

RAPPORT

FISCALITE ET REDISTRIBUTION

EN FRANCE

1997-2012

Antoine Bozio, Roy Dauvergne, Brice Fabre,
Jonathan Goupille et Olivier Meslin

Méthodologie

Quinze ans de fiscalité française

Le rôle déterminant des assiettes

La fiscalité des hauts revenus

La fiscalité des bas revenus

La fiscalité indirecte

Table des matières

Résumé	7
1 Introduction	9
2 Méthodologie	12
2.1 Le modèle TAXIPP	12
2.2 Les sources	13
2.3 Les hypothèses importantes	14
2.4 Représenter la redistribution : choix et enjeux	16
3 Quinze ans de fiscalité française	21
3.1 L'évolution des taux moyens de prélèvements obligatoires	21
3.2 La redistribution en 2010	23
3.3 Les évolutions de 2007 à 2012	28
3.4 Les évolutions de 2002 à 2007	33
3.5 Les évolutions de 1997 à 2002	37
3.6 Bilan redistributif (1997-2012)	41
4 Le rôle déterminant des assiettes	44
4.1 Des assiettes percées	44
4.2 L'impact des effets d'assiettes sur la taxation du travail et du capital . . .	48
4.3 Le caractère régressif des effets d'assiette	49
5 La fiscalité des hauts revenus	53
5.1 Les hauts revenus : une population très hétérogène	53
5.2 L'imposition des hauts revenus	55
5.3 Évolution de l'imposition des hauts revenus : 2007-2012	61
5.4 Évolution de l'imposition des hauts revenus : 1997-2002	69
6 La fiscalité des bas revenus	75
6.1 Les transferts et le système fiscal	75
6.2 L'impact de l'évolution des transferts sur la distribution du revenu disponible	76
7 La fiscalité indirecte	79
7.1 La fiscalité indirecte en France depuis 1995	79
7.2 Les enjeux redistributifs de la fiscalité indirecte	81
7.3 La baisse de la TVA dans la restauration	91
8 Conclusion générale	98

Remerciements

De nombreux chercheurs de l'Institut des politiques publiques ont contribué à la réalisation de cette étude. Elle doit beaucoup aux travaux de Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, qui ont mis au point la première version du modèle TAXIPP. Ils nous ont à plusieurs reprises aidé à prendre en main cet outil. Nous remercions en outre Julien Grenet pour sa relecture attentive du manuscrit. Bien évidemment, toutes les erreurs, omissions ou approximations contenues dans ce rapport sont de la seule responsabilité des auteurs.

Erratum

Dans la version de ce rapport distribuée le 2 avril 2012, une erreur s'était glissée en page 53. Le revenu net mensuel correspondant à un revenu annuel de 68 000 euros est de 3850 euros et non de 2015 euros comme il était erronément indiqué. Cette version corrige cette erreur.

Résumé

- Cette étude analyse quinze ans de législation fiscale en France à l'aide du modèle de micro-simulation développé par l'Institut des politiques publiques (IPP) : TAXIPP. L'ensemble des prélèvements obligatoires et les transferts sociaux est simulé et permet de dresser un bilan de la redistribution fiscale des trois derniers quinquennats.
- Le système fiscal français est dominé par d'importantes cotisations sociales, des taxes indirectes élevées et des prélèvements sociaux proportionnels au revenu – notamment la Contribution sociale généralisée (CSG). Ces trois composantes expliquent que la fiscalité française soit à la fois élevée et peu progressive pour l'ensemble des actifs.
- Dans la partie haute de la distribution des revenus, les taux de prélèvements obligatoires deviennent régressifs. Cette caractéristique de la fiscalité française n'est pas nouvelle et provient avant tout d'assiettes imposables percées : ce phénomène explique que la plus grande partie des hauts revenus échappe aux prélèvements obligatoires. Augmenter les taux d'imposition sur des assiettes aussi réduites n'aurait que peu d'effets, tant du point de vue des recettes fiscales que de la redistribution.
- Si cette situation n'est pas nouvelle, les réformes fiscales mises en place depuis 10 ans ont eu pour effet d'accroître la régressivité du système : entre 2002 et 2012, alors que le taux de prélèvements obligatoires, en pourcentage du revenu national, baissait de 0,6 point pour l'ensemble de la population, les 1 % des plus hauts revenus ont vu leur taux d'imposition baisser de 3,6 points.
- Le bilan redistributif du dernier quinquennat est en apparence limité, malgré une profusion de réformes. Celles-ci se sont en partie annulées les unes les autres. En réalité, le quinquennat 2007-2012 est marqué par deux évolutions contrastées : d'une part, la réforme de l'ISF a conduit à une baisse de l'imposition des hauts patrimoines qui domine largement la suppression du bouclier fiscal qu'elle était censée remplacer ; d'autre part, l'augmentation de l'imposition des hauts revenus a été réelle, en particulier à la fin de la période. Les gagnants du quinquennat sont donc avant tout les contribuables ayant de hauts patrimoines mais de faibles revenus et les perdants sont les contribuables ayant de faibles patrimoines mais de hauts revenus.
- Le bilan du quinquennat 2002-2007 est plus transparent : les baisses de prélèvements ont bénéficié avant tout aux plus hauts revenus, à travers la diminution de l'impôt sur le revenu et la mise en place du bouclier fiscal. L'essentiel de l'accroissement de la régressivité du système fiscal français au cours de ces quinze dernières années a eu lieu pendant cette période.
- Le bilan du quinquennat 1997-2002 est dominé par la réduction des cotisations so-

ciales, qui a été mise en place dans le cadre du financement de la réduction du temps de travail, ainsi que par la réduction de la taxation indirecte à travers la baisse de la TVA. L'ensemble a conduit à une diminution des prélèvements obligatoires pour les salariés des plus modestes, qui a permis de financer la réduction de leur temps de travail sans réduire leur revenu disponible.

- Si la fiscalité indirecte a été peu modifiée pendant cette période, plusieurs éléments de fiscalité dérogatoire ont été introduits. Un bon exemple est la baisse de la TVA dans la restauration, dont nous analysons l'effet redistributif via la baisse des prix. Nous estimons entre 30 % et 45 % la part de la baisse qui a été effectivement répercutée sur les prix. Cette baisse a bénéficié essentiellement aux ménages aisés dont la part de la restauration dans la consommation totale est plus importante. Il reste néanmoins que la majorité de cette baisse ciblée de TVA a été capturée par le secteur de la restauration.

1 Introduction

À l’approche d’un grand rendez-vous électoral comme l’élection du président de la République en France, il est naturel que le débat public s’intéresse aux grands enjeux qui entourent les finances publiques. Après une récession mondiale d’une ampleur inédite depuis les années 1930, les choix pour les finances publiques concernent tout autant la vitesse d’un retour à l’équilibre que le poids relatif à accorder à la hausse des prélèvements et à la baisse des dépenses publiques. Ces objectifs macro-économiques, quels qu’ils soient, peuvent être atteints de différentes façons qui ne sont ni neutres du point de vue de la redistribution, ni équivalentes en termes d’efficacité économique. Il convient donc de dresser un diagnostic précis sur l’ensemble de la fiscalité française afin de nourrir le débat public sur les réformes envisageables.

Cette étude propose de revenir sur quinze ans de modifications de notre système fiscal et social. Trois quinquennats jalonnent ces quinze dernières années : le premier correspond aux cinq années du gouvernement de Lionel Jospin (1997-2002), le second au quinquennat de Jacques Chirac (2002-2007) et le dernier au quinquennat qui s’achève de Nicolas Sarkozy (2007-2012). De multiples modifications de la fiscalité ont eu lieu pendant cette période, certaines correspondant à des objectifs différents des gouvernements en place, d’autres, maintenues par les gouvernements successifs, reflètent au contraire des tendances plus profondes. L’objectif de cette étude est de tirer le bilan de ces réformes fiscales du point de vue de la redistribution et d’esquisser un diagnostic des problèmes structurels du système fiscal français.

Pour réaliser une telle étude, l’Institut des politiques publiques (IPP) a développé un modèle de micro-simulation, TAXIPP, qui calcule pour un échantillon représentatif de la population française l’ensemble des prélèvements obligatoires et des transferts sociaux chaque année depuis 1997. Représentant un travail considérable de collecte et de programmation de la législation fiscale française – dans toute sa complexité –, TAXIPP est un outil unique qui permet d’appréhender l’impact redistributif de l’ensemble du système fiscal-social français dans la durée. Ce modèle diffère des modèles classiques de micro-simulation par deux aspects importants : d’une part, il incorpore des prélèvements obligatoires souvent mis de côté dans les simulations (taxation indirecte, impôt sur les bénéfices des sociétés, taxes sur les salaires, etc.) ; d’autre part, il propose une décomposition fine du haut de la distribution des revenus (les 10 % les plus riches) où une forte hétérogénéité domine, tant dans la composition des revenus que dans l’impact des prélèvements obligatoires.

Choisir de considérer l’ensemble des prélèvements obligatoires découle du constat que tous les prélèvements obligatoires sont *in fine* payés par des individus, quelle que soit la

manière dont ils sont prélevés. On comprend généralement assez bien que même si les entreprises envoient un chèque de TVA au Trésor public, ce sont largement les consommateurs qui paient cet impôt. De même, ce ne sont pas les entreprises qui paient l'impôt sur les bénéfices des sociétés, mais les individus qui les possèdent, qui en sont les salariés ou qui consomment les biens et services produits par ces entreprises. Exclure du débat sur l'effet redistributif des prélèvements obligatoires tous les prélèvements qui ne sont pas « visibles » revient à laisser de côté la majeure partie de ceux-ci et conduit à une vision partielle. Cependant, prendre en compte ces prélèvements qui transitent par les entreprises impose de pouvoir estimer leur *incidence* ultime, c'est-à-dire d'identifier les agents économiques qui paient *in fine* ces prélèvements. L'étude de l'incidence des impôts est d'ailleurs à l'origine de la recherche économique sur le fonctionnement de la fiscalité et chercher à dresser un bilan redistributif global du système fiscal a été depuis longtemps un objectif répété des chercheurs dans ce domaine¹. L'analyse de l'incidence des impôts ne suffit pas pour autant à dresser un bilan complet de la redistribution opérée par l'intervention publique. Il faut outre prendre en compte l'impact des dépenses publiques, des assurances sociales et des transferts. Un tel objectif dépasse largement le cadre de cette étude, centrée sur la fiscalité, mais entre complètement dans le programme de recherche de l'Institut des politiques publiques.

La deuxième spécificité de l'étude consiste à décomposer le haut de la distribution des revenus en sous-composantes. En suivant cette approche, Landais et al. (2011b) ont mis en évidence – pour les années récentes – que si l'ensemble des prélèvements était bien progressif en fonction du revenu sur la majorité de la distribution, les plus hauts revenus profitaient de taux d'imposition nettement plus faibles que la majorité des contribuables. Ainsi, le système fiscal français semblait traiter bien différemment les classes moyennes supérieures (la moitié inférieure du décile supérieur) et les 5 % d'individus ayant les revenus les plus élevés, en particulier les 1 % d'individus les plus riches. Le premier enseignement de cette étude est de montrer que ce constat était également valable il y a 15 ans, mais de manière moins marquée.

La relative stabilité du profil redistributif de notre système fiscal entre 1997 et en 2012 masque cependant des évolutions importantes. La période qui s'étend de 1997 à 2002 a été dominée par deux grandes tendances : la montée en puissance de la CSG, d'une part, qui a remplacé en partie des cotisations sociales et l'accroissement des allègements de charges sociales sur les bas salaires, d'autre part. La période suivante, qui s'étend de 2002 à 2007, est marquée par la baisse de l'impôt sur le revenu (baisse des taux, hausse des réductions

1. On peut citer par exemple les travaux réalisés à la Brookings Institution sur le système fiscal américain (Pechman & Okner (1974), Pechman (1985)) dans les années 1970 et 1980.

d'impôt et bouclier fiscal) qui a profité essentiellement aux revenus les plus élevés et a amplifié la régressivité du système dans la partie haute de la distribution des revenus. Le dernier quinquennat, qui s'étend de 2007 et 2012, présente des évolutions contrastées : il est marqué par la forte baisse de l'imposition des patrimoines (réforme des droits de mutation, baisse de l'ISF), parallèlement à une hausse de l'imposition des hauts revenus à la toute fin de la période (hausse de la CSG, taxe sur les hauts revenus). Si le bilan total est neutre neutre en apparence, ce sont en réalité les individus ayant de hauts patrimoines et de faibles revenus qui ont profité de des réformes, au détriment des individus ayant de hauts revenus mais de faibles patrimoines.

Derrière ces évolutions, un fait émerge clairement de cette étude : la cause fondamentale de la régressivité de notre système fiscal en haut de la distribution des revenus n'est pas la faiblesse des taux d'imposition dans les barèmes des divers impôts. La raison principale de la baisse des taux moyens est à chercher dans les assiettes percées au sommet de la distribution des revenus : réductions d'impôts et niches fiscales jouent certes un rôle, mais ce sont avant tout la fiscalité dérogatoire des revenus du capital, la faible imposition du patrimoine et l'importance des revenus financiers non distribués qui expliquent l'étroitesse de l'assiette d'imposition des hauts revenus.

Le fait que la variation des taux d'imposition le long de la distribution des revenus s'explique principalement par ces effets d'assiette a des conséquences pratiques très importantes : augmenter les taux d'imposition sur des assiettes aussi percées ne peut qu'avoir qu'un faible impact, sans du point de vue des recettes fiscales que de la modification de la redistribution effective. Quels que soient les objectifs poursuivis en matière redistribution fiscale, il semble donc urgent que les responsables politiques français prennent conscience qu'il est nécessaire de privilégier des assiettes larges et des taux faibles plutôt que des assiettes étroites et des taux élevés.

Cette étude commence par présenter la méthodologie utilisée et les hypothèses adoptées pour calibrer l'incidence des impôts (partie 2). Une attention particulière est portée aux différentes représentations possibles de la redistribution, variantes qui seront reprises dans l'ensemble de l'étude. La partie 3 détaille ensuite les résultats de quinze ans d'évolution de notre fiscalité en contrastant les grandes tendances sous-jacentes à ces évolutions. La partie 4 présente le rôle déterminant joué par les assiettes imposables pour expliquer les évolutions et les constats précédents, tandis que les parties 5 et 6 se concentrent sur le haut et le bas de la distribution des revenus. La partie 7 explique le rôle de la taxation indirecte dans l'ensemble du système fiscal et illustre le rôle des réformes récentes à travers l'exemple de la baisse de la TVA dans la restauration. La partie 8 présente les conclusions générales de l'étude.

2 Méthodologie

Tous les résultats présentés dans cette étude reposent sur l'utilisation du modèle de micro-simulation de l'Institut des politiques publiques, TAXIPP, dans sa version la plus récente (TAXIPP 0.1). La version initiale du modèle (TAXIPP 0.0), développée par Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez (2011*b*), fonctionnait sur les années 2005 à 2010. La nouvelle version du modèle a été étendue aux années 1997 à 2012 et complétée par un module permettant de prendre en compte les taxes indirectes. Cette partie décrit brièvement le modèle en insistant sur les hypothèses importantes pour comprendre les résultats de l'étude. Une note méthodologique complète sur chaque version du modèle est disponible en ligne sur le site de l'IPP (Landais et al. 2011*a*, Bozio et al. 2012).

2.1 Le modèle TAXIPP

Le modèle TAXIPP est un modèle de micro-simulation classique qui simule pour un échantillon représentatif de la population française les impôts et cotisations sociales prélevés sur les ménages et les transferts reçus par ceux-ci. La spécificité de TAXIPP est de procéder dans un second temps à un calage macro-économique qui permet de retrouver les agrégats de la comptabilité nationale et d'ajouter des modules complémentaires qui simulent les prélèvements obligatoires qui pèsent en apparence sur les entreprises (impôt sur les sociétés et taxe professionnelle). Au final, le modèle permet de simuler la distribution du revenu national et la totalité des prélèvements obligatoires pesant sur l'ensemble de la population française.

La nouvelle version du modèle (TAXIPP 0.1) a apporté plusieurs éléments d'amélioration par rapport à la version initiale du modèle. Tout d'abord, alors que TAXIPP 0.0 estimait des taux constants de taxes indirectes en pourcentage de la consommation (mettant ainsi de côté les effets des taux réduits de TVA et des différences de panier de consommation), la nouvelle version du modèle utilise les enquêtes Budget des familles pour estimer des paniers de consommation selon le niveau de consommation et la composition du ménage². Ces estimations permettent de simuler de façon distincte et beaucoup plus précise l'effet propre des différents taux de TVA, l'effet des taxes sur le tabac ou les alcools ou encore l'effet de la Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Par ailleurs, TAXIPP 0.1 apporte des améliorations sur la prise en compte des diverses cotisations sociales et taxes sur la main d'œuvre ainsi que sur la simulation des transferts sociaux.

2. La prise en compte des taxes indirectes et de leurs effets redistributifs est présentée dans la partie 7, p. 79.

Le principal apport de la nouvelle version réside néanmoins dans l’extension du modèle à l’ensemble de la période 1997-2012. La totalité de la législation fiscale et sociale a ainsi été reconstituée et le modèle complété afin de prendre en compte les dispositifs disparus ou modifiés depuis 1997.

2.2 Les sources

Les données sources qui sont à la base du modèle TAXIPP sont de trois types. En premier lieu, les données agrégées de la Comptabilité nationale fournissent le cadre macro-économique du modèle : les masses de revenus et de prélèvements obligatoires peuvent ainsi être reconstituées pour l’ensemble de la population. En second lieu, le modèle utilise largement les dénombrements fiscaux – c’est-à-dire les masses d’impôts effectivement collectés – tels qu’ils sont publiés par l’administration fiscale³. En dernier lieu, le modèle repose sur des données d’enquêtes réalisées par l’Insee (enquête Emploi, enquête Budget des familles, enquête Logement, enquête Revenus fiscaux et sociaux et enquête Patrimoine) et sur des travaux réalisés à partir de données administratives (échantillon lourd des déclarations de revenus). La distribution des revenus utilisée dans TAXIPP provient donc de la combinaison de ces enquêtes avec des données de nature administrative.

Il est important de souligner que nous ne disposons pas de ces données sources pour chaque année de 1997 à 2012. Les données sur la distribution de revenus proviennent d’estimations réalisées pour l’année 2006 et les données sur la consommation sont calculées à partir des enquêtes Budget des familles 1995, 2000 et 2005. Les masses des différents types de revenus sont calées chaque année sur les masses de revenus de la comptabilité nationale ou des dénombrements fiscaux. Notre population représentative reproduit donc par construction les masses du revenu national et leur composition en termes de revenus, mais ne prend pas en compte des modifications de la distribution des revenus primaires des individus.

Le fait que nous ne prenions pas en compte les évolutions des inégalités intra-catégorielles de revenu est important dans la mesure où plusieurs études ont montré que ces inégalités ont fortement augmenté en haut de la distribution des revenus au cours de la période 1997-2006 (Landais 2007). Nos estimations de l’impact de la fiscalité sur la redistribution laissent donc de côté cette modification majeure de la distribution des revenus primaires.

3. Ces dénombrements fiscaux sont disponibles sur le site de l’administration fiscale www.impots.gouv.fr pour les dénombrements de l’impôt sur le revenu, dans les annexes « Voies et moyens » des projets de loi de finances pour l’ensemble des impôts et dans les rapports de la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale (CCSS) et du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) pour les prélèvements sociaux.

2.3 Les hypothèses importantes

Un certain nombre d'hypothèses méritent d'être mises en avant car celles-ci sont importantes pour bien interpréter les résultats de l'étude. Ces hypothèses concernent essentiellement la calibration de l'incidence effective des impôts, qui diffère en générale de leur incidence nominale.

2.3.1 L'incidence des cotisations sociales employeurs

La part employeur des cotisations sociales est en apparence payée par les employeurs mais la plupart des économistes s'accordent à penser que ces cotisations ne sont pas payées *in fine* par ces derniers. Deux hypothèses polaires dominent quant à l'incidence effective des cotisations patronales : soit celles-ci sont payées par les salariés (sous la forme de salaires nets plus faibles), soit elles sont payées de façon plus générale par les consommateurs (par le biais de prix plus élevés). Les études disponibles sur le sujet laissent néanmoins penser que la majorité des cotisations employeurs est de fait payée par les salariés. C'est l'hypothèse que nous avons retenue dans cette étude.

Ce choix a une importance particulière pour interpréter l'une des politiques publiques majeures de ces quinze dernières années en France : les allègements généralisés de charges sociales sur les bas salaires. Loin d'être des « cadeaux aux patrons », ces allègements de charges s'apparentent en réalité à une réduction des prélèvements obligatoires sur les bas salaires. Ils ont donc d'un caractère progressif.

Il faut toutefois noter que l'hypothèse d'une incidence complète des cotisations sociales sur les salariés n'est vraisemblablement pas réaliste dans le court terme. Toute augmentation des cotisations employeurs ne se traduit pas immédiatement par une baisse des salaires nets et l'ajustement peut prendre plusieurs mois ou années. Cela implique que notre hypothèse surestime sans doute la diminution des prélèvements opérée sur les bas salaires à la suite d'un allègement de cotisations sociales (ou, à l'inverse, surestime leur hausse lorsque les cotisations sociales sont augmentées). Notre objectif étant de présenter un effet redistributif de long terme, nous mettons de côté ces effets transitoires (qui importent pour le court terme) .

2.3.2 L'incidence des taxes indirectes

L'incidence des taxes indirectes est moins sujette à débat : l'essentiel de ces taxes est payé par les consommateurs, même si les entreprises sont *de facto* chargées de la collecte de ces impôts. Pour autant, plusieurs études ont mis en évidence le fait que l'incidence

sur les prix des variations de TVA était imparfaite et dépendait du niveau de concurrence des marchés. Suivant Carbonnier (2007, 2009), TAXIPP fait l'hypothèse d'une incidence à 70 % sur les prix et à 30 % sur les facteurs de production (travail et capital)⁴. Autrement dit, nous supposons que les consommateurs paient directement 70 % des taxes indirectes.

Là encore, notre hypothèse d'incidence repose une approche de moyen terme. À court terme, les prix sont relativement rigides et s'ajustent généralement au bout de quelques mois. L'exemple de la baisse de la TVA dans le secteur de la restauration, présenté dans la partie 7 de la présente étude, illustre assez bien ces délais d'ajustement des prix et l'incidence partagée des taxes sur la consommation.

2.3.3 L'incidence de la taxe professionnelle

La taxe professionnelle (TP) est modélisée de façon très sommaire comme une taxe indirecte présentant la même incidence que la TVA. Cette hypothèse repose sur le constat que l'assiette fiscale de la TP se rapproche de celle de la taxe sur la valeur ajoutée en raison des multiples exemptions dont bénéficie l'assiette du capital productif. Pour autant, l'assiette réelle de la TP incorporait de nombreux éléments du capital productif jusqu'à la réforme de 2010. En faisant l'hypothèse que la TP est une taxe sur la valeur ajoutée, nous sous-estimons la taxation du capital avant la réforme et sa réduction après la réforme.

2.3.4 L'incidence de l'impôt sur les sociétés

L'incidence de l'impôt sur les sociétés (IS) est un élément particulièrement difficile à estimer. Si les économistes s'accordent à dire que l'IS n'est pas payé par les entreprises (contrairement à une idée largement répandue) mais *in fine* par les ménages, il existe un débat sur l'incidence ultime de cet impôt. Dans l'approche économique traditionnelle, l'IS est supposé payé par les actionnaires des entreprises qui voient leurs profits diminués du montant de l'impôt sur les bénéfices. Des études récentes ont néanmoins souligné qu'il était improbable que seuls les actionnaires soient touchés par l'IS : les détenteurs d'autres formes d'actifs financiers (obligations et autres) sont vraisemblablement aussi touchés par cet impôt, qui pèse de façon générale sur la rentabilité nette du capital. Par ailleurs, plusieurs études ont souligné que l'IS pouvait être reporté en partie sur les consommateurs (via une hausse des prix des biens et services).

TAXIPP 0.1 fait l'hypothèse que l'IS est payé par l'ensemble des revenus du capital. Cette hypothèse a tendance à surestimer l'effet redistributif réel de l'IS si les consomma-

4. Ce partage de l'incidence des taxes indirectes est un paramètre du modèle qui peut être modifié dans ses variantes.

teurs en paient une partie ou, au contraire, à le sous-estimer si les actionnaires sont les seuls à en supporter le poids.

Autre point crucial, notre hypothèse d'incidence de l'IS ne prend pas du tout en compte les variations du taux effectif d'IS : nous faisons l'hypothèse que le taux implicite de cet impôt (calculé comme le ratio des recettes de l'IS sur les revenus du capital) est une proportion constante des revenus du capital. Ce n'est probablement pas le cas et plusieurs rapports officiels ont détaillé les multiples réductions d'assiette qui caractérisent l'impôt, réductions qui sont très largement concentrées dans les grandes entreprises et bénéficient aussi aux plus hauts patrimoines.

2.3.5 Le traitement des revenus financiers non distribués

Dans le revenu national, on trouve des revenus qui ont une importance particulière dans la partie haute de la distribution des revenus : les revenus financiers non distribués. Il s'agit de bénéfices réalisés par les entreprises, qui ne sont pas distribués sous forme de dividendes mais immédiatement réinvestis dans l'entreprise. Ces bénéfices sont donc taxés par l'impôt sur les sociétés mais échappent à toute autre forme d'imposition. Il s'agit, pour les économistes, de la justification première de l'existence d'un impôt sur les sociétés : l'IS n'est pas avant tout destiné à taxer les entreprises, mais à éviter que les actionnaires n'échappent à l'impôt sur le revenu en accumulant au sein des entreprises des profits non imposés.

La difficulté consiste à savoir à qui attribuer, parmi les ménages, ces profits non distribués. Dans un monde largement mondialisé, les ménages français possèdent des actifs étrangers et, à l'inverse, des étrangers possèdent des actifs français. Le choix effectué dans le cadre de TAXIPP 0.1 est d'attribuer ces profits non distribués proportionnellement aux dividendes reçus par les ménages. Cette hypothèse peut être discutée à plusieurs égards : d'une part, elle sous-estime l'importance de la concurrence fiscale qui s'exerce à travers les taux d'IS – une modification du taux de l'IS en France a par construction uniquement un impact sur les actionnaires français ; par ailleurs, cette hypothèse conduit à sous-estimer la part de ces profits non distribués au sein des plus hauts revenus dont le patrimoine est dominé par des actions de sociétés dont les profits sont systématiquement réinvestis.

2.4 Représenter la redistribution : choix et enjeux

La représentation de la redistribution fiscale revêt un enjeu méthodologique particulier. L'objectif est de classer la population des plus pauvres aux plus riches et d'estimer, pour

chaque catégorie, la part des revenus prélevée sous forme d'impôts et autres taxes. Plusieurs choix peuvent orienter cette représentation de la redistribution.

2.4.1 Quelle mesure de la capacité contributive ?

Afin de représenter la redistribution fiscale, il est nécessaire de pouvoir mesurer la capacité contributive des individus. Les inégalités économiques revêtent plusieurs dimensions (inégalité des salaires, des revenus, des patrimoines, etc.) qui ne coïncident pas forcément et compliquent toute tentative de représentation graphique synthétique de la distribution des capacités contributives.

Le choix qui a été fait dans le cadre de cette étude consiste à se concentrer sur la distribution des revenus annuels. Comme le système fiscal repose largement sur les revenus comme mesure de la capacité contributive, ce choix est le plus naturel. Néanmoins, le système fiscal s'appuie pour partie sur d'autres mesures de la capacité contributive : par exemple l'Impôt sur la fortune (ISF) repose sur la distribution des patrimoines, les taxes indirectes sur la distribution des niveaux de consommation et les droits de succession sur la distribution des transferts inter-générationnels.

En représentant toute la redistribution fiscale en fonction des niveaux de revenu, nous sous-estimons l'importance de certains prélèvements par rapport à d'autres dimensions des inégalités économiques. Par exemple, les droits de donation et de succession effectuent une redistribution des individus ayant reçu des transferts inter-générationnels vers ceux qui n'en n'ont pas reçu, y compris au sein d'une catégorie donnée de revenus.

2.4.2 Les inégalités sur le cycle de vie

Dans l'idéal, on aimerait représenter l'ensemble de la redistribution sur le cycle de vie. Les individus pourraient être classés en fonction de leur revenu sur toute leur vie et on estimerait l'ensemble des prélèvements acquittés au cours de cet intervalle de temps. Une telle représentation est pour l'instant hors d'atteinte, mais il est important de garder en tête cet objectif initial.

Pour représenter la redistribution fiscale, il paraît naturel de considérer l'ensemble de la population à un instant donné, selon son revenu courant. Cette solution a l'avantage d'être cohérente avec la présentation agrégée de la Comptabilité nationale. Elle présente néanmoins l'inconvénient de donner, dans la partie inférieure de la distribution des revenus, un poids trop important à des situations temporaires, qui résultent de chocs affectant momentanément les revenus, mais qui ne correspondent pas une réalité permanente : si un

salarié perd son emploi, il peut temporairement voir ses revenus primaires tomber à zéro, sans pour autant basculer dans une situation de pauvreté permanente.

Pour résoudre ce problème, on peut restreindre le champ aux personnes en emploi et considérer qu'il s'agit d'une représentation plus juste de la distribution des revenus permanents. Cela revient à dire que les « pauvres » sont avant tout des travailleurs pauvres, proches du salaire minimum, alors que si l'on considère l'ensemble de la population, les « pauvres » sont les inactifs et les personnes sans emploi, dont seulement une partie se trouve durablement dans cette situation. Dans la mesure où la réalité est probablement entre les deux, l'ensemble des résultats de cette étude est présenté pour les deux champs.

2.4.3 Quelle mesure du revenu ?

Pour mettre en évidence l'effet du système fiscal, il est naturel de prendre en compte les revenus avant prélèvements, y compris les prélèvements peu visibles (cotisations sociales employeur, taxes indirectes, impôts sur les sociétés, etc.). On peut alors définir un concept de revenu économique, ou revenu primaire, proche du concept de revenu national dans la comptabilité nationale⁵. Pour les revenus salariaux, par exemple, nous prenons en compte l'ensemble de la rémunération des salariés (salaires super-bruts) et non simplement le salaire brut légal. Le revenu primaire est donc calculé comme la somme des revenus primaires du travail et du capital, mais il exclut par définition les revenus de remplacement ou les revenus de transfert. Ainsi, un retraité dont les revenus seraient composés uniquement d'une pension de retraite apparaîtrait comme ayant un revenu primaire nul. Dans un tel cadre, le taux de prélèvement individuel inclut logiquement les cotisations contributives (retraite et chômage) alors que les revenus de remplacement correspondants sont exclus de la base des revenus. Implicitement, une telle approche considère les cotisations contributives comme des impôts comme les autres et les revenus de remplacement comme des transferts comme les autres.

Une autre approche est possible qui tient compte du fait que les cotisations contributives ne sont pas des impôts comme les autres, mais des contributions qui ouvrent droit à des revenus de remplacement. On peut alors calculer un revenu secondaire qui est défini comme la somme des revenus primaires et des revenus de remplacement (pensions de retraite et allocations chômage) et définir le taux de prélèvement net des cotisations contributives qui

5. Les revenus primaires dans notre simulateur avoisinent les 99-100 % du revenu national de la comptabilité nationale. La somme des revenus primaires n'est pas pour autant exactement égale au revenu national en raison de deux effets qui se compensent partiellement : les intérêts publics et les impôts indirects payés sur les revenus de transfert. On a l'égalité suivante : revenu primaire total + impôts indirects sur les transferts = revenu national + intérêts publics. Voir Landais et al. (2011a) pour une discussion détaillée.

financent ces mêmes revenus de remplacement. Une telle représentation permet d'inclure dans les revenus l'ensemble des revenus perçus sur le cycle de vie et de se concentrer sur les prélèvements non-contributifs. La limite d'une telle approche est de ne pas considérer les cotisations contributives comme des prélèvements obligatoires – ce qu'ils sont pour des individus à faibles revenus dont les droits accrus en termes de revenu de remplacement sont limités.

2.4.4 Foyers ou individus ?

La population française peut être répartie soit comme un ensemble d'individus, soit comme un ensemble de foyers. Dans le premier cas, chaque individu est traité de façon séparée, et on lui alloue une part de la consommation et une part des revenus du patrimoine du foyer auquel il appartient. Une telle représentation permet de donner autant de poids à chaque individu et d'éviter de comparer des foyers de taille et de composition différente. L'inconvénient de cette représentation est de mettre de côté les transferts intra-familiaux : une femme au foyer mariée à un homme à haut revenu apparaîtra comme un individu « pauvre », alors même que la société (et par conséquent, le système fiscal et social) la considère comme faisant partie d'un foyer à haut revenu.

Selon la partie du système fiscal-social considérée, l'une ou l'autre de ces deux approches peut être plus justifiée. Par exemple, il est plus adapté de considérer une population d'individus pour étudier les prélèvements sur le travail (cotisations sociales, impôts sur le revenu, etc.) alors que l'étude des transferts sociaux prend plus de sens si on considère une analyse au niveau du foyer. Dans cette étude, nous avons retenu le niveau individuel pour présenter l'ensemble des prélèvements et le niveau foyer pour présenter l'effet des transferts purs.

2.4.5 Quel degré de détail ?

Il est habituel dans les présentations des effets redistributifs du système fiscal et social de diviser la population en cinq groupes égaux en nombre (quintile) ou en dix groupes (décile). De telles présentations sont conditionnées par les données utilisées, en particulier les données d'enquête qui ne permettent pas d'obtenir des résultats précis sur des sous-groupes plus petits. Le problème est qu'il existe une très forte hétérogénéité au sein du décile supérieur de la distribution des revenus, tant en termes de types de revenus qu'en termes de prélèvements obligatoires. Agréger l'ensemble des 10 % des plus hauts revenus revient alors à masquer une grande partie des caractéristiques du système fiscal (importance des niches fiscales, rôle des prélèvements sur les patrimoines, etc.) qui prennent une place

très importante dans le débat public.

Les représentations adoptées dans cette étude décomposent généralement la population en plusieurs sous-groupes de revenu. Les 90 % d'individus ayant les revenus les plus faibles sont représentés en neuf déciles : P0-10 représente le décile du bas, c'est-à-dire les 10 % d'individus ayant les plus faibles revenus, P10-20 les 10 % suivants, etc. Comme TAXIPP simule les revenus et leurs compositions jusqu'en haut de la distribution, il est possible de décomposer le décile supérieur (les 10 % d'individus ayant les plus hauts revenus) en plusieurs catégories : P90-95 représente les centiles compris entre 90 à 95 (les « classes moyennes supérieures ») ; puis chaque centile est représenté séparément jusqu'au 1 % d'individus ayant les plus hauts revenus. Enfin, il est possible de décomposer le dernier centile en isolant les 0,1 % (P99,9) ou les 0,01 % d'individus ayant les plus hauts revenus (P999,9).

S'il est utile de mettre en évidence l'hétérogénéité du décile supérieur en termes de revenu, il ne faut pas pour autant succomber à une illusion graphique et sur-estimer le nombre de personnes à hauts revenus : chaque groupe du haut de la distribution représente par construction un nombre d'individus de plus en plus petit.

3 Quinze ans de fiscalité française

Avant de présenter les variations de la fiscalité française pendant les trois quinquennats couverts par notre étude, il est utile de présenter les évolutions moyennes des prélèvements obligatoires et d'illustrer les difficultés de représentation de la redistribution fiscale en présentant la situation d'une année récente. Nous analysons ensuite chaque période successivement, en commençant par le dernier quinquennat et en remontant dans le temps.

3.1 L'évolution des taux moyens de prélèvements obligatoires

L'ensemble des simulations de TAXIPP repose sur le cadre macro-économique de la comptabilité nationale. Cette approche agrégée a le défaut de ne pas refléter l'hétérogénéité des situations, mais c'est un cadre de départ incontournable et déjà très instructif. Le graphique 1 présente l'évolution des taux moyens de prélèvements obligatoires, estimés par le modèle TAXIPP mais reflétant avant tout les estimations des comptes nationaux.

La comptabilité nationale construit plusieurs agrégats de l'ensemble des revenus du pays. Le plus connu, le produit intérieur brut (PIB) correspond à l'ensemble des revenus issus de la production nationale et atteint en 2011 près de 1990 milliards d'euros. À ce montant global, il faut soustraire la dépréciation du capital et ajouter les revenus nets reçus du reste du monde. On obtient alors le revenu national, égal à 1750 milliards d'euros en 2011. Ce revenu national correspond à l'ensemble des revenus primaires des Français, qui agrège l'ensemble des revenus primaires du travail et des revenus du capital.

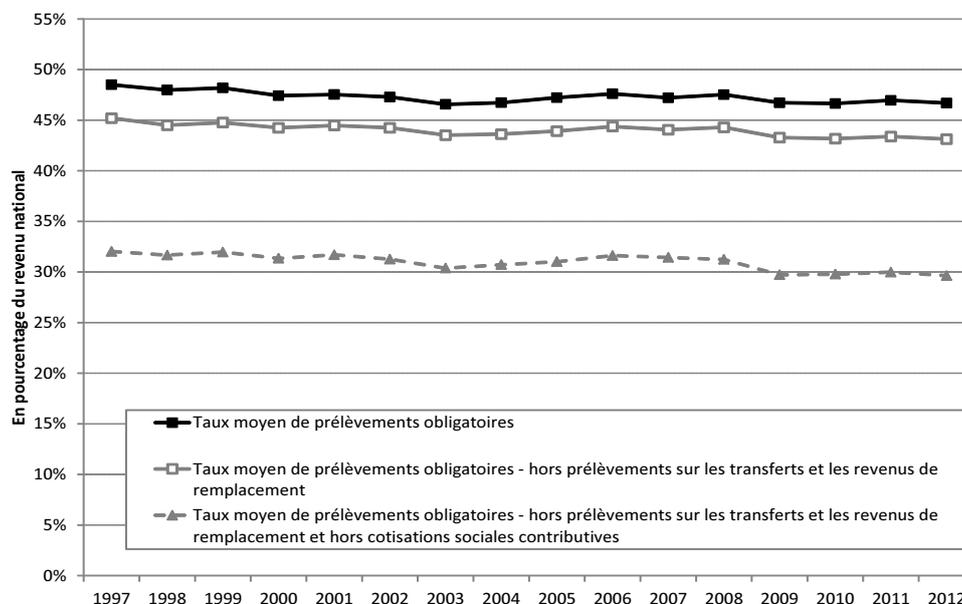
Sur le graphique 1, les taux de prélèvements obligatoires sont estimés en pourcentage du revenu national. La courbe la plus haute décrit le taux moyen de prélèvements incluant les prélèvements obligatoires de tout type, y compris les prélèvements sur les transferts et les revenus de remplacement. Le taux moyen oscille sur la période autour de 48 % du revenu national⁶. Si on exclut les prélèvements sur les transferts et les revenus de remplacement – qui viennent avant tout en déduction de ces revenus de remplacement –, on obtient un taux moyen de prélèvements proche de 44 % du revenu national. Ces prélèvements obligatoires incluent les cotisations sociales contributives qui financent des droits aux pensions de retraite et aux allocations chômage. On peut considérer que ces prélèvements obligatoires ne sont pas des impôts comme les autres puisqu'ils donnent droit à des revenus différés en proportion aux sommes cotisées⁷. Si on retire les cotisations

6. Il s'agit du taux le plus proche des estimations présentées par l'OCDE.

7. Le caractère contributif de ces prélèvements obligatoires est plus ou moins marqué. C'est nettement le cas pour les régimes de retraite complémentaires, en grande partie pour les régimes de retraite de base mais beaucoup moins pour les cotisations chômage. Par ailleurs, pour les bas revenus qui voient leur

contributives, le taux d'imposition tombe aux alentours de 30 % du revenu national.

GRAPHIQUE 1 – Taux moyens de prélèvements obligatoires (1997-2012).



SOURCES : TAXIPP 0.1 et comptabilité nationale.

Cette approche agrégée a le mérite de souligner deux caractéristiques importantes de notre système fiscal au cours des quinze dernières années : d'abord, on constate en masse totale peu de modifications importantes, et quand elles existent, elles semblent avant tout déterminées par la conjoncture économique ; deuxièmement, notre système fiscal présente des taux de prélèvements obligatoires élevés, mais en grande partie portés par des taux de cotisations sociales contributives importants. C'est une des particularités – bien connue – de notre système fiscal, qui rend particulièrement malaisées les comparaisons entre la France et ses voisins.

pension portée au minimum vieillesse, ces cotisations sociales sont de fait des impôts ne donnant pas de droits additionnels.

3.2 La redistribution en 2010

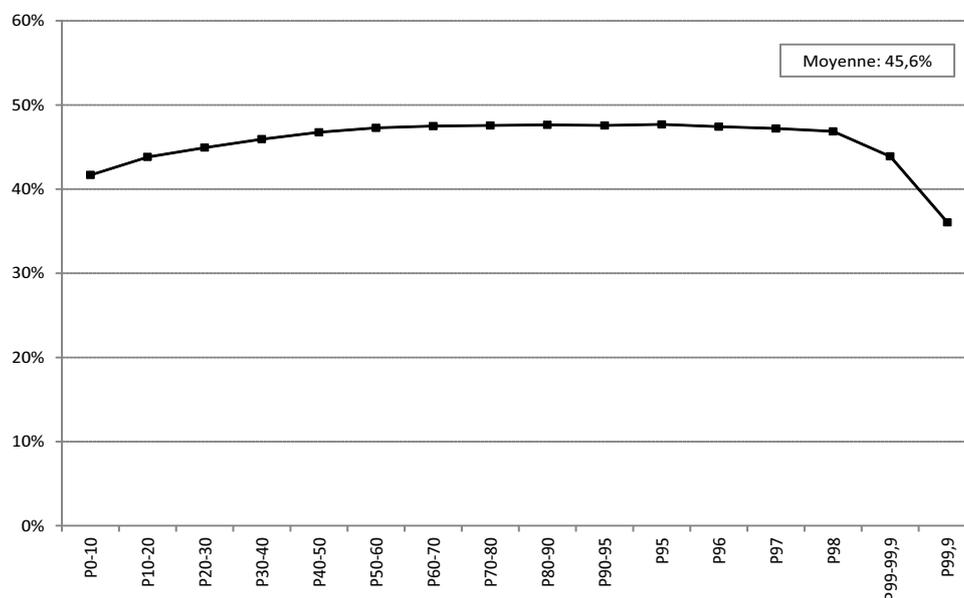
Nous choisissons de présenter la situation en 2010 car il s'agit de la dernière année pour laquelle les comptes nationaux sont disponibles et ne nécessitent pas d'hypothèses particulières sur l'évolution macro-économique. Par ailleurs, cela met de côté les modifications récentes de la fiscalité qui sont discutées plus loin.

Les graphiques 2 et 3 présentent la répartition des prélèvements obligatoires en 2010 sur deux champs distincts. Le graphique 2 présente l'ensemble des prélèvements obligatoires en proportion des revenus primaires de tous les individus âgés de 18 à 65 ans, travaillant au moins 80 % du temps plein. Les revenus primaires correspondent à l'ensemble des revenus du travail et du capital, mais n'incluent ni les revenus de remplacement (allocations chômage et pensions de retraite), ni les transferts. Le graphique 2 se restreint à la population en activité afin de s'approcher de la distribution des revenus permanents, en mettant de côté les chocs de revenu temporaires. Dans une telle représentation, les bas revenus ne sont pas des chômeurs ayant temporairement perdu leur emploi, mais des salariés percevant une rémunération proche du salaire minimum. En 2010, le taux moyen de prélèvements obligatoires (hors prélèvements sur les transferts et les revenus de remplacement) s'élevait à 43,2 % pour l'ensemble de la population, mais à 45,6 % lorsqu'on se restreint au champ des 18-65 ans travaillant au moins 80 % du temps plein.

Le graphique 3 présente une approche complémentaire au graphique précédent. Toute la population des plus de 18 ans est cette fois incluse dans le champ, y compris les personnes sans emploi (chômeurs et retraités). Pour donner du sens à la représentation des taux de prélèvements, il est naturel de ne pas se restreindre aux revenus primaires mais d'inclure les revenus de remplacement (pensions de retraite et allocations chômage). On définit alors un revenu secondaire qui inclut l'ensemble des revenus du travail, du capital et des revenus de remplacement. La logique qui prévaut dans cette présentation est de considérer les cotisations contributives non pas comme des prélèvements comme les autres mais comme des contributions obligatoires ouvrant des droits à des revenus différés. On retire donc ces cotisations contributives à la fois des prélèvements et des revenus. En incluant les individus inactifs, cette approche permet de mieux prendre en compte le traitement fiscal des chômeurs et des inactifs, mais elle tend à donner trop de poids à des situations temporaires. Surtout, cette représentation présente une progressivité en partie artificielle du fait de l'absence de cotisations sociales non contributives sur les revenus des retraités qui sont sur-représentés dans la partie inférieure de la distribution des revenus secondaires.

Ces deux graphiques confirment le double diagnostic sur le système fiscal français établi

GRAPHIQUE 2 – Taux de prélèvements obligatoires sur les revenus primaires (2010).



SOURCES : TAXIPP 0.1

CHAMP : Ensemble des individus de 18 ans à 65 ans, travaillant au moins 80 % du temps plein.

LECTURE : Le graphique représente le taux global d'imposition (tous les prélèvements compris) par groupe de revenus primaires, c'est-à-dire en prenant en compte l'ensemble des revenus du travail (salaires, revenus salariaux, etc.) et les revenus du capital, mais sans prendre en compte les revenus de transferts (allocations, minima sociaux, etc.) ni les revenus de remplacement (allocations chômage, pensions de retraite).

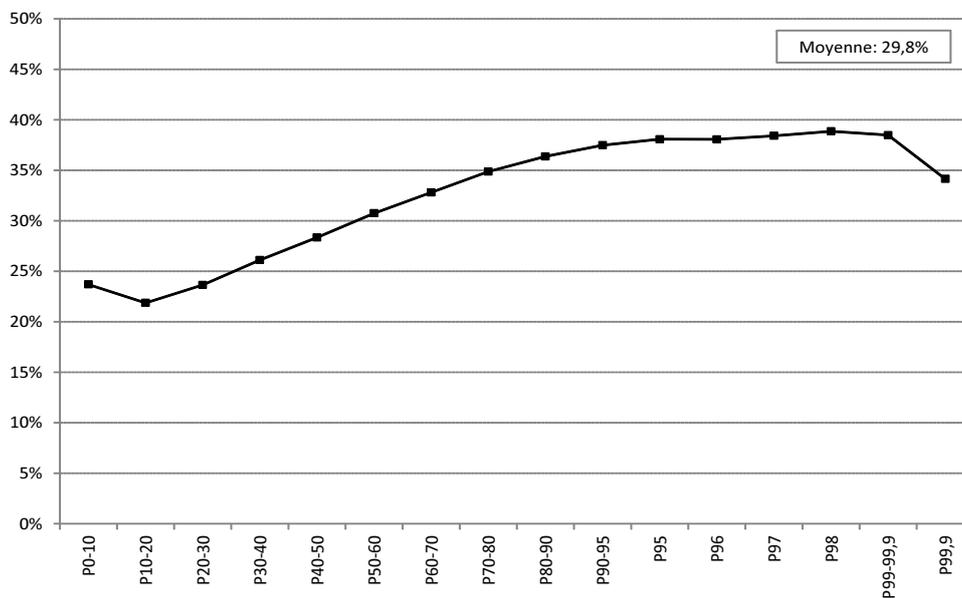
Les individus sont classés des plus pauvres (à gauche) aux plus riches (à droite). Le groupe P0-10 désigne les centiles de 0 à 10, c'est-à-dire les 10 % les plus pauvres, le groupe P10-20 les 10 % suivants, etc. Le groupe des 10 % les plus riches est décomposé en sous-groupes. P99,9 correspond par exemple aux 0,1 % des plus hauts revenus.

par ?⁸.

- Premièrement, le système fiscal pris dans son ensemble est faiblement progressif en fonction du revenu. Même dans la présentation la plus favorable à la progressivité (le graphique 3), les plus bas revenus acquittent des taux substantiels de prélèvements obligatoires.
- Deuxièmement, les taux d'imposition deviennent décroissants tout en haut de la

8. ? utilisent la version 0.0 de TAXIPP qui diffère de la version 0.1 par son module de taxation indirecte (qui prend en compte les variations d'imposition selon les différents paniers de consommation) ainsi que dans le détail de la prise en compte des cotisations sociales.

GRAPHIQUE 3 – Taux de prélèvement (hors cotisations contributives) sur les revenus secondaires (2010).



SOURCES : TAXIPP 0.1

CHAMP : Ensemble des individus de plus de 18 ans.

LECTURE : Le graphique représente le taux d'imposition (hors cotisations contributives) par groupe de revenus secondaires, c'est-à-dire en prenant en compte l'ensemble des revenus primaires (du travail et du capital) et en ajoutant les revenus de remplacement (allocations chômage, pensions de retraite).

Les individus sont classés des plus pauvres (à gauche) aux plus riches (à droite). Le groupe P0-10 désigne les centiles de 0 à 10, c'est-à-dire les 10 % les plus pauvres, le groupe P10-20 les 10 % suivants, etc. Le groupe des 10 % les plus riches est décomposé en sous-groupes. P99,9 correspond par exemple aux 0,1 % des plus hauts revenus.

distribution des revenus. Ce fait pourrait paraître naturel lorsqu'on inclut les cotisations sociales, qui sont plafonnées, mais reste aussi marqué lorsqu'on exclut celles-ci de l'analyse.

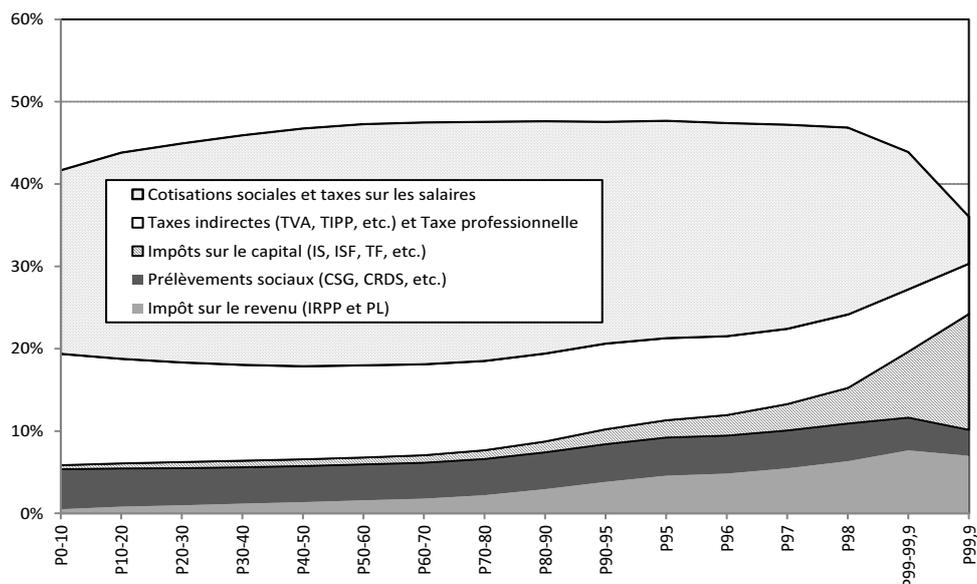
La forte imposition des bas revenus peut en fait s'expliquer assez facilement. Elle est le résultat de trois traits fondamentaux de la fiscalité française :

1. Le poids très important des cotisations sociales qui portent sur des salaires plafonnés.
2. Le poids aujourd'hui important d'impôts sur le revenu à taux proportionnel : les prélèvements sociaux constitués de la Cotisation sociale généralisée (CSG) et la Contri-

buton pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

3. Le poids important de la taxation indirecte.

GRAPHIQUE 4 – Décomposition des prélèvements obligatoires sur les revenus primaires (2010).



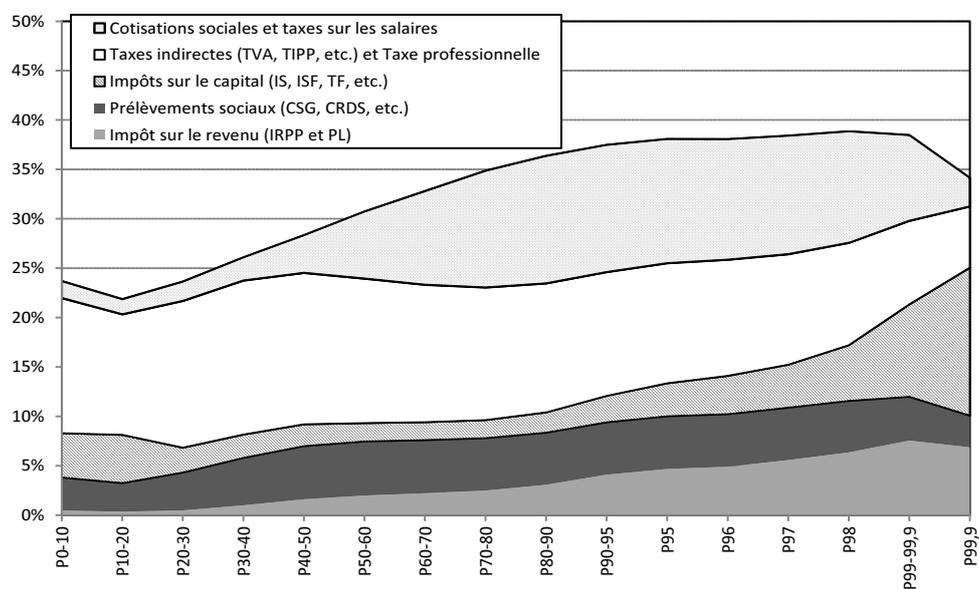
SOURCES : TAXIPP 0.1

CHAMP : Ensemble des individus de 18 ans à 65 ans, travaillant au moins 80 % du temps plein.

Ces caractéristiques sont bien mises en évidence par les graphiques 4 et 5, qui décomposent les deux graphiques précédents par grands types d'impôts. Le poids des cotisations sociales, contributives et non-contributives, y apparaît de manière frappante. L'importance de la taxation indirecte (TVA, taxes sur les tabac, les alcools, sur les carburants, etc.) à laquelle on a ajouté la taxe professionnelle, est aussi une caractéristique connue. Dans le haut de la distribution, les cotisations sociales diminuent fortement, en raison du plafonnement des cotisations sociales mais surtout par la réduction de la part des revenus du travail dans revenus primaires. Pour les plus riches, ce sont les impôts sur le capital (l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur la fortune, etc.) qui prennent le plus d'importance du fait même que ces revenus sont concentrés dans le haut de la distribution des revenus.

On remarque sur le graphique 5 que si l'on retire les cotisations non contributives et les taxes sur les salaires (payées uniquement par les personnes en emploi), les taux de prélèvements obligatoires en fonction des revenus secondaires sont très faiblement progressifs.

GRAPHIQUE 5 – Taux de prélèvements obligatoires sur les revenus secondaires (2010).



SOURCES : TAXIPP 0.1

CHAMP : Ensemble des individus de plus de 18 ans.

3.3 Les évolutions de 2007 à 2012

Le quinquennat qui s'achève aura vu une multitude de réformes fiscales qui ont alimenté la controverse dans le débat public⁹ : augmentation du bouclier fiscal¹⁰, baisse de la TVA dans la restauration, défiscalisation des heures supplémentaires, déductibilité des intérêts d'emprunt, hausse du prélèvement libératoire, réforme de la taxe professionnelle, taxe sur les hauts revenus, suppression de la déduction des intérêts d'emprunt, création du crédit impôt recherche pour l'impôt sur les sociétés (IS), hausse de la CSG et des prélèvements sociaux, suppression du bouclier fiscal et, finalement, réduction de l'impôt sur la fortune (ISF).

Le graphique 6 présente l'évolution du taux de prélèvements obligatoires entre 2007 et 2012 pour le champ des 18-65 ans travaillant au moins 80 % du temps plein. Le graphique 11 présente cette même évolution pour l'ensemble de la population en fonction du revenu secondaire. Deux variantes sont proposées dans chaque cas : soit en incluant l'ensemble des prélèvements obligatoires, soit en mettant à part l'impôt sur les sociétés dont les variations sont en partie conjoncturelles.

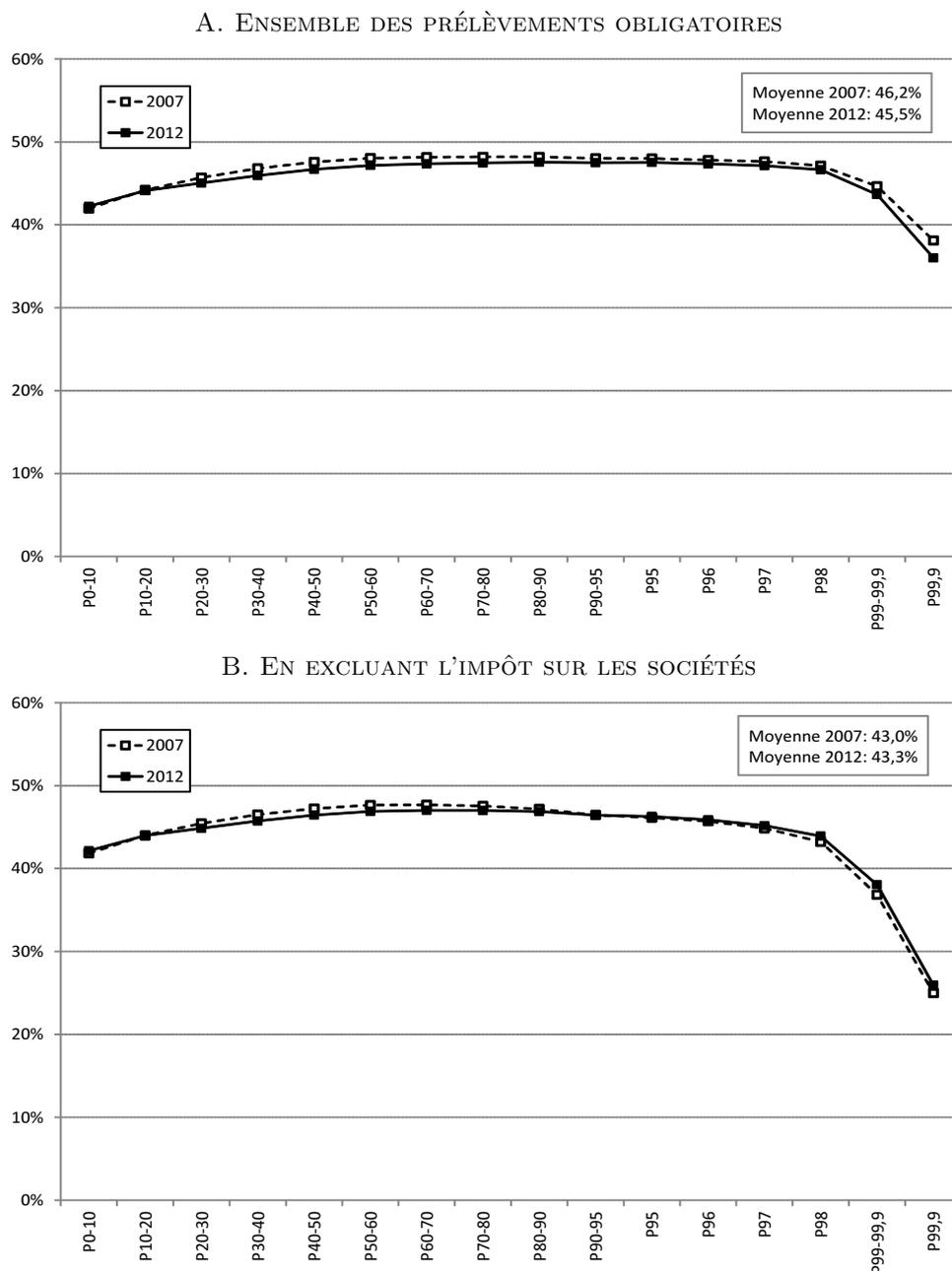
Si on exclut les variations de l'impôt sur les sociétés, le constat est en apparence immédiat : les différentes réformes fiscales adoptées au cours du quinquennat se sont neutralisées les unes les autres, pour n'aboutir à aucune modification notable de la redistribution fiscale. Certaines baisses d'impôt ont été directement annulées pendant le quinquennat (les déductions des intérêts des emprunts immobiliers), d'autres ont eu des effets opposés. Toutefois, cette apparente stabilité entre le début et la fin du quinquennat masque les évolutions opposées des impôts sur les revenus et des impôts sur le patrimoine. Le graphique 8 explicite ces effets contradictoires en mettant en évidence l'évolution des impôts sur le capital (qui incluent notamment l'ISF) et les évolutions de l'impôt sur les revenus. La réforme de l'ISF à la fin du quinquennat a conduit à une baisse très forte de cet impôt, en particulier sur les plus hauts patrimoines. Mais cette réforme régressive a été en grande partie compensée par une hausse des impôts sur le revenu dans la partie haute de la distribution (création de la taxe sur les hauts revenus, hausse des prélèvements sociaux, plafonnement de l'abattement de CSG et de CRDS pour les revenus d'activité).¹¹

9. Notre définition des périodes correspond aux différentes législatures. Ainsi, la période de 2007 à 2012 correspond aux revenus de 2007 à 2012, mais nous n'attribuons à cette période que les modifications fiscales qui ont été actées après l'élection présidentielle de 2007. Nous ne prenons donc pas en compte les mesures de la TVA sociale qui ne s'appliqueront possiblement qu'après l'élection présidentielle de 2012.

10. Le taux du bouclier fiscal est abaissé en 2007 de 60 % à 50 % des revenus, ce qui correspond à une augmentation de cette réduction d'impôt.

11. Ces modifications seront étudiées en détail dans la partie 5 de ce rapport, p. 53.

GRAPHIQUE 6 – Taux de prélèvements obligatoires sur les revenus primaires (2007-2012).

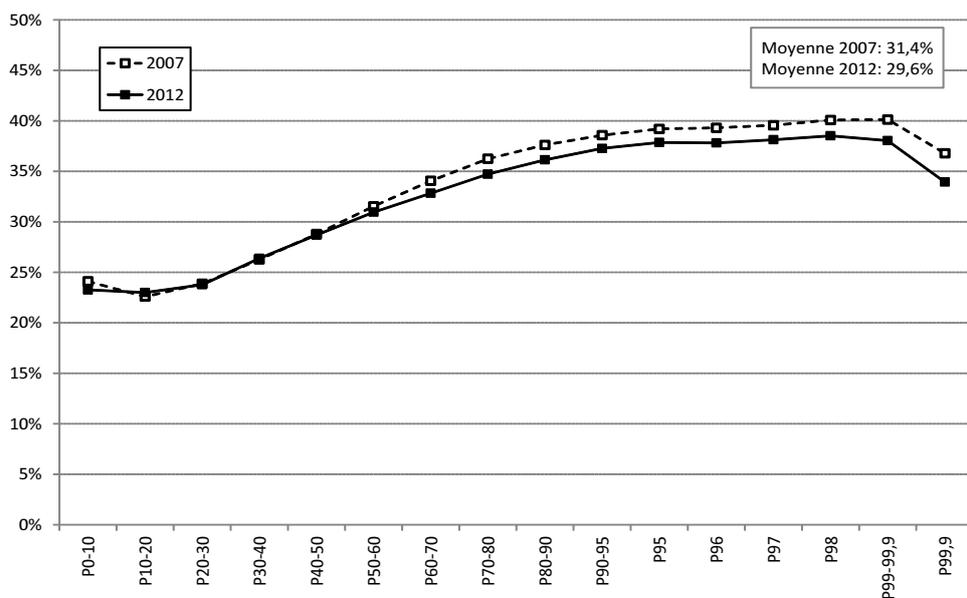


SOURCES : TAXIPP 0.1

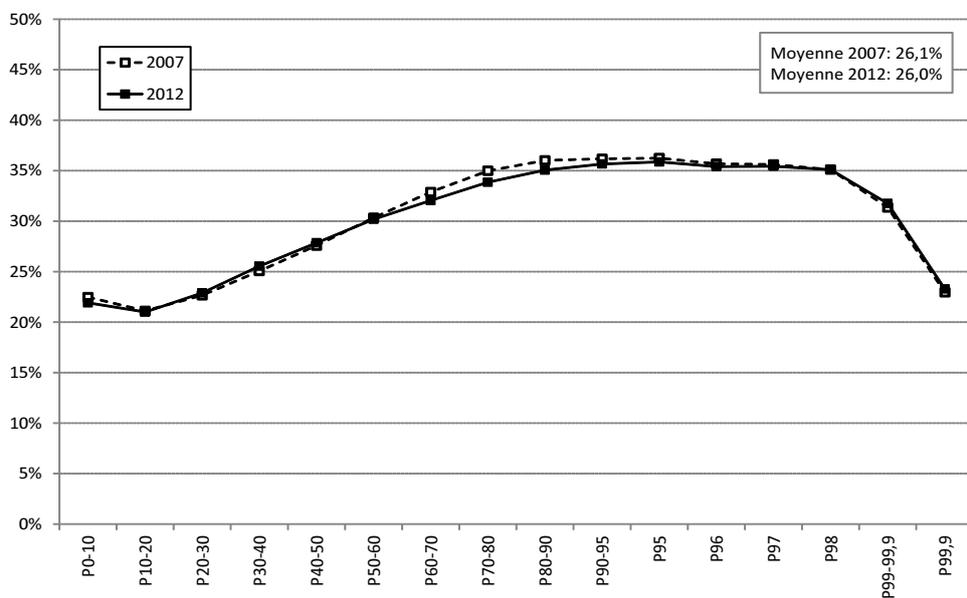
CHAMP : Ensemble des individus de 18 ans à 65 ans, travaillant au moins 80 % du temps plein.

GRAPHIQUE 7 – Taux de prélèvements obligatoires sur les revenus secondaires (2007-2012).

A. ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS (HORS COTISATIONS SOCIALES CONTRIBUTIVES)



B. EN EXCLUANT L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS



SOURCES : TAXIPP 0.1

CHAMP : Ensemble des individus de plus de 18 ans.

Cette présentation en miroir des impôts sur le revenu masque pourtant l'effet redistributif de ces réformes : tous les hauts patrimoines n'ont pas forcément des hauts revenus et, inversement, tous les hauts revenus n'ont pas nécessairement des patrimoines importants. En classant les individus en fonction de leurs revenus uniquement, on donne l'impression que ces réformes sont neutres du point de vue redistributif. En réalité, les gagnants sont les hauts patrimoines à faibles revenus, typiquement les personnes sans revenus d'activité (les « rentiers »), alors que les perdants sont les hauts revenus sans patrimoine, typiquement les hauts revenus d'activité.

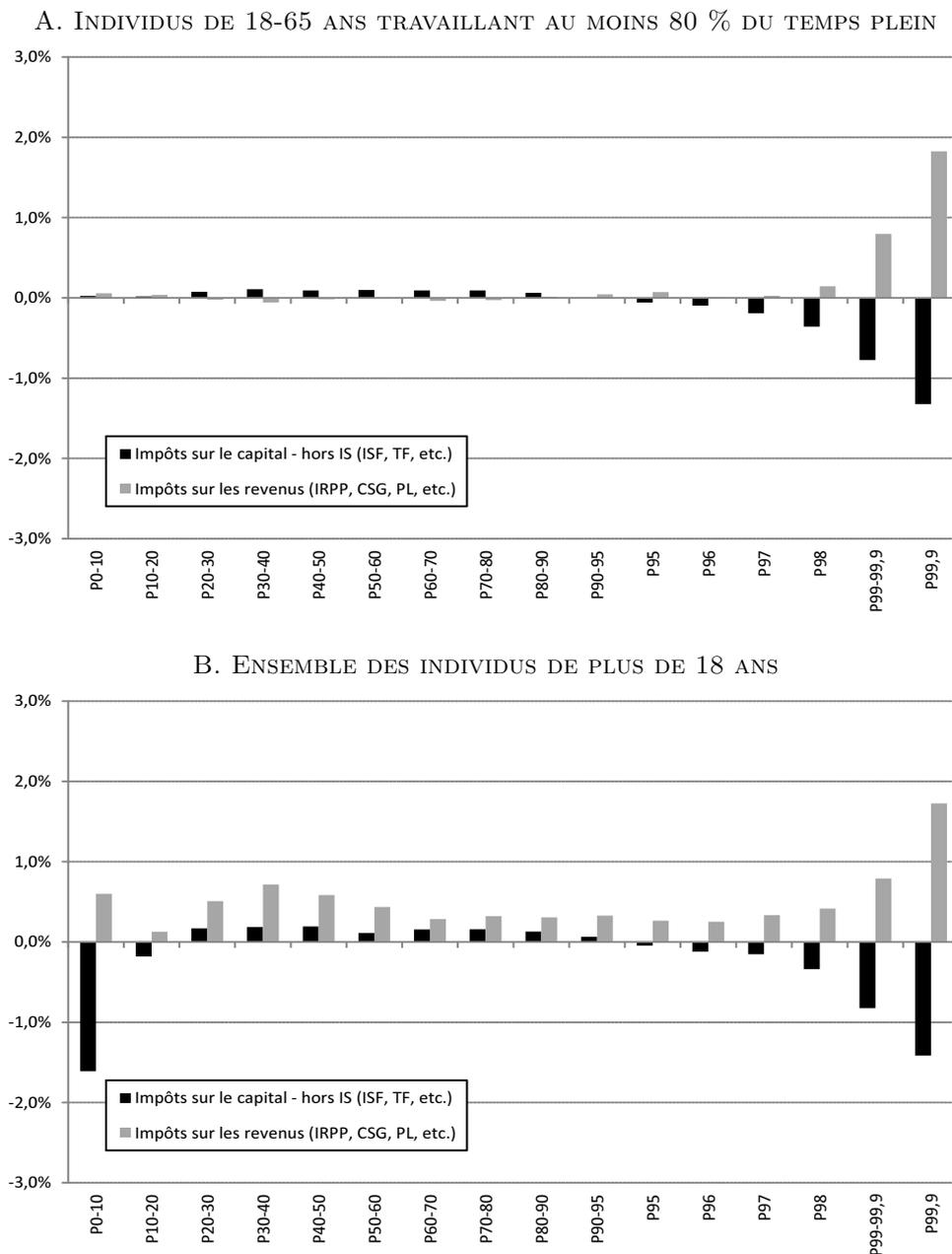
Par ailleurs, la baisse de l'imposition des patrimoines a eu lieu dans un contexte de forte croissance de ceux-ci, qui n'est pas mis en évidence par notre présentation de la redistribution fiscale en fonction des revenus.

Le graphique 8 met également en évidence une baisse des impôts sur le capital dans le premier décile de la distribution des revenus. Il s'agit là de l'impact du plafonnement de la taxe foncière introduit en 2012 avec la suppression du bouclier fiscal. Peu de ménages ont en réalité été touchés par cette réforme et la réduction d'impôt est très faible (mais, dans la mesure où elle est exprimée en fonction de revenus eux-mêmes très faibles, elle atteint 1,5 %).

Il est naturel de présenter séparément l'évolution de l'impôt sur les sociétés car ses recettes ont été sévèrement touchées par le choc de la recession de 2008, qui ont conduit à une forte diminution des profits des entreprises, dont les pertes ont pu être reportées sur plusieurs années. L'ampleur des variations de l'IS au cours du temps s'explique principalement par le cycle économique. Néanmoins, la diminution du rendement de l'IS entre 2007 et 2012 ne peut être entièrement attribuée à la conjoncture. En effet, un certain nombre de modifications législatives adoptées au cours du dernier quinquennat ont pesé négativement sur le rendement de cet impôt, notamment la réforme du Crédit impôt recherche (CIR) et la montée en puissance de l'exonération des plus-values sur les cessions de filiales et de titres de participation ¹².

12. Cette exonération, parfois appelée « niche Copé », a été mise en place fin 2004 et représente des montants en progression constante. L'estimation proposée par le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO 2010) est de 9 à 15 milliards d'euros en cumulé pour 2008 et 2009.

GRAPHIQUE 8 – Décomposition des variations de taux d'imposition entre 2007 et 2012.



SOURCES : TAXIPP 0.1

LECTURE : Ce graphique montre les variations (en points de pourcentage) des taux d'imposition par catégorie d'impôts entre 2007 et 2012.

3.4 Les évolutions de 2002 à 2007

La période qui s'étend 2002 à 2007 a été en apparence beaucoup moins active dans le domaine de la fiscalité que les cinq années qui ont suivi. Il n'en reste pas moins que plusieurs mesures d'importance ont été mises en place : création du bouclier fiscal, baisse de l'impôt sur le revenu et hausse de certains prélèvements sociaux.

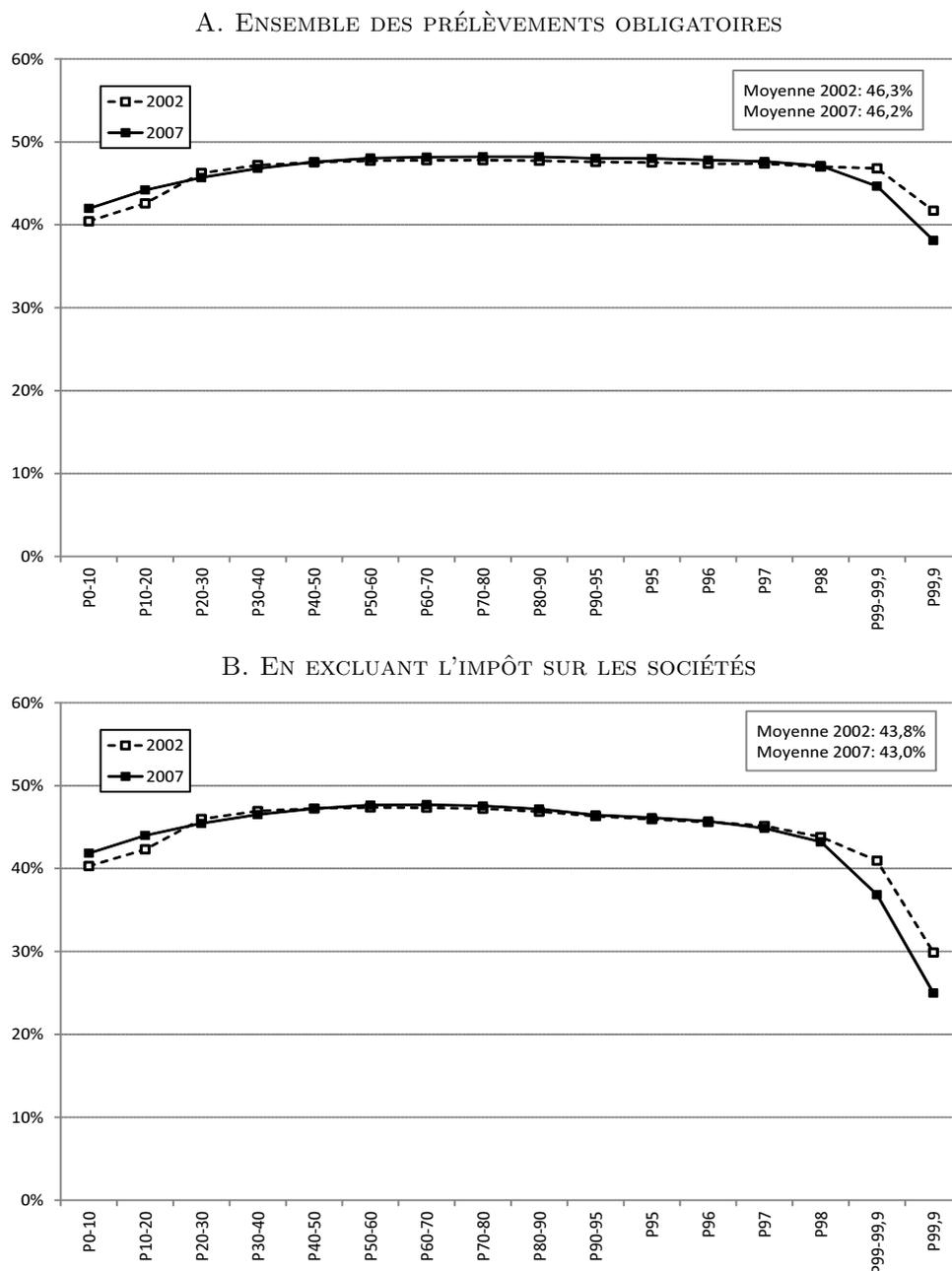
Les graphiques 9 et 10 présentent les mêmes comparaisons que dans la partie précédente pour l'évolution entre 2002 et 2007. Au cours de cette période, l'évolution de l'IS reste limitée et ne change pas la comparaison : les plus hauts revenus ont bénéficié de la baisse des prélèvements alors que les plus faibles revenus ont vu leurs prélèvements augmenter.

Pour les bas revenus, la période correspond à une stabilisation des dispositifs d'allègements de charges sur les bas salaires avec la mise en place des « exonérations Fillon » et l'unification du salaire minimum¹³.

Le graphique 11 met en évidence l'effet des baisses d'impôt sur le revenu et de l'instauration du bouclier fiscal. Si toute la moitié supérieure de la distribution des revenus a bénéficié de ces baisses d'impôt, la baisse est nettement plus marquée pour les 1 % des plus hauts revenus.

13. La mise en place de la réduction du temps de travail avait conduit à la création de plusieurs salaires minimums, appelés « garanties minimales de ressources », calculés en fonction de la date de passage aux 35 heures.

GRAPHIQUE 9 – Taux de prélèvements obligatoires sur les revenus primaires (2002-2007).

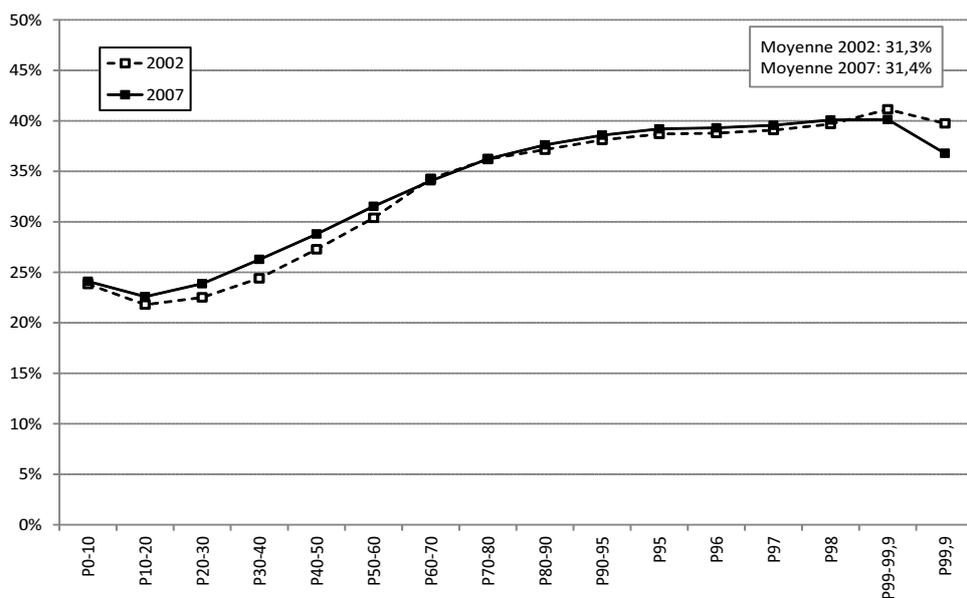


SOURCES : TAXIPP 0.1

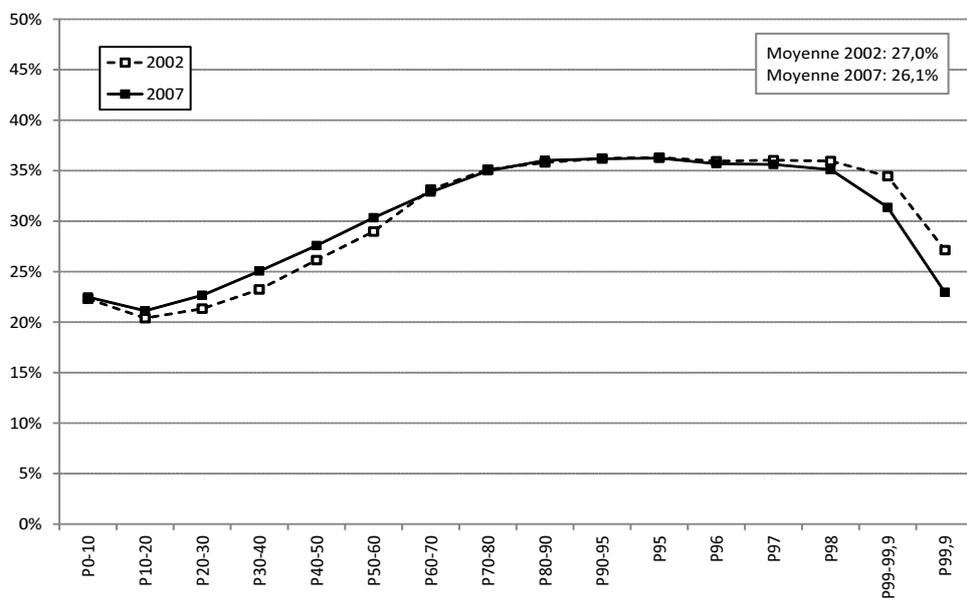
CHAMP : Ensemble des individus de 18 ans à 65 ans, travaillant au moins 80 % du temps plein.

GRAPHIQUE 10 – Taux de prélèvements obligatoires sur les revenus secondaires (2002-2007).

A. ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS (HORS COTISATIONS SOCIALES CONTRIBUTIVES)



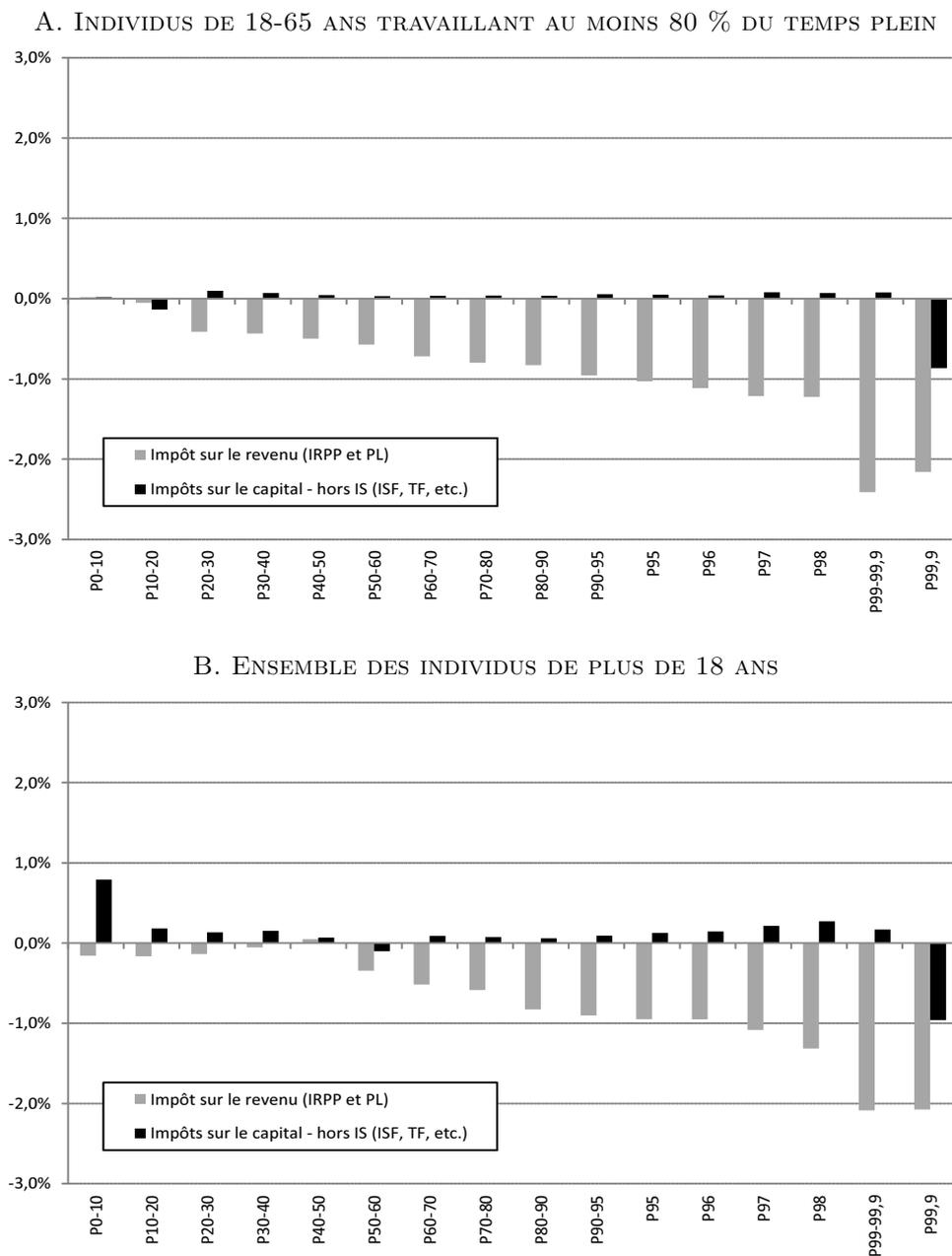
B. EN EXCLUANT L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS



SOURCES : TAXIPP 0.1

CHAMP : Ensemble des individus de plus de 18 ans.

GRAPHIQUE 11 – Décomposition des variations de taux d'imposition entre 2002 et 2007.



SOURCES : TAXIPP 0.1

LECTURE : Ce graphique montre les variations (en points de pourcentage) des taux d'imposition par catégorie d'impôts entre 2002 et 2007.

3.5 Les évolutions de 1997 à 2002

Le quinquennat de 1997 à 2002 (improprement nommé quinquennat puisqu'il correspond à la seconde partie du septennat de Jacques Chirac et au gouvernement de Lionel Jospin) est marqué par plusieurs réformes d'ampleur de la fiscalité, dont les implications dépassent la simple analyse redistributive : la réduction du temps de travail (RTT), les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, le basculement de cotisations sociales vers la CSG, la baisse de la TVA et des modifications de l'impôt sur le revenu.

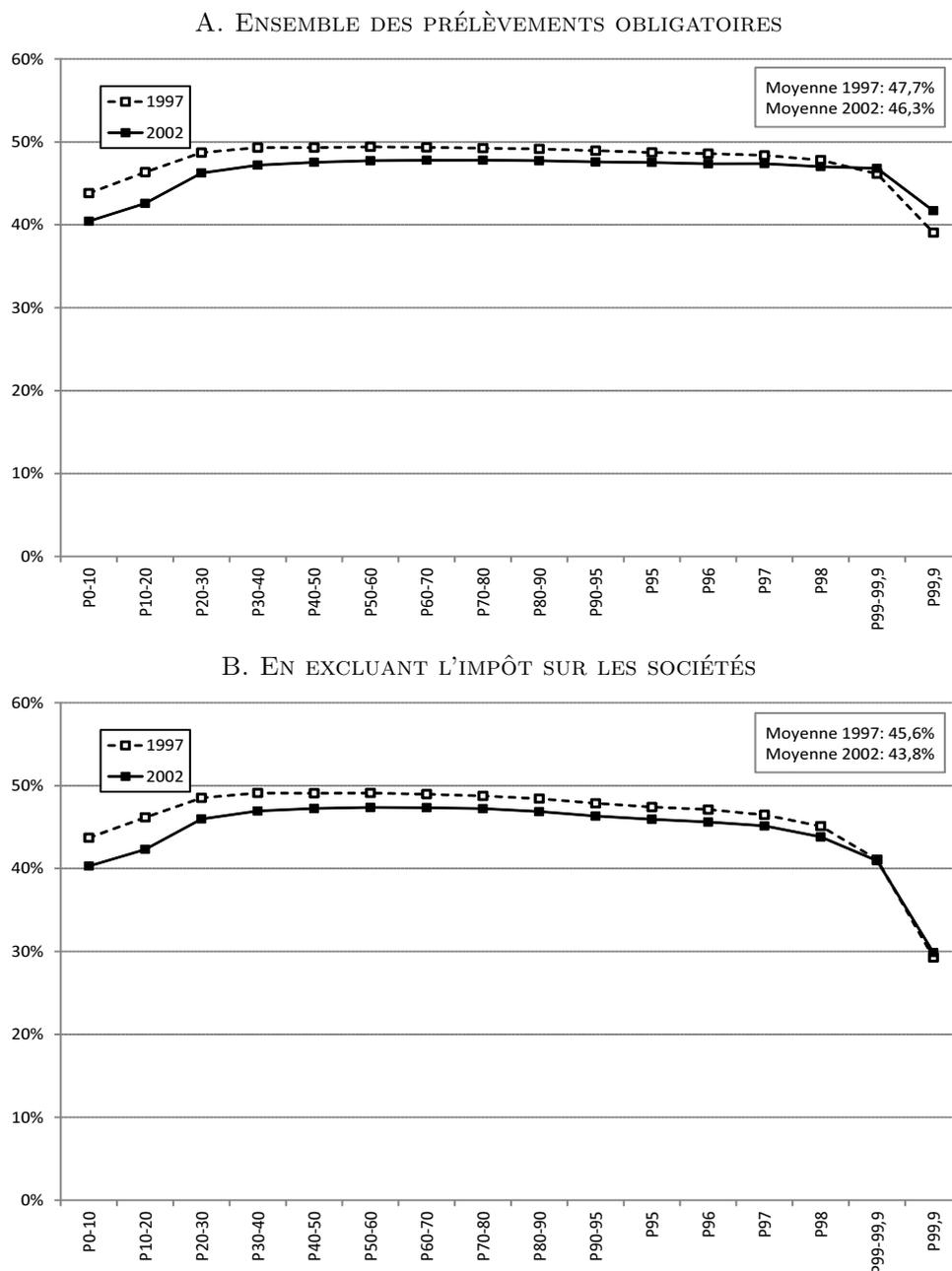
Les graphiques 12 et 13 présentent l'évolution des prélèvements obligatoires sur cette période. Le taux d'imposition global, porté par la croissance économique, baisse pour l'ensemble de la population. Les baisses de prélèvements sont les plus sensibles pour le bas de la distribution des revenus d'activité, au niveau du Smic. Il s'agit du reflet de la forte augmentation des réductions de charges pour les bas salaires, en partie en continuation des exonérations mises en place par le gouvernement Juppé et en partie sous l'effet des réductions de charges prévues dans le cadre de la mise en place des RTT. Il faut souligner ici que l'effet redistributif de ces allègements pour les bas salaires ne s'est pas nécessairement traduit par une hausse de leur pouvoir d'achat annuel, puisque la majeure partie de ces baisses de prélèvements a financé la diminution de leur temps de travail. Par ailleurs, comme nous l'avons souligné plus haut¹⁴, notre hypothèse d'incidence des cotisations employeurs sous-estime le fait qu'à court terme, les employeurs ont pu capturer à leur profit une partie des allègements de charges sur les bas salaires.

Dans la partie supérieure de la distribution des revenus, la hausse des prélèvements obligatoires est uniquement imputable à la hausse du rendement de l'IS sur la période, qui est s'explique elle-même par la hausse conjoncturelle des profits des entreprises.

Le graphique 14 met en lumière la décomposition de ces effets. On observe très nettement le basculement des cotisations sociales vers la CSG ainsi que la baisse plus marquée des exonérations de charges sur les bas salaires. La baisse de la TVA ajoute une réduction généralisée (mais plus faible pour les hauts revenus) des taux d'imposition.

14. Voir la partie 2, p. 12, qui présente la méthodologie de l'étude.

GRAPHIQUE 12 – Taux de prélèvements obligatoires sur les revenus primaires (1997-2002).

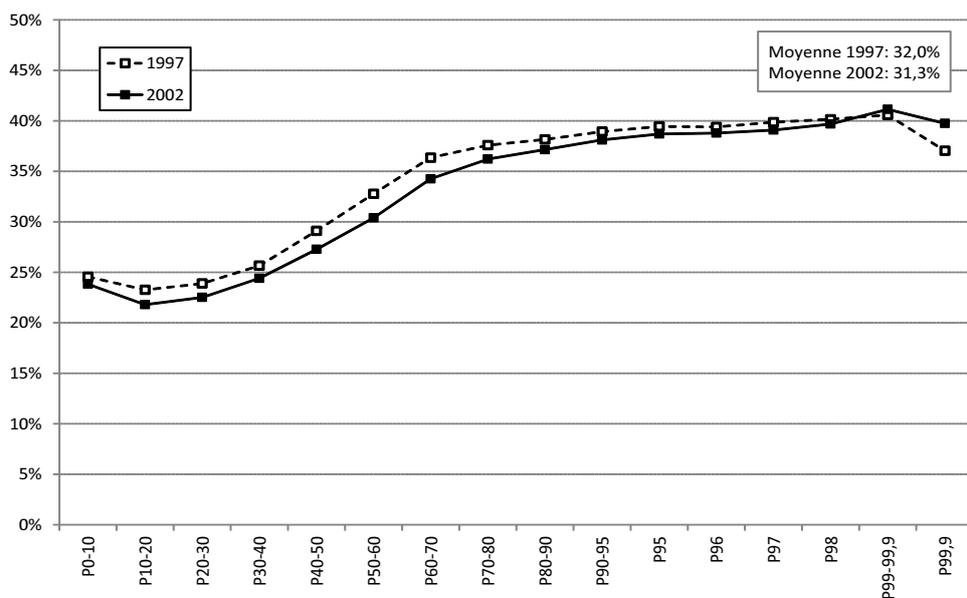


SOURCES : TAXIPP 0.1

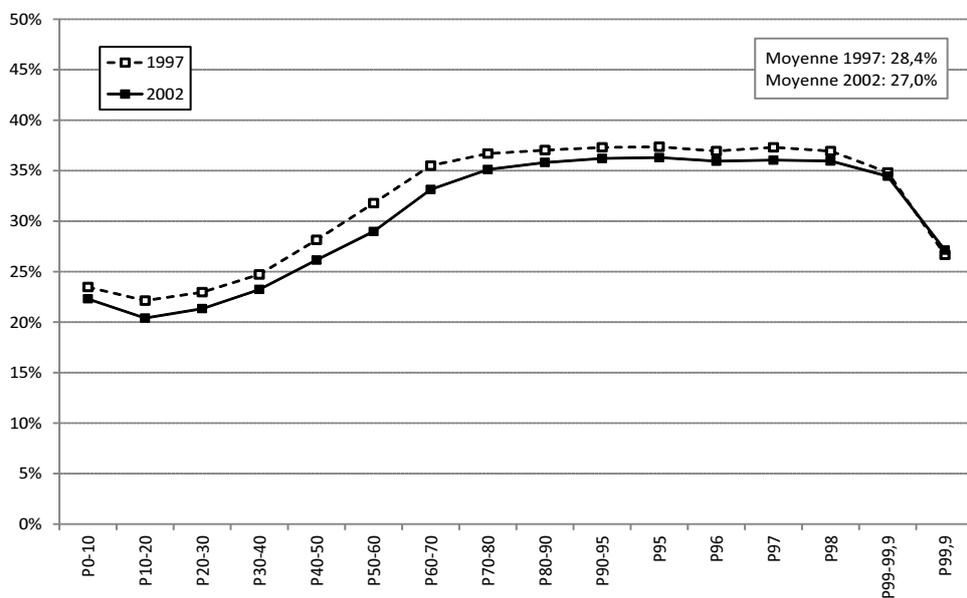
CHAMP : Ensemble des individus de 18 ans à 65 ans, travaillant au moins 80 % du temps plein.

GRAPHIQUE 13 – Taux de prélèvements obligatoires sur les revenus secondaires (1997-2002).

A. ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS (HORS COTISATIONS SOCIALES CONTRIBUTIVES)



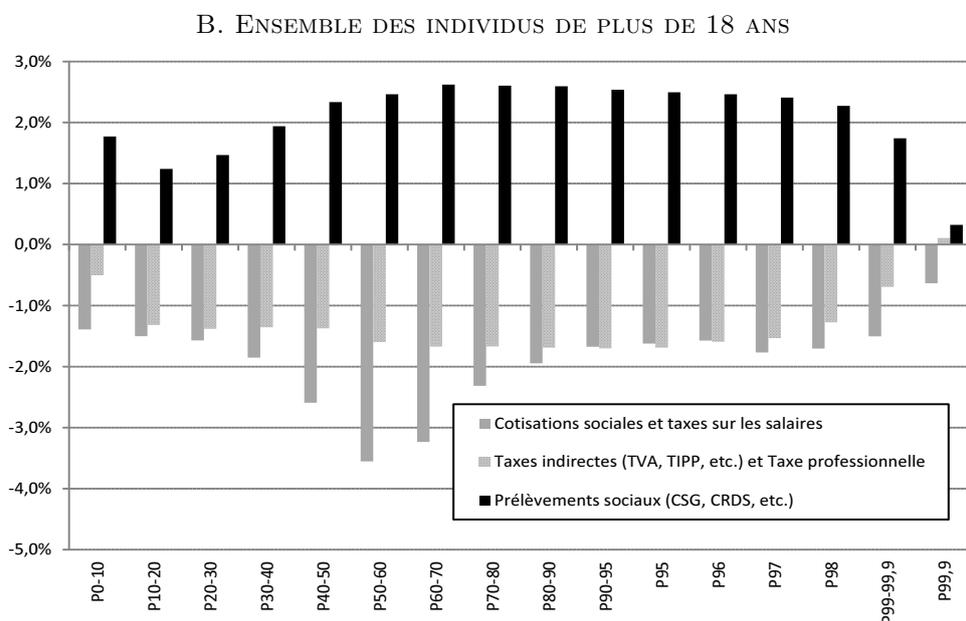
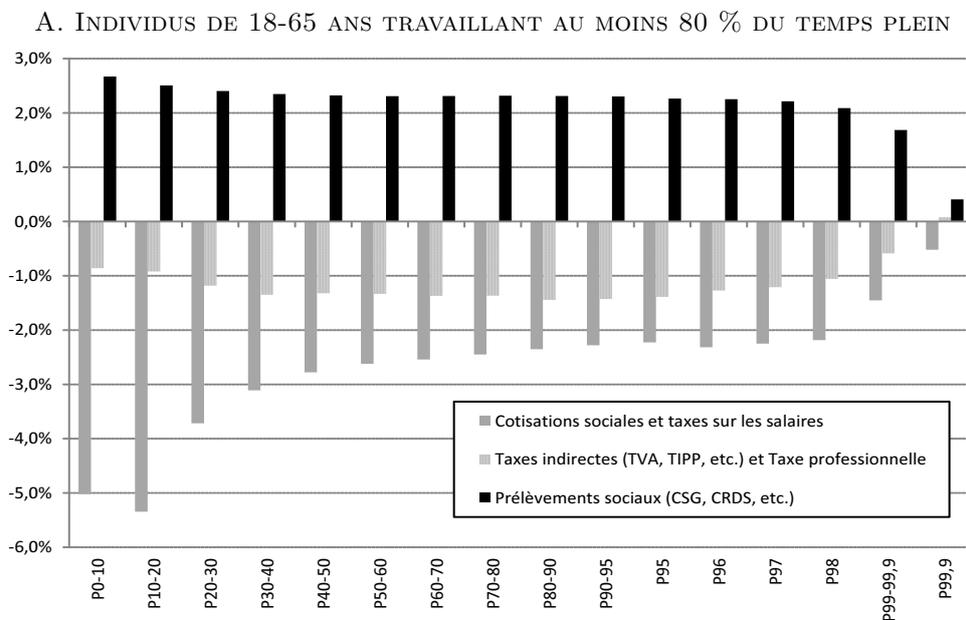
B. EN EXCLUANT L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS



SOURCES : TAXIPP 0.1

CHAMP : Ensemble des individus de plus de 18 ans.

GRAPHIQUE 14 – Décomposition des variations de taux d'imposition entre 1997 et 2002.



SOURCES : TAXIPP 0.1

LECTURE : Ce graphique montre les variations (en points de pourcentage) des taux d'imposition par catégorie d'impôts entre 1997 et 2002.

3.6 Bilan redistributif (1997-2012)

Ce bilan historique de la fiscalité française sur les quinze dernières années apporte plusieurs enseignements qui méritent d'être discutés dans tout débat sur les directions à prendre pour de possibles réformes fiscales.

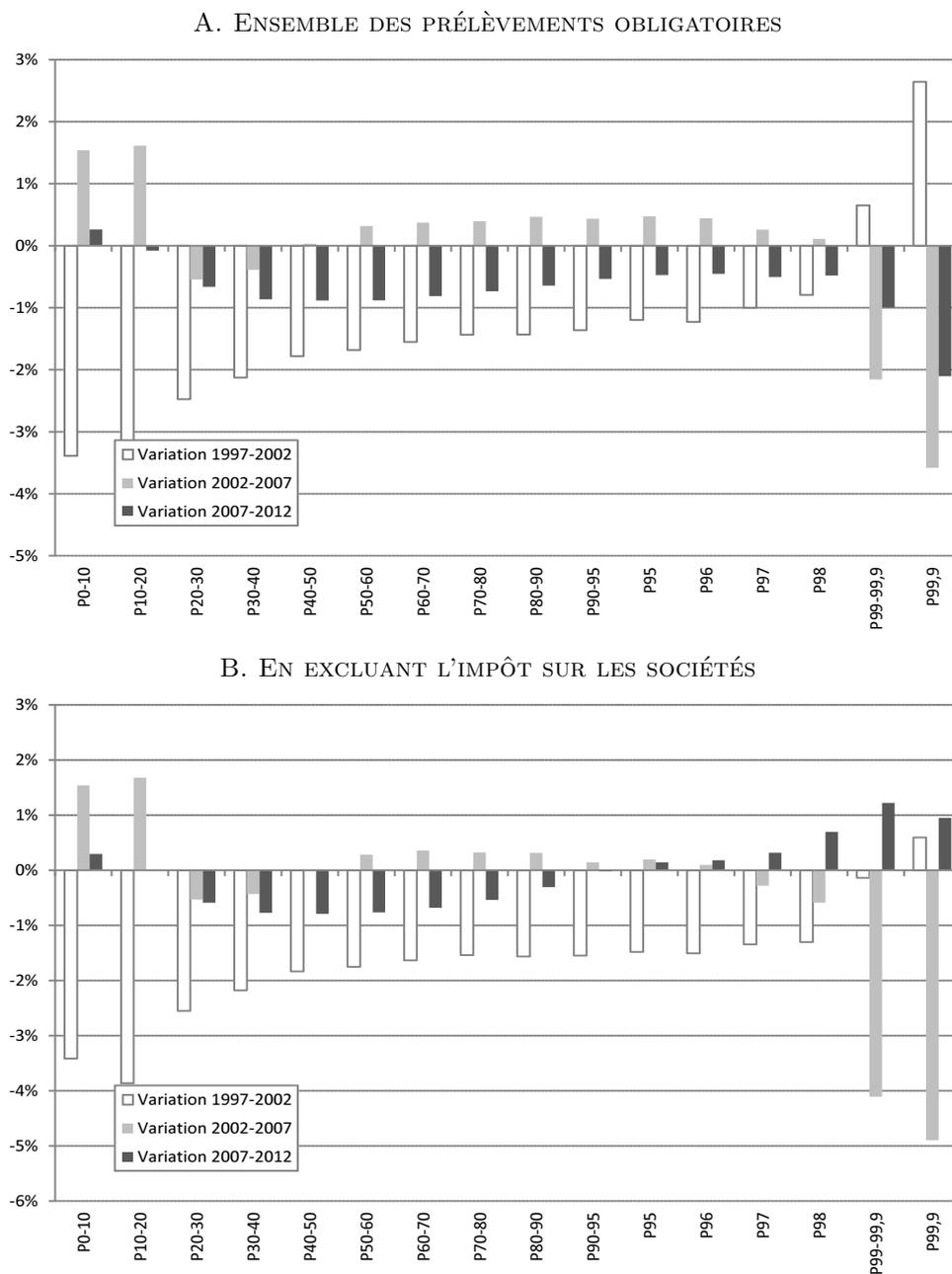
Tout d'abord, malgré une multitude de réformes fiscales, il est difficile de ne pas être frappé par la permanence de la structure générale de notre système fiscal. Les taux de prélèvements obligatoires restent élevés pour la très grande majorité de la population, en particulier pour les actifs. Du niveau du Smic jusqu'au décile supérieur, les taux de prélèvements obligatoires n'augmentent que légèrement, de 43 % à 47 %. Cette faible progressivité globale de notre système fiscal s'explique largement par l'importance des cotisations sociales, des taxes indirectes et d'un impôt sur le revenu proportionnel (la CSG). Ce constat est finalement peu surprenant, compte tenu de la faiblesse de l'IRPP par rapport aux autres prélèvements.

Ensuite, et de façon plus originale, cette étude met en évidence que la régressivité en haut de la distribution des revenus, mise en évidence par ? n'est pas uniquement le produit de mesures fiscales récentes. Cette régressivité existait déjà en 1997 et est de nature plus structurelle, comme nous allons le montrer plus loin¹⁵.

Pour autant, le bilan redistributif des trois quinquennats n'est pas sans contraste, comme le montrent les graphiques 15 et 16. Le gouvernement Jospin a mis en place des mesures qui ont plus largement bénéficié aux revenus les plus modestes. Ces baisses de prélèvements ont certes été utilisées pour diminuer le temps de travail plutôt qu'augmenter le pouvoir d'achat. Il n'en reste pas moins qu'ils ont durablement réduit la régressivité des cotisations sociales, dans la mesure où les allègements de charges sur les bas salaires ont été pérennisés par la réforme 2003 qui a donné naissance aux exonérations dites « Fillon ». Les gouvernements qui se sont succédés pendant les dix années qui ont suivi la période Jospin ont plutôt eu un effet inverse, en diminuant les prélèvements pour les plus hauts revenus, en particulier pendant le quinquennat de Jacques Chirac. Le dernier quinquennat, celui de Nicolas Sarkozy, a eu un effet contrasté, très favorable aux plus hauts patrimoines, alors que l'imposition des hauts revenus était augmentée dans le même temps. Nous revenons plus en détails sur ce point dans la partie consacrée aux hauts revenus.

15. Voir la partie 4, p. 44, consacrée à l'analyse des assiettes des prélèvements obligatoires.

GRAPHIQUE 15 – Taux de prélèvement obligatoire sur les revenus primaires (1997-2012).

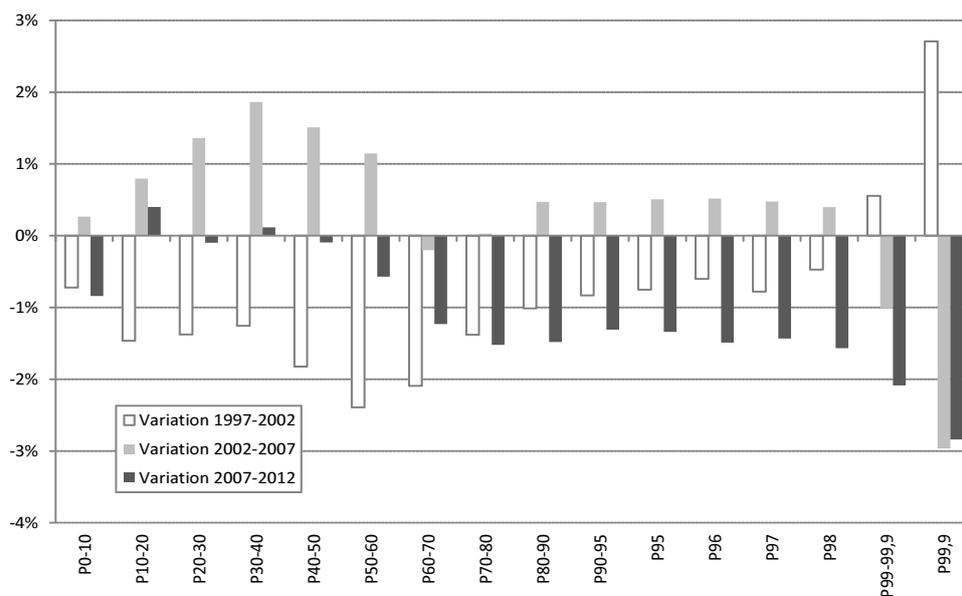


SOURCES : TAXIPP 0.1

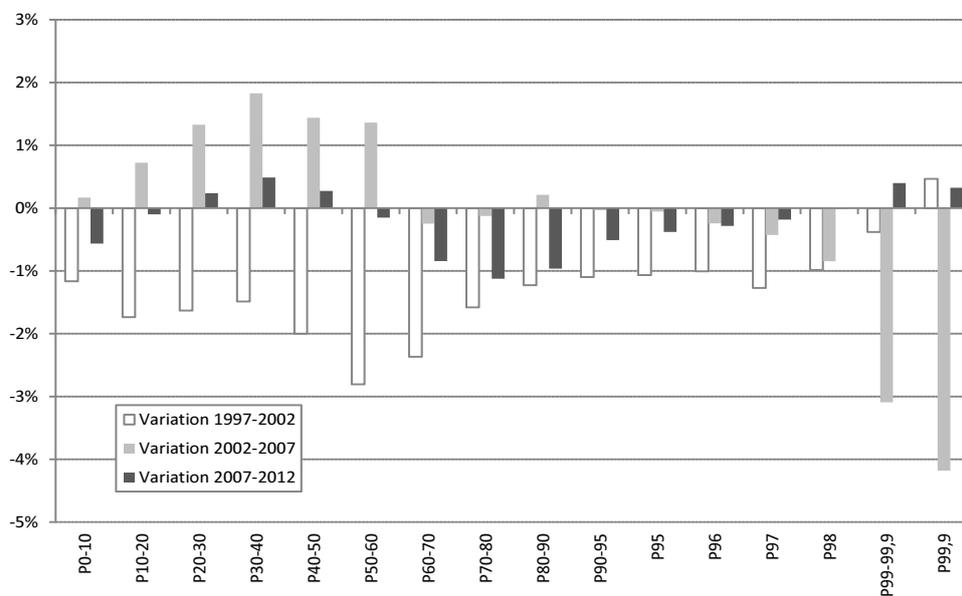
CHAMP : Ensemble des individus de 18 ans à 65 ans, travaillant au moins 80 % du temps plein.

GRAPHIQUE 16 – Taux de prélèvement obligatoire sur les revenus secondaires (1997-2012).

A. ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS (HORS COTISATIONS SOCIALES CONTRIBUTIVES)



B. EN EXCLUANT L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS



SOURCES : TAXIPP 0.1

CHAMP : Ensemble des individus de plus de 18 ans.

4 Le rôle déterminant des assiettes

Pour comprendre les effets redistributifs de notre système fiscal, mis au jour dans la partie précédente, il est nécessaire de revenir sur la décomposition élémentaire de toute fiscalité. Un impôt se définit avant tout comme le produit d'une assiette (ou base fiscale) et d'un taux qui s'applique à cette assiette. Les réformes fiscales peuvent donc soit modifier les taux d'imposition, soit modifier les assiettes, c'est-à-dire la définition des revenus qui sont imposables au barème de l'impôt.

Dans la partie précédente, nous avons calculé des taux d'imposition économique (τ_E) comme le ratio entre l'impôt effectivement acquitté (I) et le revenu économique (R_E), lui-même défini comme le revenu avant tout prélèvement au sens de la comptabilité nationale :

$$\tau_E = \frac{I}{R_E} \quad (1)$$

Le montant d'impôt effectivement acquitté (I) est en fait le produit des revenus imposables (R_I), des abattements ($1 - A$) qui leurs sont appliqués pour obtenir les revenus soumis au barème et finalement des taux d'imposition du barème (τ_B) :

$$I = R_I \times (1 - A) \times \tau_B \quad (2)$$

En combinant les équations (3) et (2), on obtient une décomposition du taux d'imposition économique en deux effets, l'assiette et le taux :

$$\tau_E = \frac{R_I \times (1 - A)}{R_E} \times \tau_B \quad (3)$$

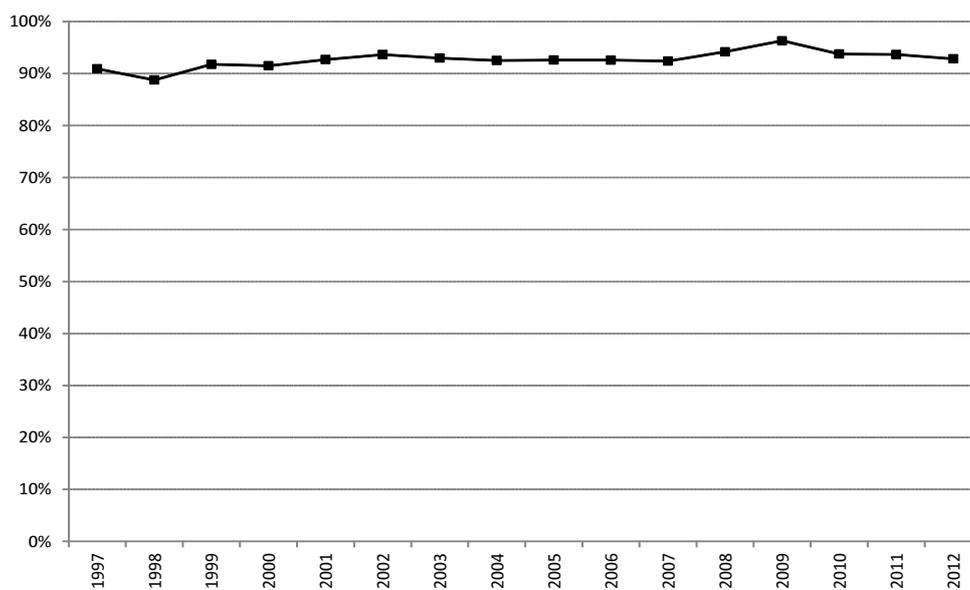
L'effet d'assiette correspond à deux effets distincts dans la détermination de la base fiscale : d'abord, la détermination de la partie des revenus économiques qui sont imposables ($\frac{R_I}{R_E}$) ; ensuite, la détermination de la fraction des revenus imposables qui sont soumis au barème de l'impôt ($1 - A$). Dans cette partie, nous étudions le premier effet d'assiette, c'est-à-dire la fraction des revenus économiques qui sont imposables aux différents prélèvements obligatoires. La partie suivante de l'étude présentera une analyse plus complète des effets d'assiette dans le cas de l'impôt sur le revenu.

4.1 Des assiettes percées

Les graphiques 17 et 18 décrivent pour chaque année de 1997 à 2012 les assiettes agrégées (calculées à partir des revenus de tous les individus de notre échantillon), exprimées en

proportion des revenus primaires mesurés par la comptabilité nationale.

GRAPHIQUE 17 – Évolution de la part des revenus du travail inclus dans la base fiscale de la CSG et de l'IRPP.



SOURCE : TAXIPP 0.1

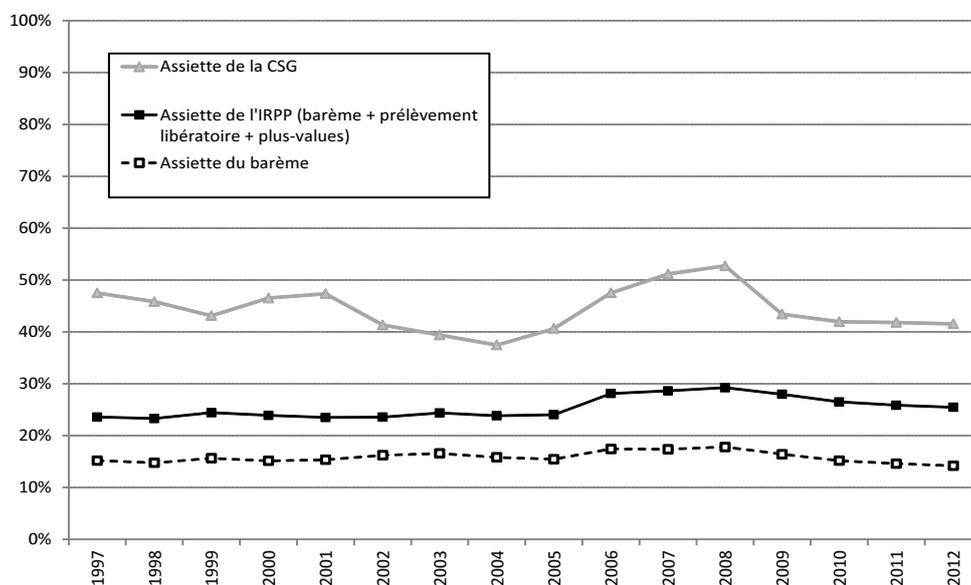
Le graphique 17 permet d'analyser l'assiette des revenus du travail. Pour cette catégorie de revenus, l'assiette de la CSG est considérée comme étant la même que celle de l'IRPP, à savoir les rémunérations super-brutes¹⁶. Autrement dit, l'assiette des revenus du travail correspond au coût total du travail, avant tout prélèvement. Ce coût total du travail est d'un point de vue conceptuel la rémunération initiale du travail. À cette rémunération initiale, on retranche les cotisations sociales, les autres prélèvements sociaux (la CSG, la CRDS) puis l'IRPP. Même si les taux réglementaires de ces prélèvements ne sont pas appliqués aux revenus super-bruts, ils sont appliqués à d'autres notions de revenu qui sont obtenues à partir de ces revenus super-bruts¹⁷.

Le graphique 17 indique que la part des revenus du travail inclus dans la base fiscale

16. Pour les salariés, les rémunérations super-brutes sont les salaires bruts augmentés des cotisations sociales patronales. Pour les non salariés, il s'agit seulement de leurs revenus bruts (pour ces travailleurs, il n'y a pas en effet de distinction entre cotisations sociales salariales et patronales).

17. Les taux de cotisations sociales, de la CSG et de la CRDS sont appliqués aux rémunérations brutes et les taux de l'IRPP au revenu imposable (qui correspond au revenu net de cotisations auquel on ajoute la CSG non déductible).

GRAPHIQUE 18 – Évolution de la part des revenus du capital inclus dans les différentes bases fiscales.



SOURCE : TAXIPP 0.1

est à la fois large (presque toujours supérieure à 90 %) et très stable dans le temps. La faible partie qui n'est pas soumise aux prélèvements fiscaux correspond à des avantages en nature ou à des revenus monétaires informels.

Le constat est très différent pour les revenus du capital. Le graphique 18 montre que cette catégorie de revenus échappe davantage à l'impôt. Trois assiettes sont présentées dans ce graphique : l'assiette du barème, l'assiette de l'IRPP (qui est composée de l'assiette du barème, des revenus soumis au prélèvement libératoire et des plus-values) et l'assiette de la CSG. L'assiette la plus étroite est celle du barème (la part des revenus qui y sont inclus est de 15 % en moyenne). Vient ensuite l'assiette de l'IRPP (pour laquelle le taux de revenus oscille faiblement autour de 25 %). Enfin, l'assiette la plus large est celle de la CSG (les taux associés fluctuent entre 37 % et 52 %).

L'assiette de l'IRPP est celle du barème à laquelle on ajoute les revenus soumis au prélèvement libératoire et les plus-values. Elle est donc mécaniquement plus large que l'assiette du barème. Quant à l'assiette de la CSG, elle inclut l'assiette du barème mais comprend en plus les dividendes procurés par les plans d'épargne en actions (PEA), les

intérêts et primes des plans et comptes épargne-logement (PEL et CEL), ainsi que les contrats d'assurance-vie non soumis à l'IRPP. L'assiette de la CSG est donc la plus large des trois bases fiscales de revenus du capital.

Bien qu'elle soit la plus large, cette assiette ne comprend en moyenne que 45 % des revenus du capital. La différence échappe donc totalement à l'impôt. Ces revenus totalement exonérés ont trois composantes principales :

- Les revenus de certains comptes d'épargne sont totalement exonérés : livrets A, livrets jeune, livrets de développement durable (LDD), livrets d'épargne populaire (LEP), etc.
- Les revenus fonciers fictifs sont également exonérés. Il s'agit des revenus fictifs que les individus propriétaires se versent à eux-même lorsqu'ils occupent le logement qu'ils possèdent¹⁸. Le fait que ces revenus fictifs soient compensés par des dépenses fictives (dans le sens où les individus se versent un revenu à eux-mêmes) n'est pas une justification économique de cette exonération. De manière générale, les individus sont taxés sur leurs revenus, sans prise en compte de leurs dépenses. Autrement dit, les individus sont en principe taxés sur leurs revenus et non sur leur épargne. Le fait que ces revenus fictifs ne soient source d'aucun gain financier non fictif ne justifie donc pas leur exonération.
- Beaucoup de dividendes échappent aux prélèvements obligatoires. Chaque année, de 1997 à 2011, les dividendes soumis à prélèvement n'ont représenté en moyenne que 26 % des dividendes mesurées par la comptabilité nationale. Les raisons de cet écart substantiel sont indéterminées. Selon la législation, tous les dividendes devraient être soumis à l'imposition du capital.

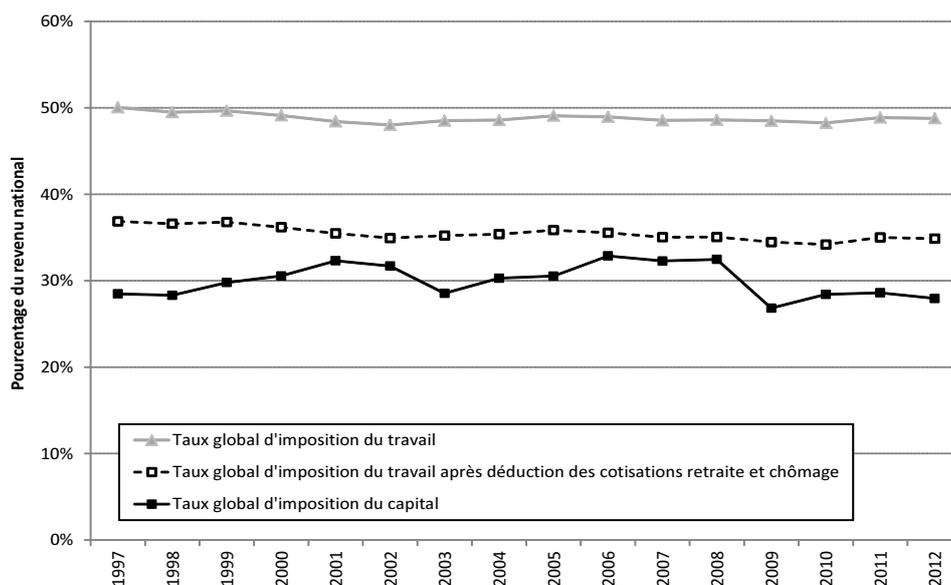
Les graphiques 17 et 18 montrent que les assiettes des revenus primaires sont très stables de 1997 à 2012. Bien que les assiettes des revenus du capital connaissent des fluctuations, la tendance de ces variations est constante. Ces fluctuations sont d'ordre conjoncturel. L'assiette de la CSG fluctue de manière plus importante car étant plus large, elle est plus sensible aux variations de l'activité économique.

18. Ces revenus sont indirectement taxés par la taxe foncière. Néanmoins, cette taxe est basée sur des valeurs locatives cadastrales pour lesquelles nous n'avons pas d'information mais qui n'ont pas été revalorisées depuis longtemps et sont susceptibles d'être déconnectées des revenus fonciers fictifs.

4.2 L'impact des effets d'assiettes sur la taxation du travail et du capital

L'un des principaux constats de ce rapport est que les assiettes fiscales, plus précisément celles des revenus du capital, sont percées. De plus, ce problème n'est pas associé à un gouvernement en particulier. Or l'imposition des revenus primaires dépend autant des assiettes que des taux. La variation d'un taux perd beaucoup en efficacité si ce taux n'est appliqué que sur une fraction mineure des revenus primaires. À titre d'exemple, augmenter le taux d'une taxe d'un point de pourcentage sur une assiette ne comprenant que 50 % des revenus équivaut à augmenter ce taux d'un demi-point s'il est appliqué à la totalité des revenus.

GRAPHIQUE 19 – Évolution des taux globaux d'imposition sur les revenus primaires.



SOURCE : TAXIPP 0.1.

Le graphique 19 permet d'illustrer ce problème d'assiette des revenus du capital. Il représente les taux globaux d'imposition du travail et du capital au niveau macro-économique pour chaque année de 1997 à 2012. Ces taux globaux ont été calculés à partir des données de la comptabilité nationale et recouvrent l'ensemble des prélèvements obligatoires (y compris l'impôt sur les sociétés). Nous présentons deux séries pour le taux moyen d'impo-

sition des revenus du travail, l'une avec l'ensemble des prélèvements obligatoires, l'autre en retirant les cotisations contributives (retraite et chômage). Nous remarquons que les revenus du capital sont moins taxés que les revenus du travail, y compris lorsqu'on retire les cotisations contributives. L'écart de taux d'imposition est en moyenne le même¹⁹. Cette différence de taux globaux d'imposition n'est pas due principalement à une différence de taux réglementaires de taxation mais au fait que les assiettes des revenus du capital sont plus étroites que celles des revenus du travail. Ce graphique illustre les implications de première importance de la définition des assiettes fiscales.

4.3 Le caractère régressif des effets d'assiette

Nous venons de voir que les assiettes fiscales agrégées des revenus du capital (calculées à partir des revenus de l'ensemble des individus de notre échantillon) sont percées et que ce problème d'assiette a des répercussions importantes sur les taux globaux d'imposition au niveau macro-économique. Il est donc naturel de penser que ces effets d'assiette peuvent également expliquer les différences de taux d'imposition le long de la distribution des revenus. Pour cela, nous devons étudier la part des revenus primaires qui sont soumis à imposition pour les différents centiles de revenu.

Les graphiques 20 et 21 représentent pour l'année 2010 la part des revenus inclus dans les différentes bases fiscales en fonction des centiles de revenu primaire. Le graphique 20 se concentre sur les revenus du capital. Le graphique 21 porte sur l'ensemble des revenus primaires.

Il est important de préciser que les différences d'effets d'assiette le long de la distribution des revenus présentées dans ces graphiques ne sont liés qu'à des différences de composition de revenu entre les différents centiles. Notre mesure des effets d'assiette est en effet complètement déterminée par les données agrégées fournies par la comptabilité nationale. Nous avons attribué à chaque individu une partie de l'écart entre les revenus imposables et les revenus économiques agrégés. Ces écarts individuels sont alloués au pro-rata des revenus individuels déclarés. Nous supposons donc que cet écart est uniformément proportionnel au revenu déclaré de chaque individu le long de la distribution. Autrement dit, cette mesure consiste à faire l'hypothèse que les individus ont tous la même tendance

19. Les fluctuations de cet écart sont dues à celles du taux global d'imposition du capital, qui s'expliquent essentiellement par les variations de la conjoncture qui provoquent à la fois des variations d'assiette (visibles sur le graphique 18) et de fortes fluctuations de l'impôt sur les sociétés.

à avoir des revenus non imposables, quelque soit leur position dans la distribution des revenus. Par conséquent, les différences d'effets d'assiette le long de la distribution renvoient seulement aux différences de composition des revenus des individus des différents centiles. Par exemple, une assiette qui devient de plus en plus large le long de la distribution signifie que les individus ont d'autant plus de revenus soumis à l'imposition qu'ils ont des revenus élevés (et inversement) ²⁰.

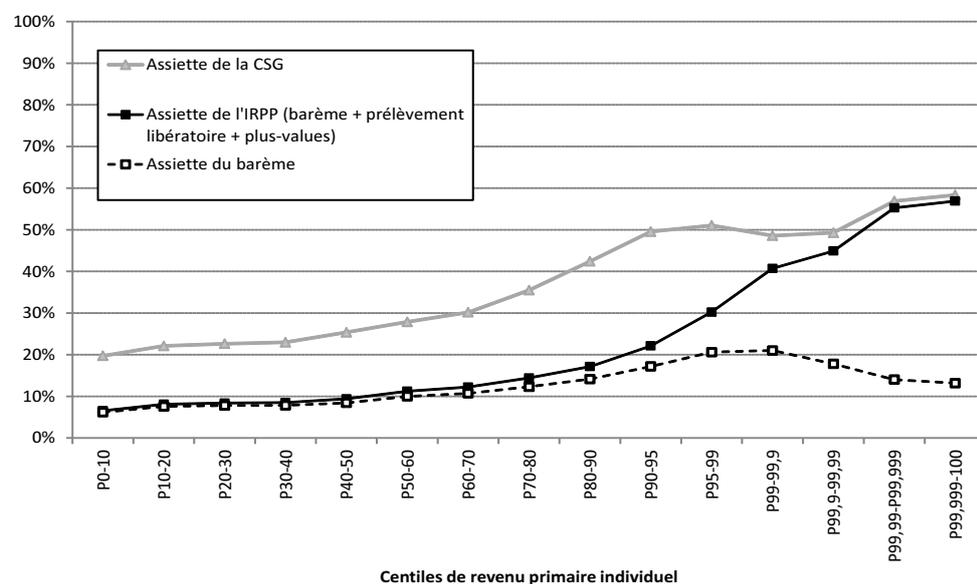
Le graphique 20 montre que les assiettes des revenus du capital sont étroites en bas de la distribution. Les revenus du capital des individus les plus modestes sont essentiellement composés de revenus fonciers fictifs et d'épargne sur livrets exonérés. Jusqu'au dernier décile, l'assiette est de plus en plus large car la part des revenus fonciers fictifs dans les revenus du capital des individus baisse. À partir du 95^e centile, l'assiette du barème devient de plus en plus étroite car à partir de ce seuil de la distribution, la part des plus-values et des revenus soumis au prélèvement libératoire dans le revenu primaire des individus augmente. Néanmoins, les deux autres assiettes continuent d'être plus larges car la part des revenus fonciers fictifs continue de baisser. Les livrets exonérés ont eux aussi moins de place dans le patrimoine des individus en haut de la distribution.

Le graphique 21 permet d'analyser l'assiette de l'ensemble des revenus primaires en fonction du centile de revenu individuel. La part des revenus primaires compris dans les différentes bases fiscales est très proche de 90 % jusqu'au 95^e centile car les individus se situant à ces niveaux de la distribution ont essentiellement des revenus du travail. Au delà de ce centile, l'assiette devient de moins en moins large car la part des revenus du capital dans le revenu primaire de ces individus augmente. La baisse de l'assiette du barème est plus forte que celle des deux autres assiettes en raison de la part croissante des plus-values et des revenus soumis au prélèvement libératoire dans les ressources des individus en haut de la distribution.

En résumé, la part des revenus du capital échappant à l'impôt dans la totalité des revenus du capital est d'autant plus faible que les individus ont des revenus élevés. En revanche, étant donné que la part des revenus du capital dans les revenus primaires des individus est très faible jusqu'au 95^e centile et augmente fortement à partir de ce seuil, les assiettes percées se trouve essentiellement en haut de la distribution. On observe donc sur le graphique 21 une forte décroissance des revenus primaires soumis à imposition à partir du 95^e centile. Cette décroissance est fortement corrélée avec celle des taux d'imposition

20. Nous n'analysons pas séparément les revenus du travail. L'assiette de ces revenus ne comporte qu'une composante, à savoir les revenus d'activité (ce qui n'est pas le cas pour les revenus du capital qui comprennent les dividendes, les intérêts, les plus-values, les livrets exonérés, etc.). Par conséquent, une analyse séparée des revenus du travail ne montrerait aucun effet de composition : on observerait un effet d'assiette constant le long de la distribution.

GRAPHIQUE 20 – Distribution des effets d’assiette des revenus du capital pour 2010.



SOURCE : TAXIPP 0.1

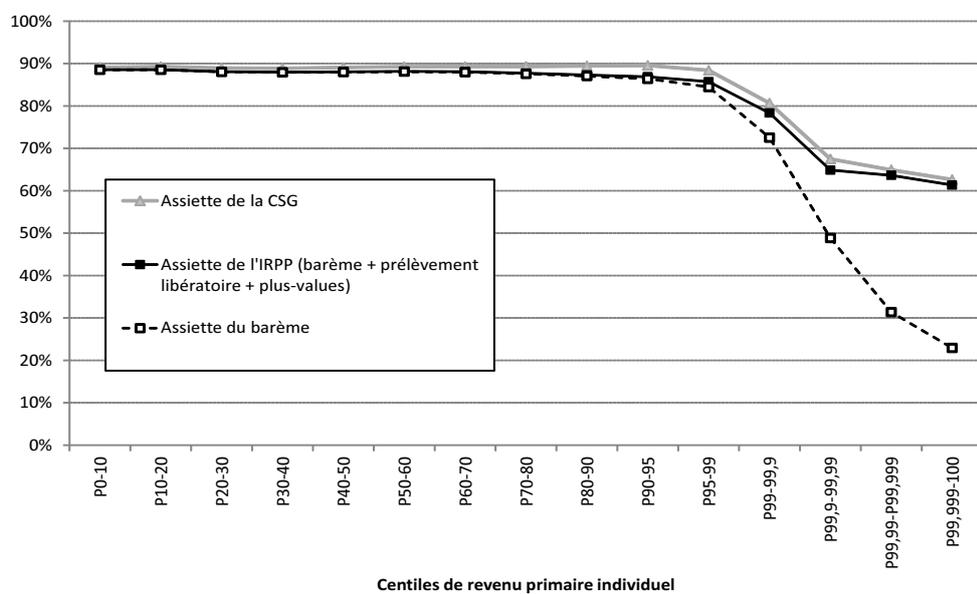
CHAMP : Ensemble des individus de 18 ans à 65 ans, travaillant au moins 80 % du temps plein.

observée en haut de la distribution des revenus. Les effets d’assiette constituent donc une explication majeure de la régressivité de la fiscalité au niveau des hauts revenus.

Cette analyse des différentes bases fiscales montre que la structure de notre système redistributif s’explique en grande partie par la structure des assiettes fiscales, et non pas uniquement par le niveau des taux réglementaires de taxation. Alors que les assiettes des revenus du travail sont larges (la part de ces revenus soumis à imposition est de l’ordre de 90 %), il n’en est pas de même pour les revenus du capital (dont seulement 45 % sont soumis à imposition dans le cadre de l’assiette la plus large). Cet écart est présent pour toutes les années entre 1997 et 2012. Il explique en grande partie l’écart de taux global d’imposition entre le travail et le capital mais aussi la régressivité du système fiscal en haut de la distribution.

Ce constat illustre le fait que pour analyser un système fiscal, il faut autant analyser les effets de taux que les effets d’assiette. Une variation des taux réglementaires de taxation perd en efficacité si ces taux sont appliqués à une faible part des revenus primaires.

GRAPHIQUE 21 – Distribution des effets d’assiette des revenus primaires pour 2010.



SOURCE : TAXIPP 0.1

CHAMP : Ensemble des individus de 18 ans à 65 ans, travaillant au moins 80 % du temps plein.

5 La fiscalité des hauts revenus

L'une des spécificité du modèle TAXIPP est de permettre de simuler très précisément les différents types de revenus des 10 % des individus les plus aisés ainsi que les prélèvements auxquels ils sont assujettis. Cette partie se centrera donc sur le décile supérieur de la distribution des revenus. Ce groupe constitue une population très hétérogène. On observe ainsi une très grande diversité du montant des revenus et de leur composition au sein de ce groupe. L'étude approfondie des hauts revenus permet de mettre en lumière la structure de leurs prélèvements et de souligner l'importance des réductions d'impôt et des effets d'assiette dans l'imposition des revenus de cette population. Elle permet également de mesurer l'impact des réformes fiscales menées au cours des trois derniers quinquennats sur l'imposition des hauts revenus.

5.1 Les hauts revenus : une population très hétérogène

La notion de hauts revenus ne permet pas de rendre compte de la très grande diversité observée au sein du dernier décile. Il n'existe en effet pas une, mais plusieurs populations de hauts revenus. À titre d'exemple, déclarer un revenu net mensuel de 3 850 euros²¹ « suffit » pour faire partie du groupe des hauts revenus quand il faut déclarer plus de 1,5 million d'euros pour entrer dans le cercle très restreint des 0,001 % les plus aisés.

La progression des revenus au sein du dernier décile ne se fait pas à un rythme proportionnel. Entre le 90^e centile²² et le 95^e centile, les revenus augmentent ainsi de 40 %, contre 70 % pour passer du 95^e au 98^e centile, 600 % pour passer de P98-99 à P99,9-99,99 et 1600 % pour passer de P99,9-99,99 à P99,999-100. On observe ainsi une progression des revenus à un rythme exponentiel à mesure que l'on s'élève dans la distribution.

21. Nous calculons dans cette partie des revenus annuels au sens de la comptabilité nationale. Les salaires sont donc super-brut, c'est à dire qu'ils intègrent les cotisations sociales et patronales ainsi que la taxe sur les salaires. Nous intégrons également dans les revenus annuels l'ensemble des revenus financiers et fonciers au sens de la comptabilité nationale. Par d'exemple, un revenu annuel de 68 000 euros au sens de la comptabilité nationale correspond à un revenu net mensuel de 3 850 euros.

22. Les centiles calculés ici ne sont pas des seuils mais des moyennes de centile. Le 90^e centile ou P90-91 correspond donc à la moyenne des revenus situés entre le 90^e et le 91^e centile.

TABLEAU 1 – Les hauts revenus en 2010.

Centile	Revenu annuel moyen	Nombre d'individus
P90-91	68 508 €	500 000
P91-92	71 943 €	500 000
P92-93	75 868 €	500 000
P93-94	80 684 €	500 000
P94-95	86 792 €	500 000
P95-96	94 869 €	500 000
P96-97	106 054 €	500 000
P97-98	124 734 €	500 000
P98-99	159 144 €	500 000
P99-99,9	297 660 €	450 000
P99,9-99,99	1 109 608 €	45000
P99,99-99,999	4 363 850 €	4500
P99,999-100	19 235 762 €	450

SOURCES : TAXIPP 0.1

CHAMP : Individus de plus de 18 ans.

LECTURE : Le revenu moyen des individus situés dans le premier centile des hauts revenus (P90-91) était de 68 508 euros. Nous calculons dans cette partie des revenus annuels au sens de la comptabilité nationale. Les salaires sont donc super-brut, c'est à dire qu'ils intègrent les cotisations sociales et patronales ainsi que la taxe sur les salaires. Nous intégrons également dans les revenus annuels l'ensemble des revenus financiers et fonciers au sens de la comptabilité nationale. Par d'exemple, un revenu annuel de 68 000 euros au sens de la comptabilité nationale correspond à un revenu net mensuel de 3 850 euros.

Les différences de revenu au sein des différents centiles ne constituent pas le seul élément à prendre à compte pour apprécier la diversité des hauts revenus. En effet, la structure même des revenus change à mesure que ceux-ci augmentent. Le graphique 22 révèle que l'essentiel (entre 75 % et 80 %) des revenus de la première moitié du décile supérieur reste composé de revenus du travail. Les revenus du capital (financier et foncier) représentent seulement 10 % à 12 % du revenu total de ces individus et prennent la forme de revenus fonciers, d'assurance-vie et d'intérêts. Les revenus non-salariaux ou revenus mixtes²³ représentent quant à eux 6 % à 9 % du revenu total.

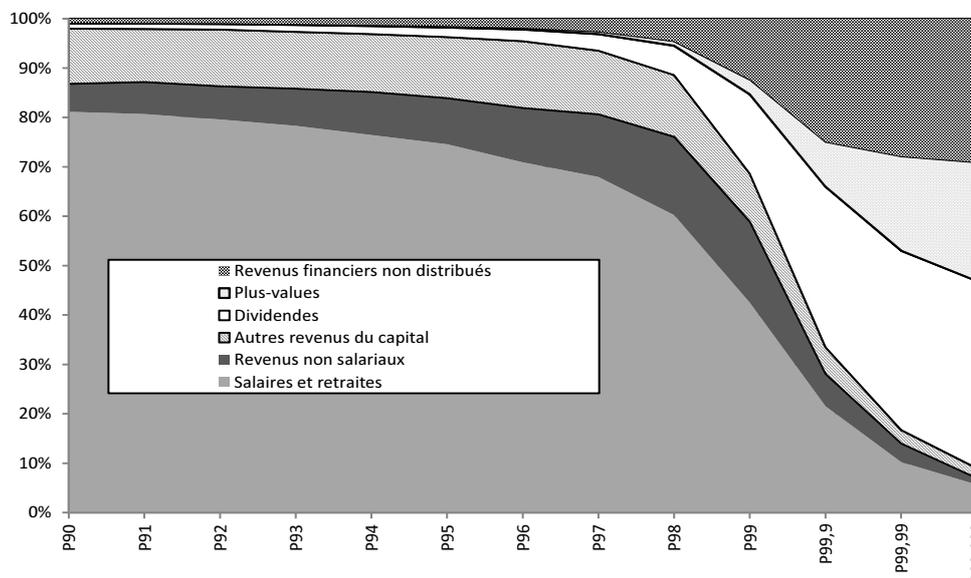
À mesure que l'on s'élève dans la distribution, la part des salaires et des retraites dans le revenu total diminue, passant de 80 % pour le 90^e centile à 6 % pour les 0,001 % des individus les plus aisés. La moitié de cette baisse est imputable jusqu'au 99^e centile à la

23. Les revenus non-salariaux ou mixtes sont l'ensemble des revenus rémunérant à la fois le travail fourni et le capital investi par les non-salariés. Les non-salariés regroupent donc l'ensemble des commerçants, artisans, agriculteurs, chefs d'entreprise et des professions libérales.

montée en puissance des revenus non salariaux dans le revenu total. À partir de P99,9, la part des revenus non salariaux diminue également. La diminution de la part des salaires de P99 à P99,9 puis de celle des revenus non-salariaux à partir de P99,9 est compensée par l'augmentation importante de la part des dividendes, des revenus non distribués et des plus-values dans le revenu total.

La première moitié du décile semble donc être composée essentiellement de riches salariés et dans une moindre mesure de non-salariés. Puis, du 95^e centile à P99,9, la part des non salariés augmente au détriment des salariés. Enfin, à partir de P99,9, les salariés et non-salariés s'effacent au profit des détenteurs de gros patrimoines.

GRAPHIQUE 22 – Structure des hauts revenus en 2010.



SOURCES : TAXIPP 0.1

5.2 L'imposition des hauts revenus

5.2.1 L'imposition globale des hauts revenus

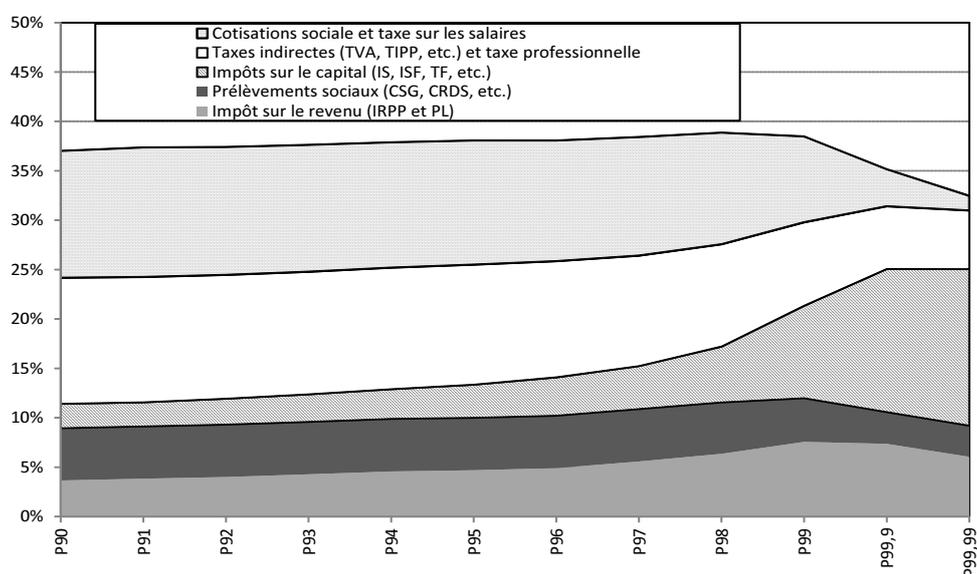
Le graphique 23 permet de dresser plusieurs constats relatifs à l'imposition des hauts revenus.

Tout d'abord, le taux d'imposition global des hauts revenus est pratiquement constant du 90^e centile à P99,9, passant de 37 % à 38,5 %.

Puis, on observe une baisse importante du taux d'imposition à partir du 99^e centile. Le taux d'imposition s'établit en effet à 32,5 % pour les 0,001 % des individus les plus aisés.

Enfin, on constate que jusqu'au 98^e centile, le poids des différents impôts payés par les contribuables est relativement similaire. Une fois déduites les cotisations sociales contributives (qui ne sont pas à proprement parler des impôts mais plutôt des droits à des revenus différés, comme les retraites), le taux d'imposition au titre des cotisations sociales et de la taxe sur les salaires représente environ 12 points de pourcentage du taux d'imposition global. Les taxes indirectes représentent quant à elles un tiers de l'imposition globale. Enfin, le dernier tiers se compose des impôts sur le revenu, des prélèvements sociaux (CSG, CRDS, etc.) et des impôts sur le capital.

GRAPHIQUE 23 – Décomposition du taux d'imposition des hauts revenus en 2010.



SOURCES : TAXIPP 0.1

CHAMP : Individus de plus de 18 ans.

NOTES : Le taux d'imposition est défini comme le ratio des prélèvements sur le revenu secondaire.

La part des différents impôts dans l'imposition globale se modifie radicalement à partir du 98^e centile.

La part des cotisations sociales dans le revenu secondaire passe ainsi de 12 % pour P97-98 à 1,5 % pour les 0,001 % des individus aux plus hauts revenus. Cela est dû à la diminution très forte de la part des revenus salariaux et non-salariaux dans le revenu total à partir du 98^e centile. Elle passe en effet de 81 % pour P97-98 à 7 % pour les 0,001 % des individus les plus aisés.

De même, l'imposition au titre des taxes indirectes passe de 11,2 % pour P97-98 à 5,9 % pour les 0,01 % des individus les plus aisés. Les taxes indirectes étant composées essentiellement de la TVA et de la TIPP, donc reposant sur la consommation, il est normal que le poids de cet impôt diminue à mesure que l'on s'élève dans la distribution des revenus. Lorsque le revenu augmente, la part de la consommation dans le revenu diminue, faisant baisser mécaniquement le taux d'imposition des taxes indirectes.

Au contraire, le taux d'imposition du capital augmente fortement pour les 2 % des individus les plus aisés. Ce taux passe de 4,4 % pour P97-98 à 15,8 % pour les 0,001 % des individus aux plus hauts revenus. Cela est dû principalement à l'impôt sur les sociétés car cet impôt est supporté principalement par les détenteurs de gros revenus financiers. La part des revenus financiers dans le revenu total passe ainsi de 20 % pour P97-98 à 93 % pour les 0,001 % des individus les plus aisés. Les deux autres composantes de l'imposition du capital sont l'ISF et les DMTG (droits de succession). Ces deux impôts sont supportés presque intégralement par les plus gros détenteurs de patrimoine, qui sont très majoritairement regroupés dans les trois derniers centiles de la distribution des revenus.

Le taux d'imposition au titre de la CSG-CRDS décroît pour les 2 % des individus les plus aisés passant de 5,3 % pour P97-98 à 3,2 % pour les 0,001 % des individus les plus riches. Cela peut paraître surprenant dans la mesure où les taux d'imposition de la CSG-CRDS sont proportionnels. La spécificité de la structure des revenus des 2 % des individus les plus riches permet d'expliquer ce phénomène. Ils détiennent en effet une part importante de revenus financiers non distribués, qui ne sont donc imposables qu'au titre de l'impôt sur les sociétés. Par ailleurs, une partie non négligeable des dividendes, composante importante des plus hauts revenus, échappe à l'imposition au titre de la CSG.

Nous allons maintenant étudier plus précisément l'imposition des hauts revenus au titre de l'impôt sur le revenu. Cet impôt correspond à la première courbe représenté sur le graphique 23. Nous analyserons les causes de la faiblesse des taux d'imposition observés, ainsi que les mécanismes à l'origine de la régressivité de l'impôt sur le revenu à partir des 0,01 % des individus les plus aisés.

5.2.2 Imposition au titre de l'impôt sur le revenu

Les réductions d'impôt diminuent de moitié le taux d'imposition des revenus

Le graphique 24.A représente les différentes composantes du taux d'imposition effectif des revenus au titre de l'impôt sur le revenu en 2010. Ce taux d'imposition est décomposé en trois éléments : le taux d'imposition au titre du barème progressif de l'impôt sur le revenu, le taux d'imposition sur les plus-values et celui au titre du prélèvement forfaitaire libérateur. Il permet de souligner la faiblesse des taux d'impositions effectifs malgré des taux d'imposition marginaux supérieurs élevés. On observe ainsi que les revenus de la première moitié du décile sont soumis à des taux d'imposition effectifs ne dépassant pas 5 %, tandis que les revenus de la seconde moitié du décile sont taxés à des taux effectifs qui n'excèdent pas 8,5 %.

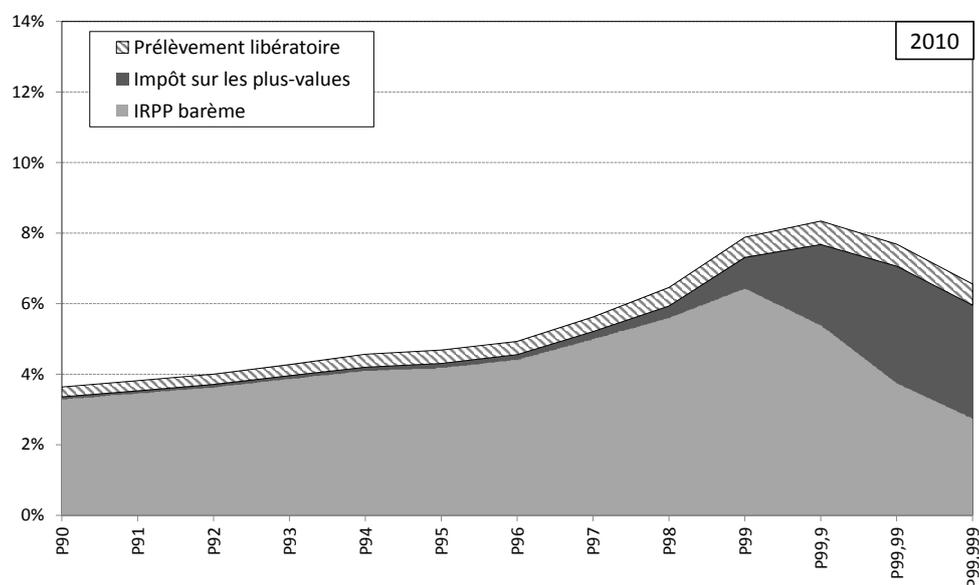
le graphique 24.B présente le taux d'imposition effectif qui aurait prévalu en l'absence de réductions d'impôt et de réductions au titre du quotient familial²⁴.

La comparaison des deux graphiques permet de souligner l'importance des réductions d'impôt, et dans une moindre mesure du quotient familial, dans la réduction du taux d'imposition effectif des revenus des individus au titre de l'impôt sur le revenu. Ce taux aurait en effet doublé en l'absence des niches fiscales et de réductions d'impôt accordées au titre du quotient familial pour les 99 % des individus aux revenus les moins élevés au sein du dernier décile.

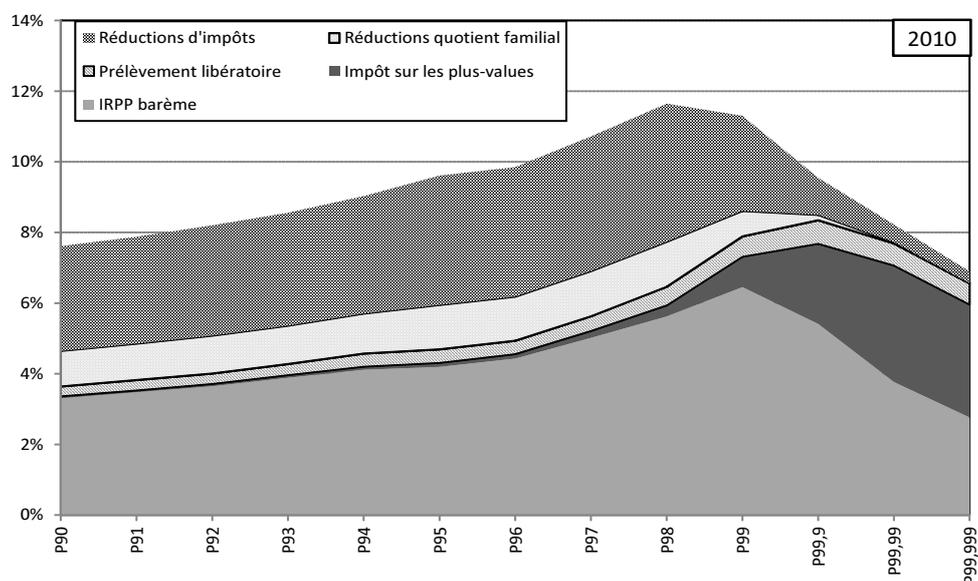
24. Il est important de bien saisir la différence entre quotient conjugal et quotient familial. Le quotient conjugal correspond à la part fiscale supplémentaire accordée aux couples mariés ou pacsés. Le quotient familial correspond à l'avantage fiscal accordé aux foyers fiscaux ayant des enfants à charge.

GRAPHIQUE 24 – Composantes de l'impôt sur le revenu en 2010.

A. AVEC LES RÉDUCTIONS D'IMPÔT ET LE QUOTIENT FAMILIAL



B. SANS LES RÉDUCTIONS D'IMPÔT ET LE QUOTIENT FAMILIAL



SOURCES : TAXIPP 0.1

NOTES : Les taux d'imposition sont calculés en % des revenus économiques. S'ils avaient été calculés en % de l'assiette CSG ou du revenu fiscal de référence, ils seraient plus élevés mais le profil resterait similaire.

La régressivité de l'impôt sur le revenu est un problème d'assiette

Les réductions d'impôts et le quotient familial réduisent fortement les taux effectifs d'imposition des revenus de la plus grande partie du dernier décile. Ils ne jouent toutefois qu'un rôle mineur dans l'imposition des revenus des 0,1 % des individus les plus aisés dans la mesure où le quotient familial et les niches fiscales font l'objet d'un plafonnement, réduisant ainsi mécaniquement leur importance pour les très hauts revenus. Pourtant, comparativement au reste du décile, on observe pour ce groupe une diminution très forte du taux d'imposition des revenus imposés au barème de l'impôt sur le revenu, compensée partiellement par l'augmentation du taux d'imposition au titre des plus-values et du prélèvement libératoire (graphique 24). Deux facteurs sont à l'œuvre pour expliquer la faiblesse des taux observés.

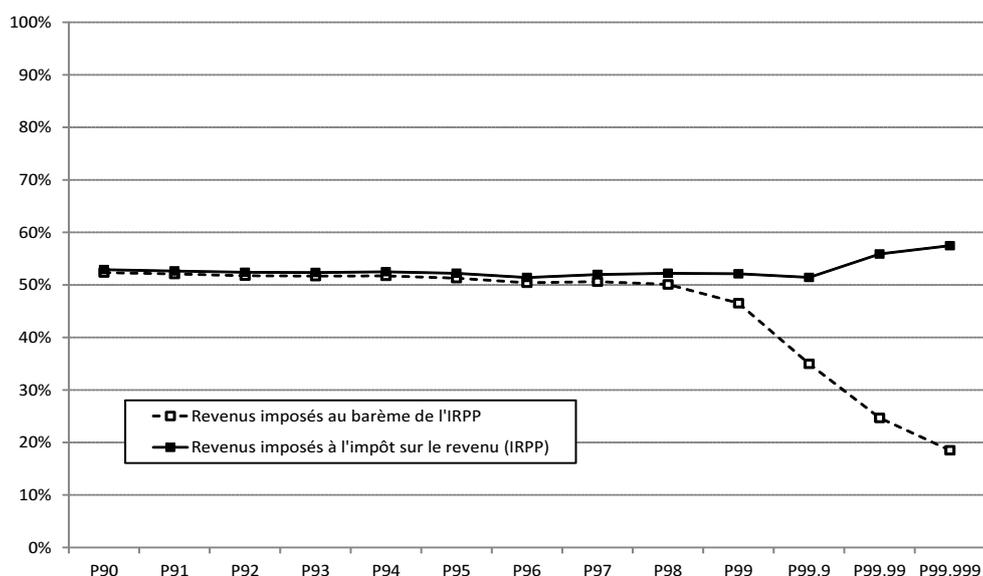
Premièrement, une part importante des revenus des 0,1 % des individus les plus riches est constitué de plus-values et, dans une mesure moindre, de revenus imposés au prélèvement libératoire. Ces derniers échappent au barème de l'impôt sur le revenu et sont imposés en 2010 au taux proportionnel de 18 %. Le graphique 25 illustre bien ce phénomène. On observe en effet un décrochage important à partir de P99,9 entre les revenus imposés au barème et l'ensemble des revenus imposés au titre de l'IRPP. Les revenus manquants, composés de plus-values et de revenus financiers imposés au titre du prélèvement libératoire, représentent 16 % du revenu total de P99,9-99,99 et plus de 30 % du revenu des 0,01 % des individus les plus aisés. Si ces revenus avaient été imposés au barème progressif de l'IRPP, ils auraient été taxés, en lieu et place du taux d'imposition de 18 %, au taux d'imposition marginal le plus élevé, soit 41 %. Le basculement d'une partie des revenus des très hauts revenus du barème à un taux proportionnel de 18 % conduit à diminuer le taux d'imposition effectif de ce groupe.

Deuxièmement, les dividendes représentent plus de 30 % du revenu total des 0,1 % des individus les plus aisés. Or, sur un total de 66 milliards de dividendes versés aux ménages²⁵, seuls 13 milliards sont imposés au barème et 5 milliards au titre du prélèvement libératoire. Plus de 70 % des dividendes versés aux ménages échappent donc à l'imposition au titre du prélèvement libératoire ou du barème de l'IRPP. Si l'on additionne aux dividendes non imposés, les revenus financiers non distribués, on trouve ainsi que plus de 50 % des revenus des 0,1 % des plus riches échappent à l'assiette du barème de l'impôt sur le revenu et du prélèvement libératoire. Ces revenus n'étant pas taxés, ils diminuent donc fortement le taux d'imposition effectifs des très hauts revenus.

25. Données tirées de la comptabilité nationale, compte des ménages (S14), poste D42 : Revenus distribués des sociétés

L'effet conjugué de ces deux facteurs permet ainsi d'expliquer la régressivité du taux d'imposition des revenus observée pour les 0,1 % des individus les plus aisés.

GRAPHIQUE 25 – Assiette de l'impôt sur le revenu en 2010.



SOURCES : TAXIPP 0.1

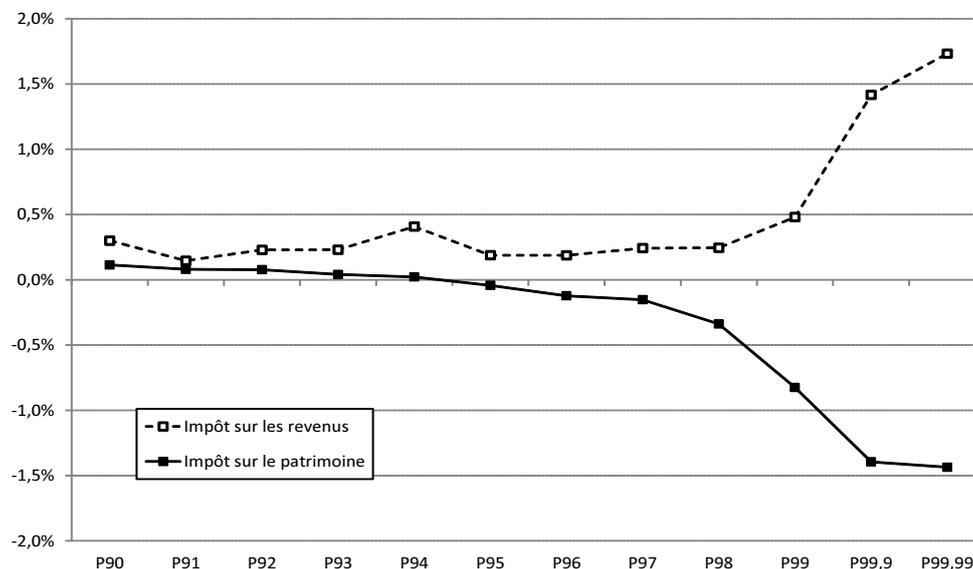
5.3 Évolution de l'imposition des hauts revenus : 2007-2012

5.3.1 Imposition des revenus et imposition des patrimoines

Le quinquennat de Nicolas Sarkozy a été marqué par de nombreuses réformes de la fiscalité. Deux grand types de réformes peuvent être identifiés : celles portant sur la fiscalité des patrimoines et celles portant sur les revenus. Au cours de la période 2007-2012, les droits de successions (DMTG) et l'impôt de solidarité sur la fortune ont été allégés tandis que le bouclier fiscal a été successivement renforcé puis supprimé en 2012. Parallèlement, l'introduction d'un plafonnement des niches fiscales, d'une taxe sur les hauts revenus ainsi qu'une augmentation des taux d'imposition au titre du prélèvement libératoire ont alourdi l'imposition des revenus.

Le graphique 26 permet d'étudier l'effet de ces différentes réformes sur l'imposition des hauts revenus de 2007 à 2012. On peut voir que les réformes portant sur l'imposition des revenus ont touché l'ensemble du décile. Elles ont entraîné une augmentation modérée du taux d'imposition pour les individus situés entre le 90^e et le 99^e centile (+0,25 point de

GRAPHIQUE 26 – Variations des taux d'imposition entre 2007 et 2012.



SOURCES : TAXIPP 0.1

pourcentage). Pour le centile supérieur de la distribution, l'effet semble plus important et croît avec le revenu. Le taux d'imposition a ainsi augmenté de 0,5 point pour P99-99,9, de 1,4 point pour P99,9-99,99 et, enfin, de 1,7 point pour les 0,01 % des individus les plus aisés.

En revanche, les réformes portant sur l'imposition des patrimoines ont été beaucoup plus concentrées sur le haut de la distribution, dans la mesure où la moitié inférieure du décile n'a pas été concernée par ces réformes. Par ailleurs, les baisses de taux d'imposition augmentent fortement à mesure que l'on s'élève dans la distribution. Cette baisse est de 0,3 point pour P98-99, de 0,8 point pour P99-99,9 et de 1,4 point pour les 0,1 % des individus les plus aisés.

Lorsque l'on s'intéresse à l'effet net de l'ensemble de ces réformes (la somme des deux courbes du graphique 26), on constate une augmentation modérée de la pression fiscale pour la moitié inférieure du décile (+0,4 point de pourcentage). Ce groupe n'a pas bénéficié des baisses d'impôts sur le patrimoine mais a été touché par la hausse des impôts sur le revenu. Au contraire, il semblerait que l'augmentation de la pression fiscale sur les revenus ait été exactement compensée par les baisses d'impôts sur le patrimoine pour les 5 % des individus les plus riches. L'effet net des réformes semble donc nul pour la seconde moitié du décile.

Ce constat n'est toutefois valable qu'au niveau d'un centile donné. En effet, à l'intérieur

d'un centile, il existe des profils de patrimoine différents : les individus les plus aisés du dernier centile ont des montants de patrimoine différents. Les très hauts revenus à faible patrimoine voient ainsi leur taux d'imposition augmenter dans la mesure où l'accroissement de la pression fiscale sur leurs revenus est supérieure aux baisses d'impôt sur leur patrimoine, tandis que la pression fiscale des très hauts revenus à fort patrimoine diminue.

En résumé, ces réformes ont fortement diminué la pression fiscale sur les patrimoines déjà constitués et ont limité la constitution des patrimoines à venir. Si on tient également compte de l'importance des flux de successions et donations dans la constitution des gros patrimoines, ces réformes ont limité seulement la constitution des patrimoines issus de l'épargne des individus et abaissé au contraire la taxation des patrimoines hérités.

La décomposition des variations de taux d'imposition des patrimoines et des revenus permet de dresser un portrait plus précis de l'évolution du paysage fiscal observée entre 2007 et 2012.

5.3.2 Décomposition de l'imposition des revenus

Trois réformes de l'imposition des revenus...

Entre 2007 et 2012, trois réformes permettent d'expliquer l'augmentation des taux d'imposition portant sur les hauts revenus : la réforme portant sur l'IRPP (plafonnement des niches fiscales et alourdissement de la fiscalité des plus-values), l'instauration d'une contribution exceptionnelle sur les hauts revenus et l'augmentation des taux d'imposition au titre du prélèvement forfaitaire libératoire.

Le plafonnement des niches fiscales a été mis en place en 2010 puis renforcé au cours du temps. En 2012, les niches fiscales sont ainsi plafonnées à 18 000 euros plus 6 % du revenu imposable. L'imposition des revenus financiers s'est accrue depuis 2007. Le taux d'imposition des plus-values a augmenté de trois points, passant de 16 % à 19 % en 2012 tandis que le seuil d'imposition des plus-values a été supprimé²⁶.

La taxe sur les hauts revenus, instaurée en 2012, est assise sur le revenu fiscal de référence. Un taux marginal de 3 % est appliqué à la fraction du revenu fiscal comprise entre 250 000 euros et 500 000 euros, puis un taux de 4 % à la fraction du revenu fiscal supérieure à 500 000 euros (les seuils d'imposition sont doublés pour les couples mariés ou pacsés). Cette taxe diffère donc d'une augmentation des taux marginaux de l'impôt sur le

26. Avant 2011, les plus-values n'étaient imposables que si le montant des cessions excédait 25 000 euros.

revenu dans la mesure où aucun crédit ou réduction d'impôt ne peut en réduire le montant.

TABLEAU 2 – Barème d'imposition de la taxe sur les hauts revenus en 2012.

Seuil d'imposition	Taux
$\leq 250\ 000\ \text{€}$	0 %
[250 000 € ; 500 000 €]	3 %
$\geq 500\ 000\ \text{€}$	4 %

Les taux d'imposition au titre du prélèvement libératoire sont passés de 16 % à 24 % pour les intérêts et de 16 % à 21 % pour les dividendes.

... qui augmentent le taux d'imposition des plus hauts revenus

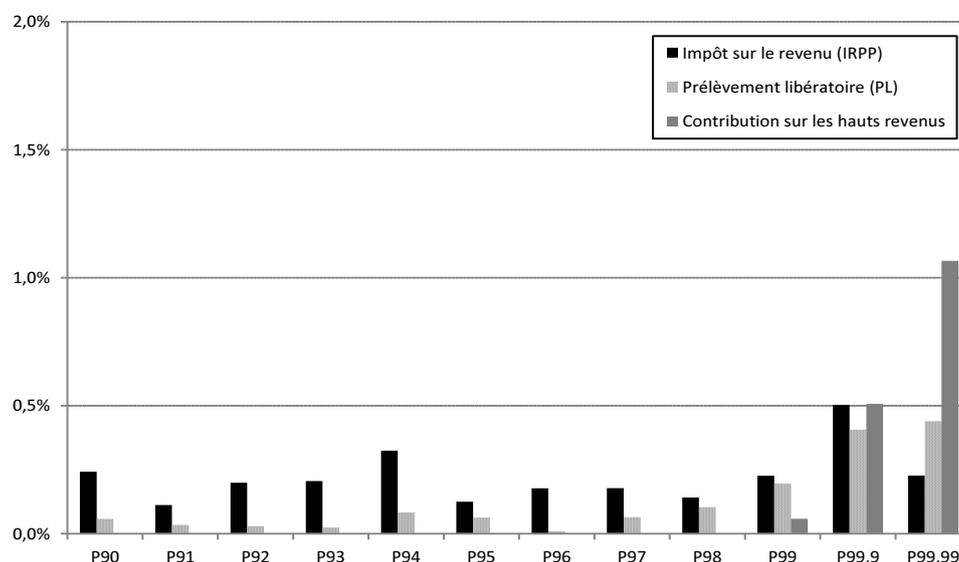
La contribution exceptionnelle sur les hauts revenus a visé exclusivement les 0,1 % des individus les plus aisés car ce sont eux qui disposent de revenus fiscaux supérieurs à 250 000 euros. Cette contribution augmente le taux d'imposition de P99,9-99,99 de 0,5 point et de 1,1 point pour les 0,01 % des individus les plus riches.

En revanche, le plafonnement des niches et l'augmentation des taux d'imposition des revenus financiers ont touché l'ensemble du décile. Ces hausses d'impôts n'ont toutefois eu qu'un effet très limité sur les taux d'imposition des 99 % des individus les moins aisés du décile (+0,25 point de pourcentage).

Les revenus issus des plus-values et des revenus financiers imposés au prélèvement libératoire ne représentent en effet qu'une faible part des revenus de cette population.

Par ailleurs, bien que les niches fiscales constituent un élément important de la réduction du taux d'imposition de cette population, leur montant semble trop faible en valeur absolue pour être réellement concerné par le plafonnement. L'effet de ces mesures est en effet plus fortement concentré sur les 0,1 % des individus les plus aisés avec une augmentation du taux d'imposition de 0,9 point pour P99,9-99,99 et 0,7 point pour les 0,01 % des individus les plus riches.

GRAPHIQUE 27 – Contribution des différentes réformes à l'évolution des taux d'imposition effectifs sur les revenus entre 2007 et 2012.



SOURCES : TAXIPP 0.1

LECTURE : La contribution sur les hauts revenus a augmenté de 1,1 point le taux d'imposition des 0,01 % des individus les plus aisés.

5.3.3 Décomposition de l'imposition des patrimoines

Trois réformes de l'imposition des patrimoines...

Trois grands types de réformes ont modifié l'imposition des patrimoines au cours de la période 2007-2012 : les réformes de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), des droits de successions (DMTG) et du bouclier fiscal.

La réforme de l'ISF de 2012 a radicalement changé le mode d'imposition et les recettes de cet impôt. Avant la réforme, l'ISF était un impôt progressif comportant six tranches d'imposition et taxant la fraction des patrimoines nets taxables supérieur à 790 000 euros ²⁷. En 2012, les patrimoines nets taxables supérieurs à 1,3 million d'euros sont taxés dès le premier euro à un barème ne comportant plus que deux taux. Une décote est par ailleurs appliquée sur le montant d'impôt dû pour les patrimoines taxables situés à proximité des deux seuils (1,3 million d'euros et 3 millions d'euros).

27. L'assiette de l'ISF ne correspond pas au patrimoine économique des individus. Les biens professionnels, les œuvres d'art et les bois et forêts sont en effet exonérés d'ISF. Par ailleurs, un abattement de 30 % est appliqué sur la résidence principale des contribuables.

TABLEAU 3 – Barème d'imposition de l'ISF pour 2010.

Tranches	Taux
$\leq 790\ 000\ \text{€}$	0 %
[790 000 € ; 1 290 000 €]	0,55 %
[1 290 000 € ; 2 530 000 €]	0,75 %
[2 530 000 € ; 3 980 000 €]	1,00 %
[3 980 000 € ; 7 600 000 €]	1,30 %
[7 600 000 € ; 16 540 000 €]	1,65 %
$\geq 16\ 540\ 000\ \text{€}$	1,80 %

TABLEAU 4 – Barème d'imposition de l'ISF pour 2012.

<i>(imposition dès le premier euro)</i>		
Tranches	Taux	Décote (en €)
$\leq 1\ 300\ 000\ \text{€}$	0 %	—
[1 300 000 € ; 1 400 000 €]	0,25 %	$24500 - (7 \times 0,25 \% \times P)$
[1 400 000 € ; 3 000 000 €]	0,25 %	—
[3 000 000 € ; 3 200 000 €]	0,50 %	$120000 - (7,5 \times 0,25 \% \times P)$
$\geq 3\ 200\ 000\ \text{€}$	0,50 %	—

Avec P, la valeur taxable nette du patrimoine

L'imposition des successions et donations a été modifiée à deux reprises depuis 2007. La mise en place de la loi « TEPA »²⁸ en 2007 a d'abord exonéré le conjoint survivant de droits de successions et relevé l'abattement en faveur des héritiers en ligne direct de 50 000 à 150 000 euros. La réforme de 2011 a augmenté le délai de rappel des donations antérieures de 6 à 10 ans et relevé de cinq points le taux des deux dernières tranches d'imposition.

Le bouclier fiscal, dispositif de plafonnement des impôts directs à 60 % des revenus mis en place en 2006, a été renforcé en 2007 à 50 % des revenus, avant d'être supprimé en 2012.

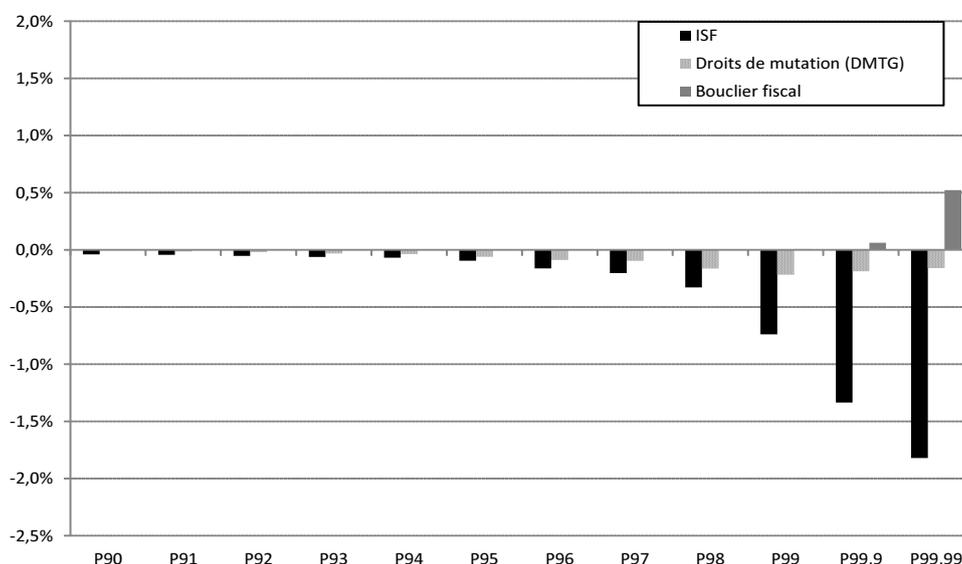
28. loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

... qui diminuent le taux d'imposition des plus hauts revenus

Contrairement aux réformes portant sur l'imposition des revenus, les réformes portant sur l'imposition des patrimoines ont été beaucoup plus concentrées sur les tous derniers centiles de la distribution. La moitié inférieure du dernier décile n'a en effet pas été concernée par ces réformes. En revanche, les baisses de taux augmentent fortement à mesure que l'on s'élève dans la distribution. La baisse est en effet de 0,3 point pour P98-99, de 0,8 point pour P99-99,9 et de 1,4 point pour les 0,1 % des individus les plus aisés.

Les baisses d'impôts sur le patrimoine ont été concentrées sur la moitié supérieure du dernier décile. Pour la première moitié du dernier décile, l'augmentation de la taxe foncière a compensé intégralement les baisses d'impôts au titre de l'ISF et des DMTG. Du 97^e au 99^e centile, les baisses d'impôts sont restées modérées. Pour ces centiles, l'augmentation de la taxe foncière compense en effet la moitié des baisses d'impositions au titre de l'ISF et des DMTG. De P99 à P99,9, les baisses d'impôts observés sont dues presque intégralement à la baisse de l'ISF, qui a eu un impact d'autant plus important que l'on s'élève dans la distribution des revenus. Enfin, pour les 0,01 % des individus les plus aisés, les baisses d'impôts au titre de l'ISF ont été partiellement réduites par la suppression du bouclier fiscal : la fin du bouclier annule environ 30 % des baisses d'impôts induites par la réforme de l'ISF.

GRAPHIQUE 28 – Contribution des différentes réformes à l'évolution des taux d'imposition effectifs sur les patrimoines entre 2007 et 2012.



SOURCES : TAXIPP 0.1

LECTURE : Entre 2007 et 2012, les baisses d'impôt sur l'ISF ont diminué de -1,8 point le taux d'imposition des 0,01 % des individus les plus aisés (P99,99).

Une méthodologie qui sous-estime les baisses d'impôts sur le patrimoine

Cette étude se centre sur les effets des différentes réformes fiscales affectant le taux d'imposition des revenus des contribuables. Bien que l'ISF et les DMTG constituent des impôts taxant le patrimoine, nous avons calculé pour chaque année le taux d'imposition des patrimoines comme le rapport entre ces deux impôts et les *revenus du contribuable*. Toutefois, pour étudier plus précisément l'impact des réformes de l'imposition des patrimoines, il aurait été plus cohérent de rapporter le montant d'impôts payés par chaque contribuable à son *patrimoine*. Comme les patrimoines ont augmenté beaucoup plus vite que les revenus entre 2007 et 2012, la baisse du taux d'imposition des patrimoines par rapport au patrimoine des individus aurait donc été plus importante que la baisse du taux d'imposition des patrimoines par rapport aux revenus des individus.

À taux d'imposition constant des patrimoines de 2007, c'est à dire si aucune réforme n'avait été entreprise depuis 2007 et que les seuils d'imposition avaient été indexés sur la croissance des patrimoines (cours boursier et immobilier), les recettes de l'ISF auraient été de 5,4 milliards d'euros contre 3 milliards prévus par le gouvernement en 2012. Le coût des

réformes de l'ISF peut donc être estimé à 2,4 milliards d'euros.

En tenant le même raisonnement pour les droits des successions et donations, les recettes au titre des DMTG auraient été de 11,3 milliards d'euros contre 8,7 prévues par le gouvernement en 2012. Le coût des réformes portant sur les DMTG peut donc être estimé à 2,6 milliards d'euros. Additionnées, ces deux réformes de la fiscalité du patrimoine représentent donc un coût net pour l'État de 5 milliards d'euros.

Si nous calculons maintenant l'impact des baisses d'impôts au titre de l'ISF et des DMTG à taux d'imposition constant des patrimoines de 2002, nous pouvons estimer le coût de l'ensemble des réformes mises en place depuis 2002 à 10 milliards d'euros par an²⁹.

Dans notre étude, nous avons raisonné à taux d'imposition constant des revenus³⁰. Nous ne prenons donc en compte que 50 % des baisses d'impôts observées au titre de l'ISF et des DMTG depuis 2007 dans la mesure où les patrimoines ont augmenté plus rapidement que le revenu national.

5.4 Évolution de l'imposition des hauts revenus : 1997-2002

5.4.1 2002-2007

Sous le quinquennat de Jacques Chirac, la fiscalité des revenus et du patrimoine a connu d'importantes mutations. L'introduction du bouclier fiscal en 2006³¹ et les réformes des droits de succession et donation ont abaissé l'imposition des patrimoines. Parallèlement, l'imposition au titre de l'impôt sur le revenu a fortement diminué.

Le graphique illustre les variations d'imposition des revenus et du patrimoine intervenues entre 2002 et 2007. On observe pendant cette période une baisse de l'imposition des patrimoines concentrée sur le dernier millime de la distribution et une très faible hausse pour P98-99,9. L'imposition du patrimoine a ainsi baissé de 0,5 point de pourcentage pour P99,9-99,99 et de 1,6 point pour les 0,01 % des individus aux plus hauts revenus contre une hausse 0,2-0,3 point pour P98-99,9.

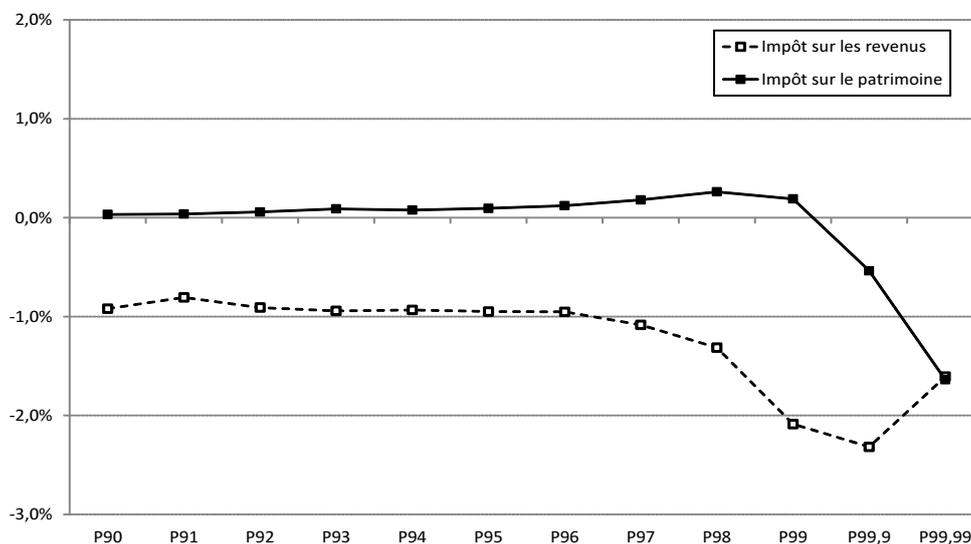
Parallèlement, les baisses d'impôt sur le revenu semblent avoir profité à l'ensemble du décile. Elles ont ainsi abaissé la pression fiscale d'un point pour les individus situés entre le 90^e et le le 97^e centile, puis se sont intensifiés pour atteindre 2,4 points pour P99,9-99,99 et enfin revenir à 1,6 point au-delà de P99,99.

29. 6,9 milliards d'euros au titre des successions et donations et 3,2 milliards au titre de l'ISF

30. Cela revient à calculer un contrefactuel dans lequel les seuils d'imposition sont indexés sur la croissance du revenu national plutôt que des patrimoines.

31. Bien qu'introduit en 2006, le bouclier fiscal s'est appliqué pour la première fois sur les revenus de 2005.

GRAPHIQUE 29 – Évolution des taux d'imposition entre 2002 et 2007.



SOURCES : TAXIPP 0.1

LECTURE : Entre 2002 et 2007, pour les 0,01 % des individus les plus aisés (P99,99), les baisses d'impôt sur le patrimoine ont diminué le taux d'imposition de 1,6 point tandis que les baisses d'impôt sur le revenu l'ont diminué de 1,6 point, soit un total de 3,2 points.

La décomposition des variations de taux d'imposition par type d'impôt permet de mieux comprendre le rôle des différentes réformes dans l'abaissement de la pression fiscale.

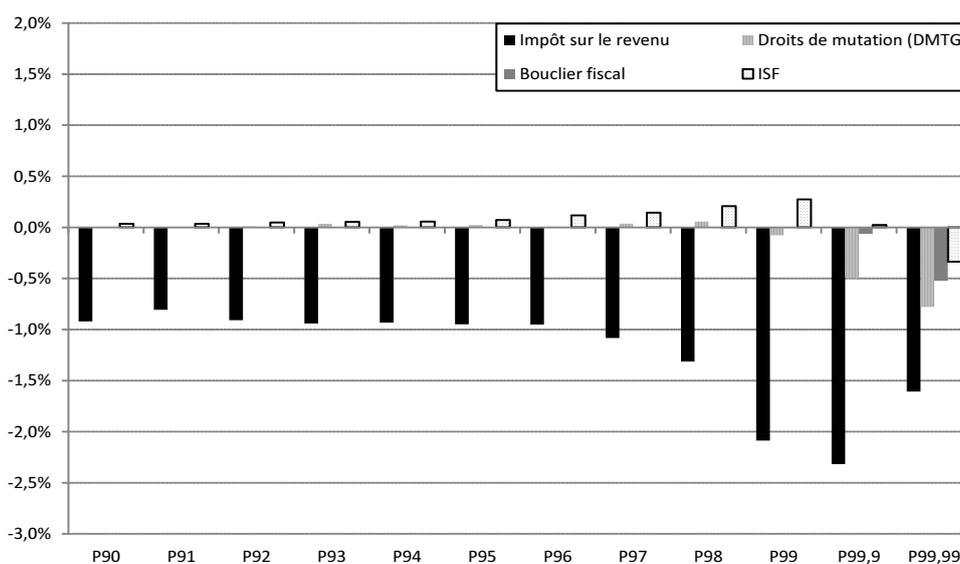
Les baisses d'imposition du patrimoine ont été induites principalement par les baisses des droits de succession et l'application du bouclier fiscal. Le bouclier fiscal, en plafonnant les impôts directs à 60 % des revenus des contribuables, a abaissé la pression fiscale des 0,01 % des plus aisés de 0,5 point. L'abaissement des droits de successions s'est concentré également sur les 0,1 % des individus les plus riches. En effet, les réformes relatives aux DMTG ont abaissé le délai de rappel des donations antérieures de dix ans à six ans en 2006. Or seuls les individus les plus aisés ont recours systématiquement et de manière importante aux donations. Ils sont donc les seuls à avoir réellement profité de cette réforme. Enfin, les évolutions conjoncturelles du patrimoine semblent expliquer les variations de taux d'imposition au titre de l'ISF.

Les fortes baisses de l'impôt sur le revenu s'expliquent principalement par les variations des taux marginaux et la multiplication des niches fiscales. Entre 2002 et 2007, deux grandes réformes ont en effet été menées. De 2002 à 2003, l'ensemble des taux marginaux a été

diminué de 3 %. Puis, entre 2005 et 2006, le barème de l'impôt est passé de sept à cinq tranches. Les deux premiers taux marginaux ont été diminués, les deux suivants légèrement revalorisés et les deux derniers ont été supprimés. Par ailleurs, l'abattement de 20 % sur les salaires a été supprimé puis intégré au barème via une hausse des seuils d'imposition.

Plusieurs effets sont donc à l'œuvre pour expliquer l'abaissement du taux d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu. La multiplication par plus de deux des niches fiscales³² entre 2002 et 2007 et les baisses successives des taux d'imposition marginaux durant la période ont ainsi abaissé d'un point de pourcentage le taux d'imposition global. Avec le remplacement des deux derniers taux d'imposition marginaux, respectivement de 42,6 % et de 48 %, par un taux à 40 %, les baisses d'impôt ont été plus prononcées pour le dernier centile des individus les plus riches.

GRAPHIQUE 30 – Évolution des taux d'imposition entre 2002 et 2007, par type d'impôt.



SOURCES : TAXIPP 0.1

LECTURE : Entre 2002 et 2007, pour les 0,01 % des individus les plus aisés (P99,99), les baisses d'impôt au titre du bouclier fiscal ont diminué le taux d'imposition de 0,5 point.

32. L'ensemble des niches fiscales hors prime pour l'emploi est ainsi passé de 3,9 milliards en 2002 à 9 milliards d'euros en 2007 d'après les données contenues dans les évaluations des voies et moyens, tome 2, annexées au projet de loi de finances.

5.4.2 1997-2002

Sous le gouvernement de Lionel Jospin, plusieurs réformes ont modifié la fiscalité. Entre 1997 et 1998, une partie des cotisations sociales non contributives a été basculée vers la CSG via une augmentation des taux d'imposition tandis que le taux de TVA était réduit d'un point. Les taux d'imposition marginaux du barème de l'impôt sur le revenu ont par ailleurs été abaissés de 2000 à 2002.

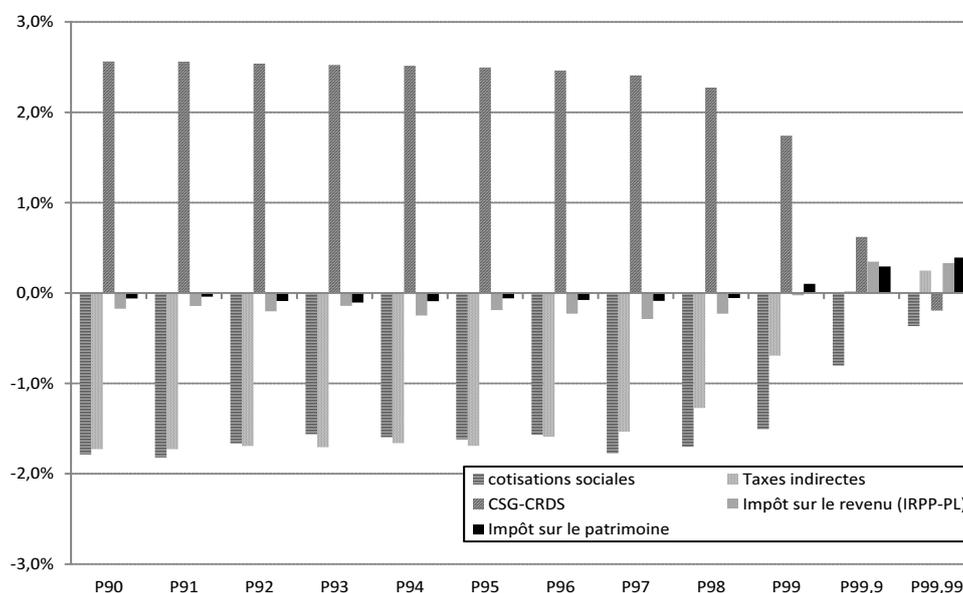
Le graphique 31 permet d'illustrer l'importance des modifications de la fiscalité à l'œuvre entre 1997 et 2002. On observe une diminution importante des cotisations sociales, compensée par une augmentation de la CSG. Cette réforme n'a toutefois pas été neutre d'un point de vue fiscal car les cotisations sociales reposent exclusivement sur les revenus d'activité alors que l'assiette de la CSG est beaucoup plus large, puisqu'elles repose sur les revenus d'activité, de remplacement et de patrimoine. Pour les individus situés entre P90 et P99, cette mesure a ainsi augmenté leur taux d'imposition de 0,8 point. Pour le dernier centile, cette mesure n'a eu pratiquement aucun impact, dans la mesure où l'assiette des revenus imposés à la CSG et la part des revenus d'activité dans le revenu total décroissent fortement. Le dernier centile n'a donc pas été concerné par cette réforme.

Pour les 0,1 % des individus les plus aisés, on observe une augmentation de la pression fiscale au titre de l'impôt sur le revenu et de l'ISF. La forte augmentation des patrimoines enregistrée durant cette période permet d'expliquer la hausse de 0,3 point du taux d'imposition observé au titre de l'ISF pour ce groupe. L'introduction d'un abattement sur la résidence principale de 20 % a compensé l'augmentation des patrimoines les moins importants. Cet abattement n'a toutefois eu qu'un impact modéré sur les patrimoines les plus élevés, dans la mesure où la part de la résidence principale dans le patrimoine total diminue à mesure que les patrimoines croissent.

Parallèlement, malgré la baisse de l'ensemble des taux d'imposition marginaux au titre de l'impôt sur le revenu observée entre 1997 et 2002, les taux d'imposition effectifs sur les revenus semblent avoir légèrement augmenté (+0,4 point). Cette hausse est liée à la conjoncture. La période 1997-2002 correspond en effet à une période de croissance importante. Le barème étant progressif, l'augmentation des revenus imposables au barème des 0,1 % des plus aisés a ainsi plus que compensé la baisse des taux marginaux supérieurs.

En résumé, les hauts revenus constituent une population très hétérogène. Le montant des revenus perçus tout comme leur composition diffèrent très fortement le long de la distribution. La première moitié du décile est composée essentiellement de riches salariés et de non salariés. Au milieu de la distribution, la proportion de non salariés augmente au détriment des salariés. Puis, à partir de P99,9, les salariés et non salariés disparaissent et

GRAPHIQUE 31 – Contribution des différentes réformes à l'évolution des taux d'imposition effectifs entre 1997 et 2002.



SOURCES : TAXIPP 0.1

SOURCES : TAXIPP 0.1

LECTURE : Entre 1997 et 2002, pour les individus situés entre le 90^e et le 91^e centile, les cotisations sociales ont diminué de 1,8 point.

font place aux détenteurs de gros patrimoines.

Le taux d'imposition global des hauts revenus est pratiquement constant le long de la distribution et égal à 38 %. On observe toutefois une régressivité de l'imposition à partir de P99-99,9. Cette régressivité tire son origine de l'imposition au titre de l'impôt sur le revenu. Une partie des revenus des 0,01 % des individus les plus fortunés échappe en effet au barème progressif de l'impôt sur le revenu et est imposée à un taux proportionnel beaucoup plus faible, provoquant une baisse mécanique du taux d'imposition effectif supporté par ce groupe.

Par ailleurs, les niches fiscales et le quotient familial limitent fortement l'imposition des 99 % des individus les moins riches du dernier décile. En l'absence de ces réductions d'impôts, leur taux d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu aurait doublé.

Le quinquennat de Nicolas Sarkozy a été marqué par une augmentation des taux d'imposition sur les revenus et une diminution des taux d'imposition sur les patrimoines pour les 0,1 % des individus les plus aisés. Bien que ces variations se compensent au niveau du

centile, elles ne sont pas neutre d'un point de vue fiscal. Il existe en effet des profils de patrimoine différents à l'intérieur d'un même centile. Les très hauts revenus à faible patrimoine voient ainsi leur taux d'imposition augmenter dans la mesure où l'augmentation de la pression fiscale sur leurs revenus est supérieure aux baisses d'impôt sur leur patrimoine, tandis que la pression fiscale des très hauts revenus à fort patrimoine diminue.

En résumé, ces réformes diminuent fortement la pression fiscale sur les patrimoines déjà constitués et limitent la constitution des patrimoines à venir. Si on tient également compte de l'importance des flux de successions et donations dans la constitution des gros patrimoines, cette réforme limite seulement la constitution des patrimoines issue de l'épargne des individus et abaisse au contraire la taxation des patrimoines hérités.

Par ailleurs, notre méthodologie sous-estime les baisses d'impôts sur le patrimoine. En calculant le taux d'imposition des patrimoines comme le rapport entre les impôts payés et le patrimoine d'un individu (au lieu du rapport entre les impôts payés et le revenu d'un individu), les baisses d'impôts deviennent alors deux fois plus importantes. Les revenus ont en effet évolué beaucoup moins vite que les flux économiques de successions et donations et les patrimoines durant cette période.

Le quinquennat de Jacques Chirac a été marqué par des baisses d'impôts importante au titre de l'impôt sur le revenu. Pour les 0,01 % des individus les plus aisés, ces baisses d'impôts sur les revenus sont allées de pair avec des baisses d'impôts sur le patrimoine induites par la création du bouclier fiscal et des baisses d'impôts sur les droits de mutation à titre gratuit.

Sous le gouvernement de Lionel Jospin, le basculement des cotisations sociales vers la CSG a entraîné une légère augmentation de l'imposition des revenus des 99 % des individus les moins riches du dernier décile. L'augmentation des revenus et des patrimoines observée durant cette période a contribué à augmenter le taux d'imposition global du dernier centile de la distribution.

6 La fiscalité des bas revenus

S'ils sont assujettis aux prélèvements obligatoires, les ménages peuvent également recevoir des transferts. Analyser l'ensemble du système redistributif implique donc d'étudier les prélèvements obligatoires que les individus versent aux administrations publiques mais aussi les transferts qu'ils reçoivent.

Les transferts sont soit monétaires (prestations familiales, allocations logement, minima sociaux), soit en nature (offre d'un service d'éducation, d'un service judiciaire, etc.). Le simulateur TAXIPP ne simule pas les transferts en nature mais simule la majorité des transferts monétaires³³. Étant donné que le présent rapport a pour objet les prélèvements obligatoires, nous ne présentons pas une analyse détaillée de l'évolution des transferts³⁴. Néanmoins, cette partie présente un bref descriptif de l'impact de l'évolution des transferts au cours des quinze dernières années sur la distribution du revenu disponible (c'est à dire le revenu après prélèvements et transferts).

6.1 Les transferts et le système fiscal

Les transferts peuvent être définis comme l'ensemble des prestations que les individus reçoivent des autorités publiques. Ce concept est à la fois flou et difficilement mesurable. Il est flou car il peut comprendre l'ensemble des réductions et crédits d'impôt. Cependant, ces dispositifs sont souvent compris dans l'analyse des prélèvements obligatoires. Il est difficilement mesurable pour différentes raisons. Premièrement, une partie des transferts en nature n'est pas individualisable (c'est le cas par exemple des services de police et de justice). Deuxièmement, une partie des transferts monétaires est calculée à partir d'informations dont nous ne disposons pas dans notre base de données. C'est le cas par exemple du complément de libre choix de mode de garde (CLCMG) dont la simulation nécessite une connaissance précise des frais de garde d'enfant des ménages. C'est aussi le cas du complément de libre choix d'activité (CLCA) qui dépend de l'historique des individus sur le marché du travail. Troisièmement, les transferts d'un individu donné à un moment précis ne sont pas représentatifs des transferts dont il bénéficie tout au long de sa vie. Pour une partie non négligeable des foyers, les situations donnant droit à des transferts ne se perpétuent pas tout au long de la vie. Par exemple, un foyer dont l'un de ses membres est sans

33. Les transferts non simulés sont ceux dont la simulation nécessiterait des informations non disponibles dans notre base de données. Il s'agit des transferts liés aux situations de handicap, aux frais de garde d'enfant ainsi qu'à la réduction de l'activité professionnelle suite à la naissance d'un enfant.

34. De telles analyses seront réalisées à l'avenir par l'Institut des politiques publiques à partir d'une version enrichie du modèle TAXIPP.

emploi est susceptible de toucher un minimum social. Mais il est probable que le membre en question finisse par retrouver un emploi et que le foyer cesse d'être éligible au transfert qu'il recevait. Ainsi, analyser les transferts à partir d'un unique point dans le temps peut être considéré comme arbitraire. Si nous voulons déterminer les effets des transferts sur le revenu des individus, il faudrait tenir compte des changements de situation individuelle dans le temps (en d'autres termes, tenir compte de leur revenu permanent).

6.2 L'impact de l'évolution des transferts sur la distribution du revenu disponible

Nous cherchons à comparer le revenu disponible (après tous les prélèvements et transferts) avec le revenu avant redistribution en 1997 et en 2012. Cette comparaison figure sur les graphiques 32.A et 32.B. Elle est effectuée pour la moitié inférieure de la distribution du revenu secondaire des foyers sociaux. Comme nous ne disposons pas d'informations suffisantes sur les foyers sociaux des individus en situation de concubinage, nous avons exclu de notre échantillon cette catégorie de foyers. Pour rapporter les montants étudiés au nombre d'individus présents dans chaque foyer social, toutes les variables de transfert, de prélèvement et de revenu sont exprimées par unité de consommation au sens de l'OCDE³⁵.

Les montants de revenu avant prélèvements et transferts peuvent à première vue sembler trop élevés. En réalité, nous avons ajouté deux termes aux revenus des individus avant impôts et prélèvements :

- Le premier terme représente l'effet des taxes indirectes sur les prix à la consommation. Une taxe indirecte entraîne une hausse des prix et réduit le pouvoir d'achat des individus. Étant donné que notre simulateur fonctionne à indice des prix constant, nous sommes obligés d'ajouter artificiellement un montant aux revenus individuels pour obtenir les rémunérations que les individus auraient perçues en l'absence de taxation indirecte.
- Le second terme représente l'incidence des taxes indirectes sur la rémunération du travail et du capital. Les taxes indirectes ont certes un impact sur les prix, mais elles ont également un impact sur les revenus primaires. À la suite de l'instauration d'une taxe indirecte, les producteurs peuvent ne pas répercuter totalement le montant de cette taxe sur les prix à la consommation mais baisser en contrepartie la rémunération du travail et du capital. Le simulateur TAXIPP mesure cet effet. Les revenus primaires et secondaires qu'il calcule sont des estimations des montants de revenus

35. Les pondérations sont de 1 pour le premier adulte du foyer, de 0,5 pour les autres personnes de 14 ans ou plus et de 0,3 pour les personnes de moins de 14 ans.

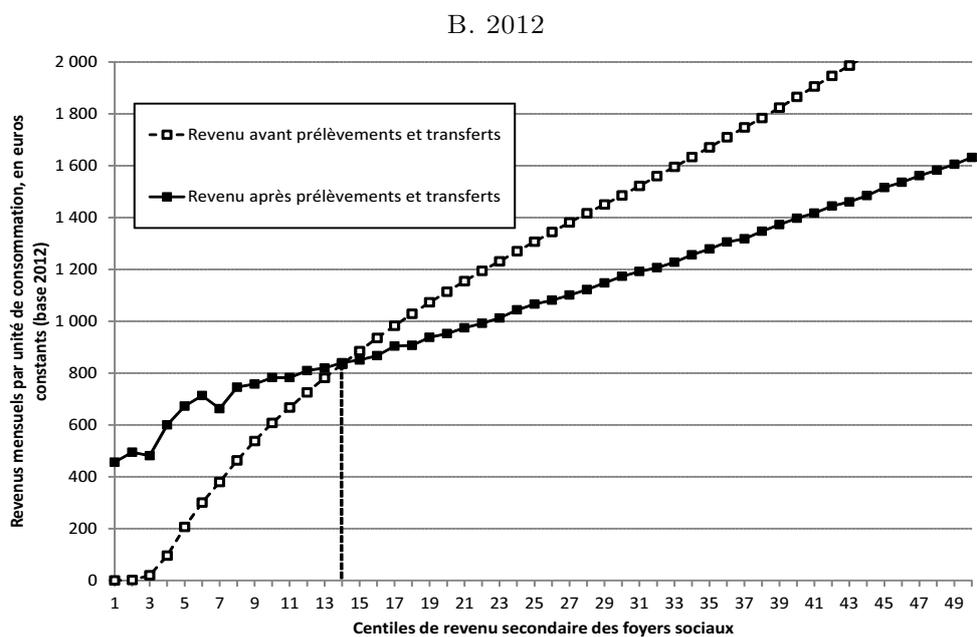
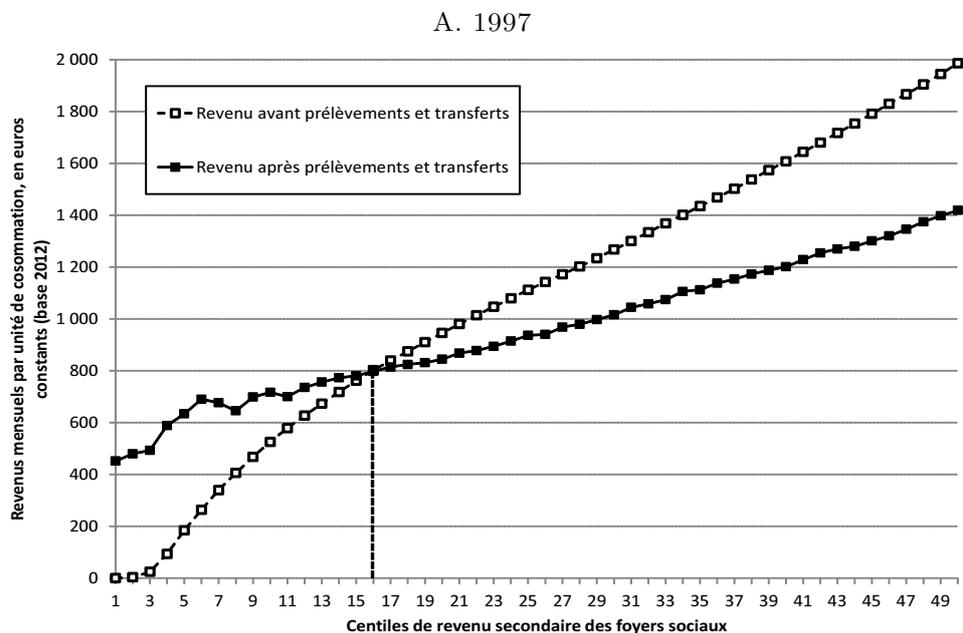
dont disposeraient les individus s'il n'existait aucune taxation. Ces montants correspondent donc aux rémunérations des individus avant la réalisation de l'effet des taxes indirectes sur ces rémunérations.

L'ajout de ces deux termes permet d'obtenir des montants de revenus avant toute intervention fiscale, y compris avant la réalisation de l'effet des taxes indirectes sur les prix à la consommation et sur la rémunération du travail et du capital. En revanche, l'ajout de ces deux termes a pour conséquence d'accroître les revenus dits avant prélèvements et transferts par rapport aux revenus dont disposent les individus avant que les autorités ne prélèvent les impôts ou ne transfèrent les prestations.

Dans les graphiques 32.A et 32.B, le point d'intersection entre les deux courbes correspond au point de la distribution à partir duquel les foyers deviennent contributeurs nets (c'est-à-dire à partir duquel ils paient plus d'impôts qu'ils ne reçoivent de transferts). Ce point a très peu évolué entre 1997 et 2012. Cette stabilité est observée tout au long des 15 années de cet intervalle de temps. Ce point de « neutralité redistributive » est simplement passé du 16^e au 14^e centile. Bien que les foyers situés juste au-dessus de ce seuil reçoivent des transferts, ils ne sont pas bénéficiaires nets principalement du fait de leurs taux d'imposition élevés au titre des taxes indirectes et des impôts sur le capital (qui, pour le bas de la distribution, sont essentiellement composés de la taxe foncière).

De 1997 à 2012, le système des transferts a connu peu de grandes réformes structurelles, ce qui explique la stabilité du point de neutralité redistributive. On recense néanmoins le développement de dispositifs destinés aux individus exerçant une activité professionnelle. Il s'agit notamment de la création de la PPE en 2001 (pour les revenus de l'année 2000) ainsi que de la réforme du revenu de solidarité active (RSA) en 2009. Ces nouveaux transferts n'ont pas cependant fait évoluer le point de neutralité redistributive. Étant conditionnés à l'exercice d'une activité professionnelle, ils concernent essentiellement des foyers qui se situent initialement au-delà de ce point. Ces dispositifs apportent une aide financière à des foyers qui ont, certes, de faibles revenus mais qui sont initialement des contributeurs nets du système redistributif. Ces foyers sont restés des contributeurs nets après la mise en place de ces transferts (même si leur contribution a diminué).

GRAPHIQUE 32 – Revenus avant et après prélèvements et transferts.



SOURCES : TAXIPP 0.1

CHAMP : Ensemble des foyers sociaux (hors concubins) parmi les cinq déciles les plus bas de la distribution des revenus secondaires.

NOTE : Les revenus avant prélèvements et transferts correspondent aux revenus économiques, incluant aussi l'incidence des taxes indirectes, alors que les revenus après prélèvements et transferts correspondent au revenu disponible, exprimé en euros de 2012.

LECTURE : En 1997, 16 % des foyers sociaux sont bénéficiaires nets des prélèvements et transferts monétaires ; en 2012, ils sont 14 %.

7 La fiscalité indirecte

7.1 La fiscalité indirecte en France depuis 1995

7.1.1 La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La taxe sur la valeur est un impôt indirect proportionnel inventé en 1954 par Maurice Lauré, haut fonctionnaire à la direction générale des impôts. Conçue comme un impôt moderne devant remplacer à terme les divers impôts sur la consommation, elle est créée par la loi du 10 avril 1954³⁶ et progressivement généralisée jusqu'en 1968. Elle est rapidement adoptée par d'autres pays membres de la Communauté Économique Européenne, comme le Danemark dès 1967, puis imposée à l'ensemble des États-membres à partir du 1^{er} janvier 1974³⁷. Aujourd'hui, tous les pays développés, à l'exception des États-Unis, qui appliquent un système de *sales taxes*³⁸ (taxes sur la vente), disposent d'une taxe sur la valeur ajoutée.

Contrairement aux *sales taxes*, la TVA n'est pas calculée sur le montant des ventes mais sur la valeur ajoutée à chaque stade de la dépense. Les opérateurs assujettis à la TVA la perçoivent en majorant leurs prix de vente hors taxe du taux de TVA applicable aux biens vendus. Le montant de TVA versé à l'administration fiscale par chaque opérateur assujetti correspond à la différence entre le montant de TVA qu'il a perçu sur ses ventes, c'est-à-dire payé par les consommateurs (ménages et entreprises), et le montant de TVA qu'il a payé sur ses consommations intermédiaires. On parle donc d'impôt indirect dans la mesure où la TVA est payée par les consommateurs finaux mais collectée par les entreprises redevables qui la reversent à l'administration fiscale.

Un certain nombre de secteurs ne sont pas assujettis à la TVA : les agents économiques concernés paient la TVA sur leurs *inputs* mais ne perçoivent pas de TVA. Ils n'acquittent donc pas la TVA auprès de l'administration fiscale mais sont soumis en contrepartie à la taxe sur les salaires, calculée sur les rémunérations versées au cours de l'année par application d'un barème progressif. Les principaux contributeurs à la taxe sur les salaires sont : les établissements bancaires et financiers, les compagnies d'assurance, les établissements

36. Edgar Faure est alors Ministre des Finances et des Affaires économiques au sein du gouvernement de Joseph Laniel.

37. Le Conseil des ministres de la CEE adopte la directive 67/227/CEE établissant les fondements et principes du système communautaire des taxes sur le chiffre d'affaire le 11 avril 1967. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1970, elle n'est cependant applicable à tous les États-membres qu'à partir de 1974.

38. Cette taxe indirecte sur la consommation est calculée en multipliant le prix de vente par un taux fixé par chaque État, compris entre 0 % et 12 %. La moyenne nationale est d'environ 6 % et les produits alimentaires sont rarement soumis à cette taxe. Seul le consommateur final la paie.

de santé (hôpitaux, cliniques, maisons de retraites, laboratoires), certaines professions libérales (médicales et paramédicales), le secteur de l'enseignement privé, les organismes de retraite et de prévoyance ainsi que les organismes de Sécurité sociale.

Au 31 décembre 2011, il existait en France trois taux de TVA :

- le **taux normal**, fixé à 19,6 % s'applique à toutes les opérations de ventes de biens ou de services à l'exception de celles soumises à un autre taux ;
- le **taux réduit**, fixé à 5,5 %, s'applique à la plupart des produits alimentaires, à la restauration, aux services d'aide à la personne, aux abonnements de gaz et d'électricité, aux travaux immobiliers, aux biens culturels, aux médicaments non remboursables par la Sécurité Sociale ainsi qu'aux transports publics de voyageurs ;
- le **taux super-réduit**, fixé à 2,1 %, s'applique à un ensemble de biens assez limité : les médicaments remboursés par la Sécurité Sociale, les publications de presse, la redevance audiovisuelle et les représentations théâtrales ou de cirque.

Les changements intervenus depuis 1995 ont consisté à changer le taux associé à une catégorie de TVA ou à modifier le type de TVA applicable à certaines catégories de produits. Les principaux changements intervenus depuis 1995 sont les suivants :

- hausse de deux points du taux normal en août 1995 (de 18,6 % à 20,6 %) ;
- application du taux réduit aux services d'aide à la personne en mars 1999 ;
- application du taux réduit aux travaux portant sur les locaux d'habitation en septembre 1999 ;
- baisse d'un point du taux normal en avril 2000 (de 20,6 % à 19,6 %) ;
- application du taux réduit à la restauration sur place depuis juillet 2009.

Par ailleurs, la réforme en application depuis le 1^{er} janvier 2012 relève le taux réduit de 5,5 % à 7 %. Un certain nombre de biens et services échappe à cette hausse : cantines scolaires et universitaires, alimentation (à l'exception des sandwiches, salades et autres produits à consommer immédiatement, taxés à 7 %), abonnement au gaz et à l'électricité, équipements et services pour handicapés. Aux taux super-réduit (2,1 %) et normal (19,6 %) s'ajoutent donc un taux réduit à 5,5 % et un taux intermédiaire à 7 %. Enfin, la mise en place d'une « TVA sociale » au 1^{er} octobre 2012 pourrait conduire le gouvernement à augmenter le taux normal de TVA de 1,6 point (de 19,6 % à 21,2 %) pour compenser une baisse des cotisations familiales patronales sur les bas salaires. Le tableau 5 résume les changements intervenus au cours des quinze dernières années en matière de taxation sur la valeur ajoutée.

TABLEAU 5 – **Évolution des taux de TVA en France depuis 1995.**

Type de taux	1995	2000	2005	2010	2012	2012*
Super réduit	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Réduit	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Réduit supérieur	-	-	-	-	7	7
Normal	20,6	19,6	19,6	19,6	19,6	21,2

* Applicable au 1^{er} octobre 2012

7.1.2 Les autres taxes indirectes

Certains biens sont soumis à d'autres taxes indirectes, en plus de la TVA :

- La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, anciennement nommée taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour les carburants ;
- Un droit de consommation pour les tabacs ;
- Un droit de circulation, un droit de consommation et une cotisation sur les boissons alcoolisées.

Le tableau 6 indique le montant des recettes généré par les principales taxes indirectes ainsi que leur poids dans la consommation des ménages en 2010.

Les conventions d'assurance sont exonérées de TVA mais sont soumises à une (ou plusieurs) taxe(s) proportionnelle(s) aux primes d'assurance hors taxes versés par les assurés. Le taux dépend du type d'assurance souscrit et est compris entre 7 % et 34,2 %. Enfin, il existe un certain nombre d'autres taxes indirectes qui rapportent chaque année environ 4 milliards d'euros à l'État³⁹.

7.2 Les enjeux redistributifs de la fiscalité indirecte

7.2.1 Comment mesurer la régressivité de la fiscalité indirecte ?

Il est généralement admis que la fiscalité indirecte est régressive dans la mesure où la part du revenu allouée à la consommation (et donc taxée au titre de la fiscalité indirecte) a tendance à diminuer à mesure que le revenu augmente. Cependant, l'évaluation de cette régressivité dépend largement de la mesure de la capacité contributive que l'on retient. Le

39. Une liste de l'ensemble des impôts indirects est disponible dans le *Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution*, annexé au projet de loi de finances pour 2012.

TABLEAU 6 – La fiscalité indirecte spécifique à certains biens en 2010.

Type de taxe	Part de la consommation soumise à cette taxe	Part dans le prix TTC	Montant annuel moyen par ménage, en euros	Produit de la taxe en 2010, en milliards d'euros
TVA	87,7 %	11,9 %	3755	127,29
Taxes sur les tabacs	1,8 %	62,4 %	400	9,75
Taxe sur les carburants	4,0 %	40,3 %	574	14,2
Taxes sur les vins et cidres	1,3 %	1,2 %	6	0,12
Taxes sur les bières	0,2 %	24,4 %	20	0,38
Taxes sur les alcools forts	0,5 %	53,0 %	94	2,70
Taxes sur les assurances	3,5 %	12,9 %	402	4,20

SOURCES : Enquête Budget des Familles 2005 calée sur les masses de consommation agrégée de 2010, projet de loi de finances 2012 et calculs des auteurs.

LECTURE : En 2010, 87,7 % de la consommation hors loyer des ménages est soumise à la taxe sur la valeur ajoutée ; celle-ci représente en moyenne 11,9 % du prix TTC des biens qui y sont soumis. En 2010, les ménages ont payé un montant moyen de TVA de 3 755 euros, et les recettes totales de TVA de l'État ont été de 127,29 milliards d'euros.

plus souvent, on oublie de préciser que l'on observe cette régressivité en fonction du revenu disponible net des ménages⁴⁰, alors que celui-ci n'est pas nécessairement la meilleure mesure de cette capacité contributive, car il est soumis à des chocs transitoires. Par exemple, un ménage aisé dont la capacité contributive est élevée peut connaître une baisse importante de son revenu disponible pendant quelques mois en raison d'une période de chômage ; si l'on ramène l'ensemble des taxes indirectes payées par ce ménage à ce revenu disponible tiré vers le bas par un choc transitoire, on en conclut que la fiscalité indirecte pèse lourdement sur ce ménage. En généralisant cet exemple, on peut s'attendre à trouver que les ménages dont le revenu disponible est faible (qu'ils soient réellement modestes ou simplement touchés par un choc négatif de revenu) paient proportionnellement plus de taxes indirectes que ceux dont le revenu disponible est plus élevé, et donc à surestimer le niveau

40. Le revenu disponible net est défini ici comme la somme des revenus d'activité, du patrimoine, des prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), des transferts en provenance d'autres ménages et des loyers imputés pour les ménages propriétaires de leur logement, à laquelle on retranche les impôts directs (impôt sur le revenu et taxe d'habitation). Les données ne nous permettent pas de déduire de la somme des revenus la CSG et la CRDS, que l'on néglige dans la suite de cette étude.

de régressivité de la fiscalité indirecte.

Nous proposons ici une seconde approche (complémentaire de la première) qui consiste à utiliser la consommation des ménages comme mesure de leur capacité contributive. Deux arguments permettent de justifier cette approche. D'une part, les taxes indirectes ne sont pas calculées en fonction du revenu, mais en fonction de la consommation des ménages, dont le montant total peut parfois être très éloigné de leur revenu disponible. On peut donc considérer qu'il est plus judicieux de comparer le total des taxes indirectes payées par un ménage à l'assiette sur laquelle elles ont été calculées. D'autre part, la consommation est souvent beaucoup moins sujette à des chocs transitoires que le revenu disponible, car les ménages adaptent leur comportement d'épargne pour compenser les chocs de revenu et pour stabiliser leur niveau de consommation. Le principal inconvénient de cette approche est qu'elle fait disparaître l'effet du taux d'épargne sur le poids de la fiscalité indirecte. En effet, les ménages les plus modestes allouent à la consommation une part plus élevée de leur revenu que ne le font les ménages aisés ; l'assiette de la fiscalité indirecte est donc proportionnellement plus large pour les ménages modestes que pour les ménages aisés. La juste mesure de la capacité contributive des ménages se situe donc probablement dans un entre-deux dont le revenu permanent⁴¹ fournit une bonne approximation.

Dans la suite de cette étude, nous utilisons deux indicateurs pour étudier la régressivité de la fiscalité indirecte : le taux d'effort et le taux apparent de taxation, exprimés en fonction de déciles de revenu disponible⁴². Pour une taxe et un ménage donnés, le taux d'effort se définit comme le rapport du montant de la taxe acquittée par le ménage et de son revenu disponible net. Pour une taxe et un panier de consommation donnés, le taux apparent de taxation est défini comme le rapport du montant de la taxe et de la valeur totale du panier de consommation.⁴³

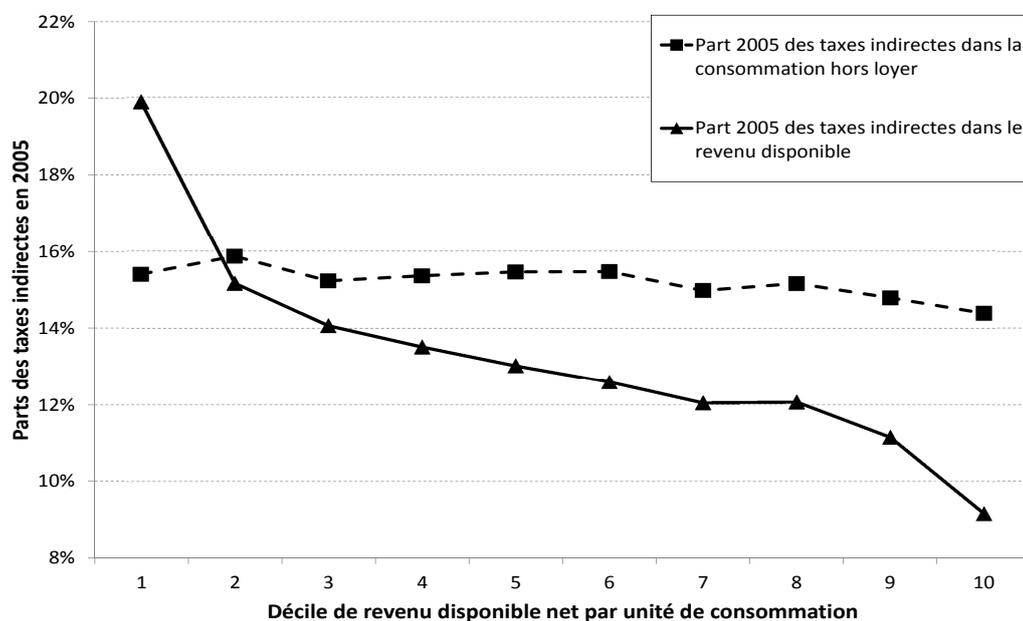
Le graphique 33 illustre l'importance du choix des indicateurs pour étudier la charge que la fiscalité indirecte fait peser sur les ménages : ceux qui appartiennent au premier décile de revenu disponible net ont en 2005 un taux d'effort par consommation inférieur au taux d'effort en revenu disponible, ce qui signifie qu'ils consomment plus qu'ils ne gagnent. Pour les neuf autres déciles, c'est la situation inverse qui prévaut. On peut expliquer cette

41. Théorisé par Milton Friedman en 1957 dans *A Theory of the Consumption Function*, National Bureau of Economic Research, Princeton, N.J.

42. On peut également exprimer ces indicateurs par décile de niveau de consommation, ce que nous ne faisons pas ici par souci de clarté.

43. Voir par exemple Ruiz & Trannoy (2008).

GRAPHIQUE 33 – Part des taxes indirectes dans la consommation et dans le revenu disponible net en 2005, par décile de revenu disponible.



Sources : Enquête BdF 2005 et calculs des auteurs.

situation par le fait qu'une partie des ménages du premier décile ont connu une baisse de leur revenu disponible suite à un choc transitoire, sans pour autant réduire leur consommation. Il convient donc d'interpréter prudemment les taux d'effort des ménages du premier décile : un taux d'effort élevé s'explique vraisemblablement plus par des chocs transitoires de revenu que par une forte pression exercée par la fiscalité indirecte sur les plus modestes.

7.2.2 Le poids de la fiscalité indirecte en 2010

Le tableau 7 présente les montants moyens de taxes indirectes acquittées par les ménages de chaque décile de revenu disponible en 2010. Le premier décile de revenu disponible a acquitté en moyenne 3 212 euros de taxes indirectes en 2010, dont 2 183 euros de TVA. On peut constater que les montants moyens de TVA, de taxes sur les carburants et les assurances augmentent fortement avec le revenu disponible, puisque le dernier décile paie en moyenne entre 2,5 et 4 fois plus de chacune de ces taxes que le premier décile ; cette croissance est plus faible pour les taxes sur les alcools, et les taxes sur les tabacs sont globalement décroissantes avec le revenu. Les taxes sur les tabacs sont très régressives par rapport au revenu disponible.

Le graphique 34 représente pour chacune des taxes indirectes le taux d'effort moyen des ménages par décile de revenu disponible net en 2005. On peut voir que la fiscalité indirecte française est nettement régressive par rapport au revenu disponible : les taxes indirectes payées par les ménages du deuxième décile représentent en moyenne plus de 15 % de leur revenu disponible, alors que ce taux d'effort est inférieur à 10 % pour le dernier décile. Les taxes les plus régressives sont celles sur les tabacs et les alcools. Si l'on ne tient pas compte du premier décile, la TVA semble être légèrement régressive par rapport au revenu disponible net : les ménages du 2^e décile paient environ 10 % de leur revenu en TVA, alors que ce taux d'effort moyen est de 8 % pour les ménages du dernier décile.

Toutefois, on obtient une image assez différente de la fiscalité indirecte si on utilise la consommation comme mesure de la capacité contributive. Le graphique 35 représente pour chaque taxe indirecte le taux de taxation apparent des ménages par décile de revenu disponible. La fiscalité indirecte représente environ 12 % de la consommation hors loyer des ménages, et ce pour tous les déciles de revenu disponible. Si les taxes sur le tabac et les alcools sont toujours régressives, la TVA semble quant à elle être légèrement progressive, puisqu'elle représente 8,5 % de la consommation du premier décile contre presque 10 % pour le dernier décile. En comparant les graphiques 34 et 35, on peut voir que la régressivité de la fiscalité indirecte par rapport au revenu est principalement due aux chocs transitoires qui affectent le revenu disponible, et au fait que le taux d'épargne est croissant avec le revenu (ce qui tend à réduire la l'assiette de la fiscalité indirecte pour les ménages les plus aisés).

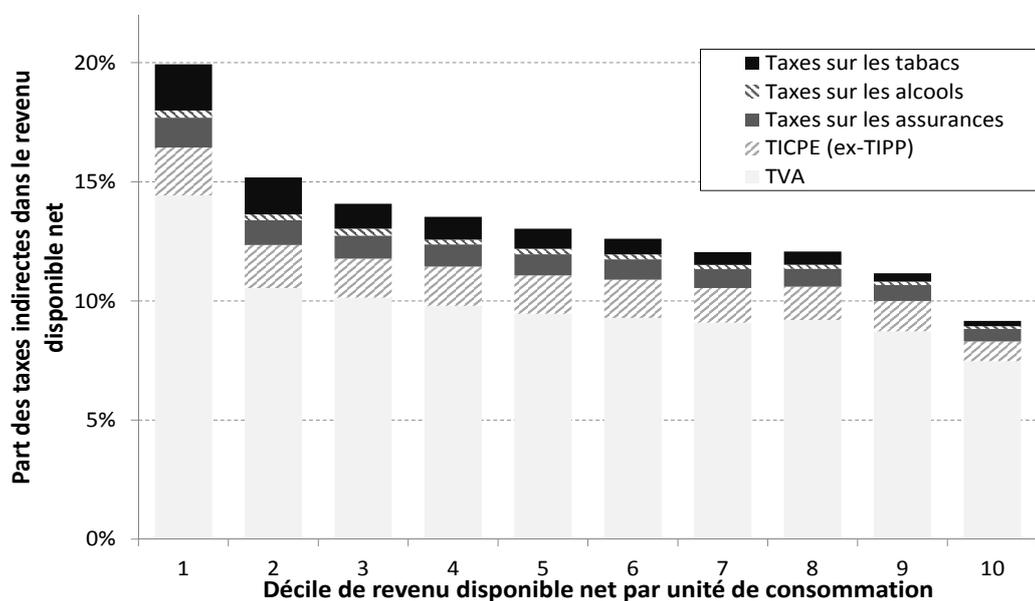
TABLEAU 7 – Montant moyen de taxes indirectes par décile de revenu disponible par unité de consommation en 2010.

Décile	TVA	dont taux réduit	dont taux plein	TIPP	Assurances	Alcools	Tabacs	Total des taxes indirectes
1	2183	378	1805	306	212	72	443	3212
2	2327	403	1925	400	255	86	515	3582
3	2709	466	2243	434	285	125	419	3967
4	3018	517	2501	514	323	98	447	4397
5	3321	553	2768	570	349	130	442	4810
6	3678	599	3079	642	383	127	394	5221
7	3994	697	3298	648	393	130	358	5521
8	4596	744	3852	712	422	139	420	6288
9	4883	834	4049	731	430	129	298	6469
10	6367	1051	5316	734	524	150	293	8068
Moyenne	3755	632	3123	574	361	119	400	5206

SOURCE : Enquête Budget des Familles 2005, calage sur les masses de la consommation agrégée des ménages (INSEE).

LECTURE : en 2010, les ménages du 2^{ème} décile de revenu disponible acquittent en moyenne 2 327 euros de TVA, dont 403 euros de TVA à taux réduit et 1 925 euros de TVA à taux plein.

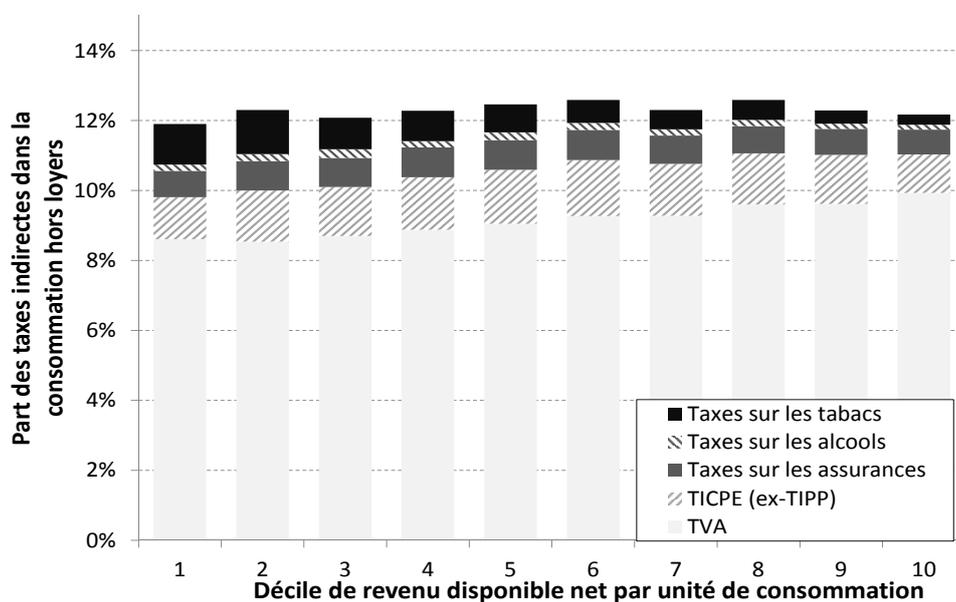
GRAPHIQUE 34 – Taux d’effort moyen des ménages en 2005, par taxe indirecte et par décile de revenu disponible.



SOURCE : Enquête Budget des Familles 2005 et calculs des auteurs.

LECTURE : en 2005, la TVA et l’ensemble des taxes indirectes payés par les ménages du 2^e décile de revenu disponible représentent respectivement 10,5 % et 15 % du revenu disponible de ces ménages.

GRAPHIQUE 35 – Taux de taxation apparent des ménages en 2005, par taxe indirecte et par décile de revenu disponible.



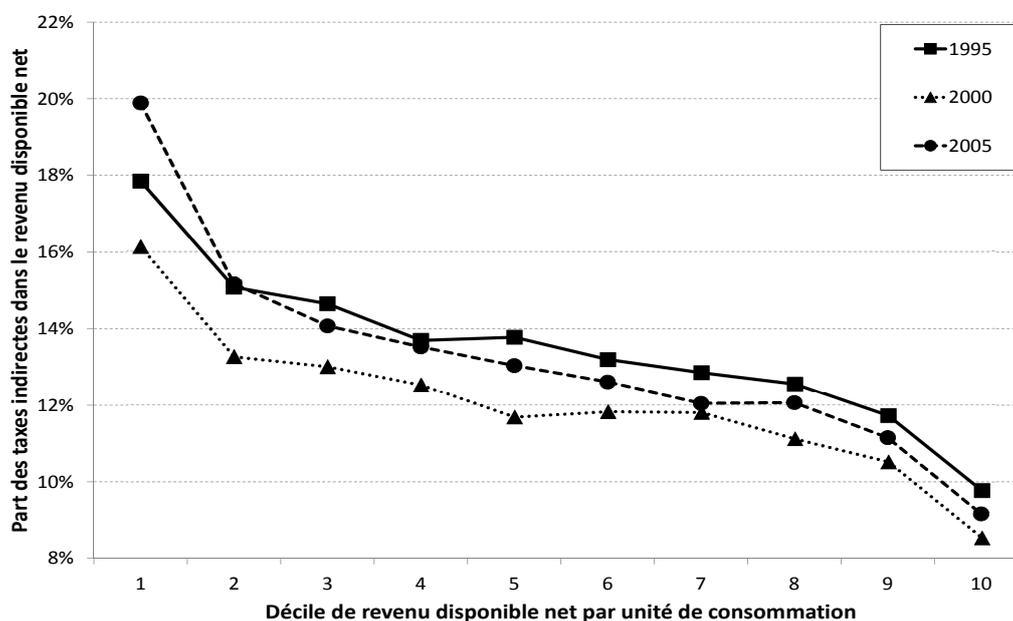
SOURCE : Enquête Budget des Familles 2005 et calculs des auteurs.

LECTURE : en 2005, la TVA et l'ensemble des taxes indirectes payés par les ménages du 2^e décile de revenu disponible représentent respectivement 8,5 % et 12,3 % de la consommation hors loyer de ces ménages.

7.2.3 Les évolutions du poids de la fiscalité indirecte de 1995 à 2005

Nous nous intéressons maintenant à l'évolution du poids de la fiscalité indirecte au cours de la décennie 1995-2005⁴⁴. Le graphique 36 représente la part des taxes indirectes dans le revenu disponible net des ménages, par décile de revenu disponible net, en 1995, 2000 et 2005.

GRAPHIQUE 36 – Part des taxes indirectes dans le revenu disponible net par décile de revenu disponible net par unité de consommation.



SOURCE : Enquêtes Budget des Familles 1995, 2000, 2005 et calculs des auteurs.

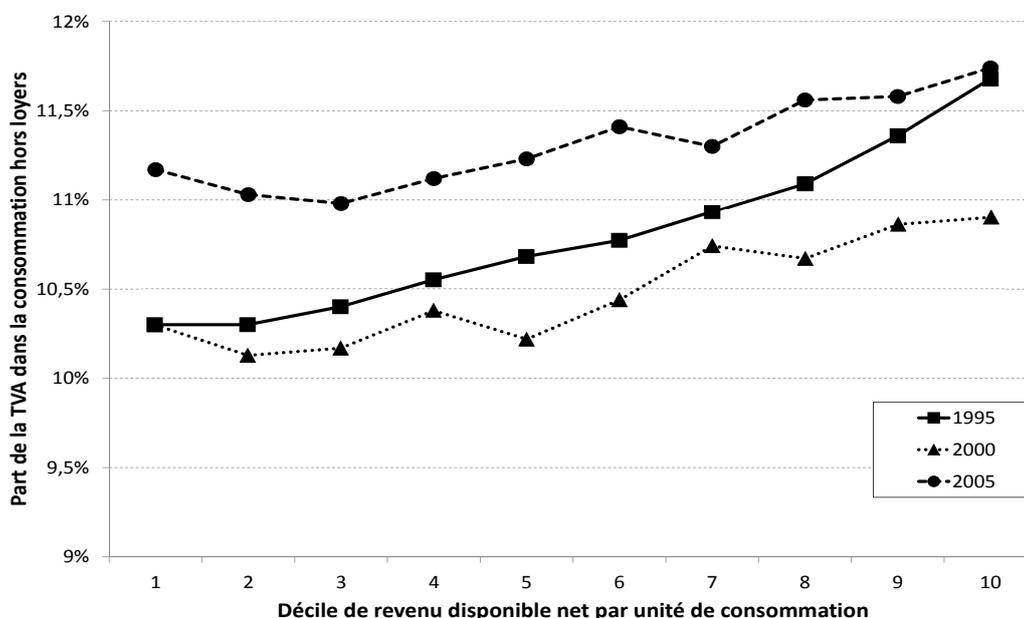
Deux faits saillants se dégagent de ce graphique : premièrement, les trois courbes ont le même profil décroissant, ce qui montre une nouvelle fois que la fiscalité indirecte est régressive par rapport au revenu. On parvient à la même conclusion de régressivité lorsqu'on s'intéresse uniquement à la part de TVA dans le revenu disponible net des ménages⁴⁵. Deuxièmement, on peut constater que les taux d'effort des ménages ont varié de façon notable au cours de la décennie 1995-2005 : le taux d'effort a globalement baissé entre 1995 et 2000, puis a augmenté entre 2000 et 2005. La baisse du taux d'effort entre 1995 et 2000

44. L'absence de données plus récentes sur la consommation et le revenu disponible des ménages ne nous permet malheureusement pas de prolonger l'analyse jusqu'en 2010. Cela sera possible lorsque l'enquête Budget des Familles 2010 sera disponible.

45. Le graphique indiquant la part de la TVA dans le revenu disponible par décile a exactement le même profil que le graphique 36.

s'explique notamment par une réduction de la part des produits soumis au taux normal de la TVA dans la consommation des ménages et par une augmentation de la part des produits soumis au taux réduit ou non soumis à la TVA, comme le montre le tableau 8. On peut supposer⁴⁶ que ces modifications de la structure de consommation sont intervenues à la suite de la hausse de deux points du taux normal survenue en août 1995. De plus, la baisse du taux normal en avril 2000 a mécaniquement entraîné une baisse du taux d'effort. La hausse du taux d'effort entre 2000 et 2005 s'explique quant à elle par la croissance de la part des produits soumis à la TVA (et en particulier de la part des produits soumis au taux normal).

GRAPHIQUE 37 – Part de la TVA dans la consommation hors loyer par décile de revenu disponible net par unité de consommation.



SOURCES : Enquêtes Budget des Familles 1995, 2000, 2005 et calculs des auteurs.

Le graphique 37 représente la part de la TVA dans la consommation hors loyer des ménages, par décile de revenu disponible net. On voit que la part de TVA dans la consommation est croissante avec le revenu disponible en raison des différences structurelles de consommation entre ménages et des taux différenciés. En effet, les ménages les plus modestes consacrent une part importante de leur consommation à des biens de première

46. On ne peut exclure qu'une part de la baisse du taux d'effort soit artificielle et attribuable à un problème de comparabilité entre les deux enquêtes. L'ampleur de l'évolution du taux d'effort est donc à considérer avec précaution.

TABLEAU 8 – **Parts de la consommation hors loyer des ménages soumis à la TVA.**

Année	Taux normal	Taux réduit	Taux super-réduit	Tous taux confondus
1995	59,5%	25,4%	1,8%	86,7%
2000	54,1%	29,0%	1,3%	84,4%
2005	55,5%	31,7%	1,1%	88,3%
2010	53,2%	33,4%	1,1%	87,7%

SOURCE : Enquêtes Budget des Familles 1995, 2000 et 2005, et calculs des auteurs.

LECTURE : en 2010, 53,2 % de la consommation hors loyer des ménages est soumis à la TVA à taux normal, 33,4 % est soumis à la TVA à taux réduit et 1,1 % est soumis à la TVA à taux super-réduit. Dans l'ensemble, 87,7 % de la consommation hors loyer des ménages est donc soumis à la TVA.

nécessité, taxés à 5,5 %, tandis que les ménages les plus riches consomment davantage (en proportion) de loisirs et autres biens taxés au taux plein, d'où un taux d'effort plus élevé. Les taux réduits de TVA semblent donc avoir un léger effet redistributif. Si l'on compare ce graphique avec le graphique 36, on peut voir que la variation des taux d'effort entre 1995 et 2005 pour l'ensemble de la fiscalité indirecte s'explique essentiellement par les variations des taux de TVA et de la part des différents taux de TVA dans la consommation des ménages.

7.3 La baisse de la TVA dans la restauration

En 2002, le président de la République avait promis d'appliquer le taux réduit à 5,5 % au secteur de la restauration sur place, qui était à l'époque soumis au taux plein à 19,6 %. Cependant, la mise en place de cette mesure a été différée pendant plusieurs années, et ce n'est que le 1^{er} juillet 2009, à la suite d'une longue campagne de lobbying des représentants de ce secteur, que cette baisse de TVA est réellement intervenue. Ce long délai s'explique en partie par le fait que des directives européennes restreignaient la liberté d'action des gouvernements nationaux en matière TVA ⁴⁷. En particulier, les catégories de biens et services susceptibles de se voir appliquer un taux réduit de TVA étaient définies de manière limitative par le droit communautaire, et la restauration n'en faisait pas partie. Après plusieurs années de blocage, le Conseil Européen a décidé en mars 2010 d'autoriser les États à appliquer un taux réduit de TVA aux secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre jusqu'à la fin de

47. Directives 2009/47/CE du 5 mai 2009.

l'année 2010 et sans limitation de durée pour les services de restaurant et de restauration ⁴⁸.

Peu après cette décision, des négociations ont abouti à la signature d'un « contrat d'avenir » (sans valeur juridique) entre l'État et les représentants du secteur de la restauration. Ces derniers ont pris les engagements suivants :

- répercuter l'intégralité de la baisse de la TVA sur les prix TTC (soit une baisse de prix de 11.8 %) sur au moins sept des dix produits suivants : une entrée, un plat chaud, un dessert, un menu entrée-plat, un menu plat-dessert, un menu enfant, un jus de fruits ou soda, une eau minérale, le café, thé ou infusion. En outre, cet engagement devait porter sur au moins un tiers du chiffre d'affaires restauration de l'établissement.
- ouvrir des négociations sur les salaires avec les organisations syndicales et favoriser la formation professionnelle des salariés du secteur ;
- créer 40 000 emplois (dont 20 000 en alternance) dans un délai de deux ans et lutter contre le travail illégal ;
- moderniser les établissements (agrandissement, mise aux normes de sécurité, amélioration des performances énergétiques) grâce au surcroît de profits causé par la mesure.

Il est important de noter que « la réduction du taux de TVA dans la restauration s'est accompagnée de la suppression de certaines aides dont bénéficiait le secteur de la restauration, aides qui représentaient un coût pour l'État de 617 millions d'euros » ⁴⁹. Le gain net du secteur est donc moins important qu'il n'y paraît. Dans les deux sous-sections qui suivent, nous estimons deux effets directs de la baisse de la TVA dans la restauration sur les consommateurs.

7.3.1 Dans quelle mesure la baisse de la TVA a-t-elle été répercutée sur les prix ?

La théorie économique prédit que si le secteur de la restauration était parfaitement concurrentiel, alors la baisse de 14,1 points du taux de TVA devrait être entièrement répercutée sur les prix TTC, entraînant une baisse de 11,8 % des prix TTC des biens concernés par la mesure. Cependant, il est improbable qu'une telle baisse des prix soit observée dans l'ensemble du secteur de la restauration pour trois raisons. Tout d'abord, ce secteur est imparfaitement concurrentiel : les entreprises possèdent un pouvoir de marché qui leur permet de conserver une partie de la baisse de la TVA via une augmentation des

48. Directive 2009/47/CE du 5 mai 2009.

49. Rapport d'information du Sénat 2010-42, consultable sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r10-042/r10-0421.pdf>.

prix hors taxes. Ensuite, la suppression d'aides diverses qui accompagne la baisse de la TVA tend à limiter la baisse des prix. Enfin, la baisse de la TVA porte uniquement sur la restauration sur place, et pas sur les autres pans du secteur : la restauration à emporter (taxée à 5,5 % avant la réforme), les ventes de boissons alcoolisées (continûment taxées à 19,6 %) et les microentreprises (non soumises à TVA) n'ont pas été touchées par la réforme.

Afin d'avoir un point de comparaison, il est possible de calculer de façon rudimentaire une limite supérieure à la baisse des prix dans le secteur de la restauration, à partir de données fournies par un rapport d'information du Sénat et rassemblées dans le tableau 9. Si, à l'échelle du secteur de la restauration, les restaurateurs répercutent l'intégralité de la baisse de la TVA sur les prix TTC, alors la baisse des prix TTC est égale au rapport de la variation du montant de TVA collectée dans la restauration (nette des suppressions d'aides) et de la dépense TTC de restauration des ménages et des entreprises⁵⁰, soit $\frac{3,75}{51,8} = 7,2 \%$ ⁵¹. Selon cette méthode de calcul approximative, la baisse des prix TTC dans le secteur de la restauration atteindrait 7,2 % si l'intégralité de la baisse de la TVA était répercutée sur les prix. Cette estimation est similaire aux autres estimations disponibles : l'Insee a ainsi calculé (selon une autre méthode) que l'indice des prix à la consommation du secteur de la restauration baisserait de 6,7 % si la baisse de TVA était intégralement répercutée⁵². Le rapport d'information du Sénat sur lequel nous nous appuyons retient quant à lui une baisse maximale de 7,4 %.

L'analyse des indices de prix à la consommation publiés mensuellement par l'Insee permet d'avoir une première mesure de l'effet de la baisse de TVA sur les prix TTC.

50. La dépense TTC de restauration des ménages et des entreprises est égale au chiffre d'affaires hors taxes augmenté de la TVA.

51. La perte nette de TVA pour le budget de l'État se calcule à partir du chiffre d'affaires de la restauration sur place réalisé *après des ménages*, soit 21,5 milliards d'euros, car la baisse de la TVA sur les services de restauration vendus aux entreprises est compensée par une baisse des remboursements de TVA à ces mêmes entreprises. La perte de recettes de l'État est donc égale à 3 milliards d'euros. Cependant, ce calcul comptable ne permet pas de tirer le bilan économique de la baisse du taux de la TVA dans le secteur de la restauration, car la baisse du montant de TVA collectée sur leurs activités de restauration sur place porte sur l'ensemble du chiffre d'affaires de ce secteur, soit 30,8 milliards d'euros. L'écart entre la perte nette de l'État et cette variation de la TVA collectée par les restaurateurs est due à la diminution des droits à remboursement de TVA des entreprises (car une partie du prix TTC qui était auparavant de la TVA fait désormais partie du prix hors taxes) ; autrement dit, si la baisse de la TVA n'est pas intégralement répercutée dans les prix TTC, alors les entreprises financent une partie du coût de la baisse de la TVA, via une augmentation des prix hors taxes. *In fine*, ce sont donc les ménages qui financent le coût de la baisse (à travers une hausse du prix des biens notamment)

52. Insee, note de conjoncture (décembre 2009), page 63. La méthode de calcul de l'Insee ne tient apparemment pas compte des suppressions d'aides qui accompagnent la baisse de la TVA.

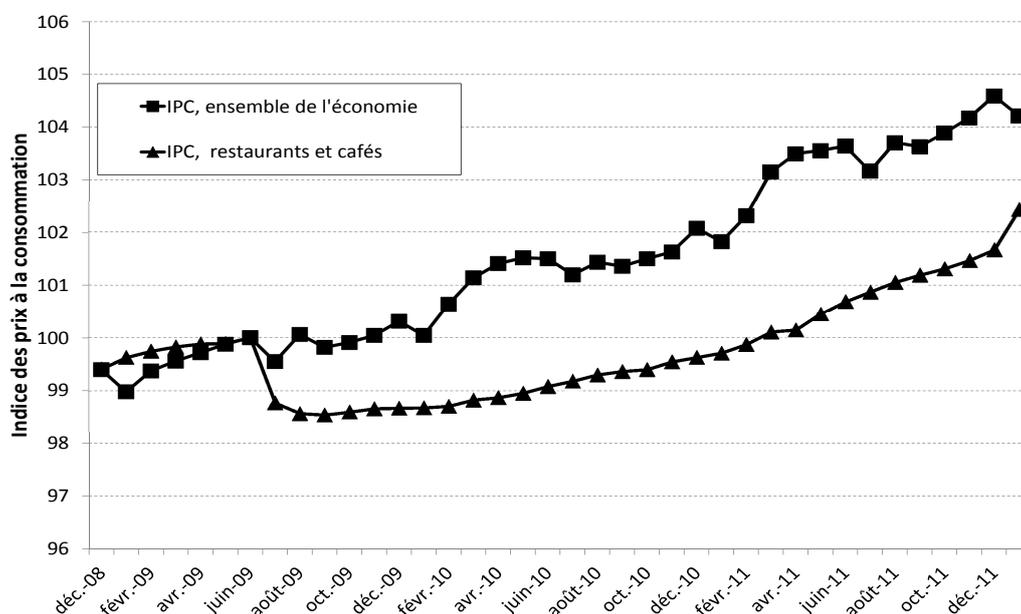
TABLEAU 9 – Chiffrage du coût de la baisse de la TVA dans la restauration.

	Caractéristiques du secteur de la restauration en 2007	Montant, en milliards d'euros
a	Chiffre d'affaires hors taxes déclaré de la restauration	44,4
b	Chiffre d'affaires hors taxes des ventes à emporter	6,7
c	Chiffre d'affaires hors taxes des entreprises en franchise de TVA	1,5
d	Chiffre d'affaires hors taxes sur les boissons alcoolisées	5,4
e	Réductions de base TVA (repas d'affaires,...)	9,3
f	Chiffre d'affaires hors taxes de la restauration sur place $f = a - b - c - d$	30,8
g	Perte nette de recettes pour l'État = $(0,196 - 0,055) * (f - e)$	3
h	Variation du montant de TVA collectée dans la restauration = $(0,196 - 0,055) * f$	4,35
i	Suppression d'aides publiques au secteur de la restauration	0,6
j	Variation nette du montant de taxes collectée dans la restauration = $h - i$	3,75
k	Chiffre d'affaires TTC de la restauration avant la réforme $= 1,196 * f + 1,055 * b + 1,196 * d + c$	51,8

SOURCE : Rapport d'information n° 2010-42 du Sénat et calculs des auteurs.

On observe clairement sur le graphique 38 une baisse immédiate de l'indice des prix à la consommation (IPC) du secteur de la restauration de 1,3 % entre les mois de juin et de juillet 2009, au moment de la baisse du taux de TVA. De plus, dans les deux années qui ont suivi la baisse de la TVA, l'IPC du secteur de la restauration a augmenté d'environ 0.05 % par mois, alors que cette tendance était d'environ 0.2 % avant la mesure. Ce décrochage progressif est particulièrement visible si on le compare à l'IPC de l'ensemble de l'économie, et atteint environ 2-2,5 % en 2010 et 2,5-3 % en 2011. Il semble donc que la baisse de la TVA dans la restauration ait eu deux effets sur les prix : une baisse immédiate, puis un ralentissement durable de l'inflation dans ce secteur. Si l'on rapporte cette baisse des prix TTC aux différentes estimations de la baisse de prix que l'on observerait dans le cas d'une répercussion intégrale, on en déduit qu'une part comprise entre 30 à 45 % de la baisse de la TVA a été effectivement répercutée sur les prix. Entre la moitié et les deux tiers des effets de la baisse de la TVA sont donc à chercher ailleurs que dans la baisse des prix TTC pour

GRAPHIQUE 38 – Indice des prix à la consommation pour l'ensemble de l'économie et dans le secteur de la restauration de décembre 2008 à décembre 2011.



SOURCE : Indice des prix à la consommation (mensuel, ensemble des ménages, métropole et DOM, base 1998). Base 100 en juin 2009.

consommateurs (augmentation des salaires ou des profits dans le secteur de la restauration, embauches supplémentaires, augmentation de l'investissement, etc.).

7.3.2 Quels sont les consommateurs qui ont bénéficié de la baisse de la TVA ?

Nous nous intéressons maintenant aux conséquences redistributives de la baisse de la TVA dans la restauration sur place à travers la baisse des prix TTC⁵³. Comme nous venons de le voir, la baisse de l'indice des prix à la consommation dans le secteur de la restauration a été d'environ 2,5 %. Etant donné que la restauration sur place représente environ 70 % du secteur de la restauration (voir le tableau 9) et si l'on suppose que la baisse de la TVA a affecté uniquement les prix de la restauration sur place, on peut en déduire que la baisse des prix TTC dans la restauration sur place a été d'environ 3,5 %. Nous simulons donc l'impact redistributif de la baisse de la TVA dans la restauration sur place, en supposant que la baisse de prix dans ce secteur a été de 3,5 %, à partir de deux scénarios :

53. La baisse de la TVA a pu toucher les ménages d'autres façons, en particulier via une augmentation des salaires ou des embauches. Les entreprises de restauration ont également pu augmenter leurs profits.

- 1^{er} scénario : la baisse des prix TTC dans la restauration sur place n'a eu aucun effet sur les quantités consommées par les ménages qui sont donc restées constantes (l'élasticité-prix de la demande de restauration sur place est alors nulle). La dépense TTC de restauration sur place des ménages que l'on aurait observée si la réforme n'avait pas eu lieu aurait donc été approximativement égale à $\frac{100}{100-3,5} = 103,62\%$ de la dépense qui a été observée après la réforme ;
- 2^e scénario : la baisse de 3,5 % des prix TTC dans la restauration sur place a entraîné une hausse de 3,5 % des quantités consommées par les ménages (l'élasticité-prix est alors égale à -1). La dépense TTC de restauration sur place des ménages que l'on aurait observée si la réforme n'avait pas eu lieu aurait donc été approximativement la même que celle qui a été observée après la réforme.

Nos simulations reposent en outre sur trois hypothèses : nous supposons d'une part que les effets de revenu sont négligeables⁵⁴, par ailleurs que dans les deux scénarios l'élasticité-prix de la demande de restauration sur place est la même pour tous les ménages, et enfin que les effets de substitution entre restauration sur place et les biens qui lui sont substituables sont négligeables. Nos simulations doivent donc être comprises comme une première estimation des effets distributifs de la baisse de la TVA réalisée à titre exploratoire, et non comme une évaluation complète de ces effets.

Les résultats de nos simulations sont présentés dans le tableau 10⁵⁵. La dépense moyenne consacrée à la restauration sur place croît fortement avec le niveau de consommation : les ménages du premier décile y consacrent en moyenne 123 euros, tandis que ceux du dixième décile dépensent en moyenne chaque année 1 266 euros au restaurant. Par ailleurs, la consommation de restauration sur place représente une part croissante du niveau de consommation jusqu'au 7^e décile, avant de décroître⁵⁶. Comme la réduction du montant de TVA payé par les ménages est proportionnelle à leurs dépenses de restauration, le gain net des ménages croît fortement avec le niveau de consommation. Ainsi, les 10 % des ménages qui ont le plus haut niveau de consommation bénéficient d'une réduction de TVA dix fois supérieure à celle des ménages qui consomment le moins. La conclusion est donc sans ambiguïté : la baisse de la TVA dans la restauration a eu un effet nettement

54. Cette hypothèse est acceptable dans la mesure où tant la part de la restauration sur place dans le revenu et dans la consommation des ménages que la variation de prix susceptible d'engendrer un effet de revenu sont relativement faibles.

55. Par exception à l'approche qui a été la nôtre dans le cadre de cette étude, les résultats sont ici présentés par décile de consommation.

56. La courbe d'Engel pour la restauration est en U inversé : la part dans le budget est croissante jusqu'au 7^e décile, puis décroissante.

TABLEAU 10 – Effets de la baisse de la TVA dans la restauration sur place, par décile de consommation.

Décile de consommation par u.c.	Dépense moyenne en restauration sur place	Part de la restauration sur place dans la consommation	Réduction moyenne de TVA (scénario 1)	Réduction moyenne de TVA (scénario 2)
1	123	1,1%	14	14
2	218	1,3%	26	24
3	314	1,6%	37	35
4	429	1,8%	51	48
5	480	1,7%	57	54
6	608	1,8%	72	68
7	851	2,2%	100	95
8	808	1,8%	95	90
9	989	1,8%	116	111
10	1266	1,6%	149	142
Total	618	1,7%	73	69

SOURCE : Enquête Budget des Familles 2005, calée sur les masses de la consommation agrégée des ménages en 2010, et calculs des auteurs. Les déciles sont construits en fonction de la consommation par unité de consommation de chaque ménage.

LECTURE : en 2010, les ménages du 2^{ème} décile de consommation dépensent en moyenne 218 € par an en restauration sur place. Ces dépenses représentent 1,3% de leur consommation hors loyer. Dans le scénario 1, les ménages de ce décile bénéficient d'une baisse de TVA de 26 € en moyenne. Cette baisse est de 24 € en moyenne dans le scénario 2.

anti-redistributif.

8 Conclusion générale

Cette étude analyse quinze ans de législation fiscale en France à l'aide du modèle de micro-simulation développé par l'Institut des politiques publiques (IPP) : TAXIPP. L'ensemble des prélèvements obligatoires et les transferts sociaux est simulé et permet de dresser un bilan redistributif des trois derniers quinquennats.

L'architecture du système fiscal français est dominée par d'importantes cotisations sociales, des taxes indirectes élevées et des prélèvements sociaux proportionnels au revenu – notamment la Contribution sociale généralisée (CSG). Ces trois composantes expliquent que la fiscalité française soit à la fois élevée et peu progressive pour l'ensemble des actifs : les taux de prélèvements obligatoires passent de 43,8 % au niveau du smic à 47,6 % au seuil du décile supérieur de la distribution des revenus.

Dans la partie haute de la distribution des revenus, les taux de prélèvements obligatoires deviennent régressifs, en particulier au sein du 1 % les plus hauts revenus, même si on retire de l'analyse les cotisations sociales contributives. Cette caractéristique de la fiscalité française n'est pas nouvelle et vient avant tout d'assiettes imposables percées : ce phénomène explique que la plus grande partie des hauts revenus échappe aux prélèvements obligatoires. A ces assiettes percées s'ajoute l'effet des réductions d'impôt, les « niches fiscales », dont l'effet est fort pour les hauts revenus, à l'exception des individus les plus fortunés.

Si cette situation n'est pas nouvelle, les réformes fiscales mises en place depuis 10 ans ont eu pour effet d'accroître la régressivité du système : entre 2002 et 2012, alors que le taux de prélèvements obligatoires, en pourcentage du revenu national, baissait de 0,6 point pour l'ensemble de la population, les 1 % des plus hauts revenus ont vu leur taux d'imposition baisser de 3,6 points.

Le bilan redistributif du dernier quinquennat (2007-2012) est en apparence limité, malgré une profusion de réformes. Celles-ci se sont en partie annulées les unes les autres. En réalité, le quinquennat est marqué par deux évolutions contrastées : d'une part, la réforme de l'ISF a conduit à une baisse de l'imposition des hauts patrimoines qui a largement dominé la suppression du bouclier fiscal qu'elle était censée remplacer ; d'autre part, l'augmentation de l'imposition des hauts revenus a été réelle, en particulier à la fin de la période. Les gagnants du quinquennat sont donc avant tout les contribuables ayant de hauts patrimoines mais de faibles revenus et les perdants les contribuables ayant de faibles patrimoines mais de hauts revenus.

Le bilan du quinquennat 2002-2007 est plus transparent : les baisses de prélèvements ont bénéficié avant tout aux plus hauts revenus, à travers la baisse de l'impôt sur le revenu et la

mise en place du bouclier fiscal. L'essentiel de l'accroissement de la régressivité du système fiscal français au cours de ces quinze dernières années a eu lieu pendant cette période. Il convient en outre de rappeler que cette période a vu un accroissement des inégalités de revenu primaire, que le système fiscal a accentué au lieu de compenser.

Le bilan du quinquennat 1997-2002 est dominé par la réduction des cotisations sociales, qui a été mise en place dans le cadre du financement de la réduction du temps de travail, ainsi que par la réduction de la taxation indirecte à travers la baisse de la TVA. L'ensemble a conduit à une diminution des prélèvements obligatoires sur les individus aux salaires les plus modestes, qui a permis de financer la réduction de leur temps de travail sans réduire leur revenu disponible.

Si la fiscalité indirecte a été peu modifiée pendant cette période, plusieurs éléments de fiscalité dérogatoire ont été introduits. La baisse de la TVA dans la restauration en constitue un bon exemple, dont nous analysons l'effet redistributif via la baisse des prix. Nous estimons entre 30 % et 45 % la part de la baisse qui a été effectivement répercutée sur les prix. Cette baisse a bénéficié essentiellement à des ménages aisés dont la part de la restauration dans la consommation est plus importante. Il reste néanmoins que la majorité de cette baisse ciblée de TVA a été capturée par le secteur de la restauration.

Références

- Bozio, A., Fabre, B. & Goupille, J. (2012), ‘« Le modèle de micro-simulation TAXIPP - version 0.1 »’, *Note méthodologique IPP* .
- Carbonnier, C. (2007), ‘Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reform, 1987-1999’, *Journal of public economic* **91**, 1219–1229.
- Carbonnier, C. (2009), ‘Différence des ajustements de prix à des baisses ou hausses de TVA : un examen empirique à partir des réformes de 1995 et 2000’, *Economie et statistique* **413**, 3–20.
- Landais, C. (2007), ‘Les hauts revenus en France (1998-2006) : Une explosion des inégalités?’, *Document de travail PSE* .
- Landais, C., Piketty, T. & Saez, E. (2011a), ‘Le modèle de micro-simulation TAXIPP - version 0.0’, *Note méthodologique IPP* .
- Landais, C., Piketty, T. & Saez, E. (2011b), *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXIe siècle*, La République des Idées, Seuil.
- Pechman, J. (1985), *Who paid the Taxes, 1966-85*, Studies of Government Finance, The Brookings Institution.
- Pechman, J. & Okner, B. (1974), *Who Bears the Tax Burden*, Studies of Government Finance, The Brookings Institution.
- Ruiz, N. & Trannoy, A. (2008), ‘Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d’un modèle de microsimulation’, *Economie et statistique* **413**(1), 21–46.