous les cinq ans montrent en effet que la part de la consommation en volume de ces produits est plus forte au sein du premier décile et décroît ensuite avec le revenu, ce qui est d'ailleurs conforme à certaines analyses théoriques²⁷⁶.

Selon les données publiées par l'INSEE, la part des dépenses en produits alimentaires, boissons et tabac dans le budget des ménages est passée de 22,1 % en 1976 à 18,6 % en 1991, puis à 17,0 % en 2005. Cependant, au sein de cette fraction des dépenses des ménages, la part consacrée au tabac est passée de 5,2 % en 1976 à 6,4 % en 1991 puis à 9,6 % en 2005. La part des boissons alcoolisées a en revanche baissé sur la même période, passant de 11,1 % en 1976 à 9,2 % en 1991, puis à 8,7 % en 2005. Le prix du tabac, qui progressait au même rythme que celui des boissons alcoolisées jusqu'en 1992, progresse nettement plus vite depuis. En 2005, les dépenses de tabac étaient évaluées à 15,5 Md€, soit, en moyenne, 1,6% du budget de consommation des ménages.

S'agissant du tabac, les recherches montrent que la forte régressivité des taxes tend à s'accroître au cours du temps du fait de l'augmentation des taxes (et donc des prix), et du fait que la réduction de la consommation observée sur la période 1989-2000 ne concerne presque pas les trois premiers déciles, mais provient essentiellement de ceux disposant de revenus moyens ou élevés, la baisse de la consommation étant d'autant plus forte que l'on monte dans l'échelle des revenus. Ainsi, en 2000, les taxes sur le tabac représentaient une fraction du revenu des personnes se trouvant dans le premier décile dix fois supérieure à celle de ceux se trouvant dans le dernier décile²⁷⁷. Compte tenu de la très forte augmentation survenue en 2003 et 2004, puis des augmentations plus modestes survenues ensuite chaque année, il est probable que cet écart de 1 à 10 s'est encore accru au détriment des personnes disposant des revenus les plus faibles.

²⁷⁶ V. sur ce point, G. Becker (Prix Nobel) et de K. Murphy : « A Theory of Rational Addiction », 1988, *Journal of Political Economy*, 96(4), 675-700.

²⁷⁷ V. en particulier : « Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de micro-simulation », N. Ruiz et A. Trannoy, *Economie et Statistique* n°413, 2008. V. également R. Godefroy « Les taxes sur les cigarettes sont elles régressives ? », *Economie Publique*, 2003. Cette analyse faisait déjà état d'un écart de 1 à 10 s'agissant de la fraction des revenus consacrée aux taxes sur le tabac entre le premier et le dernier décile en 2000. Elle indique également que les dépenses de tabac ont augmenté trois fois plus vite pour la première moitié des revenus que pour les déciles supérieurs entre 1979 et 2000.

Les taxes sur le tabac constituent ainsi les prélèvements les plus régressifs de la fiscalité française. Lorsque le tabac a commencé à être taxé en France, en 1629, il s'agissait d'une taxe concernant une dépense de luxe, une des seules taxes frappant les privilégiés. Mais elles affectent aujourd'hui avant tout ceux qui disposent des revenus les plus faibles, et ce de façon de plus en plus marquée. Cependant, puisque l'INSEE distingue désormais, depuis l'enquête « budget des familles » de 2000-2001 entre les dépenses de cigares que celles-ci sont les seules, parmi les dépenses tabagiques, dont l'importance croît avec le revenu et que le taux de taxation frappant ces produits est cinq fois inférieur à celui appliqué aux cigarettes.

Bien qu'également régressives, les taxes portant sur l'alcool et les jeux ne semblent pas avoir connu d'augmentation de leur régressivité. Au total, en prenant en compte toutes les accises, leur caractère dégressif est très significatif : le 1^{er} décile acquittait, en 2001, 4,3% de ce revenu en ces taxes, le dernier simplement 1,3%²⁷⁸, soit un écart de 1 à 2,5.

La taxation du tabac constitue un cas particulièrement remarquable de divergence entre les objectifs de la politique publique que sont le rendement fiscal, les objectifs de santé publique et la redistribution verticale. Ces contradictions ont, de fait, depuis 2005, conduit à privilégier l'objectif de rendement fiscal. S'agissant de l'alcool, il a été indiqué (*Cf. Partie II, chapitre 1*) que la politique suivie depuis 1990 est très différente puisque rapportées au revenu moyen, les taxes ont baissé de près de moitié.

²⁷⁸ N. Ruiz, A. Trannoy, déjà citée. Les auteurs s'appuient sur les résultats de l'enquête budget des familles de 2001, et non sur l'étude postérieure de 2006.

Chapitre III

La fiscalité du stock de patrimoine

I - L'intérêt économique et redistributif

A - L'intérêt économique de la taxation du patrimoine

Par rapport à la taxation d'autres grandeurs économiques, tel que le revenu par exemple, la taxation du patrimoine, c'est-à-dire d'un stock présente plusieurs avantages économiques.

La première est que le patrimoine représente une assiette beaucoup plus large. Le patrimoine net des ménages représente en effet en France environ 5 années de PIB, c'est-à-dire environ 6 années de revenu national²⁷⁹. Cette assiette a par ailleurs été, au cours des trente dernières années, beaucoup plus dynamique que celle constituée par les revenus car le rendement total du patrimoine a été très supérieur, en moyenne, au taux de croissance des revenus qui, sur longue période, est égal à celui du PIB. Depuis 2000, le taux de croissance du PIB a été, en moyenne, de 1,7% par an, tandis que le taux de croissance des patrimoines a été de 7,6% entre 1997 et 2007²⁸⁰ ; soit un taux très supérieur. Pour produire une

²⁷⁹ Le revenu national est inférieur au PIB puisqu'on soustrait de ce dernier l'amortissement du capital pour obtenir le revenu national. Le rapport du CPO sur le patrimoine des ménages (mars 2009) indique (page 21), que patrimoine net des ménages représentait, en 2005, plus de 9 fois le revenu disponible des ménages, un multiple alors égal à celui constaté au Royaume Uni, et supérieur à celui constaté aux Etats-Unis ou en Allemagne où il était égale à 6.

²⁸⁰ Rapport du CPO sur le patrimoine des ménages, page 19.

recette identique à celle issue d'un impôt sur l'ensemble des revenus, le taux de taxation du stock de patrimoine peut donc être très inférieur.

Deuxièmement, les trois quarts du patrimoine des ménages sont composés d'actifs non financiers, immobilier principalement, lesquels sont fixes et non délocalisables, et donc non soumis aux conséquences de la concurrence fiscale. La France se distingue des autres pays par le fait que la part des actifs non financiers y est très nettement supérieure à celle que l'on observe dans les pays comparables²⁸¹. Une autre partie des actifs, le capital fixe des entreprises de services dont la production doit intervenir à proximité géographique des consommateurs²⁸², est également peu délocalisable, et il en va de même de celui des entreprises industrielles produisant des biens dont la valeur est faible par rapport à leur poids et qui, de ce fait, sont protégées de la concurrence internationale en raison de l'importance des coûts de transport par unité produite²⁸³. S'agissant de ces composantes, l'élasticité de la base taxable est ainsi nulle, ou très faible, contrairement à celle concernant les actifs financiers.

Troisièmement, la taxation du patrimoine a pour effet de conduire les ménages à arbitrer en faveur des actifs présentant un rendement élevé plutôt qu'un rendement faible, puisque si l'impôt porte sur le stock, indépendamment du flux de revenu qu'il génère, le taux d'imposition rapporté au revenu est d'autant plus faible que le rendement est élevé. Par rapport à un impôt sur le revenu du capital qui présente le défaut de taxer de façon identique la rente²⁸⁴ et le profit, la taxation du stock permet de taxer la rente, sans frapper le profit. Son taux peut en effet être calé en fonction du niveau de la rente sur le marché (rente foncière, rentabilité des capitaux sans risque..).

Enfin, taxer le stock de patrimoine, présente sur le plan de la technique fiscale l'avantage de pouvoir appréhender les facultés contributives de redevables très aisés mais qui choisissent de capitaliser leurs revenus dont la plus grande part peut ainsi ne pas être soumise à l'IR.

²⁸¹ Environ 75% en France en 2006 contre 68% en Allemagne, 65% au Royaume Uni, 57% en Italie et 47% aux Etats-Unis (Cf. Rapport du CPO, Op cit, page 24).

²⁸² Hôtellerie, restauration, hôpitaux, services de transports, par exemple

²⁸³ BTP, cimenteries par exemple

²⁸⁴ « La rente est liée à la rareté du capital. Elle peut être organisée comme dans les marchés monopolistiques ou oligopolistiques ; elle peut être naturelle comme c'est le cas du sol ; enfin elle peut être à la fois naturelle et organisée comme c'est le cas des ressources financières qui génèrent un taux d'intérêt sans risque, produit tant de l'attente que d'une rareté organisée par la politique monétaire » in « La fiscalité du patrimoine, idées pour une réforme » Institut de l'Entreprise, mai 2004

Dans ces conditions, certains ont avancé l'idée consistant à supprimer les impôts sur le revenu pour les remplacer par un impôt général portant sur le stock de patrimoine physique²⁸⁵. Certaines études tendent à confirmer le très faible impact négatif d'un impôt sur le stock de patrimoine sur la croissance économique²⁸⁶, même lorsque l'impôt taxe également les actifs qui ne sont pas physiques. Toutefois, la concurrence fiscale peut modifier les analyses mentionnées ci-dessus, en particulier si le patrimoine financier, aisément délocalisable, est compris dans l'assiette d'un impôt sur le stock. Les avantages que présente, en principe, la taxation du stock de patrimoine sur le plan de l'efficacité économique ne signifient pas que les caractéristiques particulières que recouvre la taxation du stock de patrimoine en France, au travers de l'ISF et des taxes foncières, présentent un caractère optimal (*Cf. Infra B-*).

B - Les effets redistributifs de la taxation du stock de patrimoine

L'augmentation de la concentration des patrimoines²⁸⁷ augmente la capacité redistributive d'un prélèvement assis sur le stock de patrimoine. La distribution des patrimoines étant davantage concentrée que celle des revenus, la capacité redistributive d'un impôt dont l'assiette est constituée du stock de patrimoine serait plus forte, pour un montant de recette donné, que celle d'un impôt assis sur le revenu. Cette concentration s'étant accrue au cours de la période récente, cette capacité a, par suite, augmenté.

Cette assiette étant la plus concentrée des assiettes susceptibles de faire l'objet d'une taxation (revenu, consommation...), l'efficacité redistributive d'un impôt assis sur le stock de patrimoine est, par suite, la plus forte²⁸⁸.

Les résultats de la simulation dont les résultats figurent au chapitre II de la Partie II vont dans ce sens : bien que ses recettes ne représentent

²⁸⁵ En particulier Maurice Allais (prix Nobel 1988). V. à ce sujet : « L'impôt sur le capital et la réforme financière », 1977.

²⁸⁶ Le rapport précité du CPO mentionné ainsi (page 92) une étude portant sur 20 pays de l'OCDE concluant qu'une augmentation d'un point de l'impôt sur la détention du patrimoine aurait un impact négatif sur le PIB compris entre 0,02 et 0,04 point. A. Hanson, « The Wealth Tax and Economic Growth », 2002.

²⁸⁷ Cf. Rapport CPO sur le Patrimoine (pages 42 et 44).

²⁸⁸ Au sein de cette assiette globale, le patrimoine financier est encore davantage concentré que le patrimoine en général. C'est donc cette assiette qui constitue *a priori* l'assiette présentant le meilleur potentiel redistributif. Cependant, étant plus mobile en raison de la libre circulation des capitaux et donc plus soumis à la concurrence fiscale, il est en définitive peu probable qu'il en aille ainsi (*Cf. Infra*).

que 0,17 % du PIB en 2009, alors que celles de l'IR en représentent 2,6%, soit un rapport de 1 à plus de 15, l'ISF contribue à hauteur de 10% à la réduction des écarts de niveaux de vie opérée par les prélèvements pris en compte dans cette modélisation, contre 90 % pour l'IR, soit un écart de 1 à 9²⁸⁹. L'ISF est donc comparativement plus efficace que l'IR dans le champ de la redistribution verticale.

II - Les droits de mutation à titre gratuit

Les droits de mutation dus en cas de transmission du capital accumulé, ou acquis par le fait de transmissions de la génération antérieure, présentent, en France comme dans la plupart des autres pays, la caractéristique d'être variables selon le rang de parenté existant entre le donataire et les bénéficiaires qui sont en général ses héritiers²⁹⁰. Mais ils présentent également la caractéristique d'être indépendants du niveau de patrimoine de celui qui bénéficie de la donation, ou de l'héritage, alors que ces droits sont supposés avoir pour objet de limiter la reproduction ou l'accroissement des inégalités de fortune d'une génération sur l'autre. Seule semble-t-il parmi les pays développés, l'Espagne applique un dispositif qui tient compte, en partie, du niveau de patrimoine initial des héritiers.

Ces droits de mutation présentent également la particularité d'être des impôts proches de l'optimum au plan économique puisqu'ils ne paraissent réduire l'incitation à travailler des donateurs que faiblement, voire pas du tout²⁹¹, et auraient, au contraire, des effets positifs sur les incitations des bénéficiaires²⁹², et que la seule réaction comportementale possible, puisqu'il n'est pas possible de s'abstenir de décéder, consisterait à ce que les héritiers, ou le donataire²⁹³ s'expatrient avant le décès de ce dernier afin d'éviter d'avoir à acquitter l'impôt ; une possibilité qui paraît presque inexistante au regard des circonstances.

Ces droits de mutation présentent par ailleurs un intérêt particulier sur le plan redistributif puisqu'ils concernent les patrimoines, et non les

²⁸⁹ Les effets des taxes foncières n'ont pu être pris en compte pour les raisons déjà mentionnées.

²⁹⁰ Ce n'est pas toujours le cas : aux Etats-Unis et en Grande Bretagne la taxation s'applique à la masse successorale, et non aux parts de chaque héritier.

²⁹¹ Gale, Slemrod : « Rethinking the estate and gift tax : overview », January 2001.

²⁹² Ceux qui héritent d'un capital substantiel manifestent une plus forte propension à quitter le marché du travail. Holz-Eakin, Douglas, Joulfaian et Rosen « The Carnegie Conjecture : some empirical evidence », Quaterly Journal of Economics, 1993.

²⁹³ Selon les dispositions des conventions fiscales internationales.

revenus et que les premiers sont plus concentrés que les seconds. De ce fait, pour un montant donné, leur efficacité redistributive serait plus grande.

La période contemporaine est marquée, en France, comme dans la plupart des pays par une augmentation rapide des revenus de ceux qui se trouvent situés en haut de la distribution de ces derniers. Elle est également marquée, dans les pays occidentaux, depuis le milieu des années 70, par, en moyenne, une baisse du taux de progression des revenus. Enfin, les patrimoines ont retrouvé un niveau qui, rapporté au PIB, est historiquement élevé, passant d'environ 2 à 6 environ depuis la dernière guerre mondiale. Dans un tel contexte, l'analyse économique suggère que la part du patrimoine nouvellement généré par la croissance économique tend à se réduire mécaniquement au profit de la part héritée, au rebours des évolutions des sociétés démocratiques depuis 1914. La tendance contemporaine serait ainsi à la reconstitution d'une société de rentes, peu efficace au plan économique.

Pourtant, cette période est, dans la plupart de pays, également marquée par la baisse, voire la suppression²⁹⁴, des droits de succession (et droits rattachés à des donations entre vifs). La France n'y fait pas exception. Les lois de finances pour 2003, 2004, 2005, 2006 ou encore la loi d'août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement ont réduit les droits sur les donations et successions. La loi TEPA de 2007 a supprimé ces derniers pour le conjoint survivant et a triplé l'abattement en faveur des enfants (156 974 € en 2010). Désormais, on estime à plus de 9 sur 10 la proportion d'héritiers en ligne directe qui n'auront plus à payer de droits de succession, alors que 70% des successions étaient déjà exonérées de tout droit en 2005.

Cependant le poids de ces impositions demeure plus important en France qu'il ne l'est dans les pays comparables, à l'exception de la Belgique. En 2008, les droits de succession et de donation atteignaient ainsi 0,40 % du PIB en France contre 0,22% au Royaume-Uni, 0,24% aux Etats-Unis, 0,19% en Allemagne, 0,30% aux Pays Bas, 0,25% en Suisse et 0,64% en Belgique. Le taux maximal applicable aux héritages en ligne directe est de 40% en France, et ce taux n'est dépassé dans aucun autre pays. Il est également de 40% au Royaume-Uni mais celui-ci ne se déclenche à partir d'un niveau plus faible.

²⁹⁴ Le Portugal a abrogé les droits de donation et de succession en 2004 et la Suède en 2005. L'Estonie et la Slovaquie ont fait de même avant d'intégrer l'Union Européenne. L'Autriche a également supprimé ces droits en 2008. En 2010, huit Etats de l'Union Européenne ne perçoivent pas de droits de donation et de succession (Autriche, Chypre, Estonie, Lettonie, Malte, Portugal, Slovaquie et Suède).

III - Les droits de mutation à titre onéreux et les taxes foncières

A - Les taxes foncières présentent diverses insuffisances sur les plans redistributif et économique

Les taxes foncières constituent des impôts sur la partie immobilière du patrimoine des ménages qui sont très répandus dans tous les pays. En tant que telles, elles ne présentent pas d'inconvénient économique. Le rendement de ces taxes classe la France parmi les pays où elles sont élevées même si les taxes comparables sont parfois encore plus élevées, au Royaume-Uni par exemple. En 2009 les taxes foncières acquittées par les ménages ont totalisé 19,4 Md€.

Cependant, elles présentent plusieurs défauts tant sur la plan économique que redistributif.

Leur assiette n'est pas constituée, contrairement à l'ISF, de la valeur vénale des biens mais de leur valeur locative, ce qui avantage les propriétaires de biens spacieux et onéreux dont le rendement locatif est plus faible²⁹⁵. Ces assiettes, c'est-à-dire les valeurs locatives cadastrales, n'ont pas fait l'objet d'une revalorisation générale depuis 1970, ce qui entraîne des transferts de charge implicites régressifs entre contribuables d'une même collectivité. Ce caractère obsolète fait courir un risque juridique significatif à leur pérennité²⁹⁶.

Contrairement à la taxe d'habitation, aucun mécanisme n'est mis en place pour faire en sorte que leur montant tienne compte des facultés contributives des redevables. De ce fait, elles sont continuellement régressives par rapport au revenu et atteignent parfois des montants élevés par rapport aux capacités contributives des ménages, au point d'être le facteur déclenchant du bouclier fiscal dans un nombre significatif de cas puisqu'en 2008, 8 715 bénéficiaires du bouclier fiscal (soit 59% d'entre eux) étaient à la fois exonérés d'IR et non assujettis à l'ISF²⁹⁷ ce qui signifie que les taxes foncières représentaient environ un tiers de leur revenu.

²⁹⁵ Cf. Rapport particulier réalisé pour le Conseil des Prélèvements obligatoires sur « l'équité et la fiscalité locale » (mai 2010)

²⁹⁶ C'est pour cette raison que la Cour de Karlsruhe avait enjoint, le 22 juin 2005, aux pouvoirs publics allemands de refondre d'ici au 31 décembre 1996 les principes d'évaluation du patrimoine imposable. Ceci n'ayant été fait, cela a entraîné la suppression de l'équivalent allemand de l'ISF.

²⁹⁷ Conseil des prélèvements Obligatoires : « La fiscalité locale », mai 2010.

Etant des impôts locaux, les taux, dépendant du potentiel fiscal de la collectivité, sont très variables d'une collectivité à une autre et donc sans rapport avec les capacités contributives des redevables.

Le fait que le bien immobilier soit affecté d'un emprunt dont le capital restant dû est important n'entre pas davantage en ligne de compte alors que les intérêts dus obèrent les facultés contributives du redevable.

B - Les droits de mutation à titre onéreux présentent également des insuffisances

Ces taxes qui frappent le patrimoine immobilier, ainsi que les fonds de commerce (ce qui constitue une spécificité française) sont non optimales au plan économique. Elles ne frappent ni le stock de patrimoine de façon continue comme l'ISF ou les taxes foncières, ni son rendement mais le fait que ce patrimoine change de propriétaire. Ces droits limitent la mobilité du patrimoine et des redevables et réduisent sans doute de ce fait la fluidité du marché du travail, augmentant les disparités régionales en matière de chômage. Au début des années 2000, la partie proportionnelle de ces droits, la plus importante, avait été substantiellement réduite.

Ils ne prennent pas en compte les facultés contributives des redevables (la dette attachée à l'actif n'est pas prise en compte), ni le fait que certaines transactions sont « fatales » (en cas de divorce par exemple) et présentent un caractère dégressif par rapport à la valeur des biens.

Dans certains pays, les achats de résidences principales font l'objet de mesures d'allègement (Italie, Belgique), parfois également lorsqu'il s'agit d'une première acquisition. Dans certains pays (Grande Bretagne), les droits sont progressifs avec la valeur des biens.

IV - L'impôt de solidarité sur la fortune

A - Les principes de fonctionnement de l'ISF

L'ISF est dû par les seules personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France à raison de tous leurs biens, qu'ils soient situés sur le territoire national ou en dehors, lorsque la valeur totale du patrimoine ainsi détenue est supérieure au seuil de la première tranche du

barème (790 000 € en 2009)²⁹⁸. Si l'imposition à l'ISF se fait par foyer fiscal, la notion de foyer fiscal diffère de celle prise en compte pour l'IR. Les couples de concubins non pacsés (« concubins notoires ») sont imposés ensemble sur la totalité de leur patrimoine, alors que l'imposition commune pour l'impôt sur le revenu ne concernera que les couples mariés et partenaires pacsés. Le patrimoine des enfants majeurs n'est par ailleurs pas pris en compte pour l'ISF, même s'ils sont rattachés au foyer fiscal pour l'impôt sur le revenu. Comme en matière d'impôt sur le revenu, sont en revanche imposés séparément à l'ISF, sur leur patrimoine respectifs : les époux mariés sous le régime de la séparation de biens et ne vivant pas sous le même toit, de même que les époux en instance de séparation de corps ou de divorce et autorisés à avoir des résidences séparées.

Les principales exonérations ont trait aux biens professionnels, aux titres détenus avec un engagement de conservation (« Pacte Dutreil ») ou aux œuvres d'art. La résidence principale bénéficie d'un abattement de 20 %, porté à 30 % en 2007 par la loi TEPA.

B - Un impôt lié à plusieurs types de plafonnements

Depuis son rétablissement en 1988, l'ISF voit sa cotisation plafonnée par rapport aux revenus du contribuable. Fixé à 70% des revenus disponibles en 1988, ce plafonnement, qui ne tient pas en compte des impôts locaux payés et s'applique aux revenus de l'année précédente, a été relevé à 85% par la loi de finances pour 1991. Ce plafonnement a donné lieu en 1996 à son tour à un plafonnement (« plafonnement du plafonnement ») disposant qu'il ne pouvait aboutir à une réduction de l'impôt supérieure soit à la moitié de la cotisation normalement due, soit au montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème. En 1998, de nouvelles dispositions visant à plafonner cet impôt ont également été prises.

Au-delà du plafonnement de cotisation d'ISF, l'article 74 de la loi de finances pour 2006 a instauré, au profit de chaque contribuable, un droit à restitution des impositions directes pour leur fraction qui excède 60 % des revenus réalisés l'année précédant celle du paiement des impositions. Le droit à restitution, codifié aux articles 1 et 1649-0 A du code général des impôts (CGI), a pu être exercé pour la première fois en 2007, compte tenu des revenus réalisés en 2005 et des impositions versées en 2006. Les impositions prises en compte étaient l'IR, l'ISF,

²⁹⁸ Les personnes n'ayant pas leur domicile fiscal en France sont imposables à raison de leurs biens situés en France.

ainsi que les taxes foncières et la TH sur la résidence principale. En revanche, n'étaient pas incluses les contributions sociales et impôts sociaux (CSG, CRDS, prélèvement social...).

La loi TEPA du 1er août 2007 a abaissé le seuil du bouclier fiscal à 50% du revenu déclaré. De plus, les contributions sociales (la CSG et la CRDS) ont été intégrées dans les impôts servant de référence au calcul du bouclier. Depuis 2008, le mode de fonctionnement du bouclier fiscal a par ailleurs été modifié. Les contribuables qui le souhaitent peuvent désormais déduire directement de leurs impôts les sommes dépassant le seuil de 50% des revenus, sans attendre un remboursement de l'administration l'année suivante. Cette mesure a été applicable à partir de 2009 pour les revenus de l'année 2008²⁹⁹.

Calculé en retenant les revenus nets pour l'appréciation du montant des revenus du contribuable, le bouclier fiscal peut être appliqué alors que les impositions du contribuable sont nettement inférieures à 50%. En particulier, les dividendes sont retenus, pour apprécier le montant des revenus pour seulement 60% de leur montant puisque l'on tient compte de l'abattement de 40%. Aussi, pour cette catégorie de revenus, le bouclier fiscal s'applique en fait, non pas au taux de 50% mais au taux de 30%. La loi de finances pour 2010, amendée par la loi de finances rectificative pour 2009, a remis en cause cet avantage, mais sur une période de quatre ans, en le réduisant chaque année de 10%³⁰⁰.

Les dispositifs de plafonnement répondent à des préoccupations consistant, d'une part, réduire l'impact économique négatif que peut représenter l'existence de taux de prélèvements substantiels sur les patrimoines et revenus élevés, dans un contexte de concurrence fiscale ; d'autre part, à alléger l'imposition des personnes concernées.

Le plafonnement de la cotisation d'ISF et le plafonnement des impôts directs (ou « bouclier fiscal ») présentent des différences d'assiette des revenus et impôts pris en compte rendant la norme à appliquer sophistiquée pour les contribuables. Contrairement aux règles en vigueur pour le plafonnement, le revenu de référence du bouclier fiscal ne comprend par exemple pas les plus-values immobilières exonérées d'IR. S'agissant des impôts retenus, l'IR sera apprécié avant crédits d'impôts pour le plafonnement de l'ISF, mais après crédits d'impôts pour le

²⁹⁹ La formule de calcul de ce plafonnement des impôts s'exprime schématiquement comme suit : $(IR + \text{Prélèvements sociaux}) \text{ sur Revenus nets} + (ISF + TH + TF) \leq \text{Revenu net}$.

³⁰⁰ La loi de finances pour 2010 avait prévu une réintégration immédiate sur une seule année, mais quelques jours plus tard la loi de finances rectificative pour 2009 a étalé cette réintégration sur quatre ans.

plafonnement des impôts directs. Un aménagement intervenu dans la loi de finances pour 2009 conduit à intégrer le montant des dividendes perçus hors abattement.

Tableau n° 35 : Impôts pris en compte dans le plafonnement de la cotisation d'ISF et dans le plafonnement des impôts ou « bouclier fiscal »

Prélèvement pris en compte	Plafonnement de l'ISF	Plafonnement des impôts
	<i>Assiette retenue</i>	<i>Assiette retenue</i>
Impôt de solidarité sur la fortune	Impôt dû au titre de l'année après application, le cas échéant, des réductions pour charges de famille	Idem
Impôt sur le revenu	Impôt dû au titre de l'année précédant celle de l'imposition à l'ISF, à raison des revenus perçus par chaque membre du foyer fiscal au sens de l'ISF. Le montant retenu est la cotisation d'impôt après plafonnement des effets du quotient familial, application de la décote, des réductions d'impôt, mais avant crédits d'impôts. S'y ajoutent les prélèvements libératoires de l'IR, ainsi que les prélèvements et contributions additionnels à l'IR (prélèvements sociaux sur les revenus d'activité et de remplacement du patrimoine et produits de placements)	Impôt dû au titre de l'année de réalisation des revenus et non pas de paiement de l'impôt. Le montant d'IR retenu est la cotisation (prélèvements proportionnels inclus) après application de la décote, des réductions et des crédits d'impôts.
Taxe d'habitation afférente à l'habitation principale	Non retenue	Le montant de taxe à retenir s'entend après application des abattements à la base et pour charges de famille et le cas échéant du dégrèvement
Taxes foncières afférentes à l'habitation principale	Non retenues	Sont retenues la TFB et la TFNB après application, le cas échéant, du dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste
CSG et CRDS	Le montant retenu est le montant total versé par le contribuable, que le prélèvement soit déductible ou non du revenu brut catégoriel de l'IR.	Le montant retenu est le montant total versé par le contribuable, que le prélèvement soit déductible ou non du revenu brut catégoriel de l'IR.

Source : Instructions fiscales 13 A-1-06 n°207 du 15 décembre 2006 et 13 A-1-08 n°83 du 26 août 2008.

En théorie, le dispositif de plafonnement des impôts directs peut produire plusieurs effets :

- quand le « bouclier fiscal » joue, le taux marginal d'imposition direct du patrimoine devient nul ; en revanche, pour ses bénéficiaires, le taux marginal d'imposition du revenu est susceptible d'augmenter, le taux de plafonnement des impôts directs (50 %) étant supérieur au taux marginal d'imposition au barème de l'IR (41 %) ;
- l'impôt se trouve alors complètement défamilialisé, les charges de familles étant sans incidence au-delà du couple revenu-patrimoine d'éligibilité au bouclier ;
- les contribuables bénéficiaires du plafonnement global n'ont plus d'intérêt marginal à souscrire à des dispositifs donnant lieu à des réductions ou crédits d'impôts ;
- enfin, les contribuables bénéficiaires du plafonnement ont un moindre intérêt à générer des revenus du patrimoine dont les taux de prélèvements marginaux se trouvent alors fortement accrus.

Le plafonnement des impôts directs a bénéficié à 18 764 foyers pour l'année 2009, contre 13 998 en 2008 et 15 066 en 2007. Tous ses bénéficiaires ne sont toutefois pas redevables de l'ISF. Ainsi, les assujettis à l'ISF ayant eu recours au « bouclier fiscal » étaient au nombre de 3 734 en 2007 et 10 089 en 2009. La concentration de cette restitution est cependant importante puisqu'en 2009, les redevables de l'ISF concentraient, en montant, 99 % des sommes remboursées. Pour les 1 000 contribuables situées en haut de la distribution du patrimoine brut déclaré, représentant 6 % des bénéficiaires, ont alors reçu 63 % de la restitution, soit 369 M€.

C - Le nombre de redevables de l'ISF a plus que doublé au cours de la dernière décennie mais la loi TEPA a accru en leur sein la part des non imposables

De 244 000 en 2000, le nombre de redevables de l'ISF est passé à près de 560 000 en 2009. Alors que moins de 0,5 % des contribuables étaient déclarés non-imposables en 2000, cette proportion a été multipliée par 16 pour passer à un peu moins de 7,5 % en 2009. L'évolution du nombre de non-imposables a été particulièrement sensible à partir de 2008, du fait des réductions d'impôts accordées dans le cadre de la loi dite « TEPA ».

Tableau n° 36 : Évolution du nombre de redevables, d'imposables et de non-imposables à l'ISF depuis 2000

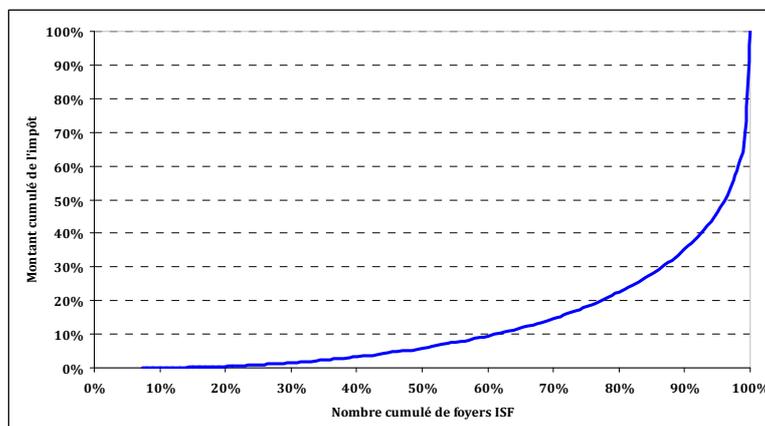
Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de redevables	243 975	268 242	281 434	296 795	333 493	394 518	456 856	527 866	565 966	559 727
Part de redevables imposables	99,54%	99,52%	99,48%	99,42%	99,53%	99,52%	99,50%	99,53%	94,59%	92,62%
Part de redevables non-imposables	0,46%	0,48%	0,52%	0,58%	0,47%	0,48%	0,50%	0,47%	5,41%	7,38%

Source : DGFIP.

D - L'ISF étant très concentré, il représente des montants relativement faibles pour une part importante des assujettis

L'ISF (avant imputation du bouclier fiscal) est fortement concentré puisque 40 % des foyers acquittent 90 % de l'impôt. 10 % des foyers assujettis à l'ISF acquittent 75 % du produit de l'impôt. L'indice de Gini de l'ISF reflète cette concentration : il s'établit à 0,7514 pour la campagne de recouvrement 2009.

Graphique n°78 : Concentration de l'ISF sur la (foyers classés par ordre croissant d'ISF à acquitter)



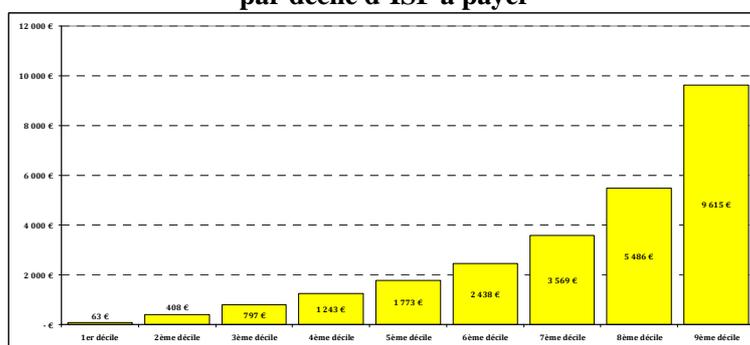
Source : CPO, données DGFIP.

L'ISF représente des montants faibles pour la moitié des assujettis.

Pour le 1^{er} décile d'assujettis, l'ISF représente une moyenne inférieure à 63 €, avec un montant d'ISF nul pour les 7 premiers centiles. Pour le 2^{ème} décile, l'impôt à payer reste en moyenne inférieur à 408 €,

pour le troisième, il reste en moyenne inférieur à 797 € et pour le quatrième inférieur à 1 243 €. Pour près de la moitié des assujettis à l'ISF, ce dernier est probablement inférieur, voire très inférieur, au montant de la taxe foncière acquittée.

Graphique n°79 : Limite supérieure de la moyenne d'ISF à payer par décile d'ISF à payer

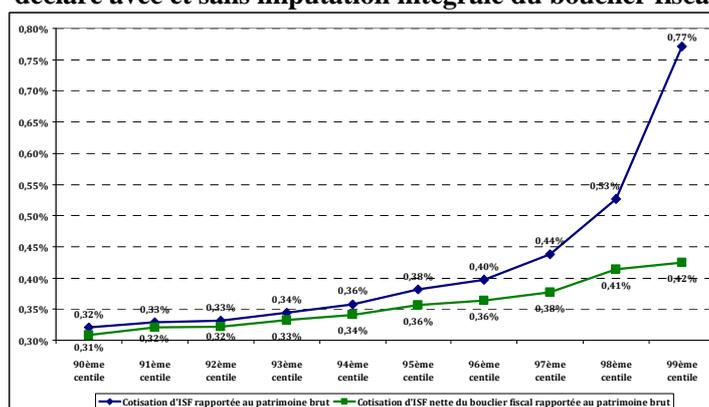


Source : Données DGFIP.

E - L'ISF a vu sa progressivité très fortement atténuée par le bouclier fiscal

Au sein du dernier décile de patrimoine brut déclaré, les redevables à l'ISF voient leur cotisation progresser avec leur niveau de patrimoine. Cette progressivité est toutefois fortement atténuée par le bouclier fiscal. Avant bouclier fiscal, la cotisation va de 0,32 % du patrimoine brut déclaré pour le 90^{ème} centile à 0,77 % pour le dernier centile. Après bouclier fiscal, la cotisation nette ne va plus que de 0,31 % du patrimoine brut déclaré pour le 90^{ème} centile à 0,42 % pour le dernier centile.

Graphique n°80: Cotisation d'ISF rapportée au patrimoine brut déclaré avec et sans imputation intégrale du bouclier fiscal



Source : CPO, données DGFIP.

Les 10 % de foyers situés dans le haut de la distribution des patrimoines bénéficient d'une restitution qui s'est établie à 558 M€ au titre du bouclier 2009.

Tableau n° 37: Montant de restitution parmi les foyers du dernier décile de patrimoine brut déclaré à l'ISF

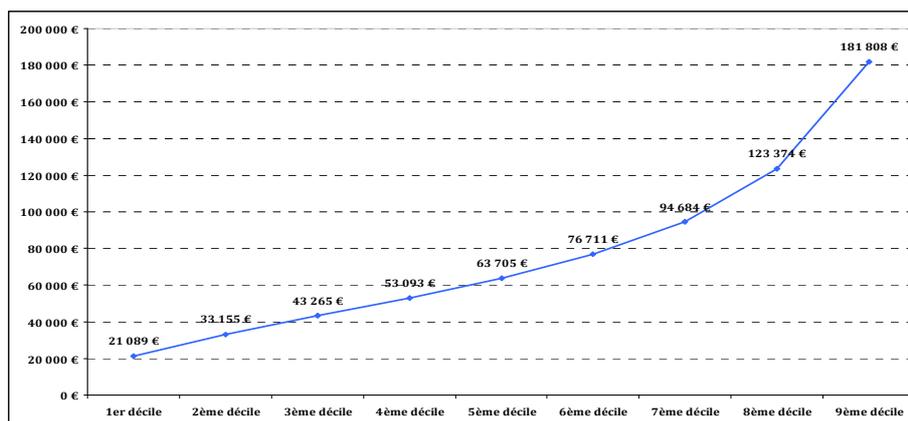
Montant Patrimoine	3<P<3,2	3,2<P<3,4	3,4<P<3,6	3,6<P<3,9	3,9<P<4,2	4,2<P<4,7	4,7<P<5,4	5,4<P<6,7	6,7<P<9,7	P>9,7	Total
Montant du bouclier 2009	1,11	1,48	1,81	2,51	3,82	6,04	9,41	20,68	50,05	461,24	558,14

Source : Données DGFIP.

F - Les redevables de l'ISF n'appartiennent pas tous aux foyers les plus aisés de l'impôt sur le revenu

Le rapprochement du fichier des redevables à l'ISF en 2009 avec le revenu brut global obtenu à l'IR permet de relever que plus de 50 % des foyers imposés à l'ISF n'atteignent pas, à l'IR, la dernière tranche d'imposition.

Graphique n°81 : Redevables de l'ISF classés par décile de revenu brut global

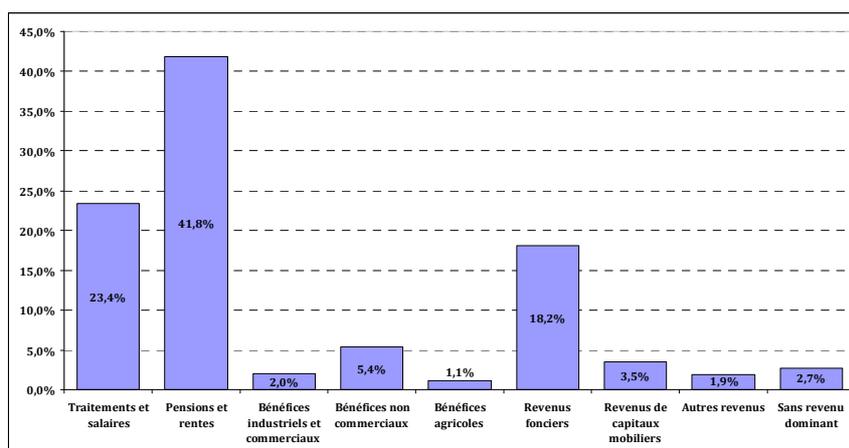


Source : Données DGFIP.

G - La composition des revenus des redevables de l'ISF reflète l'âge moyen des assujettis

Les redevables de l'ISF présentent des revenus dominants reflétant essentiellement leur âge et leur position dans le cycle de vie du patrimoine. Ainsi, 41,8 % des redevables ont pour revenu dominant les pensions et rentes et 18,2 % des revenus fonciers.

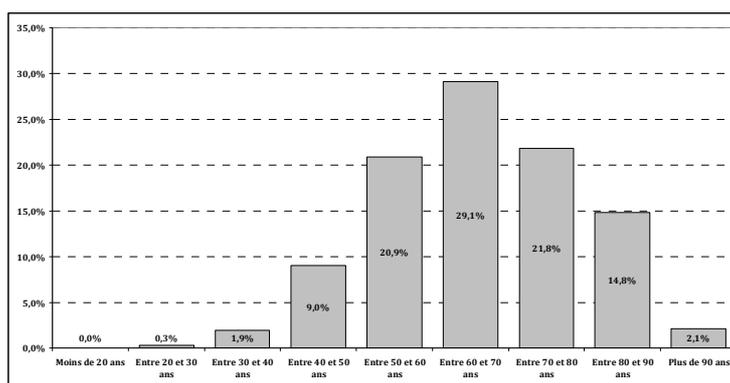
Graphique n°82 : Revenu dominant des imposables à l'ISF



Source : Données DGFIP.

Ce résultat est cohérent avec la répartition par âge des redevables de l'ISF puisque 67,9 % d'entre eux ont plus de 60 ans et 38,7 % plus de 70 ans.

Graphique n°83 : Âge des assujettis à l'ISF

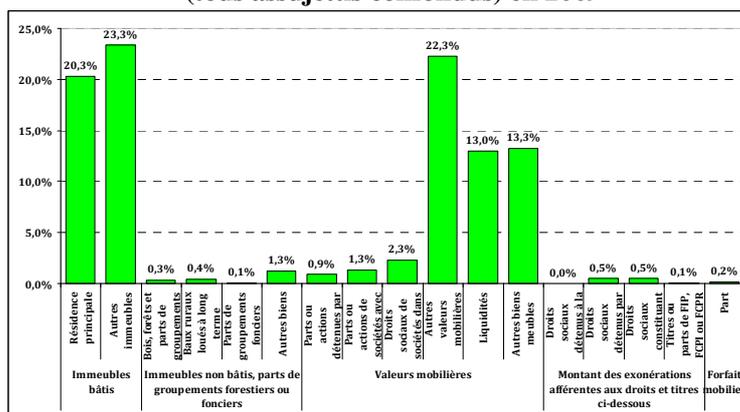


Source : Données DGFIP.

H - A l'exception du décile supérieur, la composition du patrimoine des assujettis à l'ISF est sensiblement identique

Pour l'ensemble des assujettis, les deux pôles dominant de propriété sont l'immobilier bâti, qui représente 43,7 % de l'actif brut déclaré, et les valeurs mobilières, qui représentent 22,3 % de l'actif brut déclaré.

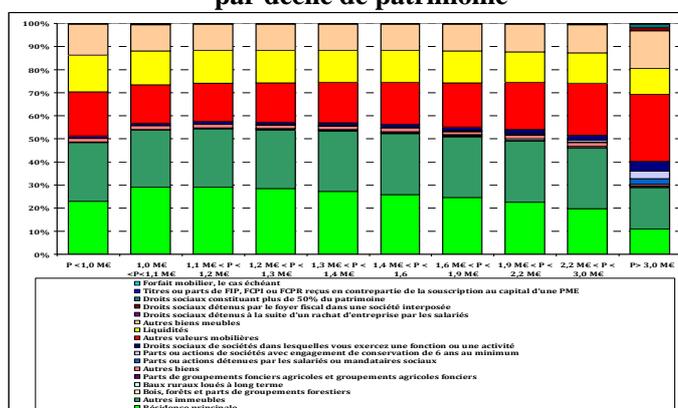
Graphique n°84 : Structure des actifs bruts déclarés (tous assujettis confondus) en 2009



Source : Données DGFIP.

Examinée par décile de patrimoine brut déclaré, la composition du patrimoine est relativement stable, sauf pour le décile de patrimoine supérieur, c'est-à-dire pour les 56 000 assujettis dont le patrimoine est supérieur à 3 M€.

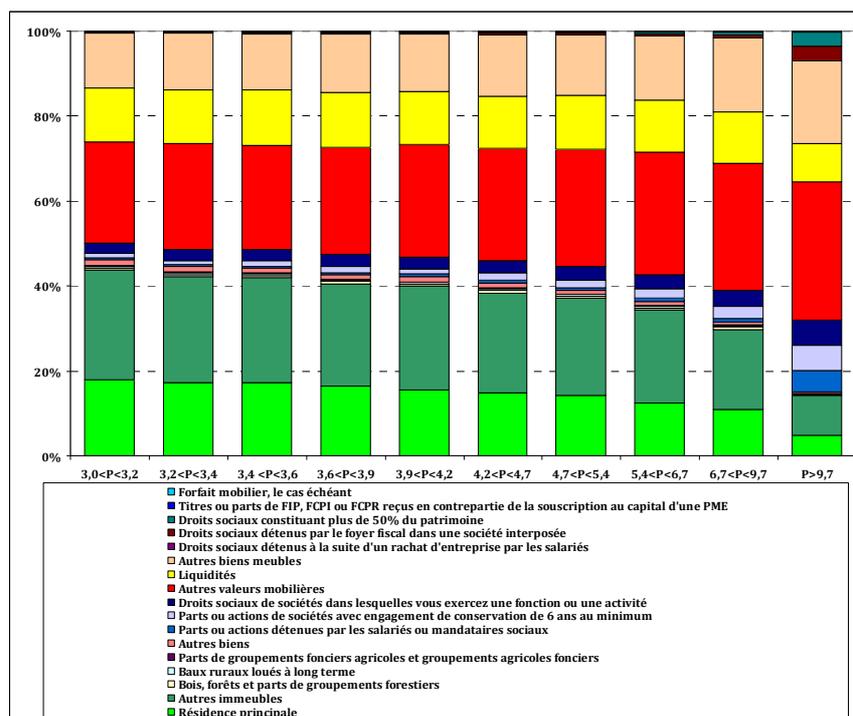
Graphique n°85 : Décomposition du patrimoine des assujettis à l'ISF par décile de patrimoine



Source : Données DGFIP.

L'examen de la structure de patrimoine brut déclaré du dernier décile fait ressortir la part croissante des valeurs mobilières en fonction du niveau de patrimoine. La résidence principale, qui représente 18 % du patrimoine déclaré du 90^{ème} centile, n'en représente que 5 % pour le dernier centile. Si l'on ajoute les autres immeubles, la part de la propriété immobilière passe de 44 % à 14 % entre le 90^{ème} centile et le dernier centile. Il faut souligner, au sein du dernier centile de patrimoine brut déclaré, le recours significatif au dispositif du pacte de conservation (« Pacte Dutreil ») : la part du patrimoine incluse dans un tel dispositif s'établit à 6 %, contre 1 % pour le 90^{ème} centile et 3 % pour le 98^{ème} centile.

Graphique n°86 : Décomposition du patrimoine des assujettis à l'ISF pour le dernier décile de patrimoine



I - L'ISF présente également des insuffisances

1 - Une assiette trop étroite, des taux trop élevés

Il s'agit d'un impôt moderne par rapport aux taxes foncières, qui pourrait présenter des caractéristiques d'optimalité s'il était bien conçu. Mais il présente deux défauts majeurs.

Tout d'abord, il dispose d'une assiette trop étroite qui concerne moins de deux foyers sur cent. Par ailleurs cette assiette exclut des éléments importants du patrimoine des redevables (œuvres d'art, biens dits professionnels) qui constituent une fraction d'autant plus importante du patrimoine des redevables que ceux-ci appartiennent à la partie supérieure de la distribution.

Du fait en partie de cette assiette étroite, les taux d'imposition ont été fixés à des niveaux élevés qui ont d'ailleurs été augmentés depuis la recréation de cet impôt en 1988. A cette date, le taux supérieur était de

1,1 %. Il a très fortement augmenté depuis et est aujourd'hui égal à 1,8%³⁰¹. Avec une assiette large et un taux unique bien inférieur, l'ISF ne serait plus un impôt progressif sur le patrimoine, mais un impôt proportionnel. Cependant, à seuil d'imposition inchangé, ses recettes seraient néanmoins largement supérieures à celles d'aujourd'hui, ce qui lui conférerait une plus grande capacité redistributive.

Compte tenu de l'évolution jurisprudentielle et des délocalisations fiscales potentielles, des aménagements ont été introduits dès l'origine afin de limiter les conséquences de taux trop élevés. Ces dispositifs se sont multipliés et aboutissent à ce que cet impôt soit désormais encore plus « mité » que l'IR. Son produit baisse d'ailleurs depuis 2007 alors que le patrimoine des redevables s'est probablement accru depuis cette date.

Les taux marginaux de l'ISF sont donc facialement élevés alors que les taux effectifs sont substantiellement moins élevés.

2 - Des pertes de recettes significatives

Les pertes de recettes seraient significatives en haut et en bas de la distribution des redevables. L'étude la plus aboutie sur le sujet, reposant en particulier sur des données concernant la forme de la distribution des patrimoines conformes aux observations connues à ce sujet³⁰², indique que celles-ci représenteraient environ 10% des recettes au cours de la période 1995-2006³⁰³. En 2006, l'estimation centrale de cette étude est que le manque à gagner annuel d'environ 400 M€ se répartirait à hauteur de 180 M€ pour ce qui est des délocalisations, de 120 M€ pour les sous-déclarations et de 100 M€ pour les non-déclarations³⁰⁴.

³⁰¹ En 2004, le Conseil des impôts considérait que ce taux ne devait pas dépasser 1,0 %. Economiquement, le taux d'imposition doit être rapporté au rendement réel du capital, c'est-à-dire en soustrayant l'inflation du rendement nominal. Parmi les États ayant eu, ou ayant encore un impôt comparable, seule l'Espagne avait un taux marginal supérieur (2,5%). Cet impôt a été supprimé depuis.

³⁰² Ces analyses indiquent que comme s'agissant de la distribution des revenus, le haut de la distribution des patrimoines est aisément approximé par une loi de Pareto (Cf. *Annexe n°2*).

³⁰³ G. Zucman : « Les hauts patrimoines fuient-ils l'ISF ? Une estimation sur la période 1995-2006 » (septembre 2008).

³⁰⁴ L'estimation est qu'il « manque » environ 200 000 redevables dans la première tranche d'imposition compte tenu des données connues concernant la forme parétienne de la distribution des patrimoines.

3 - L'expatriation de redevables assujettis à l'ISF

L'étude précitée estime à environ 5 000 sur la période 1996-2005 le nombre des redevables de l'ISF s'étant expatriés.

Cette estimation apparaît cohérente avec les données communiquées à ce sujet par la DGFIP³⁰⁵, telles que résumées dans le tableau suivant :

Tableau n° 38: Départs et retours de redevables assujettis à l'ISF

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre d'assujettis (en milliers)	268	281	297	333	394	457	528	566
Départs	384	383	368	568	666	843	719	821
Assiette imposable (en M€)	1593	1949	1122	1725	2269	2487	2132	2377
Recettes (en M€)	13,0	15,7	7,1	16,4	18,2	17,6	15,3	14,5
Retours	nd	nd	nd	nd	nd	226	246	312
Assiette imposable (n+1), en M€	nd	nd	nd	nd	nd	429	663	644
Recettes (n+1)	nd	nd	nd	nd	nd	2,4	3,0	2,9

Source : DGFIP

En majorité les redevables quittant le territoire national seraient des cadres ou des dirigeants d'entreprise ; les retraités ne constituant qu'environ 20 % du total. Leur moyenne d'âge serait de 10 à 15 ans inférieure à celle de la moyenne des redevables à l'ISF qui est de 66 ans. Beaucoup sont des cadres dirigeants ou supérieurs de groupes implantés à l'étranger qui accomplissent ainsi une partie de leur parcours professionnel. L'érosion de l'assiette liée à ces départs représenterait environ 0,1 % de celle-ci, par an.

L'augmentation significative du nombre de ces départs depuis 2004, comparable à celle du nombre des redevables assujettis, suggère par ailleurs que ceux-ci ne sont pas, en général, liés à des considérations fiscales compte tenu des modifications législatives intervenues depuis lors (baisse des taux d'imposition à l'IR, bouclier fiscal mis en place en 2005, renforcé en 2007).

Ces données ne portent, par construction, que sur le patrimoine taxable imposable à l'ISF, et excluent donc le patrimoine dit professionnel qui est exonéré. Or, la plupart des départs motivés par des

³⁰⁵ La DGFIP a indiqué que les chiffres de 2009 et 2010 n'étaient pas disponibles.

raisons fiscales seraient liées à un projet de cession dudit patrimoine. Ils permettent d'éviter que ce patrimoine n'entre dans l'assiette de l'ISF consécutivement à une cession, mais de façon beaucoup plus significative, que la plus-value générée lors de cette cession ne soit pas taxée³⁰⁶.

S'agissant de personnes poursuivant le développement d'activités économiques à l'étranger sans envisager de retour, les pertes de recettes³⁰⁷ dépassent celles concernant l'ISF et celles des autres impôts qu'ils auraient acquittés en France (IR, TVA, DMTG..), comme c'est le cas de redevables retraités ayant cessé leur activité économique, mais entraînent une perte d'activité économique, et donc de recettes potentielles, allant au-delà de celles les concernant directement.

Le phénomène apparaît cependant circonscrit et davantage lié à la taxation de la plus-value réalisée lors d'une cession patrimoniale que résultant de l'ISF.

J - Eléments de comparaisons internationales

1 - Des suppressions nombreuses

Un certain nombre d'Etats ont, pour des raisons variables selon les cas³⁰⁸, supprimé, depuis une quinzaine d'années leur impôt sur le patrimoine global des contribuables – l'Autriche en 1994, le Danemark en 1996, l'Allemagne en 1997, les Pays-Bas en 2001, la Finlande et le Luxembourg en 2006, la Suède en 2007 et l'Espagne en 2008. D'autres n'en ont jamais eu comme le Royaume-Uni par exemple.

2 - Parfois accompagnées de la création ou de l'augmentation d'un autre impôt

Dans certains pays cette suppression s'est accompagnée de la création d'un impôt de remplacement ou par l'augmentation d'un impôt existant illustrant la volonté de taxer les plus aisés.

³⁰⁶ Certains contribuables non imposables à l'ISF au moment de la cession de leur patrimoine professionnel ont pu s'expatrier sans être pris en compte dans les statistiques. Ils ont pu être dénombrés de 1999 à 2004 lorsque *l'exit tax* était en vigueur. Ceci ne modifiait alors que marginalement les flux de départs.

³⁰⁷ Ces pertes de recettes sont cumulatives. Aussi, la ligne « recettes » du tableau précédant retrace l'augmentation, d'une année sur l'autre, des pertes de recettes liées aux départs de redevables assujettis.

³⁰⁸ Souvent en raison du coût de gestion élevé de cet impôt (cas des Pays Bas) lorsque celui-ci n'était pas de types déclaratif.

L'Allemagne a par exemple supprimé son impôt sur le stock de capital/fortune (*Vermögenssteuergesetz*) en 1997, mais depuis le 1^{er} janvier 2007 le taux de la tranche marginale de l'impôt sur le revenu a été augmenté de 3% quand le revenu annuel net imposable dépasse 250 000 €. Et depuis le 1^{er} janvier 2008, le champ de la nature des revenus pris en compte pour cette imposition a été étendu.

Les Pays-Bas ont supprimé en 2001 leur impôt sur le stock de capital/fortune et sur le revenu pour le remplacer par un système innovant d'impôt théorique sur les revenus théoriques du capital. Les revenus théoriques sont égaux à 4% de l'actif net et sont imposés au taux de 30% (soit une imposition du capital net au taux effectif de 1,2%). Ce dispositif est exclusif de l'imposition des revenus réels eux-mêmes exonérés comme les intérêts et les dividendes. En d'autres termes, seul le revenu théorique est imposé. Ce dispositif encourage l'investissement au détriment de la détention passive d'un patrimoine.

Au Luxembourg, la suppression de l'ISF a été décidée en contrepartie de la mise en place d'une nouvelle retenue à la source libératoire de 10% sur les revenus d'intérêts des résidents.

Au Danemark enfin, sans qu'un lien direct avec la suppression de l'impôt sur le patrimoine puisse être établi, les taux d'imposition des plus-values mobilières ont été portés en 2002 de 15% et 40% à 28% et 43% et l'exonération des plus-values à long terme a été supprimée en 2006. De son côté, la Finlande a conservé un impôt portant uniquement sur le patrimoine immobilier dont le contribuable est propriétaire, se rapprochant ainsi du modèle anglo-saxon de « property tax ».

3 - Les cas de maintien

Quatre pays maintiennent une taxation du patrimoine et s'agissant de trois d'entre eux, les recettes sont affectées au niveau local. Il s'agit de l'Italie, de la Suisse et de certains Etats américains³¹⁰.

Après l'avoir mis en place à titre transitoire en 1992, l'Italie a supprimé son impôt sur le stock de capital des entreprises en 1998. Quant à l'impôt sur la fortune des particuliers créé également à titre transitoire à la même date, il est devenu un impôt local qui s'est substitué à l'ancien impôt sur « l'augmentation de la valeur des immeubles » et frappe tous les biens immobiliers, à l'exception de la résidence principale qui est exonérée. Le taux d'imposition est de 0,4 % à 0,7 % selon les régions.

³⁰⁹ 500 000 € pour un couple.

³¹⁰ Le quatrième est la Norvège.

Les Etats-Unis, ont supprimé en 2007 leur impôt sur le stock de capital/fortune, lequel existait depuis 1947. Mais au niveau des municipalités et des comtés s'applique un impôt sur la propriété (*property tax*), lequel fournit aux collectivités locales (comtés et municipalités) l'essentiel de leurs ressources. Les Etats fédérés déterminent le champ et les taux, et fixent le mode de calcul de la valeur des actifs, d'où une grande diversité. Selon les choix faits par les Etats, ce prélèvement peut s'apparenter à un impôt général sur le patrimoine ou à un impôt foncier. Au total, les recettes qu'il procure sont importantes et cette taxe représente leur principale ressource fiscale avec des taux parfois très élevés. Seul un petit nombre d'Etats exigent cet impôt personnel sur une assiette large (impôt annuel sur les propriétés personnelles y compris les valeurs mobilières et les choses tangibles : œuvres d'art...) pour les résidents de leur territoire. Cette forme d'imposition, assise sur la valeur vénale des biens, et non sur la valeur locative, est de ce fait assez proche de l'ISF français.

Enfin, un « impôt sur la fortune nette » est perçu en Suisse au profit des cantons et des communes de la Confédération Helvétique. L'assiette est très large puisqu'elle comprend tous les éléments de patrimoine y compris les œuvres d'art et les biens dits professionnels, à l'exception du mobilier dit de ménage et des objets personnels courants.

Tous les citoyens sont assujettis à l'impôt avec des déductions et des minimums exonérés qui ont pour effet de déclencher l'imposition à partir d'un seuil variant de 26 000 à 201 000 CHF³¹¹. L'impôt ayant un caractère familial, ces seuils sont augmentés dans le cas de couples mariés avec éventuellement un abattement par enfant. Dans 22 cantons sur 26 les taux sont progressifs. Dans quatre cas, ils sont proportionnels. Ils varient selon les cantons et les communes.

Les taux marginaux maximaux sont compris, dans les chefs-lieux de cantons, entre 0,13% et 1,0 % (Genève) avec une moyenne d'environ 0,50 %. En raison de ces taux modérés, il n'existe des mécanismes de plafonnement que dans sept cantons qui se trouvent être ceux dont les taux sont les plus élevés. En 2008, l'impôt sur la fortune a rapporté 4,1 Md€, soit environ 1,0 % du PIB de la Confédération. Cette fraction est proche de celle que représentent le cumul de l'ISF (0,15% du PIB) et des taxes foncières dues par les ménages en France.

³¹¹ 1 CHF = 0,76 € environ

Chapitre IV

Les prélèvements sociaux et leur évolution depuis 1990

I - Poids et caractéristiques des prélèvements sociaux sur les ménages

A - Un très large champ de la protection sociale

1 - Une partie essentielle des prélèvements obligatoires

La CSG, la CRDS et les cotisations sociales sur le seul champ de la sécurité sociale représentent près de 258 Md€ par an³¹². A elle seule, la CSG prélève 82,6 Md€ par an³¹³.

2 - L'augmentation continue des prélèvements sociaux

Le « taux de prélèvements obligatoires sociaux » n'intègre pas les cotisations versées aux organismes complémentaires ni les cotisations des employeurs à leur propre régime. Ce premier indicateur de l'importance des prélèvements sociaux représentait 23,5% du PIB en 2009 (répartis entre 16,5% de cotisations sociales et 7% d'impôts et taxes affectés). La part de ces « prélèvements obligatoires sociaux » dans le total des

³¹² CSG 2009 : 82,8 Md€, CRDS 2009 : 5,99 Md€, cotisations sociales 2009 : 169 Md€. Source : comptes de la sécurité sociale. Ces prélèvements étant en grande partie assis sur la masse salariale, leur rendement est très lié à la conjoncture économique et suit un rythme procyclique.

³¹³ Comptes de la sécurité sociale juin 2010.

prélèvements obligatoires a augmenté de 12,5 points depuis le début des années 1980, passant de 44% en 1981 à 56,5% de l'ensemble des prélèvements obligatoires³¹⁴ en 2009.

Les Comptes de la protection sociale utilisent un indicateur plus large : le « taux de prélèvements sociaux ». Ce taux intègre les contributions publiques consacrées à la protection sociale. Il s'élève à 28,1% du PIB en 2009.

Le « taux de redistribution sociale »³¹⁵ mesure la part du PIB consacrée aux dépenses de protection sociale. Ce ratio a augmenté de 4,6 points entre 1981 et 2008, passant de 24,5% à 29,1% du PIB.

Enfin, le taux de socialisation des revenus mesure la part des prestations sociales dans le revenu disponible brut des ménages. Il a le mérite de rapporter celles-ci, non au PIB mais à un agrégat de revenu.

Tableau n° 39 : Principaux ratios macro-économiques de la protection sociale, en %

	1981	1990	2000	2005	2006	2007	2008
Taux de redistribution sociale	24,5	25,8	27,7	29,4	29,3	29,0	29,3
Taux de socialisation des revenus	29,2	32,8	34,7	35,9	35,7	35,4	35,5
Taux de prélèvements sociaux	-	25,1	27,1	27,7	27,9	27,8	28,1
Ressources de la protection sociale / PIB	26,5	27,6	29,6	30,4	30,7	30,6	30,8

Drees, comptes de la protection sociale, et INSEE, Comptes de la Nation

La notion de prélèvements sociaux comporte ainsi plusieurs acceptions selon qu'elle est évoquée dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) ou dans les comptes de la protection sociale.

Dans la LFSS, les prélèvements sociaux sont centrés sur la seule sécurité sociale. Ils n'intègrent ni les prélèvements liés à l'assurance chômage, ni les prélèvements finançant les régimes de retraite complémentaire. Ils ne concernent donc qu'une partie de la protection sociale.

Est ici retenue la définition des prélèvements sociaux qui figurent dans les comptes de la protection sociale, laquelle présente l'intérêt d'être large et d'inclure davantage de prélèvements obligatoires.

³¹⁴ PLFSS 2011, PQE financement, indicateur 2.

³¹⁵ Taux de redistribution sociale : part de protection sociale dans le PIB.

Le tableau figurant ci-après montre l'étendue de la protection sociale en France :

Tableau n° 40 : Champ de la protection sociale et dépenses par type de régime

Comptes de la protection sociale 570,3M€ (100 %)	Assurances sociales au sens des Comptes de la protection sociale 460,6M€ (80,9 %)	Assurances sociales au sens des Comptes nationaux 414,1M€ (72,7 %)	Régimes de sécurité sociale prévus par le Code de la Sécurité sociale 392M€ (68,8 %)	Régimes de sécurité sociale entrant dans le champ de la LFSS 328,9M€ (57,7 %)	Régime général de sécurité sociale 255,3M€ (44,8 %)
					Autres régimes obligatoires: 71,5M€ (12,5 %)
					Fonds concourant au financement des régimes obligatoires de base: 2,1M€ (0,4 %)
					Régimes complémentaires: 63,1M€ (11,1 %)
					Régime d'indemnisation du chômage: 22,1M€ (3,9 %)
					Régimes directs d'employeurs publics: 46,5M€ (8,2 %)
					Prestations extra-légales des régimes d'employeurs publics et privés: 11,7M€ (2 %)
					Régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance: 27,1M€ (4,8 %)
					Régimes d'intervention sociale des administrations publiques: 61,4M€ (10,8 %)
					Régimes d'intervention sociale des ISBLSM: 9,5M€ (1,7 %)

Source : DREES, Comptes de la protection sociale 2008

Sont ainsi considérés comme des prélèvements sociaux l'ensemble des financements obligatoires de la protection sociale des régimes d'assurances sociales et d'intervention des pouvoirs publics, c'est-à-dire :

- les cotisations sociales effectives, qui représentent les versements des personnes assurées ou de leurs employeurs à des régimes ou institutions allouant des prestations sociales ;
- les cotisations sociales imputées, qui représentent la contribution des employeurs au financement du régime d'assurance sociale qu'elles organisent pour leurs salariés et ayants droit ;
- les impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale.

Mais quel que soit le champ considéré, le fait majeur est l'augmentation continue des dépenses de protection sociale (et donc des prélèvements qui les financent) bien qu'elle se soit poursuivie à un rythme ralenti depuis 2000.

Ce niveau place la France dans une situation exceptionnelle par rapport à la plupart des pays comparables, pays scandinaves exceptés.

La suite de ce chapitre porte uniquement sur les prélèvements sociaux reposant directement sur les ménages, et non sur les prélèvements relevant des employeurs. Sont ainsi pris en compte :

- les prélèvements sociaux des régimes d'assurances sociales : régimes obligatoires de sécurité sociale (assurance maladie, vieillesse, famille³¹⁶), régime d'assurance chômage, et les prélèvements sociaux des régimes de retraite complémentaire de l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et de l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO)³¹⁷ ;
- les impôts et taxes affectés.

Ne sont pas pris en compte les cotisations acquittées par 94% des ménages auprès des organismes complémentaires de santé. Ces cotisations ne constituent pas des prélèvements obligatoires. De même ne le sont pas davantage les cotisations perçues du fait de l'adhésion à certains organismes complémentaires qui peut être rendue obligatoire par une convention collective³¹⁸.

3 - Prélèvements « contributifs » et « non-contributifs »

Cette distinction a été développée dans la Partie I du rapport.

Elle peut être résumée ainsi :

³¹⁶ La branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) est financée exclusivement par des cotisations employeurs. Elle n'est pas examinée ici.

³¹⁷ Le régime AGIRC-ARRCO est un régime dit complémentaire, mais il est obligatoire. Il est donc ici pris en compte dans le cadre des prélèvements obligatoires sociaux, contrairement aux cotisations acquittées par les ménages auprès des organismes complémentaires de santé.

³¹⁸ Legal R., Raynaud D., Vidal G., « Financement des dépenses de santé et reste à charge des ménages : une approche par microsimulation », DREES, Comptes nationaux de la santé 2009, p74.

Tableau n° 41 : Prélèvements finançant des prestations contributives et non-contributives

Caractéristiques des prélèvements	Prélèvements finançant des prestations contributives	Prélèvements finançant des prestations non-contributives
Logique inhérente	Assurance sociale	Assistance sociale
Objectifs	Protection des individus contre les risques sociaux	Solidarité, redistribution, allocation des ressources plus équitable
Prestations	Prestation versée au moment de la réalisation du risque.	Transferts monétaires ou en nature, parfois versés sous conditions de ressources
Justification du versement de la prestation	Cotisation préalable, qui constitue <i>in fine</i> un revenu différé	Situation individuelle
Assiette	Salaires	Ensemble des revenus des ménages (salaires, revenus du patrimoine, produits de placement, gains issus du jeu, revenus de remplacement)

Source : CPO

La classification des prélèvements sociaux au regard de cette logique contributive/non-contributive doit toutefois être nuancée. Les prélèvements s'inscrivant dans une logique assurantielle ont également des effets redistributifs *verticaux* ou *horizontaux*, par exemple entre assurés fortement exposés à un risque, et assurés peu exposés à ce risque. En outre, les logiques d'assurance et de redistribution sont parfois imbriquées, par exemple dans le cas de la couverture maladie universelle (CMU). Enfin, les régimes de retraite, bien que contributifs emportent des effets redistributifs en raison du fait qu'ils ne sont pas actuariellement neutres.

B - Bénéficiaires des dépenses de protection sociale, les ménages en sont désormais directement les principaux financeurs

1 - Les financements en provenance directe des ménages assurent désormais la majeure partie du financement de la protection sociale

Le financement de la protection sociale est assuré par trois types de financeurs :

- les ménages (impôts et taxes affectés, cotisations salariales), y compris les travailleurs indépendants ;
- les employeurs (cotisations patronales, impôts et taxes affectés) ;

- les contributions publiques des administrations publiques (dotations budgétaires de l'Etat).

Les ménages et les employeurs sont les principaux financeurs directs de la protection sociale. Ils assurent conjointement 88% de ce financement en 2008³¹⁹. Les ménages sont les bénéficiaires exclusifs de la protection sociale par le biais des prestations qu'ils perçoivent.

La répartition entre ces deux financeurs a toutefois évolué, les ménages devançant progressivement les employeurs dans le financement de la protection sociale. En 2008, les ménages assurent 44,3% du financement du régime général de la sécurité sociale et 46% du financement de la protection sociale dans son ensemble, contre 43,6% et 42% pour les entreprises³²⁰.

La part de la protection sociale financée directement par les ménages est ainsi passée de 34% en 1990 à 46% en 2008. Parallèlement, la part du financement assuré par les employeurs est passée de 49% à 42%, essentiellement du fait de la création de la CSG qui a en partie remplacé des cotisations patronales par un impôt assis sur les revenus des ménages et de la compensation des exonérations de cotisations patronales par des recettes fiscales.

2 - Sur longue période, les cotisations salariales ont davantage supporté l'augmentation des dépenses que les cotisations patronales

Deux périodes peuvent être distinguées dans l'évolution des taux des cotisations salariales et patronales :

- jusqu'au milieu des années 1980, les taux de cotisations augmentent, mais de manière peu différenciée entre la part salariale et la part patronale. De 1973 à 1980, le taux apparent employeurs passe de 31% à 35% ; le taux apparent salariés passe de 8% à 12%³²¹ ;
- à partir du milieu des années 1980, cotisations salariales et patronales évoluent séparément du fait de la création de la CSG et des exonérations de cotisations patronales. Entre 1990 et 2007, les taux apparents salariés (CSG comprise) augmentent de trois points tandis que le taux apparent de cotisations patronales diminue de deux points jusqu'en 2005 .

³¹⁹ PLFSS 2011, Programme « financement ».

³²⁰ PLFSS 2011, Programme « financement ».

³²¹ Hennion M., Cinquante ans de financement de la protection sociale, DREES, Comptes de la protection sociale 2008.

L'évolution des taux marginaux de cotisations sociales au cours de la période 1990-2009 figure en *Annexe n° 4*.

3 - Le développement des prélèvements sociaux non contributifs est le fait majeur intervenu depuis 1990

Ces prélèvements se sont développés à partir des années 1990 sous l'effet de trois évolutions :

- l'augmentation continue des dépenses sociales a conduit à rechercher des ressources supplémentaires pour financer la protection sociale. De 1959 à 2007, la part des dépenses sociales³²² est passée de 14% à 29% du PIB ;
- l'universalisation de certaines prestations désormais déconnectées de l'activité salariée et allouées en fonction d'une logique territoriale, principalement en matière d'assurance maladie, aboutit à la création de la CSG³²³. A partir du moment où les prestations sont déconnectées de l'activité salariée, le choix est progressivement fait de les financer par l'impôt, plutôt que par des cotisations sociales. Il s'agit ainsi de mettre en adéquation l'architecture des prélèvements sociaux avec les changements du système de protection sociale, qui passe progressivement d'une logique de mutualisation des risques professionnels à une logique de couverture universelle de la population et de solidarité. Les nouveaux risques sociaux (notamment l'exclusion et la dépendance) ne constituent pas de nouvelles assurances sociales et sont prises en charge par l'intervention des pouvoirs publics (notamment le revenu minimum d'insertion et l'allocation personnalisée d'autonomie) ;
- la connaissance statistique de plus en plus fine des catégories d'assurés et des risques les concernant permet de distinguer de manière croissante les prélèvements relevant d'une logique assurantielle et ceux relevant de la solidarité³²⁴.

³²² Voir partie relative au champ de l'étude, qui définit les prestations sociales, ou dépenses sociales.

³²³ Chadelat J-F, Le financement de la protection sociale *in Revue Parlementaire* n°892.

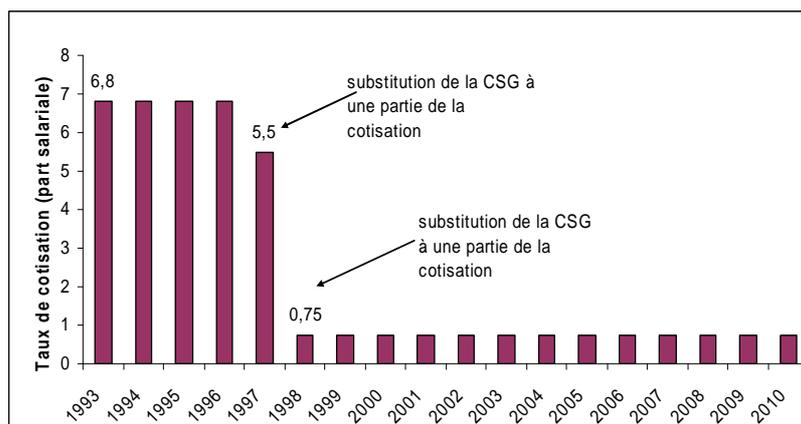
³²⁴ Rosanvallon P., « La troisième crise de l'Etat-providence ? », *Le Banquet*, numéro 3, 1993.

4 - La création de la CSG

La CSG est instituée en 1991 en substitution à certaines cotisations salariales. Son taux est alors de 1,1% affecté au financement de la CNAF, en raison du caractère universel de ce régime, mais dans l'optique à terme de financer la branche vieillesse. En 1993, 1,3 point supplémentaire de CSG est affecté au financement du Fonds de Solidarité Vieillesse. En 1997-98, la CSG se substitue à la quasi-totalité des cotisations salariales d'assurance maladie, son taux sur les revenus d'activité augmentant à 7,5%. En contrepartie, en deux ans, les cotisations salariales d'assurance maladie diminuent, passant de 6,8% à 0,75%.

Le graphique ci-dessous illustre la substitution de la CSG aux cotisations salariales d'assurance maladie.

Graphique n°87 : Substitution de la CSG aux cotisations d'assurance maladie



Source : CPO, Données INSEE.

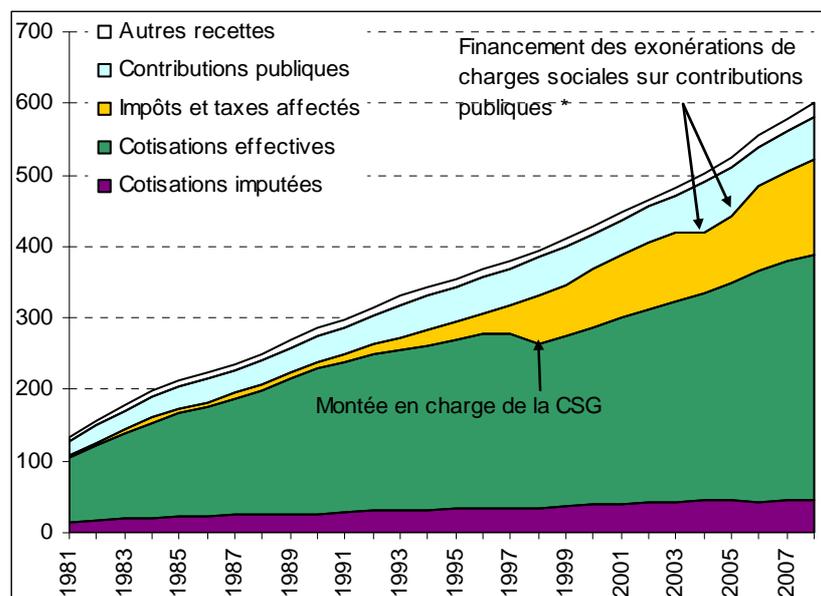
5 - Sur longue période, la structure des prélèvements a évolué mais demeure dominée par les cotisations sociales.

La part des prélèvements contributifs au sein des prélèvements obligatoires sociaux a diminué sur longue période, principalement sous l'effet de la création de la CSG et l'augmentation des ressources fiscales destinées à compenser les exonérations de cotisations patronales. Entre 1959 et 1990, les cotisations sociales représentaient autour de 80% des recettes de la protection sociale, contre 65% aujourd'hui.

A partir du début des années 1990, les recettes ont été davantage diversifiées afin de trouver de nouvelles sources de financement et de

réduire la part des prélèvements directement assis sur les salaires. La part des impôts et taxes affectés passe ainsi de 3,5% des ressources de la protection sociale en 1990 à 21% en 2007.

Graphique n°88 : Diversification des ressources de la protection sociale (en Md€ courants)



Source : DREES, comptes de la protection sociale 2008

C - Les prélèvements obligatoires sociaux reposant directement sur les ménages

Les prélèvements présentés sont ici ceux qui sont directement à la charge des ménages salariés du régime de base. Au total, ces prélèvements représentent un montant d'environ 388,57 Md€ en 2009³²⁵.

³²⁵ Cumul de données de la DSS, des Comptes de la sécurité sociale de juin 2010 et de l'Unedic.

Tableau n° 42 : Produit des prélèvements obligatoires sociaux reposant directement sur les ménages en 2009

Prélèvements	Montants (en Md€)
CSG activité	59,314
CSG remplacement	13,851
CSG patrimoine	4,1
CSG produits de placement	4,841
CSG jeux	0,506
CRDS (toutes assiettes)	5,99
cotisations sociales de sécurité sociale	214,3
cotisation ARRCO	34,5
cotisation AGIRC	16,06
Contributions assurance chômage	30,56
contribution solidarité autonomie	2,296
cotisation CMU	0,376
Prélèvement social 2%	0,657
contribution additionnelle 1% RSA	0,9
contributions additionnelles au prélèvement social de 2%	0,319
TOTAL	388,57

Source : CPO, données CCSS, DSS, Unedic, AGIRC-ARRCO. Remarque : tous les montants des cotisations intègrent la part patronale, certains régimes ne distinguant pas les deux en matière de rendement.

1 - Les prélèvements obligatoires sociaux assis sur les revenus d'activité demeurent prédominants

a) Les cotisations sociales

Trois types de cotisations salariales peuvent être distingués :

- les cotisations de sécurité sociale (ici, le régime général) ;
- les cotisations des régimes de retraite complémentaire ;
- les cotisations d'assurance chômage.

1. Les cotisations salariales de sécurité sociale

Les cotisations sociales salariales de sécurité sociale regroupent :

- la cotisation maladie, maternité, invalidité, décès assise sur la totalité du salaire, dont le taux au 1^{er} janvier 2011 est de 0,75% ;

- la cotisation d'assurance vieillesse plafonnée, assise sur la partie du salaire inférieure au plafond de sécurité sociale (2 946€ au 1^{er} janvier 2011), dont le taux au 1^{er} janvier 2011 est de 6,65% ;
- la cotisation d'assurance vieillesse déplafonnée, assise sur la totalité du salaire, dont le taux est de 0,1%.

Tableau n° 43 : Taux des cotisations de sécurité sociale, part salariale

Cotisation		Assiette	Taux (part salariale)
	Maladie	Totalité du salaire	0,75 %
	Vieillesse déplafonnée	Totalité du salaire	0,1 %
Sous plafond SS	Vieillesse plafonnée	Partie du salaire < 1 plafond de sécurité sociale	6,65 %

Source : Données CSS

L'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale fixe le périmètre des éléments de rémunération compris dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale. Sont prises en compte toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications ou tous autres avantages en argent, les avantages en nature, les sommes perçues directement ou par l'entreprise d'un tiers à titre de pourboire.

2. Les cotisations salariales de retraite complémentaire différencient les prélèvements entre les cadres et les non-cadres

Les cotisations de retraite complémentaire sont plafonnées, du fait du caractère plafonné des retraites complémentaires elles-mêmes : au-dessus d'un certain plafond, le salaire n'est plus soumis à cotisation au titre de la retraite complémentaire.

Quatre types de cotisations coexistent, différenciant prélèvements reposant sur les cadres et prélèvements reposant sur les non-cadres :

- les cotisations de l'association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) acquittées par les salariés cadres de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture;
- les cotisations de l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO) acquittées par les salariés non-cadres, cadres et assimilés de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture ;

- la cotisation de l'association pour la gestion du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO (AGFF), acquittées par l'ensemble des salariés cotisant à ces régimes ;
- des cotisations propres au régime AGIRC : la garantie minimale de points (GMP), qui permet d'inscrire 120 points par an au compte des participants dont le salaire se situe au voisinage du plafond de la sécurité sociale, en contrepartie du versement d'une cotisation forfaitaire ; la contribution exceptionnelle et temporaire (CET), qui s'applique à tous les salariés relevant du régime AGIRC ; la cotisation de l'agence pour l'emploi des cadres (APEC).

L'assiette des cotisations AGIRC-ARRCO, depuis le 1^{er} janvier 1996, est calculée sur les mêmes éléments de rémunération pris en compte dans l'assiette des cotisations de sécurité sociale. Chaque régime comprend toutefois des règles spécifiques de plafonnement.

Les cotisations ARRCO sont à 40% à la charge des salariés et à 60% à la charge des employeurs. La répartition entre part salariale et patronale peut différer pour certaines entreprises créées avant le 1^{er} janvier 1999 ou créées depuis et visées par une convention ou un accord collectif de branche antérieur au 25 avril 1996.

En 2009, les cotisations ARRCO sont acquittées par 17,9 millions de cotisants et permettent de verser des prestations à 11 millions de bénéficiaires. Elles ont rapporté 34,5 Md€ en 2009²⁶.

Les cotisations AGIRC sont à 37,93% à la charge des salariés et à 62,07% à la charge des employeurs. Le nombre de cadres étant moins élevé, les cotisations AGIRC concerne un nombre plus réduit de cotisants (3,8 millions en 2009) et de bénéficiaires (2,4 millions en 2009). Elles ont rapporté 16,06 Md€ au titre de l'année 2009²⁷.

Les ménages sont redevables d'un taux global tenant compte à la fois du taux contractuel et du taux de cotisation des régimes AGIRC-ARRCO. Ce taux global est désigné sous le terme de « cotisations appelées ».

Malgré l'existence de tranches par niveau de revenus, les cotisations AGIRC-ARRCO ne sont pas progressives, pour deux raisons. D'une part, l'augmentation du taux de cotisation par tranche de revenus génère en contrepartie une augmentation des droits ouverts ; d'autre part, ces cotisations sont plafonnées, ce qui les rend dégressives au-delà du plafond puisque les plus hauts revenus ne sont plus soumis à cotisation.

³²⁶ Comptes de la sécurité sociale 2008.

³²⁷ AGIRC, rapport d'activité 2009.

3. Des contributions d'assurance chômage sont également acquittées par les ménages

La troisième catégorie de cotisations sociales acquittées par les ménages recouvre les contributions d'assurance chômage, cotisations destinées à assurer les salariés contre le risque de privation d'emploi. Les règles relatives à ces contributions sont fixées par les partenaires sociaux de manière conventionnelle. La convention actuellement en vigueur date du 19 février 2009³²⁸. Les contributions d'assurance chômage concernent les employeurs et salariés du secteur privé relevant de l'article L. 5422-13 du code du travail, mais aussi du secteur public relevant de l'article L. 5424-1 du code du travail pour les salariés et agents non-fonctionnaires.

Deux types de contributions d'assurance chômage existent, les ménages ne contribuant directement qu'à une seule :

- la contribution d'assurance chômage au sens strict, dont le financement est partagé entre employeurs et salariés ;
- la cotisation de l'association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (AGS), destinée à garantir le paiement des sommes dues aux salariés lorsque leur entreprise rencontre de graves difficultés, mais dont le financement repose exclusivement sur les employeurs.

Les personnes assujetties au régime d'assurance chômage et redevables des cotisations correspondantes sont celles titulaires d'un contrat de travail. L'assiette de la cotisation chômage est identique à celle des cotisations de sécurité sociale, dans la limite de quatre fois le plafond de la sécurité sociale. Les rémunérations des salariés âgés de 65 ans et plus sont exonérées de cotisation. Le taux de la contribution d'assurance chômage est fixé à 6,4%, dont 2,4% à la charge des salariés, le reste étant dû par l'employeur³²⁹.

Tableau n° 44 : Taux de cotisations d'assurance chômage au 1^{er} janvier 2011

Cotisation	Taux	Répartition	
		Part patronale	Part salariale
Assurance chômage	6,40%	4%	2,40%
AGS	0,40%	0,40%	0%

Source : CPO, Unedic

Le nombre de cotisants à l'assurance chômage dépend fortement de la conjoncture économique puisqu'il dépend du nombre de titulaires

³²⁸ Arrêté ministériel du 30 mars 2009, publié au journal officiel du 1^{er} avril 2009.

³²⁹ Circ. UNEDIC n°2007-02 du 18 janvier 2007.

d'un contrat de travail. Au 31 décembre, le nombre de salariés des secteurs concurrentiels relevant d'une affiliation à l'assurance chômage était de 16,287 millions de personnes. Compte tenu de la conjoncture dégradée, ce chiffre était en baisse de 1,5% par rapport à 2008.

Les contributions d'assurance chômage ont permis de prélever 30,562 Md€ en 2009.

b) Les impôts et taxes : la contribution solidarité nationale (CSA)

Juridiquement, la contribution solidarité autonomie (CSA) repose sur les employeurs, et non directement sur les ménages. Cependant, l'existence de la journée dite de solidarité conduit *de facto* à faire reposer ce prélèvement sur les ménages, même à court terme.

Créée par la loi n°2004-626 du 30 juin 2004, complétée depuis par la loi n°2008-351 du 16 avril 2008, la contribution solidarité autonomie vise à financer l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées par le biais d'une journée de travail supplémentaire des salariés.

Les salariés et les agents publics travaillent en effet une journée supplémentaire par an sans être rémunérés, ce qui entraîne une création de valeur ajoutée au sein des entreprises. En contrepartie de cette valeur ajoutée, les employeurs versent une contribution à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Cette contribution repose ainsi sur les salariés, qui concèdent la rémunération de l'une de leurs journées de travail.

En l'espèce, ce nouveau prélèvement social constitue un prélèvement en nature qui permet de ne pas augmenter optiquement les prélèvements sociaux (et donc les prélèvements obligatoires) puisqu'il est effectué *en amont* du système socio-fiscal.

Son taux a été fixé à 0,3% et n'a pas été modifié depuis. Il est supposé correspondre à la valeur ajoutée créée durant cette journée de travail supplémentaire.

c) Les impôts et taxes : la CSG et la CRDS

Impôts cédulaires, la CSG et la CRDS ont des assiettes identiques, ne constituent pas un prélèvement unique, mais respectivement quatre prélèvements s'agissant de la CSG, et cinq prélèvements s'agissant de la CRDS.

La CSG est composée des quatre prélèvements suivants, ayant chacun leurs règles propres en matière d'assiette et de taux :

- la CSG sur les revenus d'activité qui représente 71,8% de l'assiette totale de CSG ;
- la CSG sur les revenus de remplacement qui représente 16,8% de l'assiette totale de CSG ;
- la CSG sur les revenus du patrimoine et les produits de placement qui représentent 10,8% de l'assiette totale de CSG ;
- la CSG sur les sommes engagées ou les produits réalisés à l'occasion des jeux qui représente 0,6% de l'assiette totale de CSG³³⁰.

Tableau n° 45 : Les composantes de la CSG

Revenus assujettis	Taux	Montant annuel en 2009 (en Md€) ³³¹
Revenus d'activité	7,5%	59,314
Revenus de remplacement	De 3,8% à 6,6%	13,851
Revenus du patrimoine	8,2%	4,100
Revenus des produits de placement		4,841
Sommes engagées et produits réalisés à l'occasion des jeux	de 9,5% à 12%	0,506

Source : CPO, Comptes de la sécurité sociale, juin 2010

La contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), comme la CSG, est également composée de plusieurs prélèvements distincts :

- la CRDS sur les revenus d'activité et de remplacement ;
- la CRDS sur les revenus du patrimoine ;
- la CRDS sur les produits de placement ;
- la CRDS sur les sommes engagées ou les gains réalisés à l'occasion de jeux.

A ces quatre prélèvements s'ajoute la CRDS assise sur les ventes de ventes de meubles et de métaux précieux, dont l'assiette est spécifique.

La CSG et la CRDS sur les revenus d'activité

Les ménages assujettis à la CSG sur les revenus d'activité sont les personnes fiscalement domiciliées en France et affiliées à un régime obligatoire français d'assurance maladie³³². Les personnes n'étant pas fiscalement domiciliées en France mais assujetties à un régime obligatoire

³³⁰ Données : comptes de la sécurité sociale juin 2010.

³³¹ Source : Comptes de la sécurité sociale, juin 2010.

³³² Art. L.136-1 du code de la sécurité sociale.

français d'assurance maladie ne sont pas redevables de la CSG sur les revenus d'activité. En contrepartie, elles doivent s'acquitter d'une cotisation salariale d'assurance maladie.

L'assiette de la CSG sur les revenus d'activité est composée des salaires et assimilés et des revenus professionnels non salariés. Sont considérés comme salaires et assimilés les revenus tirés des activités donnant lieu à affiliation au régime général de sécurité sociale et ceux considérés comme des salaires par la législation fiscale. Les salaires, les indemnités pour frais professionnels, les avantages en nature sont notamment concernés. L'épargne salariale, l'intéressement ou les indemnités de rupture ou modification du contrat de travail sont assimilés à des salaires et par conséquent assujettis à la CSG. L'assiette de la CSG porte sur 97% de ces salaires et assimilés, une déduction forfaitaire pour frais professionnels de 3% du montant brut des revenus étant appliquée. Depuis la loi de financement de la sécurité sociale de 2011 (LFSS 2011), cet abattement forfaitaire est plafonné.

Entrent ainsi dans l'assiette de la CSG davantage de revenus d'activité que dans celle de l'IR.

La CRDS sur les revenus d'activité suit les mêmes règles d'assiette que la CSG sur les revenus d'activité³³³.

Le taux de la CSG sur les revenus d'activité est de 7,5%. Celui de la CRDS sur ces mêmes revenus est de 0,5%.

La CSG et la CRDS sur les revenus de remplacement

L'assiette de la CSG sur les revenus de remplacement comprend les pensions de retraite ou d'invalidité, les rentes viagères à titre gratuit, les allocations chômage, les allocations de préretraite et les indemnités et allocations diverses (montant brut, avant l'application de toute déduction).

Le taux de la CSG sur les revenus de remplacement varie de 0% pour les bénéficiaires de revenus de remplacement exonérés de CSG, à 6,6% en fonction des types et des tranches de revenus.

La CRDS sur les revenus de remplacement suit des règles d'assiette identiques à celles de la CSG³³⁴. Son taux est fixé à 0,5%.

Comme c'est le cas s'agissant de l'IR, les pensions de retraite font donc l'objet d'une moindre imposition que les revenus d'activité.

³³³ Ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 ; art. L.136-2 à L.136-4 du code de la sécurité sociale.

³³⁴ Art. L.136-2 à L.136-4 du code de la sécurité sociale.

La CSG et la CRDS sur les revenus du patrimoine et les produits de placement

Les personnes assujetties à la CSG sur les revenus des produits de placement sont celles fiscalement domiciliées en France et placées sous le régime de l'anonymat.

L'assiette de la CSG sur les produits de placement comprend des revenus de deux ordres :

- les revenus mobiliers (produits de placement à revenu fixe ou variable, revenus exonérés de l'IR), sur laquelle la CSG est précomptée directement par l'établissement payeur et reversée au service des impôts ou virés au Trésor ;
- les plus-values immobilières imposables au titre de l'article 150 U et 150 UV du code général des impôts³³⁵, et certains biens meubles, sur lesquelles la CSG est recouvrée par la conservation des hypothèques ou le service des impôts en même temps que l'imposition forfaitaire à l'IR de la plus-value.

Les livrets A, livrets jeunes, livrets d'épargne populaire, livret de développement durable, livret d'épargne entreprise, les lots et primes de remboursement ne sont pas concernés par ces prélèvements.

Le taux de la CSG sur les produits de placement est de 8,2%.

Les personnes assujetties à la CSG sur les revenus du patrimoine sont les personnes physiques fiscalement domiciliées en France, même celles qui ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu ou dont la cotisation d'impôt sur le revenu n'atteint pas le seuil de recouvrement de 61 €.

L'assiette de la CSG sur les revenus du patrimoine comprend les revenus suivants :

- les revenus fonciers ;
- les rentes viagères constituées à titre onéreux ;
- les plus-values à taux proportionnel et les revenus de capitaux mobiliers, minoritaires, qui ne sont pas soumis préalablement à la CSG sur les produits de placement ;
- les gains provenant des options de souscription ou d'achat d'actions et des attributions d'actions gratuites ;
- les revenus entrant dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices non commerciaux et des bénéfices

³³⁵ Ces articles ne s'appliquent pas à toutes les plus-values, et notamment pas à une plus-value immobilière réalisée sur la vente de la résidence principale.

agricoles lorsqu'ils n'ont pas été assujettis à la CSG et la CRDS au titre des revenus professionnels.

Le taux de la CSG sur les revenus du patrimoine est de 8,2%, comme pour la CSG sur les produits de placement.

La CRDS sur les revenus du patrimoine et les produits de placement suit des règles d'assiette et de recouvrement identique la CSG sur les revenus du patrimoine et la CSG sur les produits de placement³³⁶. Son taux est de 0,5%.

Ces revenus sont soumis à un prélèvement additionnel de 2% (Article L 245-14 et suivants du code de la Sécurité Sociale)

Ces revenus sont également soumis à une contribution supplémentaire de 0,3 % depuis la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 qui est le pendant de la contribution solidarité autonomie (*Cf. Supra*).

Enfin, ces mêmes revenus sont également soumis depuis le 1^{er} janvier 2009 (loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 instaurant le RSA) à une nouvelle contribution additionnelle au taux de 1,1 %.

Au total, les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et autres produits de placement atteignent donc désormais le taux de 12,1%, soit un taux significativement supérieur à celui des autres types de revenus.

La CSG et la CRDS sur les sommes engagées ou les produits réalisés par les ménages à l'occasion des jeux

Les ménages doivent également acquitter la CSG pour les sommes qu'ils ont engagées ou les gains qu'ils ont réalisés à l'occasion de jeux. Cette CSG est elle-même composée de règles différentes d'assiette et de taux selon qu'il s'agit des sommes engagées ou des produits réalisés.

S'agissant des sommes mises par le joueur, la CSG s'applique à une fraction de 25,5% de la somme engagée. Sont concernées les sommes mises dans les jeux exploités par la Française des jeux pour les tirages et les émissions.

En ce qui concerne les produits issus des jeux, une CSG au taux de 9,5% est prélevée sur 68% du produit brut des jeux automatiques des casinos. De surcroît, une CSG au taux de 12% est prélevée sur tous les gains supérieurs ou égaux à 1 500 €, réglés au joueur par des bons de paiement manuels.

³³⁶ Art.L.136-2 à L.136-4 du code de la sécurité sociale.

Une CRDS est également prélevée selon les mêmes règles d'assiette que la CSG sur les sommes engagées ou les produits réalisés à l'occasion des jeux. Son taux est de 0,5%.

La cotisation CMU

En sont redevables les bénéficiaires de la CMU dont les revenus de l'année dépassent le seuil de 9 029 €³³⁷. Son taux est de 8%³³⁸. En deçà de ce seuil, le taux est de 0 %.

En 2009, seuls 33 842 cotisants y ont été assujettis et son rapport a été de 37,6 M€. Elle a permis de couvrir 57 000 assurés, qu'il s'agisse des cotisants ou de leurs ayants droit.

Au 31 octobre 2010, 2,23 millions de bénéficiaires de la CMU (assurés et ayants droit) sont exonérés de cotisation CMU³³⁹.

Son rapport est donc faible, son taux est élevé et la disposition comporte de ce fait un effet de seuil important.

La CRDS sur les ventes de métaux, d'objets précieux, de bijoux, d'objets d'art ou de collection

Les ménages procédant à la vente de métaux, d'objets précieux, de bijoux, d'objets d'art ou de collection sont redevables d'une CRDS spécifique, à un taux de 0,5%.

Les ménages peuvent choisir entre l'imposition de droit commun relative aux plus-values immobilières ou opter pour une taxation forfaitaire calculée sur le prix de vente de la manière suivante :

- 4,5% + 0,5% au titre de la CRDS sur les ventes de bijoux, d'objets d'art, de collection et d'antiquité (lorsque leur montant excède 5 000 €) ;
- 7,5% + 0,5% au titre de la CRDS sur les ventes de métaux précieux.

Les biens des ménages concernés par cette CRDS sont l'or, l'argent, le platine et les bijoux, les objets d'art, de collection ou d'antiquité. Pour apprécier le caractère « de collection » de l'objet, sont pris en compte la rareté, l'ancienneté, la provenance, l'intérêt historique et l'importance du prix par rapport à un objet courant de même nature.

Il s'agit donc, économiquement, d'un prélèvement associé à une taxation sur une cession de patrimoine, analogue aux droits de mutation à

³³⁷ Arrêté du 30 juin 2010 pris en application de l'article D.380-4 du code de la sécurité sociale. Ce montant est valable jusqu'au 30 septembre 2011.

³³⁸ Art.L.280-2 et D.380-4 du code de la sécurité sociale.

³³⁹ Direction de la sécurité sociale, SD5A.

titre onéreux, sans rapport avec l'enregistrement d'une plus value éventuelle.

II - Progressivité et redistributivité des prélèvements sociaux reposant sur les ménages

A - Les cotisations salariales et la CSG ont peu d'effets redistributifs

1 - Les cotisations sociales sont devenues légèrement plus progressives

a) Les cotisations sociales sont proportionnelles, voire dégressives pour les cotisations plafonnées

Le principe contributif justifie la taxation dès le premier euro, l'ensemble du revenu retenu pour le calcul des droits devant contribuer à financer la future prestation qui sera elle-même calculée sur la base de ce revenu. De ce fait, les cotisations comportent peu d'éléments de progressivité, les exonérations ou les différents taux constituant l'exception.

Les exonérations et mesures de réduction demeurent exceptionnelles.

Les cotisations, en matière de vieillesse et de chômage, demeurent dégressives en raison du caractère plafonné des cotisations : au-dessus d'un certain seuil de revenus, les ménages ne sont plus redevables de la cotisation pour la partie du salaire supérieure à ce plafond. Il en va ainsi, s'agissant des cotisations salariales, des cotisations AGIRC-ARRCO, des contributions d'assurance chômage et des cotisations vieillesse, dont une partie est plafonnée. A ce plafonnement des cotisations correspond à un plafonnement des prestations.

Les autres cotisations (assurance maladie, accidents du travail, cotisations perçues au profit de la branche famille) ont été déplafonnées entre 1967 et 1991 et sont donc désormais intégralement proportionnelles.

A partir de 1993, les cotisations sociales sont devenues en partie progressives en raison des exonérations concernant les bas salaires.

b) Les éléments de progressivité des cotisations sont principalement le fait des exonérations de cotisations patronales

En-dehors de la cotisation CMU, les éléments de progressivité des cotisations sociales sont principalement le fait des exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires mises en place pour favoriser l'emploi des personnes peu qualifiées. En outre, la dégressivité de la plupart des exonérations ciblées conduit à rendre les cotisations patronales progressives.

c) La validation des périodes de chômage dans les régimes AGIRC-ARRCO constitue un exemple isolé de progressivité de prélèvements contributifs

Le dispositif de validation des périodes de chômage dans les régimes AGIRC-ARRCO constitue un exemple de redistribution entre assurés au sein d'un régime assurantiel. En effet, les affiliés aux régimes en situation de chômage bénéficient de l'inscription de droits à retraite complémentaire pour les périodes indemnisées au titre du chômage³⁴⁰, sous certaines conditions : être indemnisé par l'UNEDIC, avoir cotisé auprès d'une institution de retraite complémentaire avant la rupture du contrat de travail.

Cette disposition juridique a des effets redistributifs *horizontaux* entre actifs occupés cotisant à ces régimes et chômeurs, et des effets redistributifs *verticaux* différés en augmentant, au moment de la retraite, le niveau de vie des personnes bénéficiant de cette disposition par les droits à retraite complémentaire qu'elles ont pu acquérir pendant leur période de chômage sans cotiser en contrepartie.

L'existence de cette redistribution *verticale* est étayée par le fait qu'en moyenne, les personnes indemnisées perçoivent moins que la moyenne des actifs occupés cotisant aux régimes puisqu'elles ne perçoivent pas la totalité de leur salaire. L'indemnité versée par l'assurance chômage correspond en effet soit à 57,4% du salaire journalier de référence, soit à 40,4% du salaire journalier de référence auquel s'ajoute 11,17 € par jour.

³⁴⁰ Protocole du 10 mai 1967 conclue entre les signataires de la Convention collective nationale du 14 mars 1947 et de l'accord du 8 décembre 1961 relatifs aux régimes AGIRC-ARRCO.

2 - Bien que proportionnelle, la CSG emporte des effets redistributifs verticaux

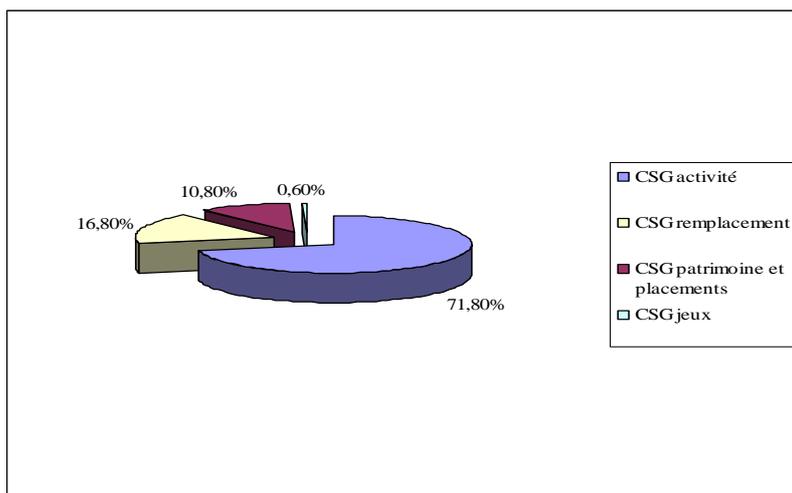
La CSG ne poursuit pas un objectif de redistribution en ce qu'elle ne vise pas à modifier la distribution des niveaux de vie. Il s'agit en effet de prélèvements proportionnels dotés d'assiettes larges. En revanche, ses recettes permettent de socialiser les risques relevant du champ de la protection sociale, ce qui peut emporter des effets redistributifs importants comme le montre l'exemple de l'assurance maladie (*Cf. Infra*).

a) La CSG a élargi l'assiette des prélèvements sociaux à des revenus concentrés chez les ménages aisés

Contrairement aux cotisations sociales qu'elle a remplacées, qui portaient uniquement sur les revenus d'activité, la CSG porte également sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, fortement concentrés dans les derniers déciles de revenus.

La création de la CSG a ainsi eu pour effet de modifier le mode de financement de la protection sociale qui reposait exclusivement sur des cotisations sociales entièrement assises sur les revenus d'activité à un impôt assis à 71,80% sur les revenus d'activité, à 10,80% sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, à 16,80% sur les revenus de remplacement et à 0,60% sur les revenus issus des jeux.

Graphique n°89 : La répartition de la CSG par assiette en 2009



Source : CPO, Données DSS- 6SDr

En second lieu, la CSG a introduit de la progressivité au sein des prélèvements sociaux en faisant peser des taux plus élevés sur ces revenus concentrés chez les ménages aisés.

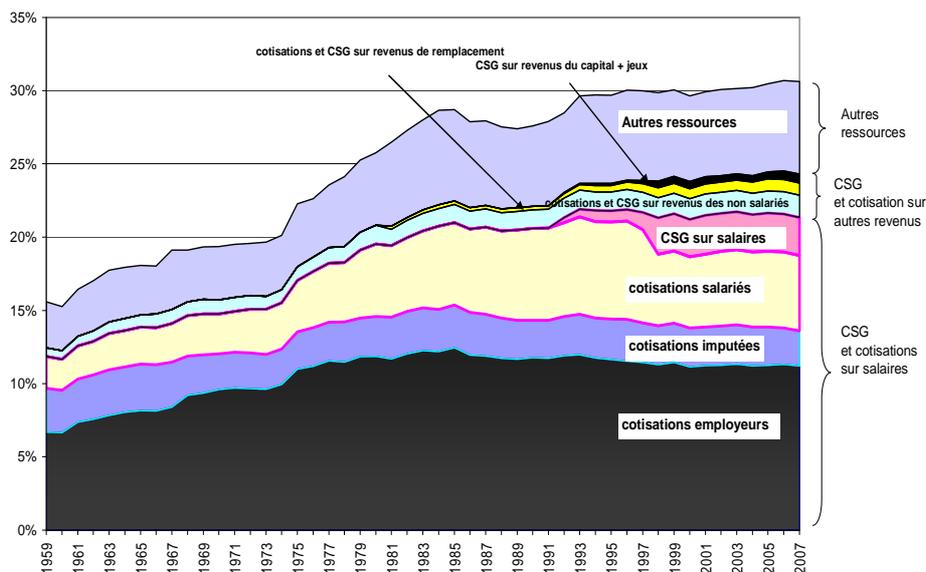
Le taux de CSG sur les revenus du patrimoine et sur les produits de placement est en effet supérieur à ceux sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement : 8,2% sur les revenus du patrimoine et les produits de placements, contre 7,5% pour les revenus d'activité, 6,6% pour le taux plein sur les pensions de retraite et 6,2% pour le taux plein sur les allocations chômage.

b) La création de la CSG a toutefois peu modifié la structure de l'assiette des prélèvements sociaux, qui reste dominée par les revenus d'activité

Si l'intégration des revenus du patrimoine et des produits de placement à l'assiette des prélèvements sociaux a introduit de la progressivité, elle n'a toutefois pas remis fondamentalement en cause les équilibres structurels qui dominent l'assiette de ces prélèvements depuis les années 1980.

Le graphique ci-après montre sur la période 1959-2007 qu'à partir des années 1990, de nouveaux types de revenus entrent dans l'assiette des prélèvements finançant les régimes de protection sociale, mais que les revenus d'activité restent majoritaires au sein de l'assiette. Ce constat s'explique en partie du fait de la structure de l'assiette des prélèvements, mais aussi de la structure des revenus des ménages, les revenus d'activité constituant 55% de leurs revenus en 2009.

Graphique n°90 : Cotisations, CSG et autres ressources reçues par les régimes de protection sociale, en % du PIB, de 1959 à 2007



DREES, Comptes de la protection sociale ; Direction de la Sécurité Sociale, commission des comptes de la sécurité sociale ; INSEE³⁴¹

Si leur part a diminué, les prélèvements reposant sur les salaires des ménages représentent encore les trois quarts des ressources de la protection sociale.

La création de la CSG a augmenté la progressivité de l'assiette des prélèvements sociaux mais de manière limitée. Une étude réalisée par la DREES sur longue période montre ainsi que l'effort contributif au financement de la protection sociale des revenus autres que ceux d'activité, sur 50 ans, a été plus réduit que l'effort contributif des revenus d'activité, en raison de trois facteurs : la stabilité de la structure de l'assiette des prélèvements sociaux, l'évolution des taux et la dynamique de chaque assiette.

En prenant en compte la totalité des prélèvements sociaux reposant sur les ménages en-deçà du plafond de sécurité sociale, y compris les prélèvements contributifs qui constituent un revenu différé pour les ménages et hors cotisations patronales, les revenus d'activité sont taxés

³⁴¹ Les autres sources de financement comprennent notamment les impôts et taxes affectés autres que CSG (CRDS, taxes sur tabac, alcool) et les contributions publiques.

de 12,3 points de plus que les revenus du patrimoine et des produits de placement³⁴².

Tableau n° 46 : Comparaison des taux des prélèvements sociaux reposant sur les revenus d'activité des ménages et ceux reposant sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, année 2010

Prélèvements sociaux reposant sur les revenus du capital (patrimoine, placements)	Taux	Prélèvements sociaux reposant sur les revenus d'activité en-deçà du PSS	Taux
CSG-CRDS	8,7%	CSG-CRDS	8%
prélèvement social	2%	Cotisations vieillesse plafonnée+ déplafonnée	6,75%
Contribution additionnelle	1,1%	Cotisations maladie part salariale	0,75%
		ARRCO part salariale inférieure à un plafond	5,4%
		AGFF	0,80%
		Contribution solidarité autonomie	0,3%
Contributions additionnelles au prélèvement social	0,3%	Assurance chômage	2,40%
TOTAL	12,1%	TOTAL	24,4%

Source : CPO - Champ : prélèvements reposant sur les ménages, hors cotisations patronales, en-dessous du plafond de la sécurité sociale. PSS : plafond de la sécurité sociale

c) Parmi les différentes CSG, la CSG sur les revenus de remplacement est en partie progressive mais comporte des effets de seuil qui peuvent pénaliser certains ménages

Considérée isolément, seule la CSG sur les revenus de remplacement peut être considérée comme progressive en raison de ses taux, différenciés en fonction du niveau de revenu et croissants avec les revenus³⁴³ :

- pour les retraités et les chômeurs les plus modestes, une exonération totale qui équivaut à un taux zéro ;
- un taux réduit de 3,8% pour les retraités et les chômeurs situés dans la tranche intermédiaire ;

³⁴² Une autre comparaison pourrait être effectuée en ajoutant les cotisations patronales tout en soustrayant tous les prélèvements contributifs ainsi que la partie des prélèvements correspondant aux indemnités journalières, puisqu'il s'agit de revenus différés. L'écart serait alors plus proche de 8,7 points. Les revenus d'activité resteraient moins taxés que les revenus du patrimoine et les produits de placement.

³⁴³ La CSG sur les revenus d'activité a toutefois introduit un léger élément de progressivité début 2011 avec le plafonnement à quatre plafonds de l'abattement forfaitaire de 3% pour frais professionnels.

- un taux plein de 6,6% pour les retraités et 6,2% pour les chômeurs de la tranche supérieure.

Deux critères conduisent à l'assujettissement d'un bénéficiaire de revenus de remplacement à l'un ou l'autre des taux de CSG :

- un seuil de revenus, qui correspond au seuil d'allègement de la TH. Ce seuil d'exonération a été fixé par l'arrêté du 3 mars 2010³⁴⁴ fixant les limites d'application des abattements, exonérations et dégrèvements de taxe foncière sur les propriétés bâties et de TH. Depuis le 1^{er} janvier 2011, le seuil d'exonération de CSG est fixé à 9 876 € pour une personne célibataire³⁴⁵ ;
- le montant dû au titre de l'IR. Au-dessus du seuil de revenus de 9 876 € mais en-dessous de 61 €³⁴⁶ dus au titre de l'impôt sur le revenu, la CSG sur les revenus de remplacement s'applique au taux réduit. Au-dessus de 61 € dus au titre de l'IR, le taux plein s'applique. Toute modification de l'assiette de l'IR a donc un impact immédiat sur l'assiette de la CSG sur les revenus de remplacement.

En 2008, l'exonération de CSG sur les revenus de remplacement concerne 31,2% de l'assiette, soit un tiers de l'assiette³⁴⁷. En revanche, seule 4,6% de l'assiette relève du taux réduit.

La part de ménages exonérés diffère toutefois selon qu'il s'agit des retraités ou des chômeurs. Ainsi, s'agissant des allocations chômage, 75,7% de l'assiette est exonérée, contre 29,2% des retraites de base et 18,6% des retraites complémentaires. En revanche, les indemnités journalières et les pensions d'invalidité sont majoritairement soumises au taux plein (87,5% de l'assiette), les indemnités journalières n'ouvrant pas droit à l'application d'une exonération ou d'un taux réduit.

³⁴⁴ Paru au journal officiel du 17 mars 2010.

³⁴⁵ A noter : l'exonération de CSG entraîne l'exonération de CRDS.

³⁴⁶ Le montant de 61 € correspond au montant en-dessous duquel les services fiscaux ne recouvrent pas l'impôt sur le revenu, le coût de recouvrement s'avérant supérieur à la somme due.

³⁴⁷ Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de 2009.

Tableau n° 47 : Seuil d'exonération de CSG sur les revenus de remplacement depuis le 1^{er} janvier 2011³⁴⁸

Nombre de parts de quotient familial	Régime fiscal de référence figurant sur l'avis d'imposition sur les revenus de 2009
1	9 876 €
1,25	11 195 €
1,5	12 513 €
1,75	13 832 €
2	15 150 €
2,25	16 469 €
2,5	17 787 €
2,75	19 106 €
3	20 424 €
>3	+ 2 637 € par demi-part supplémentaire à + 1 319 € par quart de part supplémentaire

Circulaire Unedic n°2010-21 du 24 novembre 2010 ; note DSS du 30 juin 2010

La progressivité des taux de la CSG sur les revenus de remplacement comporte toutefois des effets de seuil pénalisants pour les ménages situés au voisinage de chaque seuil. En effet, contrairement à l'IR, le franchissement d'un seuil de la CSG sur les revenus de remplacement conduit à l'assujettissement de l'ensemble de l'assiette au taux supérieur, et non de la seule partie de l'assiette située au-dessus de ce seuil. A titre d'exemple, un retraité célibataire dont les revenus s'élèvent à 9 876 € bruts en 2009 n'est pas redevable de la CSG. Il est également exonéré de CRDS. Pour un euro de revenu supplémentaire, cette même personne sera redevable de 375 € de CSG et 49 € de CRDS, soit 424 € de prélèvements supplémentaires. Les ménages situés au voisinage d'un seuil sont donc pénalisés.

d) La CSG comporte une légère part de progressivité par le biais des exonérations ciblées sur des ménages à faibles revenus

L'exonération de CSG sur les minima sociaux constitue un élément de progressivité de la CSG.

Cette exonération introduit une légère part de progressivité et d'effets redistributifs au sein de la CSG. En 2009, elle concerne

³⁴⁸ Ces exonérations ne concernent pas les bénéficiaires d'une allocation de préretraite ayant pris effet à compter du 11 octobre 2007, qui sont redevables de la CSG au taux de 7,5 % peu importe leur niveau de revenus.

3,3 millions de bénéficiaires en France métropolitaine³⁴⁹. A titre d'exemple, l'exonération de CSG sur le RSA bénéficie à des ménages percevant, pour une personne seule, 467 € par mois et situés dans le premier décile de revenus. Il en va de même pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, dont le montant mensuel maximum de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est de 711,95 €.

Tableau n° 48 : Nombre de bénéficiaires des minima sociaux en 2008, exonérés de CSG (France métropolitaine)

Minima sociaux	Nombre de bénéficiaires, en milliers, en 2008	Nombre de bénéficiaires en milliers, en 2009
Revenu de solidarité active	-	
Revenu minimum d'insertion (RMI)	1005,2	1 313,9
Allocation de parent isolé (API)	172,0	
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	820,3	883,3
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	97,0	91,9
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	298,2	346,1
Allocations diverses en faveur des personnes âgées démunies	606,3	677,3
Ensemble	2999,0	3 312,5

Source : CPO, Données INSEE 2009 et Observatoire des inégalités 2010

e) La CSG déductible a un impact sur l'IR en réduisant son assiette mais permet d'éviter une double imposition des ménages redevables de l'IR

Parce qu'elle a remplacé des cotisations sociales qui étaient déductibles de l'IR, la CSG est également partiellement déductible de l'IR à un taux différent en fonction des catégories de revenus concernés. La CSG déductible varie ainsi de 3,8% pour la CSG sur les revenus de remplacement à 5,8% pour la CSG sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

Tableau n° 49 : CSG déductible de l'assiette de l'IR, par type de CSG

Assiette	Part de CSG déductible de l'assiette de l'IR
Revenus du patrimoine et produits de	5,8%
Revenus d'activité	5,1%
Pensions de retraite, préretraite et invalidité	4,2%
Autres revenus de remplacement	3,8%

Source : CPO

³⁴⁹ Source : INSEE.

La partie de la CSG déductible au titre de l'IR s'élève à 53 Md€ en 2009³⁵⁰. Cette déductibilité partielle conduit à une baisse de recettes de l'IR qui a pu être évaluée, dans le cadre du présent rapport, à environ 5,3 Md€ en 2009³⁵¹.

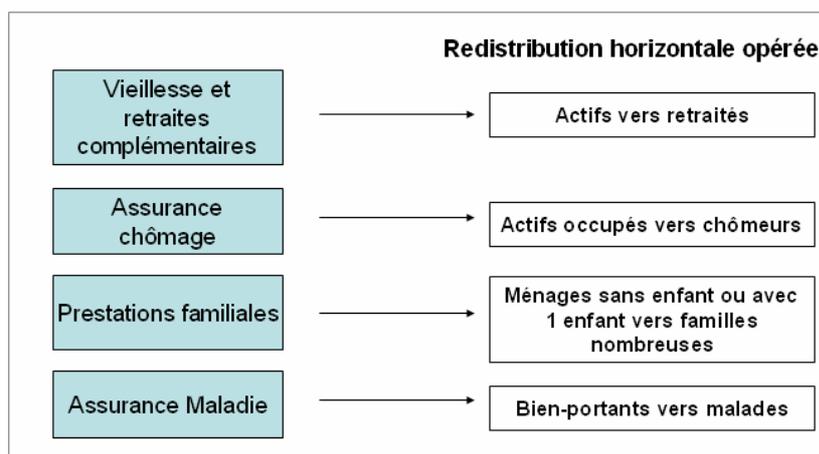
B - La redistribution s'effectue principalement par les dépenses financées par les prélèvements sociaux

1 - Les dépenses sociales financées par les prélèvements sociaux ont des effets redistributifs horizontaux, intergénérationnels et verticaux

a) *La redistribution horizontale constitue l'un des fondements des prestations sociales*

La forme de redistribution la plus spontanée, s'agissant des dépenses sociales, est la redistribution horizontale. En mutualisant les risques entre les assurés et en ne versant les prestations qu'aux assurés pour lesquels ce risque s'est matérialisé, les prestations des régimes assurantiels ont des effets redistributifs horizontaux entre bien-portants et malades ou entre actifs occupés et chômeurs par exemple.

Tableau n° 50 : La redistribution horizontale opérée par les dépenses sociales



³⁵⁰ Données DSS, 5SD.

³⁵¹ Calculs : CPO, sur la base des éléments transmis par la DLFI.

Note : sont présentés les régimes dont le financement est en partie assuré par les ménages. La branche famille est certes en partie financée par les cotisations patronales, mais aussi par les cotisations des ménages (travailleurs indépendants, exploitants agricoles) et par la CSG. Les cotisations sociales représentent 56% de ces recettes et la CSG 21% au titre de l'année 2009. Les accidents du travail et les maladies professionnelles, financés par des cotisations patronales, ne sont pas présentés dans le graphique.

Plus que dans les autres régimes, la redistribution horizontale est un objectif affiché de la politique familiale. Le programme de qualité et d'efficience (PQE) « famille » présenté chaque année dans le cadre des discussions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) en fait ainsi son premier objectif, en visant la contribution à la compensation financière des charges de famille. Les simulations effectuées (Cf. Partie II, chapitre 3), montrent que les prestations familiales réduisent les disparités de niveaux de vie en fonction de la configuration familiale, et plus particulièrement des ménages sans enfants et avec un enfant vers les familles monoparentales ou nombreuses. A titre d'exemples, un couple avec enfant voit son niveau de vie médian augmenter de 5,1%, alors qu'une famille de trois enfants au moins voit son niveau de vie croître de 24,6%. Après prestations familiales, le niveau de vie médian des parents isolés avec deux enfants au moins augmente de 34%³⁵².

b) La redistribution intergénérationnelle opérée par le système des retraites

La redistribution intergénérationnelle, de même, a fait l'objet de nombreux travaux, dont un rapport du CPO³⁵³. Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a depuis complété ces travaux en examinant la redistribution intragénérationnelle³⁵⁴.

Le COR a ainsi mis en évidence le rôle joué par les retraites dans la redistribution, principalement *via* les dispositifs de solidarité. Ses indicateurs indiquent que la redistribution intragénérationnelle opérée par le système des retraites passe par deux canaux : les dispositifs de solidarités et les modalités de calcul des pensions. Les effets redistributifs des retraites de base (régime général) sont essentiellement le fait des dispositifs de solidarité, qu'il s'agisse des droits familiaux, des périodes de validation de trimestres non cotisés, ou des minima de pensions. Ces dispositifs de

³⁵² PQE « famille », Objectifs et Résultats, PLFSS 2011.

³⁵³ « La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle », CPO, novembre 2008.

³⁵⁴ « Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques », Conseil d'Orientation des Retraites, janvier 2010.

solidarité représenteraient 20% de la masse des retraites de droits propres. En outre, le modèle DESTINIE de l'INSEE montre que la pension moyenne des retraités du régime de base nés entre 1950 et 1960 serait inférieure de 15% à leur niveau actuel en l'absence des dispositifs de solidarité et à âge de liquidation inchangé³⁵⁵.

Il existe trois dispositions ayant des effets redistributifs dans les régimes de retraite de base : la majoration de pension pour trois enfants, l'assurance vieillesse des parents au foyer ; la validation de trimestres non cotisés au titre du chômage, de la maladie, du volontariat, de la maternité, les minima de pension : minimum contributif dans le régime général, minimum garanti dans la fonction publique.

Les dispositifs de réversion opèrent également une redistribution entre célibataires et couples mariés, et entre hommes et femmes, les femmes ayant une espérance de vie plus longue. Ces dispositifs participent d'autant plus à la redistribution qu'il existe des dispositifs de réversion sous conditions de ressources, au sein du régime général, qui tendent à favoriser les survivants ayant peu de droits propres³⁵⁶.

Le COR estime ainsi que les systèmes de retraite opèrent une redistribution entre les couples ayant un niveau de salaire élevé et les couples à bas salaires, les principales bénéficiaires de cette redistribution étant les femmes³⁵⁷. Les taux de rendement interne (TRI) permettant de dresser le bilan contributif des retraites par catégorie de population montrent ainsi que ces TRI sont les plus élevés pour les femmes à bas salaires ou dont la carrière a été courte, mais aussi, de manière générale, pour les assurés ayant réalisé une carrière courte avec inactivité précoce, les carrières à salaires très faibles pour élever un enfant ou les personnes en invalidité. Le système est en revanche préjudiciable aux hommes dont les salaires sont faibles. Ces régimes ne sont pas actuariellement neutres puisque les cotisations ne tiennent pas compte des différences d'espérance de vie.

Au total, les dispositifs de solidarité prévus dans le régime général de retraite permettent de réduire les inégalités de retraite au même niveau que les inégalités de salaires. L'INSEE évalue le rapport interdécile des retraites à 4,3, soit à un niveau équivalent de celui des salaires moyens de

³⁵⁵ COR, op.cit.

³⁵⁶ COR, op.cit.

³⁵⁷ Briard et Lelier (2007), « Taux de rendement de l'opération retraite et redistribution intragénérationnelle », CNAV, Retraite et société 2007/1 – n° 51.

retraites (4,1). Sans ces dispositifs de solidarité, le rapport interdécile des retraites serait de 8³⁵⁸.

c) La redistribution verticale opérée par les prestations non-contributives est substantielle mais fait l'objet d'une information incomplète

La redistribution verticale opérée par les prestations non-contributives est bien établie. Les prestations non-contributives (c'est-à-dire hors retraites et assurance chômage) sont en effet concentrées sur les trois premiers déciles de niveau de vie. Pour les ménages du 1^{er} décile, le revenu net représente autour de 40% du niveau de vie disponible, le reste étant composé de prestations.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les prestations non-contributives représentent en moyenne 7,1% du niveau de vie et contribuent pour 63,2% à la réduction des inégalités.

Tableau n° 51 : Contribution des différents transferts à la réduction des inégalités de vie en 2009

	Part du transfert dans le revenu disponible (en %)	Progressivité du transfert	Contribution à la réduction des inégalités (en %)
Prélèvements	-17,4	1,9	36,8
Cotisations redistributives (famille, logement)	-7,9	0,5	4,7
Contributions sociales (CSG hors maladie, CRDS)	-3,3	0,7	2,6
Impôt sur le revenu (net de PPE)	-4,8	5,6	29,7
Dont : <i>impôt sur le revenu (avant PPE)</i>	-5,3	4,6	26,7
<i>prime pour l'emploi (PPE)</i>	0,4	6,4	3,0
<i>crédit d'impôt 2009</i>	0,1	4,0	0,5
Taxe d'habitation	-1,4	-0,2	-0,2
Prestations	7,1	8,1	63,2
Prestations familiales sans conditions de ressources	2,9	5,3	16,9
Dont : <i>allocations familiales</i>	1,7	6,2	11,3
Prestations familiales sous conditions de ressources et aides à la scolarité	1,1	8,2	10,2
Dont : <i>sofde de la PAJE</i>	0,6	6,7	4,7

³⁵⁸ Befly, Blanchet et Crenner, « Redistribution intragénérationnelle dans le système de retraite français : premières estimations à partir du modèle de microsimulation Destinée 2 », INSEE 2009.

**PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SUR LES MÉNAGES :
PROGRESSIVITÉ ET EFFETS REDISTRIBUTIFS**

341

<i>complément familial</i>	0,2	9,5	2,2
Aides au logement	1,4	10,9	16,8
Minima sociaux (y c. RSA "socle")	1,2	11,2	14,6
APA	0,3	8,6	2,8
RSA "activité"	0,1	10,6	0,8
Prime de solidarité active	0,1	9,6	1,1
Niveau de vie	100,0		100,0

Source : INSEE-DGI, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 (actualisée 2009), modèle Ines, calculs Drees et INSEE. Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont le revenu net est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

d) La redistribution horizontale

Les indicateurs suivis par la DREES dans le cadre du PLFSS montrent que pour les couples avec deux enfants, la politique familiale contribue à réduire l'écart de niveau de vie entre les 10% des ménages les plus aisés situés dans le dernier décile de revenus et les 10% des ménages les plus modestes. Pour ces ménages, le niveau de vie initial des ménages du 9^{ème} décile est 4,1 fois supérieur à celui des ménages du 1^{er} décile. Après intervention de l'IR – et du quotient familial, l'écart est de 3,7. Après intervention des prestations familiales, des minima sociaux et des aides aux logements, l'écart est réduit à 2,9.

Tableau n° 52 : Rapport inter-déciles des distributions de niveaux de vie avant et après transferts

Etapas du niveau de vie	Couples			Parent isolé avec un enfant	Objectif PLFSS
	avec 1 enfant	avec 2 enfants	avec 3 enfants ou plus		
Niveau de vie de référence	3,7	4,1	6,5	18,3	Réduction des écarts de niveau de vie
Niveau de vie après IR sans quotient familial	3,4	3,7	5,8	16,7	
Niveau de vie après IR y.c. quotient familial	3,4	3,8	6,2	17,5	
Niveau de vie après PPE et TH	3,4	3,8	6,0	17,3	
Niveau de vie après PF	3,2	3,2	3,8	8,3	
Niveau de vie après RSA « activité » et prime de solidarité active	3,2	3,1	3,7	7,7	
Niveau de vie après minima sociaux +AL	3,0	2,9	3,2	2,6	

DREES, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2007 actualisée 2009, modèle INES. Champ : personnes appartenant à des ménages ordinaires vivant en métropole dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante et a moins de 60 ans.

Si les effets des prestations familiales sur la redistribution sont bien connus, en revanche, l'impact sur la redistribution verticale des prestations relevant d'un régime assurantiel fait l'objet d'une information insuffisante.

Cependant, les ménages disposant de faibles revenus cotisent auprès de l'assurance chômage proportionnellement à leurs revenus, mais ont une probabilité plus grande que les ménages aisés de percevoir des prestations de l'assurance chômage. L'assurance chômage a donc des effets redistributifs verticaux. Le taux de chômage des cadres était en effet de 3,8 % en 2009 contre 20,8 % pour les ouvriers non qualifiés. La survenance du risque de chômage est donc moins élevée pour les cadres, dont les cotisations participent de fait à financer les prestations des assurés aux revenus plus modestes.

Rares sont les études sur la redistribution opérée par les dépenses sociales qui prennent en compte les prestations en nature – celles de l'assurance maladie mais aussi celles de la politique familiale. S'agissant par exemple de la politique familiale, le rôle joué par la fourniture de services (soins de santé, éducation, prise en charge d'une partie des dépenses de loisirs, culture, vacances) est en partie pris en charge par la collectivité. Ces transferts représenteraient jusqu'à 23 % du revenu disponible brut pour l'ensemble des ménages, mais 35 % pour les familles monoparentales et les familles nombreuses³⁵⁹.

e) Le bilan contributif cotisations/prestations, s'il n'inclut pas les prestations d'assurance maladie et les allocations chômage, fournit des indications sur l'impact des régimes assurantiels sur les ménages modestes

Si la redistribution verticale des systèmes assurantiels est peu étudiée, un bilan contributif est toutefois réalisé dans le cadre du PLFSS. Ce bilan vise à évaluer si les ménages modestes perçoivent davantage de prestations qu'ils ne versent de cotisations.

Ce bilan cotisations/prestations est axé sur le champ de la sécurité sociale, le PLFSS n'ayant pas vocation à s'étendre à l'ensemble de la protection sociale. Par conséquent, l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire ne sont pas pris en compte. Ce bilan contributif ne prend pas non plus en compte les prestations d'assurance maladie, principalement du fait de choix méthodologiques anciens qui mériteraient aujourd'hui d'être réévalués.

³⁵⁹ « Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenus », INSEE Première n°1264 – novembre 2009.

Ce bilan contributif est réalisé à un âge donné mais ne peut pas être réalisé sur un cycle de vie, les séries longitudinales nécessaires pour réaliser un tel bilan n'existant pas.

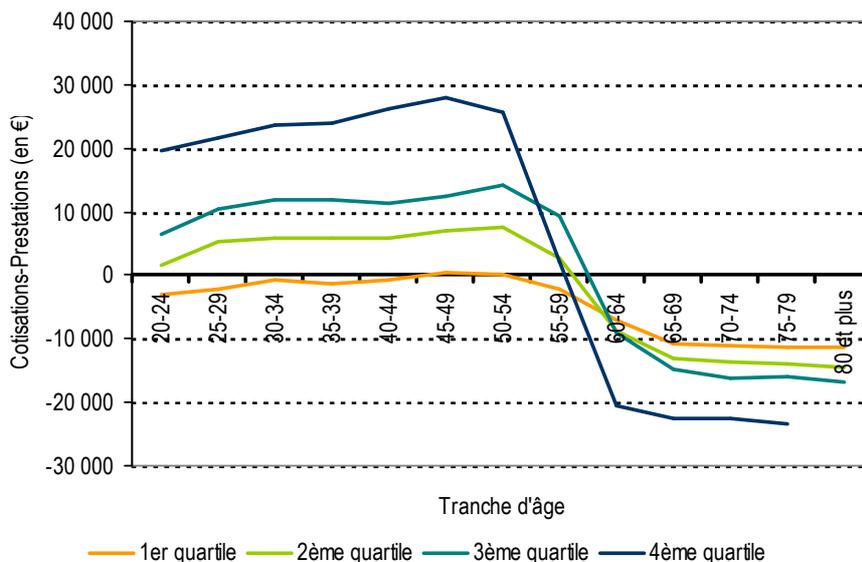
Ainsi, deux éléments ressortent du bilan contributif (hors assurance maladie) entre les cotisations acquittées et les prestations reçues :

- en premier lieu, le bilan contributif évolue avec l'âge de la personne et est plus favorable aux personnes âgées, en raison du versement des pensions de retraite. Jusqu'à 60 ans, le bilan contributif est globalement négatif, ce qui signifie qu'une personne seule paye davantage de cotisations qu'elle ne perçoit de prestations. En revanche, à partir de 60 ans, notamment en raison des retraites, le bilan contributif devient nettement positif. Ainsi, une personne ayant entre 65 et 69 ans perçoit autour de 18 000 € de prestations contre 4 000 € de cotisations versées³⁶⁰.
- en second lieu, les ménages du premier quartile de revenus ont un bilan contributif bénéficiaire ou neutre peu importe leur âge. Le graphique ci-dessous montre ainsi que les ménages du premier quartile de revenus ont un bilan contributif positif ou neutre peu importe l'âge de la personne de référence du ménage, devenant clairement bénéficiaires à partir de l'âge de la retraite. Ainsi, un ménage dont la personne de référence a entre 20 et 24 ans et se situe dans le premier quartile de la distribution des niveaux de vie fait état d'un bilan de – 3 013 €, ce qui signifie qu'il perçoit environ 3 000 € de prestations en plus qu'il ne verse de cotisations. Un ménage dont la personne de référence du même âge est situé dans le quatrième quartile de revenus, en revanche, verse 14 910 € de plus qu'il ne perçoit de prestations.
- enfin, la quasi-totalité des ménages deviennent bénéficiaires lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite, peu importe leur position dans la distribution des niveaux de vie³⁶¹.

³⁶⁰ Les indicateurs disponibles permettent de réaliser ce bilan contributif à un âge donné mais ne permettent malheureusement pas de procéder à la même analyse sur un cycle de vie.

³⁶¹ PQE, Programme « financement », données de cadrage, PLFSS 2011.

Graphique n°91 : Écart en € entre les cotisations acquittées et les prestations reçues annuellement selon le quartile de niveau de vie du ménage et l'âge de la personne de référence, en 2009



Modèle INES, DREES. Note : lorsque la courbe est située sous le niveau des abscisses, le bilan est positif pour le ménage.

III - Progressivité et effets redistributifs de l'assurance maladie

L'assurance maladie constitue un exemple significatif de dépenses publiques où sont étroitement imbriqués des effets redistributifs selon les différents axes d'analyse : *vertical, horizontal, inter temporel*.

Compte tenu de l'importance de ces dépenses et de la contribution potentiellement significative que l'assurance maladie est susceptible d'apporter à la redistribution du système socio-fiscal dans son ensemble, il paraît utile d'en dresser un aperçu, ce d'autant plus que ces dépenses n'ont pas pu être prises en compte dans les analyses chiffrées du rapport reposant sur des modèles de micro-simulation.

Ces dépenses sont très importantes puisque les prestations d'assurance maladie représentent 162,7 Md€⁶².

A - L'assurance maladie : des effets redistributifs imbriqués et très significatifs

1 - La diversité des effets redistributifs de l'assurance maladie

En *première analyse*, le risque couvert par l'assurance maladie est indépendant du niveau de revenu au sein de la population et les dépenses sont à peu près les mêmes pour tous les niveaux de revenus⁶³. La variable explicative principale des dépenses est, en effet, l'âge, les dépenses étant importantes dans les trois premières années de la vie, mais surtout très fortement concentrées passé un certain âge. En soi, ce constat ne confère donc pas un caractère redistributif aux dépenses d'assurance maladie par rapport au revenu.

En revanche, les prélèvements ont, pour leur part, un caractère redistributif marqué puisque le prix de l'assurance, c'est-à-dire les cotisations, est proportionnel au revenu alors que le risque - et donc les dépenses - ne le sont pas. Si le risque est effectivement indépendant du revenu, l'assurance maladie organise une redistribution *verticale*, c'est-à-dire par rapport au revenu, non du fait de la répartition des dépenses, mais en raison du fait que les prélèvements sont *proportionnels* au revenu alors qu'ils seraient *dégressifs* en son absence. En effet, si la couverture du risque maladie incombait à des assurances privées, alors celles-ci tarifieraient la couverture, non de façon *proportionnelle* au revenu, mais de façon proportionnelle au risque, c'est-à-dire indépendamment des revenus⁶⁴. Le prix de la couverture serait donc, sous réserve que le risque soit bien le même pour tous, d'un montant identique pour chaque assuré et par suite, le prix forfaitaire de cette couverture représenterait donc une fraction *dégressive* du revenu⁶⁵.

³⁶² PLFSS 2011, PQE maladie, prestations d'assurance maladie au sens des comptes de la protection sociale.

³⁶³ Cette hypothèse faite *en première analyse* n'est pas strictement exacte (Cf. *Infra* 4)

³⁶⁴ En revanche, les mutuelles individuelles ou collectives prélèvent en général des cotisations proportionnelles aux revenus, comme le fait l'assurance maladie.

³⁶⁵ Un autre effet, plus important encore, serait l'effet inter temporel : le prix de la couverture croîtrait très fortement avec l'âge alors qu'il est au contraire indépendant de celui-ci en ce qui concerne l'assurance maladie.

La spécificité du caractère redistributif de l'assurance maladie ne résulte pas du fait qu'elle organise, de façon instantanée, une redistribution entre malades et bien portants, au bénéfice des premiers ; laquelle, compte tenu de la forte concentration des dépenses sur les dernières années de la vie, entraîne une *redistribution inter-temporelle* particulièrement forte. C'est, en effet, le propre de n'importe quelle police d'assurance santé ou, plus généralement, de n'importe quelle police d'assurances dont la vocation est d'indemniser les victimes d'un sinistre au moyen des cotisations des assurés. Sans doute peut-on avancer que les transferts *inter-temporels* instantanés qu'elle opère sont plus importants qu'ils ne le seraient si le risque était pris en charge par des assurances privées, parce que le coût de l'assurance - c'est-à-dire le prélèvement exigé d'un assuré, ne croît pas avec l'âge -, alors que les primes qu'exige un assureur privé en tiennent largement compte³⁶⁶, et qu'elles augmenteraient par conséquent avec l'âge.

Sa spécificité ne tient pas non plus au fait que la redistribution au profit de ceux qui sont particulièrement victimes du risque couvert (les patients en ALD³⁶⁷ particulièrement ; Cf. 4 *Infra*) est sans doute plus importante qu'elle ne le serait, si la prise en charge était organisée par des assureurs privés car il serait possible de préserver cette caractéristique de l'assurance maladie en obligeant ces derniers à prendre en charge lesdites dépenses de façon obligatoire de la même façon que le fait l'assurance maladie³⁶⁸.

La spécificité fondamentale de la redistribution opérée par l'assurance maladie réside en réalité dans l'importance des transferts *verticaux* et *horizontaux* qu'elle opère, comparativement à une assurance ou des mutuelles privées.

Les effets redistributifs de l'assurance maladie sont imbriqués, non mesurés pour la plupart d'entre eux, et il est donc nécessaire de les décomposer pour en faire apparaître les caractéristiques redistributives³⁶⁹.

³⁶⁶ De même que les mutuelles individuelles, mais non les mutuelles collectives de groupe.

³⁶⁷ Affection de longue durée.

³⁶⁸ En Suisse, il est obligatoire de souscrire une police d'assurance maladie et la loi fixe le périmètre de la couverture que les assureurs doivent obligatoirement prendre en charge en cas de sinistre. En revanche, contrairement à la France, la gestion du risque est prise en charge par des assureurs privés.

³⁶⁹ Cette nécessité de « les traiter de façon différenciée exige d'adopter un point de vue à la fois inter-temporel et transversal, sauf à commettre de considérables erreurs de perspective » comme l'indique F. Bourguignon in « Fiscalité et redistribution », rapport du CAE, 1998.

2 - La redistribution verticale opérée par l'assurance maladie

L'assurance maladie opère des transferts *verticaux* parce que la prime d'assurance est *proportionnelle* aux revenus alors qu'elle serait *dégressive* en son absence³⁷⁰. Elle organise par conséquent une redistribution *verticale* au profit des revenus situés dans le bas de la distribution, à partir des cotisations perçues sur ceux qui disposent des revenus plus élevés.

Ce caractère redistributif, au plan *vertical*, présent dès la création de l'assurance maladie, et dont l'ampleur est particulièrement importante compte tenu des montants en jeu, très supérieurs à ceux de l'IR, a été renforcé au cours de la période récente avec la création de la CMU. En effet, les personnes désormais couvertes par la CMU ne règlent pas une prime proportionnelle à leurs revenus, mais bénéficient, pour la plupart, de la couverture gratuitement. Or ces personnes se trouvent principalement, sinon essentiellement, être celles qui disposent des revenus les plus faibles, voire nuls. A l'autre extrémité de la distribution des revenus, le dé plafonnement des cotisations d'assurance maladie a également renforcé le caractère redistributif de l'assurance maladie au plan vertical. Ce caractère redistributif est étroitement lié au fait que tous sont obligés de cotiser, y compris ceux qui, en l'absence de cette obligation, opéreraient pour un autre mode de couverture de leur risque maladie, comme le montre *a contrario* le cas de l'assurance maladie allemande³⁷¹.

3 - La redistribution horizontale opérée par l'assurance maladie

L'assurance maladie opère également des transferts *horizontaux* dépendant de la structure familiale, au bénéfice des assurés appartenant à des ménages dont l'un des membres est inactif et/ou qui ont des enfants, avec un effet d'autant plus important que la police d'un même assuré

³⁷⁰ Ce serait le cas si le risque maladie était pris en charge par des assurances privées. En revanche, s'il n'était pris en charge que par des mutuelles, ce serait moins le cas puisque les cotisations que demandent ces dernières sont généralement proportionnelles aux revenus.

³⁷¹ Le rapport de la Cour des comptes sur « *les prélèvements fiscaux et sociaux en France et Allemagne* » (mars 2011) indique qu'en Allemagne, les personnes dont le revenu brut mensuel dépasse 4 050 € par mois ne sont pas obligées de cotiser et 11% des assurés ont ainsi optés pour un autre type de couverture (privée). Il précise que, selon la direction de la sécurité sociale, si les assurés faisant partie du dernier décile de revenu cessaient de cotiser, il s'ensuivrait une réduction d'au moins 20% des recettes de l'assurance maladie, tandis que ses dépenses ne seraient réduites que d'environ 8%, soit une perte nette de 20 Md€ pour l'assurance maladie.

couvre le risque maladie d'un plus grand nombre de personnes. Cet effet croît avec la taille de la famille.

En sens inverse, ce transfert s'effectue au détriment des célibataires et des couples sans enfants, ces derniers acquittant deux primes d'assurance alors que si l'un était inactif, la couverture serait la même, mais avec une seule prime d'assurance. Ces transferts horizontaux n'existeraient pas, ou seraient, en tout cas, beaucoup plus restreints, si le risque était couvert par des assurances privées ou des mutuelles. En effet, l'on constate, s'agissant de la part des dépenses de santé non couvertes par l'assurance maladie, que la couverture complémentaire que les assurés peuvent souscrire auprès de ces organismes est toujours fonction du nombre de personnes couvertes et que l'assuré doit toujours régler une prime supplémentaire pour chaque personne couverte, même si cette prime présente souvent un caractère dégressif et qu'existent donc sans doute également des effets limités de redistribution horizontale dans ces cas.

Compte tenu de cette caractéristique de l'assurance maladie, considère que les transferts horizontaux qu'elle opère font de celle-ci une composante très importante de la politique familiale et plus généralement de la redistribution horizontale. Cette part est peut-être d'ailleurs la composante la plus importante de la politique de redistribution horizontale qu'est, par essence, la politique familiale.

La décomposition des différents effets redistributifs de l'assurance maladie est indispensable pour en saisir ses différents aspects. Mais ces effets sont imbriqués, et donc liés entre eux de façon plus ou moins importante, comme c'est souvent le cas lorsque l'on utilise un même dispositif pour obtenir plusieurs effets.

Ainsi, l'assurance maladie opère simultanément une redistribution de type *horizontale* et *verticale* parce que les ménages se trouvant dans les premiers déciles de la distribution des revenus sont, en moyenne, composés d'un plus grand nombre de personnes que les ménages des autres déciles. Ce phénomène semble expliquer d'ailleurs en partie que les dépenses de santé des ménages se trouvant dans les trois premiers déciles de revenus semblent être d'un montant qui, en moyenne, est plus important que celui des autres déciles (Cf. *infra* 4).

En définitive, l'assurance maladie constitue peut être, du fait des caractéristiques susmentionnées, mais également en raison des masses financières croissantes en jeu, l'instrument le plus redistributif du système socio-fiscal en France aujourd'hui.

4 - Quelques exemples d'effets redistributifs marqués

a) Le dispositif des affections de longue durée

Les affections de longue durée (ALD) sont des maladies qui nécessitent un suivi particulier et prolongé, d'au moins six mois, et impliquent le recours à des traitements coûteux. Le fait, pour un malade, d'être reconnu comme relevant du dispositif de l'ALD lui permet d'être pris en charge jusqu'à 100% par la sécurité sociale.

En concentrant les moyens financiers de la sécurité sociale sur les assurés souffrant des pathologies les plus lourdes, le dispositif de l'ALD de l'assurance maladie contribue à une redistribution horizontale en réduisant le coût de la maladie pour les plus malades.

En moyenne, les dépenses moyennes de santé des assurés en ALD sont très supérieures à celles des autres assurés. En 2006, elles sont de l'ordre de 7 500 € annuels, contre 1 200 € pour les autres assurés. Une personne en ALD dispose en moyenne d'un taux de remplacement moyen de 92%, contre 67% pour les autres assurés. 85% de ses dépenses de ville sont remboursées, contre 55% pour les autres assurés. Le taux de remplacement atteint 98% s'agissant des dépenses hospitalières des personnes en ALD, contre 92% pour les autres. En outre, le remboursement moyen de l'assurance maladie est environ 8,5 fois plus élevé pour les personnes en ALD que pour les autres.

Le reste à charge des personnes en ALD, reste encore élevé (600 € par an en moyenne contre 200 € pour les autres assurés).

b) L'assurance maladie opère également une redistribution à destination des ménages les plus modestes, dont les dépenses de santé semblent plus élevées

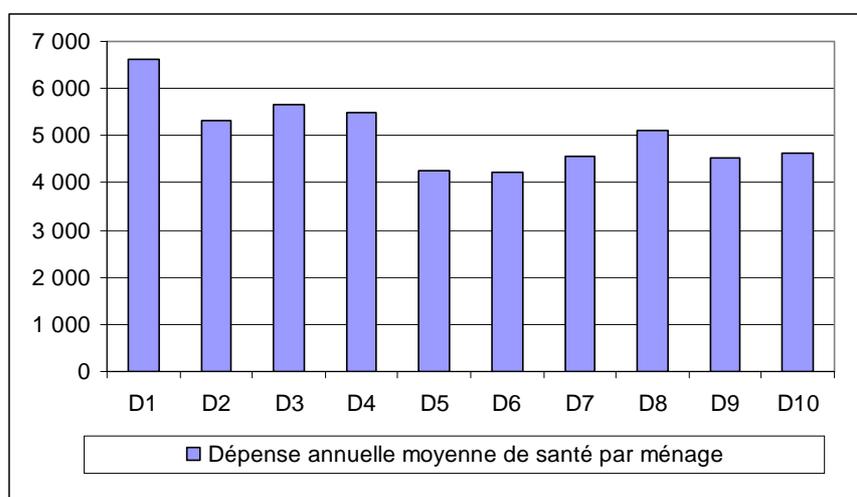
A 35 ans, l'écart d'espérance de vie entre un cadre et un ouvrier est de 7 ans au bénéfice du cadre. Or, la surmortalité des ouvriers est liée à leur surexposition à certaines maladies : 20% de la surmortalité des ouvriers et employés s'explique par les cancers de l'œsophage et des voies aérodigestives supérieures³⁷².

Les études réalisées en 2005 et en 2010 par la DREES montrent que si les ménages modestes ont, en moyenne, des dépenses plus élevées, le reste à charge moyen augmente avec le niveau de vie et est donc inférieur pour les ménages des premiers déciles de revenus.

³⁷² PQE « maladie », Partie I, données de cadrage, indicateur 6.

Comme le montre le graphique ci-après, les ménages des quatre premiers déciles de niveau de vie ont en effet des dépenses de santé en moyenne plus élevées que les autres ménages : ceux du 1^{er} décile dépensent en moyenne 6 636 € par an pour leurs dépenses de santé, contre 4 224 € pour un ménage du 6^{me} décile et 4 621 € pour un ménage du 10^{me} décile.

Graphique n°92 : Dépense annuelle de santé par ménage (en €) en fonction du décile de niveau de vie



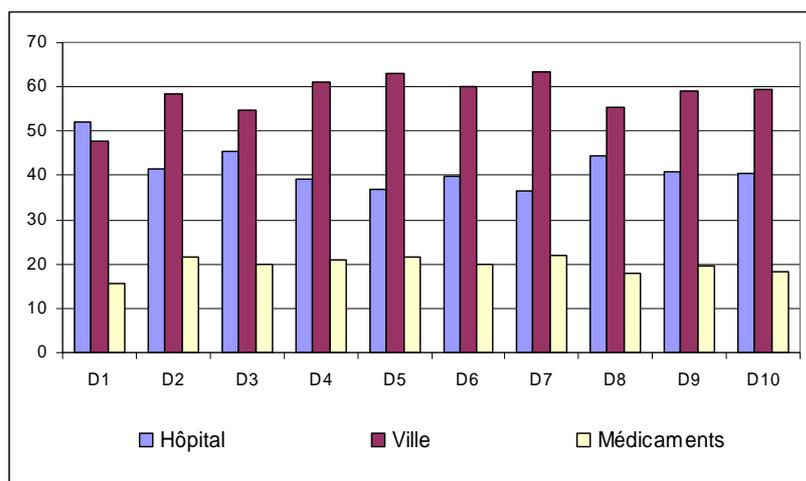
DREES ; Champ : France métropolitaine, dépenses présentées au remboursement

Il n'est pas pour autant acquis que les assurés appartenant aux premiers déciles dépensent davantage que les autres assurés sur l'ensemble de leur cycle de vie compte tenu des écarts d'espérance de vie susmentionnés.

Les dépenses de santé plus importantes pour les premiers déciles de revenus s'expliquent notamment par la taille des ménages, plus élevée dans le 1^{er} décile que pour le reste de la population. Les ménages du 1^{er} décile comptent ainsi 2,7 personnes en moyenne, contre une moyenne de 2,4 personnes par ménage pour l'ensemble de la population. Le taux de recours à l'hôpital plus élevé constitue l'autre particularité des ménages du 1^{er} décile : les dépenses hospitalières de ces ménages représentent 52% de la dépense totale, contre 41 % pour les ménages du dernier décile. Pour les trois déciles suivants, les dépenses de santé élevées sont principalement le fait d'un âge moyen plus élevé que la moyenne des ménages. Plus d'un quart des ménages de ces trois déciles ont plus de 60 ans, contre en moyenne un cinquième pour l'ensemble des ménages. Enfin, les ménages de ces déciles (D2, D3 et D4) sont en moins bonne

santé que ceux des autres déciles : une personne sur cinq est en ALD, contre une personne sur sept en moyenne pour l'ensemble des ménages.

Graphique n°93 : Part (en %) de l'hôpital, de la ville et des médicaments dans la dépense moyenne de santé



DREES ; Champ : France métropolitaine, dépense présentée au remboursement

Malgré leur niveau de dépenses de soins plus élevées, le reste à charge moyen des ménages modestes est inférieur à celui des ménages des derniers déciles de revenus, que ce soit uniquement après le remboursement de l'assurance maladie ou également après le remboursement des organismes complémentaires³⁷³. Il est de 271 € pour un ménage du 1er décile après remboursement de l'assurance maladie et des organismes complémentaires, contre 431 € pour un ménage du dernier décile.

Cependant, le taux d'effort des ménages modestes étant plus élevé que celui des ménages des derniers déciles ; dès lors, si le reste à charge moyen est croissant en fonction du niveau de vie, en revanche, le taux d'effort des ménages pour financer leur reste à charge de dépenses de santé par rapport à leur revenu disponible diminue au fur et à mesure que le niveau de vie augmente.

³⁷³ Le HCAAM rappelle toutefois, dans son étude du 27 janvier 2011 précitée, les limites de l'indicateur du reste à charge. Il rappelle notamment que les études futures sur l'assurance maladie devront mettre en lien le calcul du reste à charge et celui du renoncement aux soins.

5 - Le mode de financement des transferts opérés par l'assurance maladie a changé de nature

La mise en évidence et la décomposition des effets redistributifs de l'assurance maladie soulève une question importante relative à leur mode de financement. Peu de raisons semblent aujourd'hui justifier que les redistributions *verticale* et *horizontale* qu'opère l'assurance maladie soient supportées par des cotisations, ou prélèvements, essentiellement assis sur le facteur travail alors que ces politiques de transferts relèvent de la solidarité nationale³⁷⁴.

D'ailleurs, du fait de la création de la CMU, l'assurance maladie est devenue quasi-universelle et ne concerne plus les seuls salariés cotisants comme c'était le cas à l'origine.

Enfin, l'importance de des cotisations sociales en général place la France dans une situation réellement exceptionnelle par rapport aux autres pays comparables et il est désormais peu contesté que la surtaxation relative du facteur travail³⁷⁵ constitue un facteur essentiel³⁷⁶ du faible taux d'emploi (et donc du chômage).

Se pose donc davantage la question du bien fondé d'un financement des transferts *horizontaux* et *verticaux* opérés par l'assurance maladie reposant sur des cotisations. De même ne serait-il pas illogique que le financement de la protection sociale destinée aux familles repose sur une assiette plus large que les cotisations destinées à cet effet.

On peut d'ailleurs relever qu'une partie des cotisations d'assurance maladie a déjà été remplacée par des points supplémentaires de CSG.

³⁷⁴ De même, ont été mis à la charge de l'assurance maladie le coût de politiques publiques dont le financement était assuré par l'Etat, notamment les dépenses des agences de santé, celles des fonds d'indemnisation ou encore celles de la haute autorité de santé (HAS).

³⁷⁵ Relative par rapport au niveau de taxation du capital. Mais par ailleurs, le facteur travail est également davantage taxé en France qu'il ne l'est dans les autres pays. Parmi les pays de l'OCDE, c'est en France et en Allemagne que le « coin socio-fiscal » est le plus élevé.

³⁷⁶ C'est la raison pour laquelle les politiques publiques ont mis en œuvre depuis 1993 des exonérations de cotisations sociales.

Principales constatations

Selon une étude l'OCDE³⁷⁷, les écarts de niveau de vie³⁷⁸ sont, en France, en général inférieurs à ceux des pays dont le niveau de vie est comparable au nôtre, et ils ont, jusqu'à récemment, continué à se réduire, tandis que la plupart de ces autres pays connaissaient une évolution inverse.

Dans un rapport récent³⁷⁹, l'INSEE a estimé qu'entre 1996 et 2008, les inégalités de niveaux de vie avaient peu évolué. Ce rapport indique en effet que : « jusqu'en 2004, celles-ci se réduisaient sous l'effet d'une hausse plus marquée des niveaux de vie situés au bas de la distribution, malgré une hausse concomitante du poids du haut de la distribution (...) Aussi, la part de revenus détenus par les groupes de niveau de vie intermédiaire diminuait. La tendance à la baisse des inégalités entre 1996 et 2004 s'apparente ainsi à un rapprochement des niveaux de vie entre les groupes intermédiaires et le groupe des ménages les plus modestes, tandis que la part détenue par les 10 % des personnes les plus aisés augmentait ».

L'analyse est prolongée en observant que depuis 2004, le niveau de vie des plus modestes a cessé d'augmenter plus rapidement que celui des niveaux intermédiaires, tandis que celui des plus aisés continuait de progresser, essentiellement en raison de l'augmentation rapide des revenus du patrimoine³⁸⁰. Le rapport entre la masse des revenus détenue

³⁷⁷ OCDE : « Growing unequal ? », 2008.

³⁷⁸ Il s'agit ici du *niveau de vie disponible*, c'est-à-dire du revenu disponible d'un ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (uc). Ce niveau de vie est donc le même pour tous les membres d'un même ménage.

³⁷⁹ INSEE : « Les revenus et le patrimoine des ménages », avril 2011.

³⁸⁰ Le rapport indique que les revenus du patrimoine par unité de consommation du dernier décile ont augmenté de 11 % par an de 2004 à 2008.

par les 20 % les plus aisés et les 20 % les plus modestes, serait ainsi passé de 4 à 4,3 au cours de cette dernière période.

Ainsi, selon ce rapport, la réduction des écarts de niveau de vie aurait cessé, tandis que se serait poursuivie l'augmentation rapide de celui des personnes appartenant aux ménages disposant des plus hauts revenus.

Le système socio-fiscal de prélèvements et de transferts joue, en France, un rôle important dans la réduction des écarts de niveau de vie, non seulement s'agissant des écarts de revenus entre les ménages, mais également entre ceux dont la composition familiale est différente, éventuellement aussi selon d'autres caractéristiques (âge, localisation géographique..).

L'ampleur de la redistribution qu'il opère se lit au travers de quelques chiffres, au premier rang desquels la part des dépenses de protection sociale qui représente désormais un peu moins du tiers du PIB³⁸¹, une part très supérieure à la plupart des pays comparables et qui n'est égalée qu'en Suède. Cependant, pour que le système socio-fiscal réduise les écarts de niveau de vie initiaux, c'est-à-dire de la répartition des revenus résultant du fonctionnement des marchés, encore faut-il qu'il ait un caractère progressif et que, rapporté à ces revenus initiaux, il prélève proportionnellement davantage auprès de ceux disposant de revenus élevés, et distribue proportionnellement davantage à ceux dont les revenus sont faibles.

L'objet de l'étude réalisée par le CPO à la demande des Commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat vise ainsi à tenter de mesurer la progressivité du système socio-fiscal français et son évolution, et à apprécier de même ses effets redistributifs. A cette fin, il a retenu un champ large du système socio-fiscal, allant au-delà des seuls prélèvements auxquels sont juridiquement assujettis les ménages.

I - Définitions et préalables méthodologiques

A - Progressivité et redistribution sont deux notions distinctes

Un impôt, ou un prélèvement, est dit *progressif* par rapport au revenu si son taux moyen d'imposition croît avec le revenu. C'est le cas de l'impôt sur le revenu (IR) par exemple. Inversement, un transfert en

³⁸¹ Selon la DREES, les ressources de la protection sociale sont passées de 27,6 % du PIB en 1990, à 29,6 % en 2000, 30,9 % en 2008, et enfin 31,8% en 2009.

espèce est progressif si son montant représente une fraction décroissante du revenu de ceux qui en bénéficient. C'est le cas de tous les transferts monétaires, *a fortiori* de ceux soumis à une condition de ressources.

Un impôt est qualifié de *dégressif* (ou *régressif*) si le taux moyen d'imposition décroît en fonction du revenu. C'est le cas de la TVA par exemple. Inversement, une réduction, ou une atténuation d'imposition, est dégressive si son montant croît plus que proportionnellement au revenu.

Redistribuer *verticalement*, c'est-à-dire selon le revenu, ne nécessite pas que le prélèvement, ou l'impôt, qui finance ce transfert soit progressif : un prélèvement proportionnel au revenu de chacun, dont le produit serait affecté à ceux disposant des revenus les plus faibles, effectuerait une redistribution à leur profit, et augmenterait leur niveau de vie.

La redistribution ne s'effectue pas exclusivement selon le niveau de revenu mais également selon un axe *horizontal*, c'est-à-dire entre ménages de niveau de vie identique, des bien portants vers les malades, des célibataires et ménages sans enfants vers les ménages ayant des enfants, en particulier lorsque leur nombre est élevé.

Compte tenu du fait que le niveau de vie est en partie lié à la composition des ménages, les effets verticaux et horizontaux sont généralement imbriqués comme en attestent divers mécanismes, ou transferts, tels que le quotient familial, les prestations familiales, les transferts en nature effectués par l'assurance maladie.

B - La mesure de la progressivité du système socio-fiscal dépend très largement de trois facteurs

1 - Du champ retenu, c'est-à-dire du fait de prendre en compte – ou non- la totalité des prélèvements obligatoires et la totalité des transferts

Si, dans le présent rapport, la plus grande partie des prélèvements ont été intégrés dans les travaux de simulation dont les résultats figurent dans la Partie II, il n'en va pas de même des dépenses puisque seuls les transferts en espèce sont inclus dans le champ de l'analyse.

En particulier, ne sont pas pris en compte dans la mesure de la progressivité du système socio-fiscal les transferts en nature dont bénéficient les ménages, comme les dépenses d'éducation ou de santé. Or, les études conduites, notamment par l'INSEE, tendent à montrer que ces transferts contribuent de façon importante à la redistribution globale effectuée par le système socio-fiscal. Certaines, émanant de l'OCDE,

indiquent que l'impact redistributif de ces transferts en nature serait plus important en France qu'en moyenne dans les pays de niveau de vie comparable, en raison de l'importance de ces dépenses dont le financement est socialisé. Le rapport décrit cependant quels sont les effets redistributifs des dépenses d'assurance maladie.

Ne sont pas non plus pris en compte les subventions et aides effectuées au profit des entreprises ou des associations dont bénéficient indirectement les ménages. Il en va de même des dépenses publiques indivisibles comme les dépenses régaliennes (défense nationale, sécurité, diplomatie, justice...).

2 - Du fait d'inclure - ou non - dans le champ de l'étude les cotisations de retraite et d'assurance chômage

Il importe de distinguer la redistribution « *transversale* » qui transfère du pouvoir d'achat entre des ménages différents de la redistribution « *longitudinale* » qui transfère du pouvoir d'achat d'un ménage à lui-même, dans le temps, comme le font les régimes de retraite ou de chômage.

Les prélèvements opérés afin de financer des prestations dites « *contributives* » (retraite, chômage) ne sont pas en effet de même nature que les prélèvements effectués sans contrepartie, c'est-à-dire sans que ces prélèvements ne confèrent de droits particuliers.

Inclure ces cotisations est plus adapté lorsque l'analyse porte sur une évolution ; en revanche lorsque celle-ci porte sur la redistribution effectuée une année donnée, les inclure est davantage problématique puisque si les prélèvements sont pris en compte, les dépenses ne le sont pas.

Or, la mesure de la progressivité du système socio-fiscal est substantiellement affectée par la prise en compte des cotisations de chômage et surtout de retraite dans le champ d'analyse. En effet, ces cotisations (et, en contrepartie, les droits qu'elles confèrent) sont plafonnées, et donc *dégressives* au-delà du niveau de revenu correspondant à ces plafonds. Si ces dernières sont incluses, compte tenu de leur poids au sein des prélèvements obligatoires, le système socio-fiscal, pris dans son ensemble, apparaît dégressif au-delà d'un certain niveau de revenu ; autrement dit, le taux de prélèvement global baisse au-delà de ce niveau.

En revanche, si elles ne sont pas incluses dans le champ d'analyse, le système socio-fiscal demeure continuellement progressif, sauf, s'agissant de l'extrémité supérieure de la distribution des revenus en raison,

essentiellement, de l'importance, à cette extrémité, des revenus du patrimoine, moins taxés que les autres types de revenus.

3 - Des hypothèses prises concernant l'identification des ménages bénéficiaires ultimes de certaines dépenses, ou sur qui pèsent certains prélèvements

Les ménages sont à un titre ou à un autre (apporteurs de capitaux, clients, salariés) les bénéficiaires ultimes de toutes les dépenses publiques³⁸² et supportent le poids de tous les prélèvements, y compris ceux collectés, ou acquittés, par les entreprises.

Cependant, l'identification des ménages sur qui reposent, *en définitive*, certains prélèvements est parfois malaisée, ou n'a pas fait l'objet d'études *ad hoc*, particulièrement s'agissant de la plupart de ceux qui sont acquittés par les entreprises. Il en va de même de l'identification des bénéficiaires ultimes de certaines dépenses, ou de certaines atténuations de prélèvements (réductions ou crédits d'impôts), lorsque celles-ci sont conditionnées par la réalisation d'un échange économique.

Les cas où l'identification des bénéficiaires ultimes n'est pas assurée sont fréquents et les montants concernés substantiels, de sorte que la photographie des effets redistributifs du système socio-fiscal est nécessairement floue, et que l'appréciation de la progressivité et de la redistributivité du système socio-fiscal est dépendante des hypothèses prises sur l'incidence de ces prélèvements, ou dépenses.

L'identification des ménages sur lesquels reposent en définitive ces prélèvements est variable, tant dans le temps, que selon les secteurs concernés³⁸³. C'est pourquoi, en l'absence de cette identification, les prélèvements sur les entreprises ne peuvent pas, en général, constituer un instrument efficace de redistribution.

La mesure de l'évolution du caractère progressif du système socio-fiscal dépend en particulier de l'hypothèse prise concernant les bénéficiaires des exonérations de cotisations sociales dont l'importance est allée croissante depuis 1993. Il en va de même de certains impôts acquittés par les entreprises (tels que l'impôt sur les sociétés ou la taxe professionnelle), non pris en compte dans les travaux de modélisation

³⁸² A l'exception de celles effectués en faveur de pays étrangers, comme c'est le cas s'agissant d'une partie de l'aide au développement.

³⁸³ En particulier selon le caractère plus ou moins concurrentiel des marchés sur lesquels opèrent les entreprises, et selon l'élasticité de la demande des biens ou services qu'elles produisent.

figurant dans le rapport, et des subventions, ou dépenses fiscales, dont elles bénéficient.

Mais il en va également ainsi de certains transferts qui concernent directement les ménages, comme les allocations logement.

II - L'évolution de la progressivité du système socio-fiscal depuis 1990

A - Plusieurs phénomènes ont eu des effets opposés sur la progressivité du système socio-fiscal

Durant cette période où le taux de prélèvements obligatoires a connu une légère progression (de 41,6 % du PIB en 1990 à 42,8 % en 2008), ont contribué à réduire la progressivité du système socio-fiscal :

- le fait que les prestations sociales (minima sociaux, prestations familiales, allocations logement, aides à l'activité) ont été, en général, revalorisées en fonction de l'évolution des prix, et non en fonction de l'évolution du revenu moyen. Ces prestations représentent ainsi une fraction déclinante du revenu moyen et réduisent donc moins les écarts de revenus ;

- la diminution du poids de l'IR (c'est-à-dire la part que représentent ses recettes dans le PIB) désormais réduit à 2,6 % du PIB en 2008, soit la moitié du point le plus haut atteint en 1985-1987. De même sa progressivité a diminué, en particulier en raison de l'évolution du barème, et en dépit de la création de la PPE.

En revanche, a contribué à augmenter la progressivité du système socio-fiscal :

- l'évolution du mode de financement de la protection sociale. Celui-ci est devenu plus progressif car il repose désormais à 30 % sur des recettes fiscales, en l'espèce la CSG, contre 0 % en 1990.

Or, en dépit de ses taux proportionnels, la CSG est *de facto* plus progressive que les cotisations sociales qu'elle a remplacées en partie ; en raison également du fait qu'elle met à contribution à un taux plus élevé les revenus du patrimoine, concentrés dans le haut de la distribution des revenus et des niveaux de vie, tandis que ces derniers étaient exemptés de cotisations avant la création de la CSG en 1991. En 2008, la CSG, à

laquelle s'ajoute la CRDS depuis 1996, représente des recettes atteignant 4,6% du PIB³⁸⁴.

B - Dans le champ de l'étude, le système socio-fiscal est devenu plus progressif entre 1990 et 2009...

Globalement le taux d'effort moyen des ménages a augmenté de 4,3 points entre 1990 et 2009. Cette croissance s'explique à elle seule, et même au-delà, par celle du taux d'effort nécessité par le financement de la protection sociale puisque son augmentation atteint près de 7 points, la presque totalité de celle-ci étant intervenue entre 1990 et 1998.

Ce taux d'effort n'a pas augmenté de façon identique pour toutes les catégories de ménages.

Dans le champ le plus large, c'est-à-dire en prenant en compte les transferts en espèce, le système socio-fiscal est globalement devenu plus progressif. Cependant, cette augmentation de la progressivité du système socio-fiscal est d'ampleur variable selon les hypothèses prises concernant la répartition du bénéfice des exonérations de cotisations sociales entre les différents ménages et, à un moindre degré, de celle du bénéfice des allocations logement.

Ainsi, en attribuant l'intégralité du bénéfice des exonérations de cotisations sociales employeurs mises en œuvre depuis 1993 aux ménages appartenant aux déciles où figurent les salariés ciblés par ces exonérations³⁸⁵, c'est-à-dire principalement les ménages situés en dessous de la médiane de la distribution des niveaux de vie nets, cette augmentation est substantielle et concerne tous les ménages, à l'exception de ceux qui appartiennent au dernier décile.

Dans cette hypothèse, conforme à une analyse économique portant sur une période relativement longue, le taux d'effort a ainsi augmenté entre 1990 et 2009 de 0,8 point pour les ménages appartenant au premier décile, tandis que cette progression est d'environ 1 à 1,5 point pour les deux déciles suivants, d'environ 3 points pour le 3^{ème} décile, et continuellement croissante jusqu'au 9^{ème} décile où elle atteint un peu

³⁸⁴ Y compris CRDS.

³⁸⁵ Ces exonérations de charge n'ont pas nécessairement bénéficié aux seuls salariés ciblés par ces mesures, mais en large partie à des ménages situés dans les mêmes déciles de revenus, sous forme d'une augmentation (ou d'une moindre réduction) du nombre d'emplois que ces cotisations ont pour objet de créer, ou de maintenir.

moins de 7 points. L'augmentation du taux d'effort du dernier décile est un peu plus faible, environ 6 points.

Cependant, ces exonérations de cotisations ont également pu bénéficier à d'autres catégories de ménages, sous forme de réduction de prix ou, éventuellement, d'augmentation de la rentabilité des entreprises concernées par ces exonérations, et donc aux ménages qui en sont propriétaires. Différentes hypothèses d'incidence de ces exonérations sont ainsi analysées.

Les résultats de l'analyse conduite en prenant en compte ces autres hypothèses ne remettent pas en cause le constat d'une augmentation globale de la progressivité du système socio-fiscal au cours de la période étudiée, mais cette augmentation est notablement moins marquée, et concerne une fraction plus faible de la distribution des ménages selon leur niveau de vie. En particulier, celle-ci ne concerne que les ménages appartenant aux sept premiers déciles, tandis que l'augmentation du taux d'effort des ménages appartenant aux 8^{ème} et 9^{ème} déciles n'est plus supérieure à celle des ménages appartenant au 7^{ème} décile. Enfin, l'écart entre l'augmentation du taux d'effort des ménages appartenant au dernier décile, plus faible, en toute hypothèse, que celle du taux d'effort des ménages appartenant au décile précédent, est plus important puisque cet écart passe de 1 point à 2 à 3 points selon les scénarios. Cette augmentation est alors inférieure à celle concernant les ménages appartenant aux déciles 4 à 9 qui rassemblent la majorité de la population.

...Cette évolution apparaît plus marquée, ou au contraire inversée, en considérant des champs plus restreints.

L'augmentation de la progressivité apparaît en effet nettement plus marquée si l'on restreint le champ d'analyse aux seuls prélèvements obligatoires, c'est-à-dire en excluant les transferts en espèce. Ces derniers étant devenus substantiellement moins progressifs au cours de la période, leur exclusion a pour effet de faire apparaître une augmentation notable de la progressivité des seuls prélèvements obligatoires.

En revanche, lorsque l'on exclut du champ d'analyse les cotisations patronales, ou l'ensemble des cotisations et contributions finançant les régimes de retraite, d'assurance chômage et d'assurance maladie, réduisant ainsi le périmètre à ce qui est le plus directement ressenti par les ménages comme manifestant l'impact du système socio-fiscal sur leurs ressources courantes, on aboutit à des résultats inverses. En effet, apparaît alors une diminution significative de la progressivité du système socio-fiscal depuis 1990.

Enfin, si l'analyse conduite sur la période 1990-2009 sur l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal permet de répondre

à la question de savoir si les changements législatifs et réglementaires ont rendu le système socio-fiscal plus progressif, en revanche, cette analyse ne permet pas de savoir si, compte tenu de l'évolution ayant affecté simultanément la distribution des revenus, la combinaison de ces deux évolutions a eu pour résultante –ou non- de transférer, sur un plan vertical, davantage de ressources entre les ménages qu'auparavant.

C - La progressivité du système socio-fiscal a essentiellement augmenté entre 1990 et 1998

Les modifications de législation qui ont eu pour effet d'augmenter la progressivité du système socio-fiscal, en particulier la fiscalisation croissante du financement de la protection sociale, sont principalement intervenues entre 1990 et 1998, à l'exception de la réforme de la taxe d'habitation qui a eu lieu en 2000.

Les évolutions intervenues entre 1998 et 2009 n'ont que peu modifié globalement la progressivité du système socio-fiscal. Au cours de cette dernière période, le taux d'effort moyen a légèrement diminué et cette diminution a été répartie de façon uniforme selon les déciles de niveau de vie, excepté s'agissant des deux premiers, ou elle a été légèrement plus forte.

D - En 2009, le système socio-fiscal était progressif jusqu'à 20 000 € de niveau de vie net, puis proportionnel jusqu'à 50 000 €

Le taux moyen d'imposition des ménages (en incluant les prestations et la fiscalité indirecte en aval³⁸⁶) croît rapidement pour atteindre 40 % pour un niveau de vie net annuel³⁸⁷ de 20 000 €, puis est stable à ce niveau jusqu'à 50 000 € de niveau de vie net. Il n'a pas pu être mesuré au-delà, mais est probablement dégressif au sommet de la distribution puisque les contributions sociales non contributives sont proportionnelles, que la fiscalité indirecte est dégressive, et qu'au sommet de cette distribution, l'IR le devient également.

³⁸⁶ Ces taux incluent les cotisations sociales dites non « contributives » (employeurs et salariés), la CSG et la CRDS, mais non les cotisations dites « contributives » de retraite et d'assurance chômage.

³⁸⁷ Le niveau de vie net d'une personne est le revenu annuel net divisé par le nombre d'unités de consommation du ménage. Il s'agit du revenu avant impôts directs et prestations.

III - La redistributivité globale du système socio-fiscal en 2009

A - La redistribution repose moins sur les impôts et davantage sur le mode de financement de la protection sociale

La décomposition du processus par lequel les prélèvements et les transferts effectuent une redistribution entre les ménages fait apparaître des évolutions significatives.

En particulier, l'évolution de la part respective des contributions sociales (CSG, CRDS et prélèvements annexes à la CSG) et de l'IR, en augmentation pour les premières, en baisse pour le second, a conduit à un déplacement du centre de gravité de la redistribution opérée par les prélèvements. Celle-ci repose davantage sur les contributions, et de moins en moins sur l'IR.

Du fait de ces évolutions, le mode de financement de la protection sociale est devenu plus progressif.

B - Les prestations sociales en espèce demeurent l'élément principal de la redistribution verticale

La première étape consistant à passer du niveau de vie initial au niveau de vie net des ménages qui prend en compte les prélèvements dits non contributifs (cotisations autres que celles prélevées pour financer les régimes de retraite ou de chômage, CSG, CRDS) a peu d'effet sur les écarts de niveau de vie, ces prélèvements étant essentiellement proportionnels.

En revanche, le prélèvement des impôts directs et l'attribution de prestations en espèce qui viennent ensuite déterminer le niveau de vie disponible des ménages ont des effets substantiellement plus prononcés sur la réduction des écarts de niveau de vie³⁸⁸.

Au cours de cette étape, les prestations concourent pour les deux tiers à la réduction de cet écart, et les impôts directs pour un tiers.

La dernière étape est celle aboutissant au niveau de vie final et voit au contraire les impôts indirects augmenter les écarts de niveau de vie

³⁸⁸ Le coefficient de Gini passe de 0,36 à 0,29.

d'environ 40%, en raison des accises et de la TVA, et du fait que le taux d'épargne, non soumise à ces impôts, croît avec le revenu³⁸⁹.

C - La redistribution verticale s'opère essentiellement entre les deux extrémités de la distribution

La redistribution verticale entre le niveau de vie net et le niveau de vie disponible s'effectue essentiellement d'un extrême à l'autre des catégories de niveaux de vie, sans modifier significativement, en moyenne, le niveau de vie de ceux situés au milieu de la distribution. Jusqu'au 4^{ème} décile, le nombre des bénéficiaires nets³⁹⁰ demeure supérieur à 50 % mais n'est plus que d'un tiers dans le 5^{ème} décile et d'un quart dans le 6^{ème}. Il est inférieur à 10% dans les trois derniers déciles.

Le niveau de vie disponible des ménages appartenant au premier décile augmente de 44% par rapport à son niveau de vie net tandis que le niveau de vie disponible des ménages appartenant au dernier décile diminue de 8 %.

D - La redistribution horizontale est particulièrement développée en France

A niveau de vie identique, le système socio-fiscal assure une forte redistribution horizontale selon la composition des ménages de façon que les disparités de niveau de vie liées à la composition familiale soient réduites. Cette redistribution s'opère des ménages sans enfant et des couples avec un enfant vers les familles monoparentales et les familles avec trois enfants ou plus. Elle est d'autant plus forte que les familles sont nombreuses.

Les principaux instruments sont les prestations familiales, (fortement concentrées sur les ménages comportant trois enfants ou plus) ainsi que le quotient familial et conjugal. Ceux-ci ont également des effets au plan vertical, soit régressifs (quotient familial, quotient conjugal), soit progressifs (prestations familiales).

En dépit de ces dispositions, les familles monoparentales, en nombre croissant, sont plus fréquemment pauvres, particulièrement

³⁸⁹ Le coefficient de Gini passe de 0,29 à 0,31.

³⁹⁰ Ces ménages perçoivent davantage de prestations qu'ils n'acquittent d'impôts directs.

lorsqu'il s'agit de familles monoparentales avec trois enfants ou plus puisque c'est désormais le cas de la majorité d'entre elles depuis 2005³⁹¹.

Une très large fraction des prestations en espèce ont avant tout un objectif de redistribution horizontale.

Au travers du quotient conjugal et familial, la fiscalité accorde en France à l'objectif d'équité horizontale une importance qu'il ne revêt dans aucun autre pays comparable. A recettes budgétaires données, ce choix contribue nécessairement *de facto* à limiter la capacité redistributive de l'IR au plan vertical.

Le nombre de parts fiscales retenu pour le calcul de l'IR ne reflète pas en effet exactement l'effet de la taille des foyers sur leur niveau de vie et tend à aller au-delà de ce qui est justifié au regard de l'échelle d'équivalence usuellement utilisée par l'INSEE ou ses homologues étrangers.

A niveau de vie net identique, les taux moyens d'imposition (incluant les prestations) sont fortement réduits par la présence d'enfants.

E - Le système socio-fiscal est, sur le plan redistributif, relativement efficace

Les comparaisons internationales sur la progressivité et la redistributivité des systèmes socio-fiscaux sont peu nombreuses et reposent sur des méthodologies différentes.

La diminution des écarts de revenu produite par le système socio-fiscal serait plus importante en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE. En moyenne, selon cette dernière, en 2005, les systèmes socio-fiscaux réduisent le niveau des inégalités mesurées d'un tiers au sein de l'OCDE. En France, le ratio correspondant atteignait 42% environ.

Dès lors, le système socio-fiscal français apparaît assez efficace pour réduire les écarts de revenu initiaux entre les ménages (lesquelles sont souvent plus faibles que dans les autres pays de niveau de vie comparable). A titre d'exemple, l'INSEE indique que le rapport interdécile (D9/D1) des revenus avant transferts est de 6,4. Le système socio fiscal ramène ce rapport à 4,6. En termes de niveau de vie par personne, ce rapport n'est plus que de 3,4, l'écart avec le chiffre précédent soulignant l'importance de la redistribution horizontale.

³⁹¹ En 2008, 53,7% des familles monoparentales avec trois enfants sont pauvres, contre 35,9 % en 2004.

Si l'on avait pris en compte les transferts en nature, ces écarts de revenus disponibles bruts seraient, en moyenne, encore réduits d'un quart dans les pays membres de l'OCDE, mais cette réduction supplémentaire atteindrait 30 % en France compte tenu du fait que ces transferts en nature augmenteraient de 23% le revenu disponible des ménages, soit un pourcentage supérieur à celui des autres pays.

En revanche, le système socio-fiscal serait relativement moins efficient, au plan vertical, dans la mesure où cette diminution des écarts de niveau de vie est obtenue avec un taux de prélèvements en général supérieur à la moyenne des pays membres de l'OCDE.

IV - Analyses thématiques

Le CPO a également entendu analyser plus particulièrement certains impôts, ou transferts en espèce, au regard de leur progressivité (ou dégressivité), et de leurs effets redistributifs.

A - Les prestations sociales réduisent moins les inégalités de revenus que par le passé

Entre 1990 et 2009, l'effet progressif des prestations sociales monétaires a diminué du fait du mode de revalorisation de leur barème, basé sur l'évolution des prix, moins rapide que celle des revenus moyens, conduisant mécaniquement à un écart cumulatif entre le revenu moyen et le montant de ces prestations. Les minima sociaux représentaient ainsi, en 1990, une fraction du revenu disponible moyen supérieure de 20 à 30 % à ceux de 2009. A distribution des revenus inchangée, elles réduisent donc moins les inégalités de revenus que par le passé.

Certaines modifications relatives à ces prestations ont cependant eu pour effet d'accroître leur caractère redistributif, en particulier leur ciblage croissant, mais elles n'ont pu qu'atténuer la diminution de leur progressivité.

La diminution de la progressivité des prestations sociales est d'autant plus marquante que les prestations monétaires contribuent, pour environ les deux tiers, à la réduction des écarts entre le niveau de vie net et le niveau de vie disponible des ménages, et qu'elles assurent environ 60% du revenu disponible des personnes appartenant aux ménages situés dans le premier décile de la distribution des revenus.

B - L'impôt sur le revenu est devenu moins progressif et moins redistributif

Les défauts de l'IR, déjà relevés par le Conseil des impôts en 1990, puis en 2004, sont désormais patents.

Le Conseil des impôts relevait ainsi que l'IR se caractérisait, sur le plan international, par une pression fiscale faible, une progressivité moyenne et une forte concentration. Les évolutions intervenues depuis n'ont fait qu'accentuer ces traits.

Au sein des prélèvements obligatoires, l'IR demeure le seul prélèvement progressif dont le poids dans le PIB soit significatif.

Cependant, ce poids qui n'a jamais dépassé 5,2 % du PIB (en 1985-1987), le taux le plus faible des pays de l'OCDE, a constamment diminué depuis ce point haut et a été réduit de moitié. Il est désormais de trois à quatre fois inférieur à celui des pays dont le niveau de vie est comparable. La CSG et les taxes qui y sont associées (CRDS) pèsent désormais près de deux fois plus que l'IR (4,6 % du PIB contre 2,6 %). Ses recettes, d'un montant d'environ 50 Md€, stagnent depuis 20 ans. Du fait de cette réduction, sa concentration est demeurée importante et s'est même renforcée au cours des dernières années. En 2009, les foyers du décile supérieur de la distribution des revenus déclarés ont acquitté 74% de l'impôt. La part des foyers non imposables, d'environ 47%, n'a presque pas varié depuis 2000.

Cette évolution de l'IR diminue d'autant sa capacité redistributive.

Il est également devenu moins progressif que par le passé, ce qui concourt au même effet. La diminution de sa progressivité a d'autant plus bénéficié aux ménages qu'ils se trouvaient disposer de revenus élevés. Ces évolutions résultent principalement de l'évolution du barème, mais également de la réduction de son assiette, et des autres dispositions permettant de réduire le montant effectivement dû. Ces évolutions ont joué un rôle notable sur celle du taux d'effort des ménages situés dans le dernier décile de niveau de vie. Le taux marginal supérieur, actuellement fixé à 41 %, est désormais inférieur à celui en vigueur dans nombre de pays comparables où il a récemment augmenté, comme au Royaume-Uni par exemple, où il atteint 50 %³⁹².

³⁹² Les comparaisons entre les taux marginaux supérieurs relatifs à différents pays n'ont cependant de portée que lorsque l'on examine simultanément le seuil de revenu à partir duquel ce taux marginal supérieur trouve à s'appliquer.

L'IR n'est plus continument progressif, et devient dégressif à l'extrémité supérieure de la distribution.

A revenus et composition familiale identiques, l'IR, traite de façon inégale les différentes catégories de revenus, sans que ces différences ne puissent toujours être justifiées par un critère d'équité. Il est aujourd'hui marqué par une dualité de fait ayant pour effet de taxer de façon moindre les revenus des capitaux mobiliers. Au contraire a longtemps prévalu une situation dans laquelle les revenus salariaux et de remplacement étaient taxés à un taux plus faible.

Comme dans nombre de pays comparables, la fiscalité des revenus issus du patrimoine est devenue particulièrement avantageuse. Si un traitement différencié des revenus de l'épargne financière s'explique en partie par le contexte de libre circulation des capitaux en Europe et la difficulté à appréhender les fraudes, cette considération ne s'applique pas à la partie non délocalisable du patrimoine des ménages. Par ailleurs, ceci ne saurait expliquer qu'à revenu égal, certaines catégories de contribuables bénéficient d'avantages, parfois cumulatifs.

Impôt familial, ont été insérés dans l'IR des éléments d'individualisation comme la PPE, ce qui est logique compte tenu de son objet qui est d'inciter au retour à l'emploi. Mais cette insertion complique davantage le barème de l'IR et cette prime paraît peu incitative puisqu'elle est perçue longtemps après l'augmentation de l'activité qui la justifiait. D'autres éléments d'individualisation (décote, minimum de perception) compliquent également l'impôt et aboutissent à des ressauts de taux marginaux, à la fois peu équitables et peu efficaces économiquement.

Parallèlement à cette évolution, prolifèrent des mécanismes dérogatoires, en nombre continuellement croissant, qui ont pour effet de réduire le produit de l'IR. Qu'elles aient reçu ou non la qualification de dépense fiscale, qu'elles prennent la forme d'abattements, de crédits ou de réductions d'impôt, les dispositions permettant d'atténuer la charge fiscale sont désormais exceptionnellement nombreuses. Leur abondance et leur variété (selon le statut, l'âge, certains événements familiaux passés...) en font une originalité française. Leur développement est essentiellement le fait des réductions d'impôts, présentées comme ayant une vocation économique ou sociale (en faveur de l'investissement locatif, des économies d'énergie, du développement économique dans les DOM-TOM etc.). Outre leur impact budgétaire et leur aspect régressif, elles présentent le risque d'être sans effet réel, ou d'orienter l'allocation des ressources de l'économie dans un sens peu efficace.

Le Conseil des prélèvements obligatoires estime qu'il ne s'agit plus désormais de procéder à des modifications visant à remédier, ici ou là, à ces insuffisances, mais d'engager une réforme ambitieuse.

C - La CSG génère des recettes importantes et contribue à augmenter la progressivité du système socio-fiscal

La création de la CSG, puis son développement ont permis de fiscaliser une partie significative (environ 30 %) du financement de la protection sociale dont les besoins ont connu une progression très importante, au point que les dépenses de protection sociale rapportées au PIB atteignent désormais un niveau qui est seulement égalé par la Suède.

Se substituant en partie à des cotisations sociales dégressives, et taxant davantage les revenus mobiliers, la CSG a contribué à augmenter la progressivité du mode de financement de la protection sociale et du système socio-fiscal en général. Le fait qu'une partie de la CSG ne soit pas déductible au titre de l'IR y contribue également.

Dotée d'une assiette beaucoup plus large que celle de l'IR, en particulier s'agissant des revenus du patrimoine, ses recettes ont progressé rapidement jusqu'en 2008, dépassant 82 Md€, mais stagnent depuis en raison du contexte économique.

Son mode de perception est bien accepté et le prélèvement sur les revenus courants, et non passés comme c'est le cas de l'IR, évite d'amplifier le cycle conjoncturel.

D - La taxe d'habitation est devenue moins dégressive

La réforme de la taxe d'habitation en 2000 a eu pour effet de la rendre progressive pour les ménages situés entre le premier décile et la médiane de la distribution, ce qui est un changement notable puisqu'elle présentait auparavant la caractéristique d'être constamment dégressive sur l'ensemble de la distribution.

Ce changement a en particulier bénéficié aux ménages qui ne sont pas imposables à l'IR et qui n'ont donc pas été concernés par la baisse du taux d'effort consécutif aux modifications ayant affecté cet impôt.

E - La dégressivité de la fiscalité indirecte est demeurée inchangée depuis 1990

Les évolutions de la fiscalité indirecte ont eu peu d'effets au total sur la progressivité du système socio-fiscal. Rapportée au revenu disponible des ménages, elle pèse beaucoup plus lourdement sur ceux appartenant aux deux premiers déciles que sur ceux des derniers déciles.

L'augmentation du taux d'effort imputable à l'évolution des accises (essentiellement celles portant sur le tabac) a largement contrebalancé, pour les ménages se trouvant dans les deux déciles inférieurs, la baisse du taux d'effort imputable aux variations de la TVA.

Il y a vingt ans, la France se situait parmi les pays où les recettes issues de la TVA étaient particulièrement importantes rapportées au PIB. Elle se situe désormais dans la moyenne. Les baisses de taux sur certains secteurs (rénovation immobilière, hôtellerie restauration) n'ont pas pu atténuer sa régressivité puisqu'elles ont concerné des biens ou services qui ne sont pas particulièrement consommés par les ménages appartenant aux déciles inférieurs de la distribution.

Cette situation conduit à s'interroger sur le champ des produits ou services soumis à un taux réduit de TVA.

F - La fiscalité du patrimoine est importante comparée aux autres pays et souffre de défauts

La fiscalité du patrimoine, au travers des taxes foncières, des droits de mutation (à titre gratuit ou onéreux), de l'ISF est plus lourde en France que dans la plupart des pays dont le niveau de vie est comparable, même si elle est également importante dans certains pays tels que le Royaume-Uni ou les Etats-Unis. En 2008, les recettes de la partie de cette fiscalité qui pèse directement sur les ménages se sont élevées à 40 Md€, soit environ 2 % du PIB. Son évolution a pu atténuer la perte de progressivité de l'IR alors que les allègements se sont souvent cumulés dans d'autres pays.

La fiscalisation du patrimoine n'est pas nécessairement incompatible avec l'efficacité économique. Elle présente, sur le plan redistributif, des avantages compte tenu de la concentration des patrimoines, plus forte que celle des revenus, tant sur un plan instantané que, s'agissant des droits de mutation à titre gratuit, dans une optique intergénérationnelle permettant d'augmenter la part du patrimoine acquise par rapport à celle qui est transmise.

Les défauts des taxes foncières (13,4 Md€ pesant directement sur les ménages en 2008) tiennent principalement à l'obsolescence des bases d'imposition qui datent de 1970. Ceux de l'ISF (4,2 Md€ en 2008) résident : d'une part dans l'étroitesse de son assiette, tant en ce qui concerne le nombre de redevables (moins de 2% des foyers), que les actifs pris en compte et elle est « mitée » par des mécanismes multiples, dont l'objet est de permettre d'atténuer, ou de supprimer l'imposition ; d'autre part dans le niveau trop élevé de ses taux, particulièrement les taux supérieurs³⁹³, dont le niveau est à l'origine des mécanismes susmentionnés. Enfin, les DMTO pesant directement sur les ménages représentent environ 8,8 Md€ en 2008. Ils n'ont pas de justification autre que le rendement fiscal, par ailleurs préjudiciables sur le plan de l'efficacité économique. Leurs caractéristiques redistributives sont par ailleurs incertaines.

Une réforme éventuelle de la fiscalité du patrimoine gagnerait ainsi à être entreprise globalement en tenant compte, notamment, des effets différenciés de la concurrence fiscale.

³⁹³ Le taux marginal supérieur est passé de 1,1% à 1,8% depuis la création de l'ISF en 1988. En 2004, le conseil des impôts était d'avis que ce taux ne devait pas dépasser 1,0 %.

Conclusion générale

Ce qui caractérise aujourd'hui le système socio-fiscal français par rapport aux pays dont le niveau de vie est comparable n'est ni son caractère particulièrement progressif, ni probablement son caractère particulièrement redistributif au plan vertical, bien que le système socio-fiscal français soit assez efficace pour réduire les écarts de revenus.

Ce qui le caractérise bien davantage sans doute, et qui en fait son originalité, est l'importance de la redistribution qu'il organise au plan horizontal.

Cette caractéristique est l'une des raisons qui explique que le champ de la protection sociale soit plus étendu en France que dans les autres pays et, par suite, que les prélèvements soient généralement plus élevés qu'ailleurs, bien qu'une fraction croissante des dépenses publiques ne soit plus financée par des prélèvements, mais par l'emprunt.

Améliorer l'efficacité du système socio-fiscal suppose qu'il soit perçu comme plus juste, et qu'il respecte, d'une part, davantage le principe d'égalité de contribution à facultés contributives égales, d'autre part, que chaque instrument soit davantage spécialisé en visant la finalité pour laquelle il est, comparativement, le plus efficace, en termes de rendement, d'efficacité ou d'équité. Ceci permettrait que la finalité de chaque composante soit mieux comprise, et donc mieux acceptée.

Enfin, plus les dépenses représentent une fraction croissante des richesses produites, plus il est difficile que le système socio-fiscal soit caractérisé par une progressivité marquée. En effet, un niveau de dépenses élevé nécessite, sauf à accroître les déficits publics, que le taux moyen de prélèvements soit également élevé. Ceci est possible, comme c'est le cas dans nombre de pays, mais est peu compatible avec une progressivité très marquée puisqu'en ce cas les taux marginaux de prélèvements risqueraient de devenir difficilement compatibles avec l'efficacité économique. C'est la raison pour laquelle la poursuite simultanée d'objectifs de progressivité et de redistribution suppose de rechercher parallèlement une plus grande efficacité du système socio-fiscal.

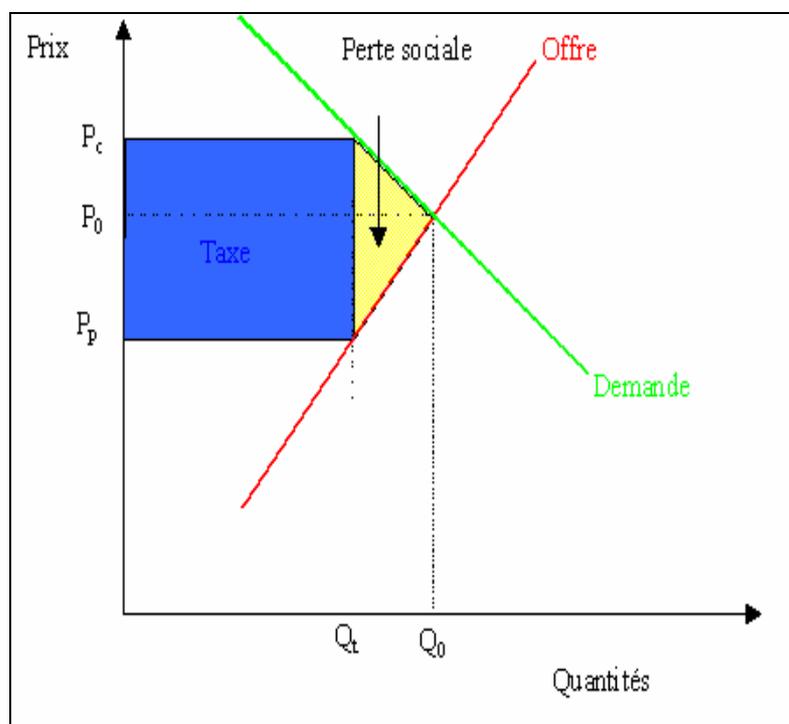
Annexes

ANNEXE 1 : Les effets économiques de la taxation sur les consommateurs et sur les producteurs

La loi de l'offre et de la demande explique comment se forme le prix d'un bien (ou, dans d'autres contextes, du travail ou du capital). La production d'un bien (son offre) augmente avec son prix, et ce, d'autant plus rapidement que l'élasticité de l'offre est élevée. Au contraire, la quantité consommée (la demande) diminue avec le prix, ce d'autant plus vite que l'élasticité de la demande est forte. Le prix d'équilibre du marché égalisant l'offre et demande dépendra donc des élasticités respectives de l'offre et de la demande.

Lorsqu'une transaction est taxée, cela induit une différence entre le prix de consommation, somme totale payée par l'acheteur, et le prix de production, revenu effectivement perçu par le producteur. Dans le cas général, le prélèvement frappe toutes les entreprises du marché de façon égale. Un nouvel équilibre de marché en résulte, comme le montre le graphique n°1 ci-après :

Graphique n°94°: L'impact de la taxation



La redistribution n'est pas un jeu à somme nulle, même en tenant pour négligeable le coût des opérations de transfert³⁹⁴.

Les deux parties prenantes sur le marché ont vu leur bien-être diminué d'un montant correspondant aux deux surfaces colorées, c'est-à-dire, d'une part les recettes fiscales, mais également le triangle que les économistes désignent sous le nom de « perte sociale ». Cependant les recettes fiscales (surface colorée en bleu) ne sont pas perdues, même si elles le sont pour ces deux parties. Elles vont en effet être redistribuées sous une forme, ou sous une autre, à d'autres ménages (ou aux mêmes) de sorte que la perte nette pour la collectivité induite par la taxation se résume à ladite « perte sociale ». Etant une surface, cette perte sociale croît, non de façon proportionnelle au taux d'imposition, mais approximativement avec le carré de ce dernier.

Sauf exception (Cf. *Infra*), la taxation réduit nécessairement le niveau de production (en l'espèce de Qo à Qt), et donc, sauf exceptions³⁹⁵, l'efficacité de l'économie. Par suite, il existe un arbitrage entre efficacité et redistribution dont l'analyse repose sur ce que l'on appelle la théorie de la fiscalité optimale (Cf. *Annexe 2*).

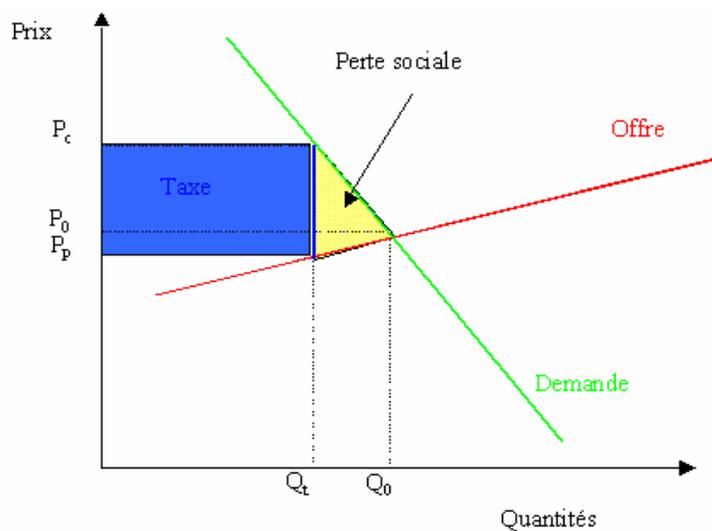
Dans le graphique n° 94 (Cf. *Supra*), le prix payé par les consommateurs, c'est-à-dire le prix TTC, est passé de Po à Pc, tandis que le prix (HT) obtenu par le producteur dudit bien ou service a été réduit à Pp.

Si, après introduction de la taxe, le prix de consommation était demeuré inchangé, le producteur supporterait alors l'intégralité de la taxe *via* une diminution du prix de production. Si, à l'inverse, le prix de production demeure inchangé, le consommateur supporte l'intégralité de la taxe *via* une hausse du prix de consommation. Ainsi, les élasticités de l'offre et de la demande de biens ou services vont déterminer qui de l'entreprise (offreur de bien) ou du consommateur (demandeur) supporte la taxe. Au total, cette dernière pèse principalement sur l'agent le moins sensible au prix, c'est-à-dire sur celui dont l'élasticité au prix est la plus faible comme le montre les deux graphiques ci-dessous :

³⁹⁴ Ce qui n'est évidemment pas le cas, surtout lorsque interviennent des transferts de sens opposés.

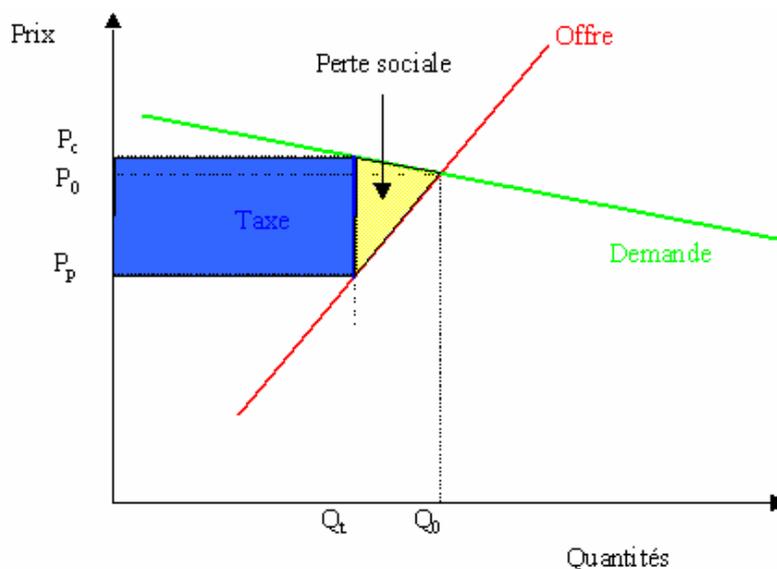
³⁹⁵ Cas de marchés non concurrentiels, présence d'externalités.

**Graphique n°95 : cas d'une demande inélastique
et d'une offre élastique**



Commentaire : Les producteurs peuvent augmenter fortement le prix de vente (de P_0 à P_c) et la taxe est principalement supportée par les consommateurs (partie de la surface bleue située au dessus de la ligne en pointillés)

Graphique n°96 : cas d'une demande élastique et d'une offre peu élastique



Commentaire : les prix de vente augmentent peu (de P_0 à P_c) et la taxe est principalement supportée par les producteurs (partie de la surface bleue située en dessous de la ligne en pointillés).

L'élasticité de la demande pour un produit est variable selon les cas. Si la demande pour le produit frappé par l'augmentation du prélèvement fiscal est très inélastique, c'est-à-dire très peu sensible au prix (ex : taxes sur les tabacs, taxes sur les assurances obligatoires), la charge fiscale sera essentiellement transférée aux consommateurs dudit produit. Si, parce qu'il existe des substituts proches, la demande est au contraire fortement élastique (ex : une boisson alcoolique particulière comme le gin), la charge fiscale supplémentaire ne pourra être que très faiblement répercutée aux consommateurs (qui s'en détourneraient dans le cas contraire) et les entreprises du secteur devront supporter, *en première analyse*, l'essentiel de l'impact de la taxation. Ainsi, l'effet d'une taxe sur les ventes et le prix d'un produit n'est pas le même selon que les substituts dudit produit sont également taxés ou non. Les effets redistributifs de la taxation des produits fortement inélastiques sont décrits plus avant dans le chapitre 4 de la Partie I du rapport.

L'analyse économique met également en évidence que l'élasticité de la demande est presque toujours plus forte à long terme qu'à court terme, du fait notamment de l'apparition de produits concurrents ou de

produits utilisant de façon moins intensive le sous-produit faisant l'objet de la taxation. En conséquence, plus le temps passe, plus la possibilité de répercuter aux consommateurs la charge fiscale s'atténue. Ainsi la TIPP s'applique à tout produit qui est destiné à être utilisé, qui est mis en vente ou qui est utilisé comme carburant pour moteur, mais son montant dépend de la nature du produit. En particulier le gazole est moins taxé que l'essence : 42,84 € par hectolitre pour le premier, contre 60,69 € par hl pour la seconde (au 1^{er} janvier 2010). À court terme, les consommateurs possédant un véhicule équipé d'un moteur à essence n'ont pas la possibilité de consommer du gazole et continuent donc d'acheter de l'essence : leur demande est faiblement élastique. Mais, à long terme, lors du renouvellement de leur véhicule, ils ont la possibilité d'opter pour un véhicule équipé d'un moteur diesel (qui nécessite du gazole comme carburant) : la demande devient plus élastique.

Les reports de second ordre sur les autres parties prenantes

Dans le cas où les entreprises ne peuvent que faiblement répercuter le prélèvement fiscal sur leurs clients, elles peuvent tenter de le répercuter auprès de leurs fournisseurs, ou de leurs salariés. Les fournisseurs n'ont pas de raison d'accepter, hormis le cas de ceux à l'égard desquels les entreprises clientes disposent d'un pouvoir important de marché vis-à-vis de leur fournisseur (pouvoir de « monopsonne »). Les salariés des entreprises du secteur peuvent en revanche être conduits à supporter le poids de la taxation, soit sous forme de réduction de salaires, soit sous forme de réduction du volume d'emploi, cette possibilité de leur faire supporter le poids de la taxation dépendant notamment du pouvoir de négociation des salariés. Dans les secteurs fortement concentrés où ce pouvoir est important (ex : secteur de l'énergie, des transports) et où il n'existe par ailleurs que peu de produits substituables, au moins à court terme, cette répercussion sur les salariés sera, par suite, faible ou nulle. Dans les secteurs atomisés où ce pouvoir est faible, et où l'élasticité de la demande des produits des entreprises du secteur est forte, ceux-ci peuvent être contraints de supporter une partie de la taxation, de sorte que l'entreprise sera en mesure de compenser une partie au moins du coût supplémentaire lié à la taxation par une baisse d'autres coûts, en l'espèce les coûts de main-d'œuvre. La fraction que l'entreprise ne parvient pas à répercuter aux parties prenantes (clients, salariés, fournisseurs) se traduira alors nécessairement par une baisse de son profit, supportée par ses actionnaires.

ANNEXE 2 : La « fiscalité optimale »

Comment répartir de façon optimale la charge fiscale et les prestations selon les capacités contributives des ménages ?

Dans le cas général, cette analyse est conduite dans un cadre qui comporte deux hypothèses fortes : premièrement les externalités ne sont pas prises en compte (et la fiscalité n'intervient donc pas pour en corriger les effets) et deuxièmement tous les marchés sont supposés être parfaitement concurrentiels. Cette dernière hypothèse implique qu'il n'existe pas de phénomènes de rentes que la taxation pourrait frapper sans inconvénient économique.

Sous ces hypothèses, tout changement du comportement des agents économiques induit par la fiscalité diminue l'efficacité économique, et y palier suppose donc de rechercher, en toutes circonstances, la *neutralité* du système socio-fiscal de façon que soient le moins possible modifiées les décisions économiques des individus.

L'impossible taxation forfaitaire

Dans un tel cadre, la redistribution la plus efficace serait effectuée au moyen d'une taxe forfaitaire, qui ne modifierait pas le comportement des agents économiques. Une telle taxe ne pourrait ni être basée sur les décisions économiques des contribuables, ni modifiable par leur comportement, mais dépendrait uniquement de leurs caractéristiques intrinsèques et individuelles.

Ainsi, sous réserve de connaître leur productivité et dans l'hypothèse où celle-ci ne serait pas modifiable, il s'agirait d'assujettir à une taxe forfaitaire plus importante les individus les plus productifs, qui auraient tendance à avoir les revenus les plus importants. Un tel système socio-fiscal présenterait donc un caractère redistributif, tout en ayant l'avantage de ne pas peser sur les décisions économiques des individus car il s'appuierait uniquement sur des caractéristiques intrinsèques, non modifiables.

Dans les faits, il n'est pas possible de mettre en place une telle taxation. En effet, la plupart des caractéristiques intrinsèques des agents économiques, par exemple la productivité, ne sont pas observables par l'autorité fiscale. C'est pourquoi la fiscalité est assise sur des grandeurs observables, par exemple les revenus, les patrimoines ou la consommation.

La fiscalité modifie les décisions économiques des agents

Dès lors qu'elle est assise sur des grandeurs observables, le revenu par exemple, et lorsque ces dernières résultent de décisions économiques,

(travailler ou pas, nombre d'heures travaillées...), la fiscalité tend à modifier celles-ci car les agents prennent leurs décisions (d'activité, d'investissement, de consommation,...) en fonction des revenus et des coûts après impôts.

La fiscalité influence leurs décisions économiques de façon plus ou moins importante. L'importance de ces effets dépend, d'une part des taux marginaux d'imposition, et d'autre part de l'élasticité de la valeur économique qui fait l'objet de la taxation, c'est-à-dire l'élasticité de l'assiette fiscale sur laquelle repose l'impôt.

Plus un redevable se voit appliquer un taux marginal d'imposition élevé, plus le gain net après impôt de chaque euro supplémentaire de revenu d'activité est faible. Il pourra éventuellement réduire son offre de travail³⁹⁶ en choisissant d'augmenter la part de son temps consacré aux loisirs ou développer son activité sous une forme non déclarée. Ceci diminuerait alors l'assiette de la taxation et, dans le cas extrême, diminuerait les recettes elles mêmes. Dans ce cas, le niveau trop élevé de taxation irait à la fois à l'encontre des objectifs de redistribution, et d'efficacité.

Le bien-être des individus provient de la valorisation de la consommation et de celle du loisir et les agents adaptent leur effort de travail pour concilier au mieux ces deux objectifs concurrents. Une augmentation de l'effort de travail permet en effet d'augmenter le revenu et donc la consommation, mais diminue le temps de loisir. L'imposition du revenu du travail va donc modifier cet arbitrage travail-loisir.

Les choix du décideur politique

La puissance publique est supposée tenter de maximiser un critère de bien-être social qui peut être représenté comme une somme pondérée du bien-être de chacun des individus. Les choix politiques interviennent ici selon l'importance relative que la puissance publique accorde au bien être des différentes catégories d'individus.

Un Gouvernement inspiré par les principes de justice de Rawls³⁹⁷ aura pour objectif la maximisation du bien être de l'individu disposant des revenus les plus faibles. Un gouvernement utilitariste au sens de Bentham³⁹⁸ (1785) n'accordera aucune importance au fait de maximiser le bien être d'un individu, ou d'un autre, mais cherchera à maximiser la somme non pondérée des bien être individuels.

³⁹⁶ Ou l'intensité de son effort au travail, ce qui a le même effet.

³⁹⁷ J. Rawls : « Theory of Justice », 1971, HUP.

³⁹⁸ J. Bentham : « Introduction to the Principles of Morals », 1789.

Dans les faits, le décideur politique accordera plus ou moins d'importance au bien être des individus, selon ses préférences, et les contraintes qui sont les siennes³⁹⁹. Cependant, indépendamment du poids relatif qu'il accorde au bien être des différents individus, l'augmentation marginale du bien être d'*un individu donné* tend à décroître au fur et à mesure que son revenu augmente. L'augmentation de son revenu augmentera moins son bien être si son revenu est très élevé que s'il est faible, ce qui constitue l'un des fondements de la progressivité de l'impôt.

La pondération des biens être individuels pris en compte pour maximiser le bien être social dépend donc des choix politiques⁴⁰⁰.

Dans ce cadre, et à préférences sociales données, il est alors possible de déterminer la progressivité optimale de la taxation, c'est-à-dire les différents taux auquel devrait être assujettis les contribuables selon leur niveau de revenu.

La forme de la distribution des revenus et ses conséquences sur les taux marginaux d'imposition

Les analyses concernant la fiscalité optimale ont mis en évidence l'importance que revêt la répartition des revenus (avant impôt) dans la détermination des taux optimaux d'imposition :

*Les taux marginaux d'imposition doivent être plus faibles dans les zones les plus denses de la distribution*⁴⁰¹

En effet, la perte agrégée d'efficacité liée à un taux marginal élevé est d'autant plus importante que les individus à ce niveau de revenu sont nombreux.

³⁹⁹ Elles sont évidemment variables selon la nature du régime politique.

⁴⁰⁰ Ces choix sont exprimés dans les modèles de fiscalité optimale par le coefficient g qui tient compte à la fois de la pondération des bien être individuels, représentative du choix politique, mais également de la perte de bien être induite, pour un individu donné, par le fait de lui retirer une fraction supplémentaire de son revenu, via la taxation (ou inversement, par l'augmentation marginale de bien être induite par un transfert en sa faveur). Le cas « rawlsien » est celui où g vaut 1 pour l'individu le plus pauvre, et zéro dans les autres cas. L'analyse montre également que le taux marginal supérieur est indépendant des préférences politiques. En effet, g est alors égal à zéro et le taux marginal supérieur optimal est donné par la formule $t = 1/1 + ae$ où a est le coefficient de Pareto de la distribution et e l'élasticité du revenu taxable. Ce résultat est dû au fait que l'augmentation marginale de bien être en fonction du revenu tend vers zéro. Dans ce cas, et quel que soit le poids variable qu'il accorde aux différents niveaux de revenus, g tend nécessairement vers zéro pour ceux situés à l'extrémité supérieure de la distribution. Par suite, la formule déterminant le taux optimal n'est plus influencée par ce coefficient et se simplifie alors comme précisé ci-avant.

⁴⁰¹ Toutes choses étant égales par ailleurs, c'est-à-dire à préférences collectives et élasticités de revenu taxable données.

*Le taux marginal optimal est plus élevé dans le bas de la distribution des revenus*⁴⁰²

En effet, un taux marginal élevé se répercute sur le taux moyen de tous les individus de revenu supérieur. Si ces derniers sont nombreux, le taux marginal élevé produit donc d'importantes recettes fiscales avec une perte d'efficacité limitée puisque ces personnes sont supposées ne pas être particulièrement productives. Cette répercussion mécanique sur le taux moyen d'imposition des redevables dont les revenus sont supérieurs résulte de la solidarité induite par le fait que l'IR est construit par tranches successives de taux marginaux croissants⁴⁰³.

La forme optimale des taux marginaux d'imposition

Les recherches récentes qui font désormais autorité en la matière⁴⁰⁴ aboutissent à la conclusion, sous réserve de certaines conditions mentionnées ci-après⁴⁰⁵, que les taux marginaux d'imposition optimaux doivent présenter la forme d'une courbe en U, comme par exemple celle figurant sur le graphique ci-dessous, un résultat assez différent des premiers travaux sur le sujet qui tendaient à considérer qu'une taxation *proportionnelle* de type « *flat tax* », soit un taux marginal constant, assortie d'un transfert universel forfaitaire, présentait des propriétés d'optimalité plus grandes⁴⁰⁶.

Les taux marginaux seraient élevés dans le bas de la distribution. En effet, un taux marginal élevé dans cette partie de la distribution des revenus se traduit par des taux moyens plus élevés pour ceux dont le revenu est supérieur, et donc par des recettes importantes tandis que les pertes d'efficacité sont limitées puisque les personnes se trouvant dans le bas de la distribution sont supposés être les moins productifs. Par ailleurs,

⁴⁰² Idem

⁴⁰³ Si l'IR était conçu, comme ce fut le cas de 1936 à 1941, selon un système indiquant, pour chaque niveau de revenu, quel est le taux effectif applicable, on pourrait dans ce cas baisser le taux effectif d'imposition dans une zone donnée de la distribution sans que cette baisse ne profite également à tous ceux qui se trouvent dans les tranches supérieures. Il est également possible de le faire avec le barème actuel, mais cela supposerait alors d'augmenter le taux marginal des tranches supérieures.

⁴⁰⁴ Diamond, Peter (Prix Nobel 2009): "Optimal Income Taxation: An Example with a U-Shaped Pattern of Optimal Marginal Tax Rates", *American Economic Review*, 1998; Saez, Emmanuel (2001), "Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates", *The Review of Economic Studies*, 68, 205-229. Salanié, Bernard (2003), "The Economics of Taxation", MIT Press.

⁴⁰⁵ L'un d'entre elles est que la distribution des revenus prenne la forme d'une loi log normale dans la première partie de la distribution et d'une loi de Pareto dans le haut de la distribution ce qui correspond aux distributions effectivement constatées dans les études empiriques sur le sujet.

⁴⁰⁶ Notamment les premiers travaux de Mirrlees.

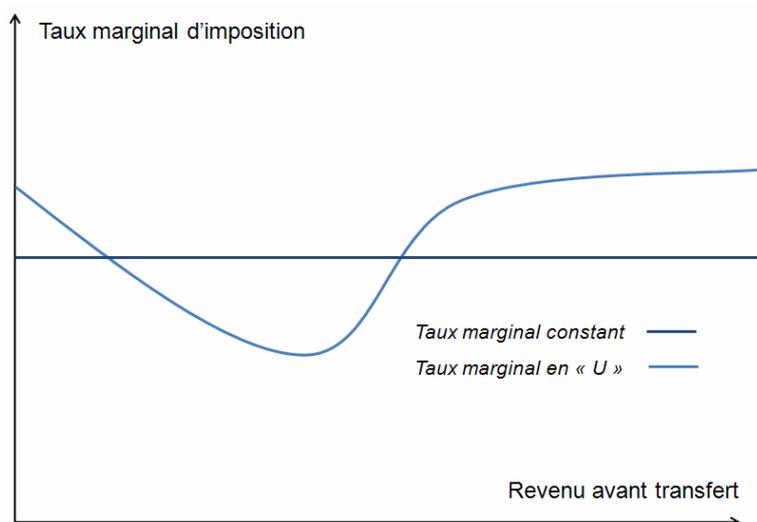
ces taux marginaux élevés sont la contrepartie mécanique de l'existence d'un revenu de subsistance.

Les taux marginaux baisseraient ensuite en arrivant dans les zones les plus denses de la distribution, correspondant à des niveaux de revenus intermédiaires. Des taux marginaux élevés dans cette partie de la distribution toucheraient un nombre important d'individus et pourraient avoir par conséquent des effets fortement négatifs en termes d'efficacité économique.

Concernant le haut de la distribution des revenus, plusieurs effets sont susceptibles de s'opposer : des taux marginaux élevés dans le haut de la distribution des revenus généreraient peu de recettes, car ils auraient un effet sur le taux moyen de peu d'individus. En revanche, leur impact négatif sur l'efficacité de l'économie peut être substantiel dans la mesure où ces individus sont susceptibles de modifier de façon plus importante leurs décisions comportementales en réponse à la taxation et que, par ailleurs, ils sont les plus susceptibles d'être les plus productifs.

À l'inverse, les individus concernés par ces taux marginaux élevés étant moins nombreux à mesure qu'on se place dans le haut de la distribution des revenus, les effets sur l'efficacité de l'économie sont de plus en plus faibles.

Graphique n°97 : Un exemple de forme de taux marginaux optimaux



ANNEXE 3 : Les dépenses régaliennes au regard de la progressivité

Les dépenses que l'on qualifie de régaliennes sont destinées à assurer la sécurité des citoyens (police, gendarmerie, justice, défense nationale). Elles sont considérées par l'analyse économique permettant la production de « biens publics purs ». Elles profitent indistinctement à tous, et nul ne peut être exclu du bénéfice de leur production et de la consommation simultanée de ces services. On y ajoute également parfois les dépenses susceptibles, potentiellement au moins, de profiter à tous, telles celles destinées au réseau routier par exemple⁴⁰⁷.

Le fait que ces dépenses régaliennes bénéficient à tous n'implique pas pour autant que chacun en bénéficie à la même hauteur.

On peut en effet prendre pour optique que les dépenses liées, par exemple, à la Défense nationale bénéficient à tous à hauteur d'un même montant, en l'espèce le coût unitaire par habitant, puisqu'en comptabilité nationale, par convention, la valeur des biens ou services produits est égale à leur coût de production. Dans ce cas, on serait amené à considérer que les dépenses de la Défense nationale sont des dépenses *progressives* par rapport au revenu, puisque le coût unitaire par habitant n'est pas lié au revenu, et qu'il constitue ainsi une fraction décroissante de ce dernier au fur et à mesure que le revenu augmente. Le service de la Défense nationale bénéficierait proportionnellement à leur revenu, davantage à ceux dont les revenus sont les plus faibles, et moins à ceux dont les revenus sont les plus élevés.

Une autre optique consiste à avancer que la valeur du service en question aux yeux des bénéficiaires dépend en réalité de leur revenu. La Défense nationale constitue, en effet, économiquement en une police d'assurance dont le coût de production permet de protéger les citoyens et d'atténuer le risque de perdre leur vie ou leur liberté. En réalité, chacun est probablement prêt à consentir, pour ce faire, un sacrifice financier dont il n'est pas déraisonnable de penser qu'il soit proportionnel à son revenu. Dans cette optique, probablement plus pertinente, la dépense consentie au titre de la Défense nationale, parce que la valeur du service est, aux yeux des bénéficiaires, proportionnelle à leur revenu, peut donc être classée parmi les dépenses *proportionnelles* et elle n'a, par suite, aucun effet redistributif.

⁴⁰⁷ Ces biens sont moins « purs » en ce sens qu'une exclusion par voie de péage est possible comme le montre l'exemple des autoroutes.

Si la Défense nationale, la Justice ou la Diplomatie peuvent être classés parmi les « services publics purs », au sens économique, les dépenses consacrées à la sécurité publique (police, gendarmerie) peuvent être analysées sous un angle légèrement différent.

En effet, le niveau de risque, contrairement au cas de la défense nationale, n'est pas identique en tous points du territoire comme le montre la dispersion des taux de délinquance, ou de criminalité, dans l'espace national. Par ailleurs, les effectifs nécessaires à la production du service ne sont pas nécessairement répartis de façon homothétique par rapport au niveau de risque. Dès lors, la valeur du service rendu aux usagers n'est pas nécessairement la même.

S'il s'avérait, par exemple, que les zones où sont davantage concentrés les titulaires de hauts revenus sont celles où le risque est plus faible, et que le niveau de service y est plus élevé que dans les zones à forte concentration de ménages disposant de faibles revenus où le risque serait plus élevé, alors les dépenses correspondantes pourraient être considérées comme présentant une caractéristique *dégressif*.

ANNEXE 4 : Champs des études de la Partie II

Champ de l'étude portant sur l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal entre 1990 et 2009 (chapitre I) :

		Retenues dans le champ	Hors champ
Cotisations sociales	« contributives »	Vieillesse, maladie, chômage	Complémentaires retraites facultatives
	« redistributives »	Famille, logements et taxes diverses	
Contributions sociales		CRDS, CSG, contribution additionnelle, contribution additionnelle RSA, prélèvement social	
Impôts directs (hors contributions sociales)		Impôt sur le revenu, taxe d'habitation	Taxe foncière, ISF, droits de mutation
Impôts indirects		TVA, TIPP, droits d'accise (y.c. taxe premix) et taxes sur les jeux d'argent, les assurances et les ventes de bijoux	Autres taxes indirectes assises sur les bouteilles d'eau minérale, sur la farine...
Prestations sociales	Minima sociaux	RMI, RSA, API, AAH, ASPA	AER (comptée dans le revenu superbrut)
	Allocations familiales	AF, ASF, CF, PAJE de base, AEEH, ARS	Complément de PAJE, Apa
	Allocations logement	APL, ALF, ALS	
	Aides à l'activité	RSA « activité », PPE	

Note : Au total, en 2009, les prélèvements inclus dans notre champ représentent 83 % du total des PO, et 96 % des PO acquittés directement ou indirectement par les ménages.

Champ de l'étude portant sur la redistributivité globale du système socio-fiscal en 2009 (chapitre II) :

Prélèvements	Prestations
Cotisations sociales (patronales et salariales, hors cotisations chômage et vieillesse)	PPE
CSG	Allocations familiales (y compris majorations pour âge et allocation forfaitaire à 20 ans)
CRDS	Allocation de Soutien Familial (ASF)
IR	Complément de Libre-Choix d'Activité (CLCA)
TH	Allocation de Rentrée Scolaire (ARS)
ISF	Complément Familial (CF)
Prélèvement libératoire sur les revenus du patrimoine	Allocation de base de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE)
TVA	
Droits d'accise sur l'alcool et le tabac	
TIPP	

ANNEXE 5 : Les modèles de micro-simulation utilisés dans la Partie II du rapport

Le principe de la microsimulation consiste à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon représentatif de la population.

Les modèles de micro-simulation utilisés par l'INSEE et la DREES (modèle INES) et celui utilisé par la Direction générale du Trésor (modèle SAPHIR) ont une même base commune, le modèle SAPHIR ayant été développé à partir du modèle INES.

1- Le modèle INES utilisé par l'INSEE (chapitre 1 sur l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal entre 1990 et 2009)

Le modèle de microsimulation *Ines*, développé par la Drees et l'Insee, est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, les informations administratives de la CNAF et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

L'échantillon, comprenant environ 38 000 ménages, est représentatif des ménages dont une personne au moins n'est pas étudiante de la population vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire (logement non collectif). L'ERFS porte sur les ménages ordinaires de France métropolitaine, tels que définis par l'Insee. Le champ considéré exclut donc les personnes vivant dans des habitations mobiles ou en collectivité et les ultra-marins. L'ERFS est donc représentative d'environ 95% de l'ensemble de la population française⁴⁰⁸.

En 2009, les données de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de 2007 sont recalées afin de refléter la situation en 2009. En particulier, la structure de la population est calée sur celle de 2009 selon différents critères sociodémographiques et économiques. De même, les revenus fiscaux sont actualisés de manière à refléter les évolutions des différentes catégories de revenus (salaires, pensions de retraite, revenus agricoles, revenus du patrimoine, etc.) entre 2007 et 2009.

On calcule pour chaque ménage les différents transferts monétaires (selon sa composition familiale, l'activité de ses membres et ses revenus). Le modèle *Ines* ne tient pas compte des changements de comportement des ménages en matière de fécondité ou de participation au marché du travail que pourraient induire les évolutions des dispositions de la législation socio-fiscale. L'étude menée correspond ainsi à une analyse statique des

⁴⁰⁸ Au 1er janvier 2008, d'après les estimations de population de l'Insee, 2,9% de la population française réside dans les DOM. En 2006, 2,4% de la population de métropole vit dans une communauté.

transferts monétaires qui permet d'évaluer, au premier ordre, dans quelle mesure les transferts modifient à une date donnée la distribution des revenus.

2- Le modèle SAPHIR utilisé par la Direction générale du Trésor (chapitre 2 et 3 portant sur la redistributivité du système socio-fiscal en 2009)

Le modèle SAPHIR s'appuie sur également sur l'enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS) de l'INSEE.

Sur la base de ces informations, le modèle Saphir simule sur barème les principaux éléments du système de transferts.

La version de Saphir utilisée dans ce rapport est celle basée sur l'ERFS 2007 et portant sur la législation 2009. L'enquête ERFS 2007 porte sur les revenus de l'année 2007 et les informations recueillies par l'Enquête Emploi au quatrième trimestre 2007. Dans Saphir, la structure sociodémographique est ensuite calée sur celle de l'année 2009 afin d'être représentative de la population en 2009.

De plus, des taux d'évolution des revenus sont appliqués pour chaque type de revenu afin de prendre en compte les évolutions économiques intervenues entre 2007 et 2009. Au final, les données de Saphir, tant sur la population que sur les revenus, sont supposées être représentatives de l'année 2009. Les transferts fiscaux et sociaux sont ensuite imputés sur barème selon la législation en vigueur fin 2009.

Le modèle prend également en compte la TVA et l'ISF qui ne sont pas recalculés sur barème, ni observés, mais imputés en fonction des caractéristiques des ménages ou des foyers fiscaux.

Étant données la taille de l'échantillon de l'ERFS et la difficulté de mesurer avec précision les très hauts revenus dans des enquêtes auprès des ménages, il n'est pas possible de déterminer avec précision comment le système socio-fiscal affecte les ménages très aisés. L'analyse utilisant le modèle Saphir s'arrêtera le plus souvent à un niveau de vie de 50 000 euros par an.

3- La maquette de cas-types PARIS utilisée dans les analyses de cas (chapitre 3 sur la redistributivité horizontale)

PARIS recalcule, pour des configurations familiales et de ressources données, les transferts fiscaux et sociaux afin d'offrir une représentation du revenu des ménages. Elle permet notamment d'analyser l'évolution du revenu selon le type de ménage. Dans un souci de simplification, la maquette repose sur les hypothèses suivantes :

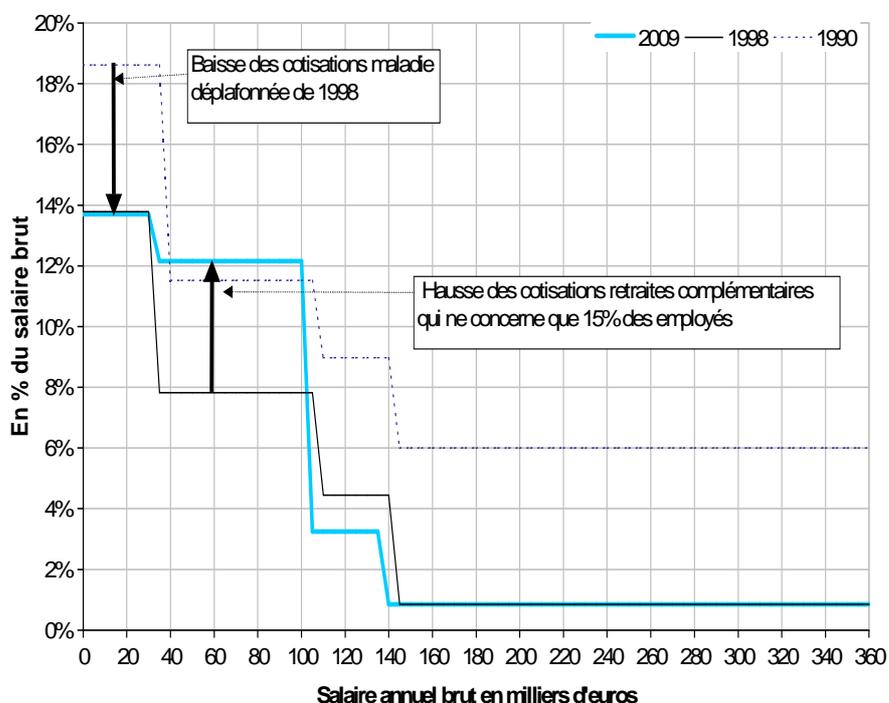
- les personnes dont les salaires sont inférieurs au Smic occupent un emploi à temps partiel rémunéré au Smic horaire ; celles dont le revenu d'activité est supérieur au Smic travaillent à temps plein ;
- les revenus d'activité du ménage sont stables dans le temps en parts de Smic ;
- le ménage est supposé locataire en zone 2 (villes de plus de 100 000 habitants, hors Paris et petite couronne) ;
- le ménage n'est pas soumis à l'ISF ;
- les couples sont supposés mariés ou pacsés (sauf mention contraire) et les enfants ont entre 6 et 10 ans.

ANNEXE 6 : L'évolution des taux marginaux de cotisations sociales

Les graphiques ci-dessous retracent l'évolution des taux marginaux des cotisations salariales et patronales, tant pour les non cadres que pour les cadres.

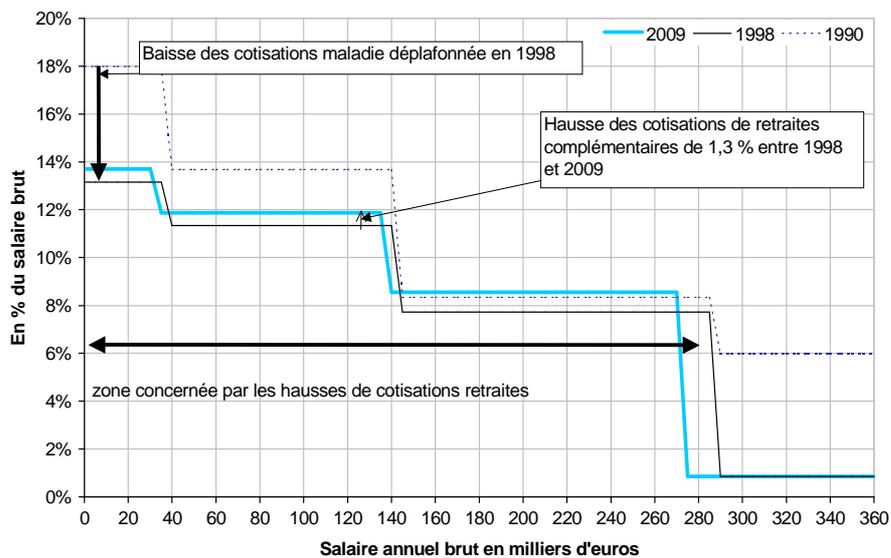
Graphique n°98 : Taux marginal des cotisations sociales salariales

A. Pour les non-cadres



Lecture : le taux d'imposition marginal des cotisations salariales pour les employés est de 13,8 % en 2009 pour un salaire brut annuel compris entre 0 et 34 000 €.

Source : INSEE

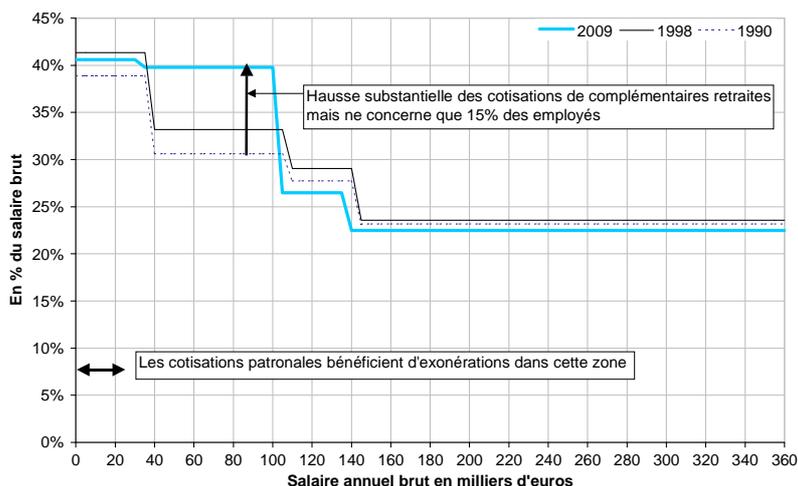
B. Pour les cadres

Lecture : le taux d'imposition marginal des cotisations salariales pour les cadres est de 13,7 % en 2009 pour un salaire brut annuel compris entre 0 et 34 000 €.

Source : INSEE

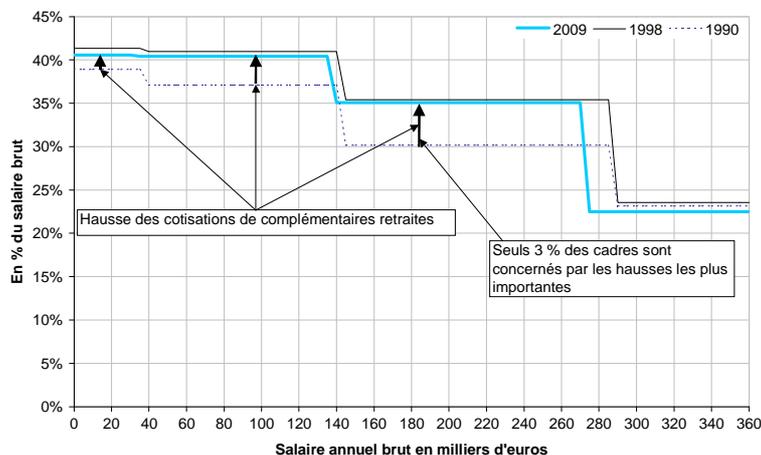
Graphique n°99 : Taux marginal des cotisations sociales patronales

A. Pour les non-cadres



Lecture : le taux d'imposition marginal de cotisations patronales pour les employés est de 40,6 % en 2009 pour un salaire brut annuel compris entre 0 et 34 000 €.

B. Pour les cadres

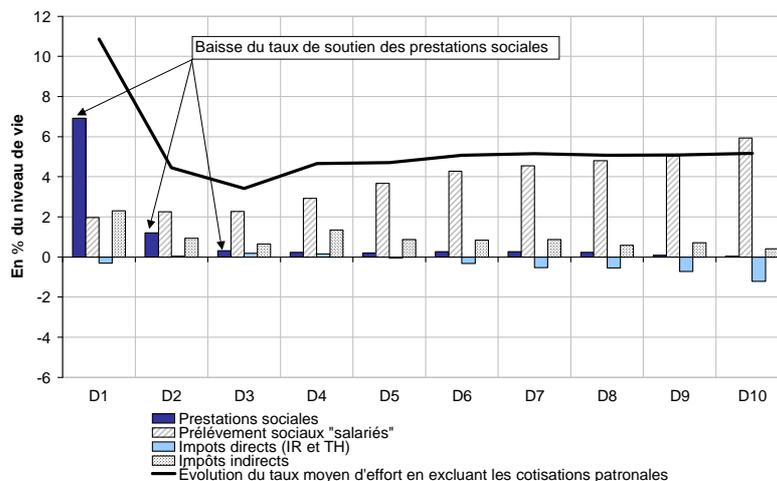


Lecture : le taux d'imposition marginal de cotisations patronales pour les cadres est de 40,6 % en 2009 pour un salaire brut annuel compris entre 0 et 34 000 €.

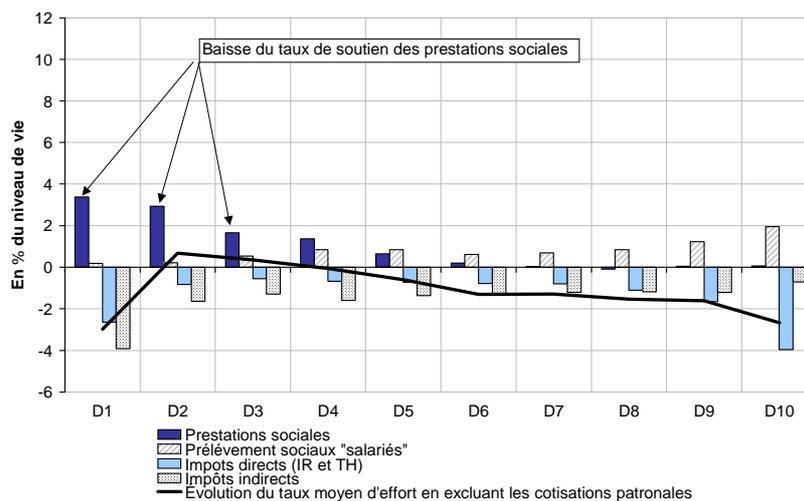
Source : INSEE, calcul CPO.

ANNEXE 7 : Variations du taux d'effort par déciles de niveaux de vie nets entre 1990 et 1998 et entre 1998 et 2009, hors cotisations patronales.

Graphique n°100: Variation des taux d'effort hors cotisations patronales (1990-1998)

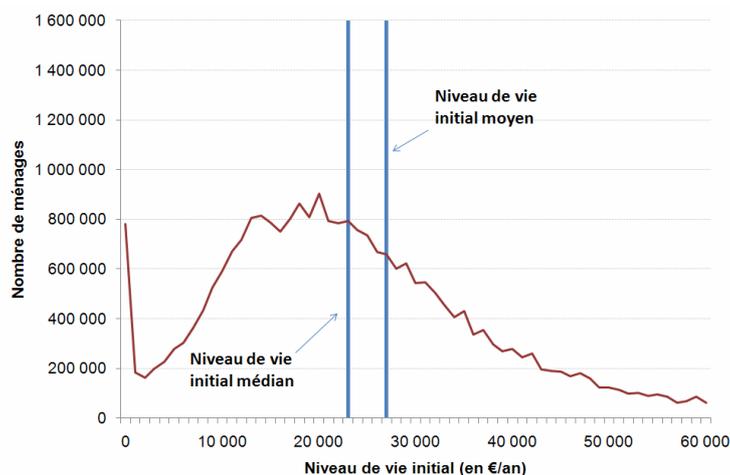


Graphique n°101 : Variation des taux d'effort hors cotisations patronales (période 1998-2009) :



ANNEXE 8 : Distributions des niveaux de vie initiaux, nets, disponibles et finaux en France métropolitaine en 2009

Graphique n°102 : Distribution des niveaux de vie initiaux

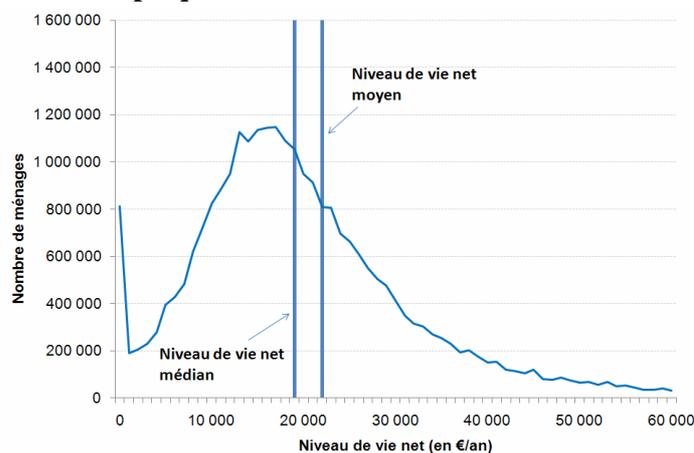


Lecture : 183 000 ménages ont un niveau de vie initial compris entre 1 000 € et 2 000 €.

Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Graphique n°103 : Distribution des niveaux de vie nets

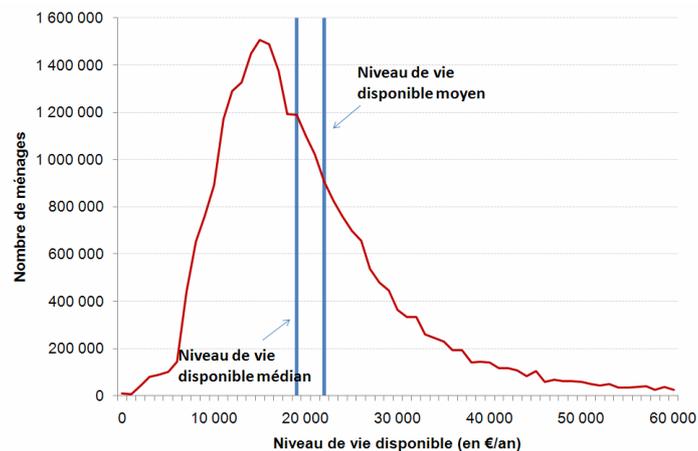


Lecture : 190 000 ménages ont un niveau de vie net compris entre 1 000 € et 2 000 €.

Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Graphique n°104 : Distribution des niveaux de vie disponibles

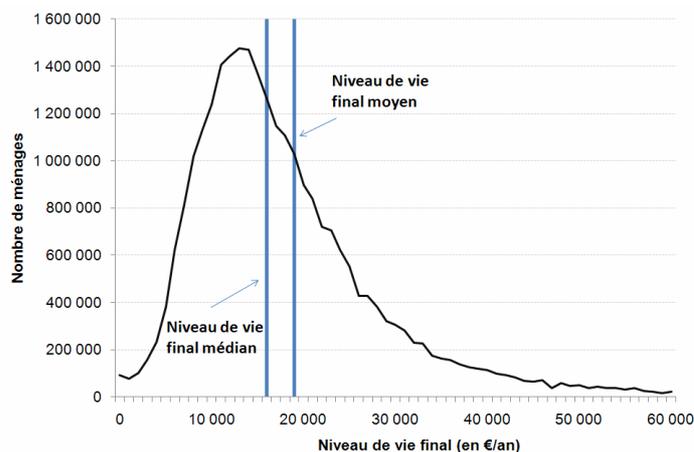


Lecture : Moins de 7 000 ménages ont un niveau de vie disponible compris entre 1 000 et 2 000 €.

Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor.

Graphique n°105 : Distribution des niveaux de vie finaux



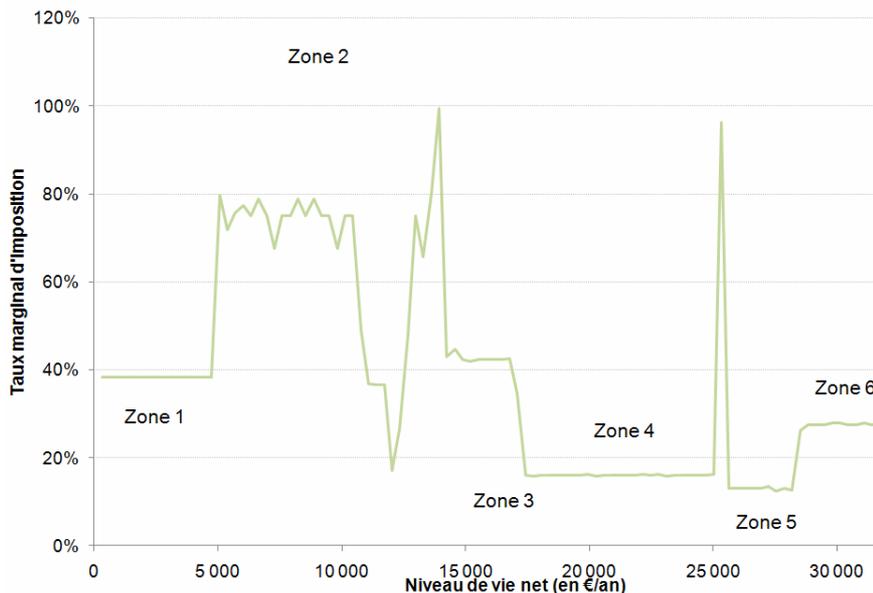
Lecture : 78 000 ménages ont un niveau de vie net compris entre 1 000 € et 2 000 €.

Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : Modèle de micro-simulation Saphir, législation 2009, DG Trésor

ANNEXE 9 : Taux marginaux d'imposition (cas-types)

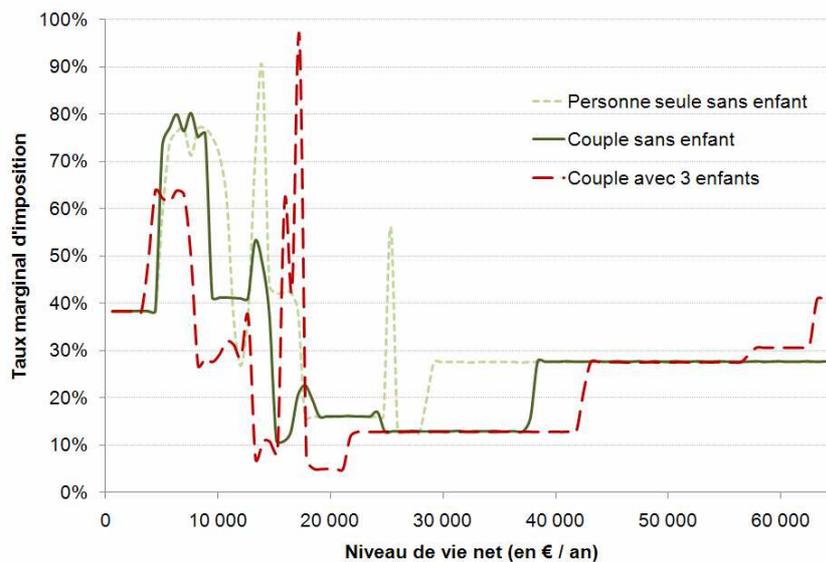
Graphique n°106 : Taux marginal d'imposition – Cas d'une personne seule sans enfant



Lecture : Entre 0 et 5 000 € de niveau de vie net annuel, le taux marginal d'imposition d'une personne seule sans enfant est de 38%.

Note : Voir l'Annexe n°5 pour une description des hypothèses. Les revenus proviennent d'une activité.

Source : Maquette PARIS, Législation 2010, DG Trésor.

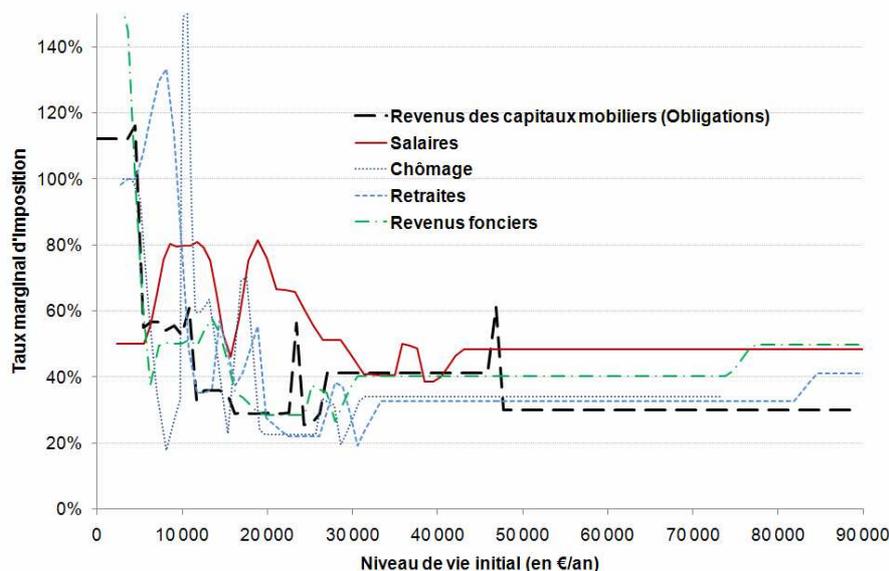
Graphique n°107 : Taux marginaux selon la structure familiale

Lecture : Pour un revenu de 2,5 SMIC par unité de consommation, le taux marginal d'imposition d'un couple mono-actif marié ou pacsé, sans enfant, locataire en zone géographique 2 et n'ayant que des revenus d'activité, est de 13 %. Pour une personne seule, il est de 27 %.

Note : Voir Annexe n°5 pour une description des hypothèses. Les revenus proviennent d'une activité et les couples sont mono-actifs.

Source : Maquette PARIS, Législation 2010, DG Trésor.

Graphique n°108 : Taux marginal d'imposition suivant le type de revenu – Cas d'une personne seule



Lecture : Pour un niveau de vie initial annuel de 30 000 €, le taux marginal d'imposition (comprenant l'impôt sur le revenu, la CSG et les cotisations non contributives) est de 30 % pour une personne seule ne percevant que des revenus fonciers.

Note : Les ménages ne perçoivent qu'un seul type de revenu. Le chômeur est supposé être sans emploi depuis un an et éligible à l'ARE à taux plein. Le retraité est supposé avoir plus de 65 ans. Les revenus des obligations ont été retenus pour représenter l'imposition des revenus des capitaux mobiliers (cf. supra). La courbe du taux moyen d'imposition du chômage est tronquée du fait du plafonnement de l'ARE.

Source : Maquette PARIS, Législation 2010, DG Trésor.

ANNEXE 10 : Liste des prestations et éléments constitutifs du revenu non imposables à l'IR**Les Prestations**

- les prestations familiales légales : allocation pour jeune enfant, allocations familiales, complément familial, allocation de logement, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, de soutien familial, de rentrée scolaire, de parent isolé, allocation parentale d'éducation, allocation d'adoption, allocation journalière de présence parentale ;
- le revenu minimum d'insertion ;
- le revenu de solidarité active ;
- le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) versé dans les départements d'outre-mer ;
- l'aide exceptionnelle de fin d'année versée aux titulaires de certains minimas sociaux (« prime de Noël ») ;
- les indemnités journalières versées par la sécurité sociale et la mutualité sociale agricole (ou pour leur compte) pour maladie comportant un traitement prolongé particulièrement coûteux, accident du travail ou maladie professionnelle ;
- l'allocation de garde d'enfant à domicile, l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée ainsi que la majoration de cette aide ;
- la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) pour les enfants nés à partir de 2004 ;
- la prestation de compensation du handicap ;
- l'allocation aux adultes handicapés, le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome.
- les remboursements de soins (mais ils ne sont pas assimilables à une augmentation du revenu)

Les éléments constitutifs de revenus :

- les heures ou jours supplémentaires et heures complémentaires ;
- la participation de l'employeur à l'acquisition de titres restaurants, dans la limite de 5,19 € par titre ;
- la participation annuelle de l'employeur à l'acquisition de chèques-vacances (limité annuellement au montant d'un SMIC mensuel) ;

- la prise en charge obligatoire par l'employeur des titres d'abonnement de transports publics pour les trajets domicile-travail (limité à 200 € par an) ;
- la prime exceptionnelle d'intéressement d'un montant maximum de 1 500 € si elle est affectée à un plan d'épargne salariale ;
- les sommes versées au titre de la participation des salariés ;
- l'abondement versé par l'entreprise en application du plan d'épargne salariale ;
- les sommes versées au titre de l'intéressement collectif ;
- les sommes issues d'un compte-épargne-temps affectées à un PERCO (dans la limite de 10 jours par an) ;
- les indemnités compensatrices issues d'un CET, qui correspondent à des sommes provenant de l'intéressement, et à l'issue de la période d'indisponibilité, de la participation ou d'un plan d'épargne entreprise.

ANNEXE 11 : L'imposition de revenus particuliers à l'IR

Les revenus industriels et commerciaux professionnels

Les bénéfices provenant de l'exercice d'une profession commerciale, industrielle et artisanale sont imposés au titre des bénéfices industriels et commerciaux. Là encore, coexistent plusieurs régimes d'imposition.

Le régime des micro entreprises, qui est optionnel, est réservé exclusivement aux entreprises individuelles, donc soumises à l'impôt sur le revenu, réalisant moins de 27 000 € de chiffre d'affaires annuel pour les prestataires de services (76 300 € de chiffre d'affaires annuel pour les ventes et fournitures de logement). Il s'applique dès la première année de respect du seuil.

Le régime réel normal s'applique lui de plein droit aux exploitants individuels et associés de sociétés civiles de moyens et aux personnes morales passibles de l'IS au-dessus du seuil du régime réel simplifié. Il s'applique, sur option, aux contribuables normalement imposés au régime réel simplifié, ou au micro-BIC. Ce régime « réel simplifié » s'applique à l'ensemble des exploitations réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 230 000 € (763 000 € pour les ventes et fournitures de logement), qu'elles soient soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Les contribuables imposés au micro-BIC peuvent opter pour le régime réel simplifié. Le bénéfice imposable est égal :

- au chiffre d'affaires hors taxes, hors plus et moins-values à court et long terme (celles-ci demeurent imposables selon un mode réel). Il s'agit en principe du chiffre d'affaires comptable (créances acquises) mais l'instruction administrative 4G 2-99 du 20 juillet 1999 a admis que les recettes encaissées puissent seules être prises en compte ;
- avec une déduction forfaitaire de 71 % pour les activités de vente ou de fourniture de logements, et de 50 % pour les prestations de services. L'abattement ne peut être inférieur à 305 €.

Tableau n° 53 : Options possibles en matière de BIC

		CA ≤ 27 k€* CA ≤ 76,3 k€**	27 k€ < CA ≤ 230 k€* 76,3 k€ < CA ≤ 76,3 k€**	CA > 230 k€* CA > 76,3 k€**
Exploitation soumise à l'IR	<i>Entreprise individuelle</i>	Régime de la micro entreprise Options possibles : réel simplifié ou normal	Régime du réel simplifié Option possible : réel normal	Régime du réel normal
	<i>EURL</i>	Régime du réel simplifié Option possible : réel normal	Régime du réel simplifié Option possible : réel normal	Régime du réel normal
	<i>SNC</i>			
<i>SARL de famille</i>				
Exploitation soumise à l'IS	<i>EURL</i>	Régime du réel simplifié Option possible : réel normal	Régime du réel simplifié Option possible : réel normal	Régime du réel normal
	<i>SNC</i>			
	<i>SARL</i>			
	<i>SELARL</i>			
	<i>SNC</i>			

Source : Régime social des indépendants et rapporteur

* Prestation de service

** Vente et fourniture de logement

Les revenus non commerciaux professionnels

Les bénéfices non commerciaux relèvent eux de trois groupes distincts :

- les bénéfices des professions libérales proprement dites ;
- les produits des charges et offices ;
- les produits ne relevant d'aucune autre catégorie d'imposition des revenus.

Les bénéfices non commerciaux sont principalement définis par défaut. Outre les professions libérales, la doctrine administrative et la jurisprudence rangent par exemple dans cette catégorie des BNC les revenus des boxeurs, des généalogistes, des guérisseurs magnétiseurs-rebouteux, des joueurs professionnels de bridge ou de garde-malades ainsi que divers revenus illégaux. En fonction du montant du chiffre d'affaires, le régime applicable est celui du régime spécial « micro » BNC ou de la déclaration contrôlée.

Le régime « micro-BNC » s'adresse, sauf exclusion expresse, aux contribuables dont le montant annuel de recettes n'excède pas 27 000 € et qui sont exonérés de TVA ou bénéficient de la franchise de base en TVA. Ces contribuables sont imposés sur un bénéfice évalué forfaitairement à 66 % de leurs recettes (l'abattement prend en compte les charges sociales). Jusqu'en 2007, le régime micro BNC continuait également de s'appliquer l'année de dépassement du seuil.

Le régime de déclaration contrôlée est obligatoire pour les exploitations dont le chiffre d'affaires dépasse 27 000 € et peut être choisi sur option par les contribuables relevant du régime « micro ». Les contribuables doivent déclarer le montant exact de leur bénéfice, établi à partir de leur comptabilité de l'année. Celui-ci est constitué par l'excédent des recettes effectivement encaissées pendant l'année sur les dépenses professionnelles acquittées au cours de l'année et selon les règles en vigueur dans la profession. Le bénéfice tient compte des gains et pertes provenant d'éléments d'actifs ou de charges, d'office et de clientèle (plus ou moins-values). Sur option, le bénéfice peut être déterminé selon une comptabilité faisant état non des encaissements et décaissements, mais des créances acquises et des charges engagées. Dans tous les cas, la déclaration du contribuable est soumise au droit de contrôle de l'administration qui peut la vérifier et, le cas échéant, la rectifier dans les limites de la prescription.

Tableau n° 54 : Régimes d'imposition selon le chiffre d'affaires

	CA < 27 000 €	CA > 27 000 €
Entreprise individuelle	Régime micro-BNC Options possibles : déclaration contrôlée	Régime de la déclaration contrôlée
EURL	Régime de la déclaration contrôlée	Régime de la déclaration contrôlée
SCP		

Source : CPO

Les revenus agricoles

Deux régimes d'imposition distincts existent pour les exploitants agricoles : l'imposition au forfait collectif et l'imposition au réel. Le forfait collectif constitue une survivance de l'imposition sur les revenus cadastraux, autrefois unique régime d'imposition en agriculture. Il ne constitue aujourd'hui plus une obligation, et l'option pour le régime réel permet seule de bénéficier des dispositions fiscales spécifiques et favorables pour la détermination du bénéfice imposable (régime de jeunes agriculteurs, déduction pour aléas, étalement de revenus exceptionnels).

Les exploitants dont les recettes annuelles (moyenne calculée sur les deux années précédentes) sont inférieures ou égales à 76 300 € peuvent être imposés au régime du forfait collectif. L'imposition au titre du forfait collectif consiste à fixer au niveau départemental les revenus des exploitants en fonction des productions. Chaque direction départementale des finances publiques détermine un compte type annuel pour les polycultures, d'une part, pour les cultures spécialisées (viticulture, apiculture...), d'autre part. Le code général des impôts

prévoit une harmonisation au niveau national par production, afin de limiter les divergences d'évaluation. Parallèlement, les représentants des professions agricoles élaborent un compte type pour les mêmes productions. Ces deux évaluations sont comparées dans le cadre de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires, composée à parité de représentants du monde agricole et de l'Etat (même si le président est un magistrat de tribunal administratif qui a voix prépondérante). A l'issue d'une négociation, un compte type départemental par production est arrêté. Afin de calculer les bénéfices agricoles de chaque exploitant, ces forfaits collectifs (par exemple pour la polyculture, le bénéfice forfaitaire par hectare) sont ensuite appliqués aux informations relatives à la consistance de l'exploitation déclarées annuellement par le chef d'exploitation. Cette obligation déclarative se limite aux seules caractéristiques physiques de l'exploitation, comme pour les polycultures la superficie des terres exploitées.

Hors imposition au bénéfice forfaitaire, l'imposition des revenus agricoles s'effectue par principe sous le régime du bénéfice « réel normal ». Le bénéfice est constitué par l'excès du produit brut sur les dépenses nécessitées directement par l'exercice de la profession et qui entraînent une diminution de l'actif net ou sont destinées à éviter une diminution probable de cet actif. Comme en matière de BIC, prédomine la logique de droits constatés et il est fait état, pour la détermination du bénéfice imposable, des créances acquises au cours de l'exercice, des achats définitivement conclus et des frais et charges engagés au cours de la même période. Toutefois, les produits correspondant à des créances sur la clientèle ou à des versements reçus à l'avance sont rattachés au cours de l'exercice au cours duquel intervient la livraison des biens ou l'achèvement des prestations.

Quand leurs recettes annuelles sont inférieures à 300 000 €, les exploitants peuvent avoir recours au régime « réel simplifié ». Le produit brut est déterminé dans les mêmes conditions que sous le régime du bénéfice réel normal, mais des dispositions simplifiées sont prévues pour l'évaluation des stocks et de l'autoconsommation. Les stocks sont évalués soit au prix de revient ou au cours du jour à la clôture si ce cours du jour est inférieur au prix de revient, soit de façon forfaitaire. Dans ce dernier cas, s'applique une décote de 20 % pour la généralité des produits finis, des produits en cours de fabrication et des animaux et de 30 % pour les bovins et produits de la viticulture. L'autoconsommation est également évaluée de façon forfaitaire. Les frais et charges sont en revanche déductibles de façon forfaitaire s'agissant des frais relatifs aux carburants consommés lors des déplacements professionnels de l'exploitant individuel, tandis que les frais généraux accessoires payés en

espèce n'ont à être justifié que lorsqu'ils dépassent 1 pour 1 000 du chiffre d'affaires hors taxe.

Les bénéfices agricoles sont soumis aux mêmes règles générales de déductions des charges que les bénéfices industriels et commerciaux. Ils en diffèrent cependant pour deux dispositifs, destinés à favoriser l'investissement en agriculture, d'une part, à tenir compte des aléas auxquels est sujette l'activité agricole, d'autre part.

**ANNEXE 12 : Les dispositions fiscales concernant les monuments
historiques**

- les propriétaires de monuments historiques occupant une partie de ces immeubles et percevant des droits de visite peuvent déduire de leur revenu brut global la fraction des frais et charges non déduite des revenus bruts fonciers (en général 25 % du total), en totalité pour les immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire et à 50 % (soit 12,5 % de la dépense totale) pour les immeubles agréés au titre du patrimoine national ;
- les propriétaires de monuments historiques ne percevant aucune recette peuvent déduire la totalité des sommes versées à l'administration des Affaires culturelles, le montant des travaux (de réparation ou d'entretien) subventionnés, diminué de la quote-part de subvention afférente à ces travaux, et les autres charges foncières en totalité pour les immeubles ouverts au public et sinon pour moitié ;
- les propriétaires d'immeubles ayant reçu le label de la Fondation du patrimoine ne percevant aucune recette peuvent déduire les charges pour travaux de réparation et d'entretien à hauteur de 50 % lorsque les travaux sont subventionnés pour moins de 20 % de leur montant et en totalité lorsque les travaux sont subventionnés pour plus de 20 % de leur montant ;
- les propriétaires ayant reçu le label de la Fondation du patrimoine percevant des recettes peuvent déduire les travaux dans les conditions de droit commun.

ANNEXE 13 : Analyse des ressauts des ressauts du taux marginal d'imposition à l'IR

Dans le cas d'un célibataire sans enfants (*Cf. Graphique n°62, chapitre 1, Partie III*), les explications des variations du taux marginal d'imposition à l'IR (*contribution nette IR – PPE*) sont les suivantes :

- le ressaut observé autour de 311 € par mois est lié à l'accès au bénéfice de la prime pour l'emploi, qui correspond à une activité exercée à temps partiel sur l'année entière : le montant de la prime croît ensuite régulièrement avec le revenu, ce qui produit un taux marginal constant ;
- autour de 547 € de revenu mensuel, le contribuable exerce une activité correspondant à un mi-temps au SMIC. Les modalités de calcul de la majoration de la prime au titre du temps partiel sont alors modifiées ;
- autour de 1 046 € mensuels, le contribuable devient imposable, son impôt sur le revenu avant imputation de la prime pour l'emploi s'établissant à 2 €. La cotisation d'impôt sur le revenu augmente dès lors plus vite que le montant de la prime pour l'emploi. Le seuil de recouvrement n'a alors aucune incidence puisqu'il n'est pas tenu compte du seuil en présence d'une imputation de prime pour l'emploi. Le contribuable bénéficie par ailleurs de la décote ;
- à compter de 1 093 € mensuels, l'activité est présumée exercée à temps plein. A partir de ce niveau de revenu, la prime pour l'emploi décroît ;
- autour de 1 101 € mensuels, le contribuable change de tranche d'imposition en passant à la tranche à 14 %. Il bénéficie cependant toujours de la décote qui a pour effet de multiplier par 1,5 son taux marginal d'imposition au barème ;
- entre 1 267 € et 1 271 € mensuels, s'applique le minimum de restitution (- 8 €) et le minimum de paiement (12 €) ;
- autour de 1 422 € mensuels, le montant de PPE théorique, qui s'établit à 29 €, n'est pas attribué car il est inférieur au seuil de 30 € ;
- à 1 466 € de revenus mensuels, le contribuable sort du champ de la décote ;
- le changement de tranche d'imposition suivant s'effectue ensuite à 2 446 €, correspondant au passage à la troisième tranche au taux marginal de 30 %.

ANNEXE 14 : Consommation et fiscalité applicable aux produits tabagiques

Les taux d'imposition effectifs des produits tabagiques en France

Le taux de 401% du prix HT mentionné dans le rapport est celui qui concerne les cigarettes.

Selon le document sur les accises publié par la commission européenne en septembre 2010, l'ensemble des taxes sur les cigarettes (TVA comprise, donc) représentaient, au 1^{er} juillet 2010, 80,39% du prix de détail TTC ce qui revient à dire que les taxes représentent 401% du prix HT.

Les amateurs de cigares et cigarillos sont fiscalement moins pénalisés : les taxes représentent en effet 43,96% du prix de détail TTC, ce qui exprimé autrement signifie que l'imposition se rapportant à ces produits 78,4% du prix HT. Les cigarillos et les cigares sont donc cinq fois moins taxés que les cigarettes.

Les consommateurs de tabac à rouler ne bénéficient guère en revanche d'un traitement de faveur : le taux de taxation du tabac à rouler atteint en effet 299% puisque les taxes représentent 74,96% du prix de détail TTC. Ces taux ne prennent en compte les augmentations entrées en vigueur postérieurement au 1^{er} juillet 2010 comme ce fût le cas au 1^{er} novembre 2010.

L'évolution de la consommation de produits tabagiques en France

-stabilité de la consommation depuis 2004, voire hausse depuis 2009

Les dernières statistiques publiées par la commission européenne en septembre 2010 (lesquelles reprennent les données fournies par les Etats membres indique que la consommation de cigarettes en France est passée de 54,92 milliards d'unités en 2004 à 54,98 milliards en 2009, puis à 54,79 Mds en 2010, soit une totale stabilité sur la période et une très légère décroissance rapportée à la population compte tenu de la croissance démographique.

Mais dans le même temps, on constate également une hausse des ventes de tabac à rouler, moins onéreux dont les ventes ont totalisées 7 772 tonnes en 2009 contre 6 970 tonnes en 2004, soit une augmentation de 11,5%.

On observe également une augmentation des ventes transfrontalières légales des débitants de régions limitrophes de pays

voisins ou le tabac est moins taxé qu'en France, et également la réapparition du tabac issue de la contrebande. S'agissant des achats légaux transfrontaliers, ils représentaient 12,5% du total en 2008, 10,9% en 2009 et 13,3% en 2010.

Il semble ainsi que la consommation de tabac soit récemment à nouveau en hausse.

- la baisse de la consommation intervenue entre 2002 et 2004

La consommation de cigarettes, selon les mêmes données a fortement baisse entre 2002 et 2004, passant de 80,53 milliards d'unités à 54,92 milliards mais on constate qu'au cours de la même période, les ventes de tabac à rouler sont passées de 5 721 tonnes à 6 970 tonnes, soit une augmentation de 21,8%, compensant en (faible) partie cette baisse.

L'INSEE observe que « l'ampleur de cette baisse est supérieure à ce que suggérerait le comportement passé lors des hausses antérieures puisque la baisse des achats est comparable dans son ampleur à celle de la hausse des prix ». L'INSEE fait cependant état d'une hausse des achats transfrontaliers et que cette hausse représente 6% du volume total des achats de tabac en France en 2004.

- la consommation de tabac génère-t-elle des externalités négatives ?

Il est parfois avancé que les taxes frappant le tabac ou l'alcool se justifieraient également par un souci d'internaliser les externalités, en l'espèce, faire supporter à leurs consommateurs le coût supplémentaire que supporterait la collectivité du fait ces consommations. Mais cette argumentation apparaît discutable.

L'argument consiste à avancer que les consommateurs desdits produits développent, en moyenne, davantage de pathologies (cirrhose, maladies cardio-vasculaires, cancer du poumon et des voies respiratoires etc..) et, s'agissant de l'alcool, davantage d'arrêts de travail que les autres. Or, le coût de traitement de ces pathologies est largement socialisé, via l'assurance maladie et s'agissant de l'alcool, les pertes de production dues à un surcroît d'arrêts de travail le sont également en partie l'assurance chômage. Cependant, il n'a pas été démontré que sur l'ensemble de leur vie, les personnes consommant de l'alcool ou du tabac soient à l'origine de davantage de dépenses santé compte tenu du fait que leur espérance de vie est, en moyenne, plus réduite que celle des autres, et ce, dans une proportion importante. Même si tel était le cas, ce qui est possible, ce surcoût ne compenserait pas l'économie réalisée par les régimes d'assurance vieillesse résultant de cette réduction de leur espérance de vie.

En revanche, les pertes de production occasionnées par cette réduction de l'espérance de vie ont un impact plus large sur l'économie et justifie plus largement une politique visant à décourager la consommation de produits tabagiques.