



Document de travail

N° 01.2013

**Une mesure
de l'effort contributif**

Pierre Concialdi (IRES),

Janvier • 2013

Institut de recherches économiques et sociales

16, Bd du Mont d'Est - NOISY-LE-GRAND • Tél. : 01 48 15 18 90 - Fax : 01 48 15 19 18 • www.ires.fr

SOMMAIRE

1. Mesurer la progressivité : les limites des taux d'imposition	6
<i>Le trompe l'œil des taux marginaux.</i>	6
<i>Le taux moyen d'imposition : des variations difficiles à apprécier</i>	7
2. Mesurer l'effort contributif	8
<i>Le champ des prélèvements et des revenus</i>	10
<i>La mesure de la capacité contributive</i>	12
3. Données et résultats	13
<i>Une analyse récente de la progressivité du système fiscal</i>	13
<i>Une mesure de l'effort contributif par l'INSEE</i>	15
Conclusion	17
Éléments de bibliographie	18
Annexe 1	19
Annexe 2	21

Résumé

La proposition gouvernementale d'instaurer une surtaxe temporaire sur la partie des revenus du travail excédant un million d'euros par an a donné lieu à des débats sur le caractère plus ou moins « excessif » de cette mesure. Ce débat s'appuie souvent sur la comparaison des taux d'imposition par niveau de revenu. Dans cette étude, on montre que cette façon d'approcher la progressivité de l'impôt comporte des limites. Pour les surmonter, on développe une méthode qui permet de comparer l'effort contributif des différentes catégories de ménages. Les résultats montrent que l'effort contributif diminue tout au long de l'échelle des revenus : pour accomplir leur devoir de citoyen contribuable, les personnes aux plus faibles revenus font davantage d'efforts que les autres. La surtaxe temporaire envisagée par le gouvernement pour les très hauts revenus aurait porté le taux d'effort contributif des personnes concernées au même niveau que le cinquième de la population aux plus faibles revenus.

Avec la proposition du gouvernement d'instaurer une taxation temporaire de 75% sur la partie des revenus du travail dépassant un million d'euros s'est installé un débat sur la taxation des plus hauts revenus. Ce débat soulève une double question : à partir de quel niveau de rémunération peut-on parler de « hauts revenus » ? Et comment apprécier le niveau de taxation de ces revenus élevés ou, plus généralement, le degré de progressivité de notre système de prélèvements ? Cette note se concentre sur cette seconde question en proposant des éléments d'évaluation de l'effort contributif des différentes catégories de ménage selon leur niveau de vie. Elle ne propose pas de nouveau chiffrage - ce qui aurait constitué un travail lourd nécessitant de mobiliser diverses sources et enquêtes statistiques - mais mobilise les données actuellement disponibles pour essayer de répondre à cette question.

Sur le premier point, on peut cependant rappeler que la question des « hauts revenus » n'est pas totalement nouvelle. En 1976, le gouvernement de Raymond Barre avait mis en place un gel temporaire des « hautes rémunérations », une mesure destinée en partie à enrayer l'inflation mais, surtout, à établir un relatif équilibre dans les efforts demandés à l'époque à l'ensemble des salariés. Cette mesure temporaire mise en place pour l'année 1977 a été reconduite en 1978 puis supprimée. A l'époque, il ne s'agissait pas de taxer davantage les hautes rémunérations, du moins pas explicitement. Car durant la seconde moitié des années 1970, les barèmes de l'impôt sur le revenu concernant les plus hautes tranches d'imposition n'étaient que partiellement indexés sur l'inflation voire, pour certaines années, gelés. Sur les années 1976 à 1980, le seuil de la tranche marginale d'imposition la plus élevée - qui était à l'époque de 60% - a ainsi été relevé de moins de 20% (19%), tandis que les premières tranches du barème bénéficiaient d'une indexation totale sur l'inflation (+60,9% sur la même période). Ce qui a conduit à une hausse assez importante de la proportion de foyers fiscaux soumis à ce taux marginal d'imposition de 60%.

A quel niveau le gouvernement Barre avait-il fixé le seuil des « hautes rémunérations » ? Le seuil plafond au-delà duquel les rémunérations étaient gelées représentait à l'époque environ 18 SMIC annuels¹. Les rémunérations comprises entre ce seuil plafond et un second seuil un peu plus faible (environ 14 SMIC annuels) ne pouvaient pas augmenter de plus de la moitié de l'inflation. En d'autres termes, le seuil défini par le législateur pour identifier les « hautes rémunérations » était d'environ 16 SMIC annuels, c'est-à-dire près de cinq fois plus faible que le seuil de 1 million d'euros (un peu plus de 75 SMIC annuels) que le gouvernement actuel a retenu pour décider une taxation temporaire de 75%.

La seconde question - celle du niveau d'imposition des « hauts revenus » - renvoie à un débat plus général concernant l'équité et la progressivité de notre système fiscal. Cette question est souvent abordée à travers la comparaison des taux d'imposition et leur variation en fonction du niveau de ressources. La première partie de cette note discute les limites de cette approche. Dans une seconde partie, on reprend une méthode développée dans des travaux antérieurs pour préciser les concepts et les hypothèses retenues afin de proposer, dans une dernière partie, une mesure de l'effort contributif actuel et de sa variation selon le niveau de revenu.

¹ Le seuil plafond au-delà duquel les rémunérations étaient gelées était de 288000 francs ; le seuil « plancher » de 216000 francs. Ce qui correspond respectivement à des rémunérations annuelles de 177000 euros et 133000 euros en 2012.

1. Mesurer la progressivité : les limites des taux d'imposition

Dans sa définition la plus simple, un système d'imposition est considéré comme progressif lorsque le taux d'imposition (impôts/revenus) augmente avec le niveau de revenu. Ce taux d'imposition peut être calculé en rapportant l'ensemble des prélèvements au revenu total (taux moyen), ou en considérant les taux de prélèvement appliqués à certaines fractions du revenu (taux marginaux). On se limitera ici à la discussion de ces indicateurs de taux d'imposition que l'on retrouve dans la plupart des études sur la progressivité du système de prélèvements.

Il existe dans la littérature économique d'autres indicateurs plus synthétiques – mais aussi plus abstraits - de progressivité, notamment ceux proposés par Kakwani et Suits. Ces indicateurs comparent la distribution des revenus avant impôts à la distribution des impôts. On les mentionne ici dans la mesure où ils présentent l'intérêt de clarifier la notion de progressivité. Dans tout ce qui suit, on considère en effet que la progressivité s'apprécie par la comparaison de ces deux distributions (revenus avant impôts, d'une part, et impôts, d'autre part). En d'autres termes, l'analyse de la progressivité consiste à mesurer la déviation d'un système de prélèvements par rapport à la proportionnalité. Cette optique est différente de celle qui consisterait à mesurer les effets redistributifs du système de prélèvements en comparant les distributions de revenus avant et après impôts². Cette confusion entre progressivité et effets redistributifs est relativement fréquente et obscurcit les débats sur la répartition équitable de l'impôt.

Le trompe l'œil des taux marginaux.

Dans le débat récent sur la taxation des millionnaires, le taux de 75% fait référence à un **taux marginal**, c'est-à-dire au taux d'imposition concernant la fraction de revenus excédant le million d'euros. Dans bien des systèmes fiscaux, la progressivité de l'impôt est ainsi fréquemment visible à travers la progressivité du barème d'imposition associant à des tranches de revenus de plus en plus élevées des taux marginaux d'imposition de plus en plus élevés. S'en tenir au seul examen de ces taux marginaux d'imposition est sans doute la méthode la plus fruste, et souvent la plus trompeuse, pour apprécier la progressivité d'un système fiscal. Car l'impact de ces taux marginaux dépend très étroitement de la définition des tranches de revenus auxquels ils sont associés.

Imaginons par exemple une société où un seul individu accaparerait l'ensemble des revenus. Pour porter les autres membres de la société au niveau du seuil de pauvreté, il faudrait prélever - dans le cas de la France - environ un tiers des revenus de cet individu³. Ceci pourrait être fait, soit en appliquant dès le premier euro un taux de taxation uniforme d'un tiers à l'ensemble des revenus, soit en exonérant les deux premiers tiers de revenus et en taxant le tiers supérieur à 100%. Le résultat serait exactement le même⁴. Dans le second cas cependant, le barème d'imposition rendrait visible le caractère prétendument « confiscatoire » de l'impôt.

² Pour une discussion de ce point, voir Concialdi (1999a).

³ On peut estimer qu'en France, le nombre d'unités de consommation est d'environ 45 millions. Si l'on multiplie ce chiffre par le seuil de pauvreté à 60% (964 euros par mois soit 11570 euros par an en 2010), on aboutit à un transfert nécessaire d'environ 520 milliards. Avec un revenu national évalué à 1680 milliards la même année, il faudrait donc un prélèvement de 31% (520/1680) pour porter toute la population au niveau du seuil de pauvreté, soit environ un tiers du revenu national dans cet exemple simplifié.

⁴ On écarte dans cet exemple très simplifié la question de la définition de l'assiette qui est pourtant tout aussi importante pour apprécier la réalité de l'impôt supporté par les ménages.

Cet exemple simple montre qu'un taux marginal ne peut être considéré isolément et que son niveau ne peut être apprécié que par rapport à un seuil de revenu. Il montre aussi que le vocabulaire mobilisé dans ce débat – notamment l'idée qu'un prélèvement serait « confiscatoire » - relève surtout de la tautologie et d'une forme d'idéologie. Car, par définition, tout prélèvement ampute les revenus d'un certain montant et « confisque » - d'une certaine façon - la partie supérieure des revenus de tout personne. Toute la question est de savoir à partir de quel niveau de revenu s'effectue ce prélèvement (cf. §2).

Le taux moyen d'imposition : des variations difficiles à apprécier

Pour apprécier la progressivité du système de prélèvements, la comparaison des **taux moyens** d'imposition (total des impôts/total des revenus) fournit un bien meilleur indicateur et, dans la pratique, c'est ainsi que nombre d'études empiriques procèdent pour évaluer la progressivité du système fiscal⁵. La construction de cet indicateur soulève de multiples questions conceptuelles, notamment en ce qui concerne le champ des revenus et des prélèvements à prendre en compte (voir infra). Cependant, quel que soit l'indicateur de taux moyen retenu, l'observateur se trouve confronté à une double difficulté pour interpréter ces résultats.

La première difficulté tient au fait que le niveau et l'ampleur de variation des taux d'imposition tout au long de l'échelle des revenus dépendent du taux global moyen d'imposition (ou si l'on préfère du degré de socialisation des revenus). Plus précisément, plus le taux global de prélèvements est faible, plus un système d'imposition pourra être potentiellement progressif, et inversement. On peut s'en convaincre en considérant le cas extrême d'une société qui prélèverait l'intégralité des revenus pour les redistribuer ensuite aux ménages. Le taux de prélèvements (et de redistribution) serait dans un tel cas de 100% pour tous, excluant toute possibilité de progressivité dans le système d'imposition. Inversement, une société qui ne prélèverait qu'une très faible partie du total des revenus (quelques milliers d'euros par exemple) pourrait sans doute aisément les faire supporter uniquement par le ménage le plus riche, affichant une très forte progressivité apparente, mais au détriment d'une redistribution qui resterait, dans ce cas, symbolique. Cette première difficulté rend délicates les comparaisons dans le temps et l'espace des taux d'imposition.

Une seconde difficulté, plus fondamentale à nos yeux, réside dans le fait que la comparaison des taux moyens d'imposition selon le niveau de revenu ne permet pas de comparer l'importance de l'effort contributif demandé aux différents individus ou ménages. Un taux de prélèvements de 10% sur les plus bas revenus peut être plus difficile à supporter qu'un taux de prélèvement de 20% pour les plus hauts revenus. Par ailleurs, la variation des taux d'imposition est souvent appréciée en comparant les taux d'imposition par classes de revenus. Mais si le taux d'imposition varie de 10% à 30% entre le premier décile et le dernier décile, cela n'a pas la même signification si ces deux déciles extrêmes sont plus ou moins proches ou éloignés. En d'autres termes, la mesure de la progressivité dépend aussi, comme cela a depuis longtemps été souligné, du degré d'inégalité des revenus⁶.

⁵ Parmi les rapports officiels, on peut citer notamment le XI^{ème} rapport du Conseil des impôts (1990) ; le rapport de la Commission d'études des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages (1994) et, plus récemment, le XI^{ème} rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2011).

⁶ Cf. Suits : « There is nothing inherently regressive about a sales tax or even a poll tax. They are regressive because income is unequally distributed ». Suits D.B. (1977), "Measurement of Tax Progressivity", *American Economic Review*, vol. 67, n°4, p 752.

C'est pour tenter de surmonter ces limites que l'on a proposé dans des travaux antérieurs une méthode d'évaluation de la progressivité du système d'imposition⁷. C'est en s'inspirant de cette méthode que l'on propose par la suite une mesure de l'effort contributif.

2. Mesurer l'effort contributif

On se limitera ici à une présentation succincte de la méthode. L'idée de base consiste à revenir au principe qui fonde l'impôt moderne et qui peut se résumer de la façon suivante : l'impôt devrait frapper le superflu et non le nécessaire. Cette idée, qui semble simple aujourd'hui, peut être qualifiée de révolutionnaire, au sens où elle a inspiré à l'époque de la Révolution française nombre de commentaires sur la façon de répartir l'impôt (voir encadré –Les principes de l'impôt moderne). Et si l'on considère l'histoire tumultueuse de l'impôt progressif dans notre pays, il faut bien admettre qu'elle reste encore furieusement moderne.

Les principes de l'impôt moderne.

On sait que l'idée d'un impôt progressif a fait l'objet de vives controverses tout au long du 19^{ème} siècle et au début de 20^{ème} siècle jusqu'à la mise en place – encore bien timide - de l'impôt sur le revenu (loi Caillaux). Cependant, les fondements de la progressivité de l'impôt ont été posés dès le 18^{ème} siècle. L'impôt moderne a deux caractéristiques principales qui le distinguent des impôts de l'Ancien régime. Tout d'abord, il a pour finalité de financer les dépenses communes et non pas seulement celle d'une caste de privilégiés. Il n'y a plus de coupure entre ceux qui payent l'impôt et ceux qui en bénéficient puisque l'égalité des citoyens commande que les dépenses de l'Etat servent un intérêt commun. Ensuite, la répartition de l'impôt obéit à un principe simple qui a été formulé par Jean-Jacques Rousseau dans son *Discours de l'économie politique* (1755) et qui se résume à l'idée principale selon laquelle l'impôt devrait frapper le superflu et non le nécessaire. Plus précisément, Rousseau définit dans cet ouvrage les trois « rapports » à considérer pour établir un impôt équitable.

Il y a d'abord le « *rapport des quantités, selon lequel toutes choses égales, celui qui a dix fois plus de bien qu'un autre doit payer dix fois plus que lui* ».

Vient ensuite le « *rapport des usages, c'est-à-dire la distinction du nécessaire et du superflu. Celui qui n'a que le simple nécessaire ne doit rien payer du tout ; la taxe de celui qui a du superflu peut aller au besoin jusqu'à la concurrence de tout ce qui excède son nécessaire* ».

Enfin, Rousseau identifie aussi le « *rapport des utilités que chacun retire de la confédération sociale, qui protège fortement les immenses possessions du riche, et laisse à peine un misérable jouir de la chaumière qu'il a construite de ses mains* ».

A partir de ces trois considérations, Rousseau conclut que « *pour répartir les taxes d'une manière équitable et vraiment proportionnelle, l'imposition n'en doit pas être faite seulement en raison des biens des contribuables, mais en raison composée de la différence de leurs conditions et du superflu de leurs biens* ».

⁷ Cette méthode a été pour la première fois présentée en 1994 dans une communication aux Journées de l'association d'économie sociale (" Comment évaluer la progressivité des prélèvements obligatoires ? ", *Méthodes de l'évaluation des politiques sociales*, Actes des XIVèmes Journées de l'Association d'économie sociale, 15 et 16 septembre 1994, Lille). Elle a ensuite fait l'objet de diverses applications et publications (voir bibliographie en fin de note).

Le premier rapport vise à établir une règle de proportionnalité qui est aussi une règle d'égalité. Pour être équitable, un impôt ne doit pas être simplement forfaitaire (égal pour tous en valeur absolue) mais proportionné aux biens de chacun. La seconde règle définit plus précisément l'objet sur lequel doit porter cette égalité, à savoir non pas les biens des contribuables, mais leur superflu. On remarque que, dans l'esprit de Rousseau, la taxation du superflu peut aller « *au besoin jusqu'à la concurrence de tout ce qui excède son nécessaire* ». En d'autres termes, si l'on suit Rousseau, on peut soutenir que le caractère confiscatoire de l'impôt s'apprécie à partir du moment où celui-ci frappe les ressources nécessaires. Ou si l'on préfère, l'impôt qui ne s'attaque qu'au superflu ne peut être confiscatoire. Cette distinction entre le nécessaire et le superflu permet de définir la notion de capacité contributive.

En considérant le rapport des utilités, Rousseau avance, à notre sens, une idée qui n'est pas directement en lien avec la répartition de l'impôt. Dans le long paragraphe qu'il consacre à cette question, Rousseau se livre à une diatribe sévère contre « les puissants et les riches », critiquant leurs privilèges et leur impunité. Ce constat était sans aucun doute particulièrement justifié à l'époque et on en trouve encore de larges échos dans la société actuelle. C'est, en réalité, à une critique des rapports sociaux que se livre Rousseau. Mais il n'est pas évident que cet état de fait puisse changer avec une plus juste répartition de l'impôt.

Quoi qu'il en soit, les contemporains de Rousseau auront surtout retenu cette distinction entre le nécessaire et le superflu pour justifier une taxation plus équitable. C'est ce dont témoignent par exemple les journaux de l'époque (Buche P.-J.-B. & Roux P.-C. ; 1834). Ainsi, en novembre 1790, *l'Ami du roi* évoque l'épisode de la ville de Chinon où les officiers municipaux décidèrent de répartir l'impôt dû par la ville « *de la manière la plus avantageuse au peuple.... appuyé sur ce principe incontestable de Jean-Jacques Rousseau que celui qui n'a que le simple nécessaire ne doit rien payer, et que toutes les taxes doivent être établies sur le superflu des riches* ». L'affaire a été portée devant le directoire de Saône-et-Loire qui décida... de déclarer nul le rôle fait par la municipalité. Autre exemple, dans le *Journal de Brissot* (décembre 1792) où un « abonné » donne son point de vue sur l'égalité de fait. Après avoir affirmé son attachement au droit de propriété et son opposition au partage des terres, cet abonné évoque deux mesures « *bien plus favorables à l'égalité* ». La première « *c'est d'abolir toute succession en ligne collatérale* ». La seconde mesure favorable à l'égalité, « *c'est d'excepter de tout impôt le nécessaire physique de tout citoyen* ». L'abonné poursuit en *évoquant* l'antiquité : « *A Athènes, l'impôt portait beaucoup sur le superflu, moins sur l'utile, et pas du tout sur le nécessaire* ».

La progressivité de l'impôt peut donc être légitimée par rapport à un principe simple. L'intérêt de ce principe est qu'il permet de donner corps au principe de l'égalité devant l'impôt en considérant que cette égalité doit s'apprécier non pas en fonction de l'ensemble des ressources, mais par rapport à la capacité contributive des contribuables, à savoir ce qui excède le montant des ressources nécessaires.

En partant de ce principe, on peut évaluer un système de prélèvements en observant qu'une façon simple d'obtenir un système progressif consiste, d'une part, à exonérer d'impôt le montant des ressources considérées comme nécessaires⁸ et, d'autre part, à taxer à un taux unique le total des autres ressources (excédant ces ressources nécessaires). Le tableau suivant illustre cette idée. Dans cet exemple, on considère trois individus ayant les mêmes besoins et dont les revenus varient dans un rapport de 1 à 4 (de 5000 à 20000 euros). L'impôt payé augmente plus vite que le revenu et varie dans un rapport de 1 à 6 : le système est progressif et le taux d'imposition augmente avec le revenu. On observe qu'un tel système est équivalent à un barème qui exonérerait d'impôt les 2000 premiers euros (ressources nécessaires) et taxerait à un même taux (50%) la capacité contributive, c'est-à-dire le surplus de revenu qui excède ces ressources nécessaires.

⁸ Ce montant varie bien sûr en fonction des besoins des ménages et de leur configuration familiale.

	A	B	C
Revenu avant impôt (1)	5000	10000	20000
Impôt (2)	1500	4000	9000
Taux d'imposition (3) = (2) / (1)	30%	40%	45%
Exonération forfaitaire (4)	2000	2000	2000
Capacité contributive (5) = (1) – (4)	3000	8000	18000
Effort contributif (6) = (2) / (5)	50%	50%	50%

Cette méthode permet de donner corps au principe d'égalité devant l'impôt en considérant que cette égalité (un même taux d'imposition pour tous) doit s'apprécier non pas en fonction des revenus mais par rapport aux capacités contributives, définies comme la différence entre les revenus et ces ressources nécessaires.

Pour évaluer le système de prélèvements, on a ainsi cherché dans les applications initiales de cette méthode à révéler, en quelque sorte, quels étaient les valeurs implicites de ces deux paramètres en recherchant le seuil d'exonération qui minimisait les écarts de taux de taxation selon le niveau de revenu. Le premier de ces deux paramètres (le seuil d'exonération des revenus) peut être interprété comme un indicateur du degré de progressivité du système de prélèvements. Le second (le taux de taxation) comme un indicateur de redistribution⁹.

Une autre façon de mettre en œuvre cette méthode consiste à fixer *a priori* un seuil de ressources nécessaires et à calculer le taux de prélèvement en fonction de la capacité contributive (total des revenus moins les ressources nécessaires). Cette méthode permet de comparer ce que l'on propose d'appeler l'effort contributif des différentes catégories de ménages. Elle a fait l'objet d'une application dans une étude de l'INSEE parue en 1997¹⁰.

L'analyse du système de prélèvements soulève deux questions conceptuelles majeures qui sont étroitement liées: quel champ de prélèvements retenir et quels revenus faut-il considérer ? Selon les approches et les objectifs visés, ces choix conceptuels peuvent être très variables. On se limitera ici à la discussion des points les plus décisifs par rapport à notre objectif de mesure de l'effort contributif. On abordera ensuite la question du seuil de ressources nécessaires qui détermine, dans une large mesure, le niveau de l'effort contributif.

Le champ des prélèvements et des revenus

Dans le champ de ce qu'il est convenu d'appeler les « prélèvements obligatoires », on distingue deux grandes catégories de prélèvements : les impôts *stricto sensu*, et les cotisations sociales. Ces deux formes de prélèvement sont de nature très différente.

Les impôts contribuent au financement de dépenses communes. Faut-il, comme cela est parfois suggéré, considérer simultanément le montant de ces impôts et les « bénéfiques » que chacun en retire pour évaluer le système de prélèvements ? Cette approche ne nous semble pas pertinente.

⁹ La plus ou moins grande variabilité de ce taux de taxation tout au long de l'échelle des revenus peut aussi être considéré comme un indicateur du degré de stabilité ou de cohérence du système de prélèvements.

¹⁰ L'étude réalisée par Jérôme Accardo a été publiée dans : INSEE (1997), *Revenus et patrimoine des ménages*, édition 1997, Première partie.

Elle réduit en effet l'analyse des impôts à une équation comptable (une sorte d'analyse coûts/bénéfices) qui ne correspond pas au principe qui fonde l'existence de l'impôt. Si la société décide en effet de prélever des impôts, c'est dans le but d'assurer à tous un certain nombre de services permettant d'atteindre certaines finalités (sécurité, santé, éducation,...). La question essentielle n'est pas ici de savoir qui bénéficie de quoi – selon un partage comptable qui peut être souvent discutable - mais si les objectifs assignés à ces dépenses sont atteints. La logique de l'impôt est celle qui s'inscrit le plus clairement dans l'idée que chacun doit contribuer en fonction de ses moyens et recevoir en fonction de ses besoins. Elle correspond très directement à l'idée que les contributions au financement de ces dépenses doivent être réparties en fonction des capacités contributives des ménages. Inclure l'ensemble des impôts dans le champ des prélèvements à prendre en compte pour mesurer l'effort contributif des ménages est donc, à notre sens, tout à fait légitime¹¹. Précisons que, dans cette approche, la CSG fait partie intégrante des impôts.

Les cotisations sociales relèvent d'une logique assez différente dans la mesure où elles sont attachées et différenciées selon le statut (salarié du secteur privé, fonctionnaire, travailleur indépendant, par exemple, mais aussi de plus en plus « inactif », voire « chômeur »). Elles restent néanmoins ancrées, comme tous les prélèvements, dans une logique fondamentalement politique : le fait de cotiser légitime le droit à certaines prestations. Cependant, contrairement à une idée fréquemment répandue, ce critère de légitimation des droits ne dit rien, *a priori*, sur la distribution de ces droits. L'idée selon laquelle les droits sociaux devraient être strictement proportionnés au montant des cotisations versées revient à légitimer les rapports de forces qui s'exercent sur le marché du travail. Cela relève d'un choix politique mais non d'une logique inhérente à la cotisation sociale. On peut même soutenir, si l'on suit Polanyi (1943), que cette idée va à l'encontre de toute l'histoire de la protection sociale qui a consisté, en résumé, à protéger les salariés de la rigueur des forces du marché. Bref, la distribution des droits sociaux attachés à la cotisation sociale n'a aucune raison de reproduire les rapports de forces qui s'exercent sur le marché du travail.

En outre, cette approche se heurte à une difficulté qui tient à la relative fragmentation des espaces de droits sociaux. Comparer les efforts contributifs, en termes de cotisations sociales, de groupes qui n'ont pas accès aux mêmes droits sociaux n'a guère de sens. Pour analyser cette question, il est préférable d'appliquer le principe « à droits égaux, efforts contributifs égaux » ainsi que l'avait fait le CERC dans des travaux anciens sur cette question¹².

Enfin, la définition des revenus pris en compte doit être cohérente avec le champ des prélèvements retenus. Si l'on considère l'ensemble des prélèvements (impôts et cotisations sociales), il est logique de rapporter ces prélèvements aux revenus primaires des ménages. Dans une approche limitée aux impôts il est, en revanche, plus pertinent de mesurer les taux d'imposition ou les efforts contributifs sur des revenus avant impôts mais après paiement des cotisations sociales.

¹¹ Ce qui ne signifie pas que l'analyse des effets différenciés, par catégorie de ménage ou niveau de revenu, des dépenses publiques ainsi financées soit inutile ou superflu. De façon schématique, on pourrait ainsi tracer une ligne de partage entre, d'une part, les dépenses qui sont plutôt de nature régaliennne et qui contribuent notamment à rendre effectif l'exercice du droit de propriété et, d'autre part, les dépenses qui sont davantage orientées vers la satisfaction de besoins fondamentaux nécessaires à la vie humaine (santé, éducation,...). La pondération accordée à ces deux catégories de dépenses et sa variation dans le temps constituent sans aucun doute des sujets d'analyse pertinents. Mais ces questions peuvent être distinguées, au moins d'un point de vue analytique, de celles qui s'intéressent à la répartition des charges nécessaires au financement de ces dépenses.

¹² CERC, « La comparaison des régimes de Sécurité sociale », *Documents du CERC*, n°63, 3^{ème} trimestre 1982.

La mesure de la capacité contributive et le seuil de ressources nécessaire

La capacité contributive est définie comme la différence entre les revenus et le seuil de ressources nécessaires pour satisfaire les besoins. Ce seuil forfaitaire étant identique pour tous les ménages de même configuration, il représente une part d'autant plus importante des revenus que ces derniers sont faibles. En conséquence, la mesure de l'effort contributif sera très sensible, pour ces faibles revenus, au seuil retenu. D'où l'importance des hypothèses posées sur ce point.

Dans l'étude INSEE déjà citée, le seuil avait été fixé au niveau du RMI. Compte tenu du niveau du revenu minimum dans notre pays, ce seuil apparaît manifestement sous-estimé. Rappelons que le RMI représente moins du quart du niveau de vie réel moyen des ménages, c'est-à-dire moins de la moitié du seuil de pauvreté à 60% du niveau de vie médian. Pour définir le seuil des ressources nécessaire, on a retenu par la suite les seuils de pauvreté à 50% et 60% du niveau de vie médian afin de tester la sensibilité des calculs à cette hypothèse.

On sait que ces seuils sont conventionnels et purement statistiques et qu'il est difficile de dire dans quelle mesure ils correspondent réellement au niveau de ressources nécessaires pour que les ménages puissent satisfaire leurs besoins. L'approche par les budgets consensuels de référence développée depuis quelques années dans un certain nombre de pays montre cependant que ces seuils statistiques sous-estiment probablement encore la réalité des besoins des ménages. Les recherches menées au Royaume-Uni – pays pionnier dans ce genre de travaux - montrent ainsi que le consensus des citoyens sur ces budgets de référence définit des niveaux de ressources bien supérieurs au seuil de pauvreté à 60%. Dans la plupart des configurations familiales, le budget de référence représente ainsi 77% du revenu médian, soit près de 30% de plus que le seuil de pauvreté à 60%¹³.

Enfin, une dernière question concerne le champ des ressources à prendre en compte pour mesurer la capacité contributive. La plupart des études se limitent à considérer les revenus. Mais on pourrait légitimement étendre le champ de la capacité contributive aux patrimoines dans la mesure où ces derniers contribuent, à l'évidence, au bien-être des ménages. Faut de données fines et aisément accessibles combinant à la fois les revenus et les patrimoines au niveau de chaque ménage, on se limitera ici aux études existantes qui prennent uniquement en compte les revenus. Compte tenu de la forte corrélation entre revenus et patrimoines, ce choix « sous contrainte » aboutit à minimiser l'effort contributif des ménages les plus aisés.

Pour conclure sur ce point, on peut souligner que les diverses hypothèses retenues pour mesurer la capacité contributive des ménages aboutissent très probablement à surestimer le degré de progressivité du système de prélèvements. D'une part, les seuils de pauvreté usuels minimisent le seuil de ressources nécessaires et, par voie de conséquence, minimisent d'autant plus l'effort contributif que les revenus sont faibles. D'autre part, ne pas inclure le patrimoine dans les capacités contributives conduit à minimiser aussi l'effort contributif, mais cette fois ci pour les ménages les plus aisés. En d'autres termes, les différences d'effort contributif entre hauts et bas revenus sont sans doute plus importantes que ne le montrent nos calculs.

¹³ Abigail Davis, Donald Hirsch, Noel Smith, Jacqueline Beckhelling and Matt Padley, *A minimum Income Standard for the UK in 2012*, JRF, Juillet 2012. Ce n'est que dans le cas des couples de retraités que le budget de référence représente environ 60% (57%) du niveau de vie médian.

3. Données et résultats

La progressivité du système de prélèvements ne fait pas l'objet d'un suivi statistique régulier. Les études sur cette question sont ponctuelles et, par ailleurs, rares sont celles qui rendent publiques les informations de base permettant, comme on le souhaite ici, de mesurer l'effort contributif de différentes catégories de ménages. On mobilise ici deux études : celle réalisée par Landais, Piketty et Saez (LPS par la suite) dans leur livre paru en 2011¹⁴ et une étude réalisée par l'INSEE en 1997. Il existe entre ces deux études des différences non négligeables de méthode et de calcul pour mesurer l'effort contributif, si bien que les résultats obtenus ne sont pas comparables en valeur absolue. Ces résultats en valeur absolue présentent d'ailleurs un intérêt limité par rapport à l'objectif poursuivi ici. En revanche, les variations d'effort contributif tout au long de l'échelle des revenus sont significatives et c'est à leur commentaire que l'on s'attachera principalement.

Une analyse récente de la progressivité du système fiscal

Les résultats calculés par LPS présentent un double avantage : ils portent sur une année récente (2010) et fournissent un très grand degré de détail pour les très hauts revenus qui sont, pour des raisons de représentativité statistique, très mal couverts par les enquêtes usuelles. Ces données sont établies au niveau individuel pour un échantillon d'adultes fictifs (18 ans et plus) représentatif de l'ensemble des adultes. Pour chaque individu fictif, les auteurs ont calculé un revenu ainsi que le montant des impôts et cotisations sociales associés à cet individu fictif. Il s'agit là d'un travail considérable qui mobilise un ensemble très vaste de sources statistiques. Cependant, contrairement à ce qu'affirment leurs auteurs, la base de données ainsi constituée ne permet pas au lecteur curieux de tester sa propre réforme fiscale. Sans détailler ici les limites de l'approche retenue par LPS¹⁵, on peut en souligner trois qui sont particulièrement gênantes dans l'approche que l'on retient ici et qui tiennent toutes au fait que les auteurs raisonnent au niveau individuel.

Première limite : avec cette approche individuelle, le champ des adultes comprend nombre de personnes n'ayant aucun revenu ou des revenus très faibles, d'autant que LPS raisonnent sur les revenus primaires sans prendre en compte l'ensemble des transferts. C'est la raison pour laquelle les auteurs privilégient dans leurs résultats un champ limité à environ 40% des adultes : les individus de 18 à 65 ans travaillant à temps plein. Ce qui écarte notamment du champ de l'analyse les salariés les plus précaires.

Seconde limite : la plupart des impôts sont calculés au niveau du foyer fiscal ou correspondent à des dépenses engagées au niveau du ménage (impôts à la consommation), si bien que leur répartition au niveau individuel nécessite de poser des hypothèses. Or ces hypothèses ne sont pas explicitées dans le livre, pas plus d'ailleurs que dans les annexes statistiques disponibles sur le site qui lui est lié¹⁶. Si bien que les résultats obtenus sont engendrés par une sorte de « boîte noire » dont on a du mal à évaluer la pertinence.

¹⁴ *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, 2011.

¹⁵ On pourra se reporter sur ce point au document de travail d'Henri Sterdyniak : « Une lecture critique de l'ouvrage : Pour une révolution fiscale », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2012-02, janvier 2012.

¹⁶ Ces hypothèses sont, *a priori*, nécessairement codées dans les programmes rédigés par les auteurs mais elles ne sont pas explicites dans la documentation qui accompagne ces programmes, ce qui nuit fortement à la transparence des résultats.

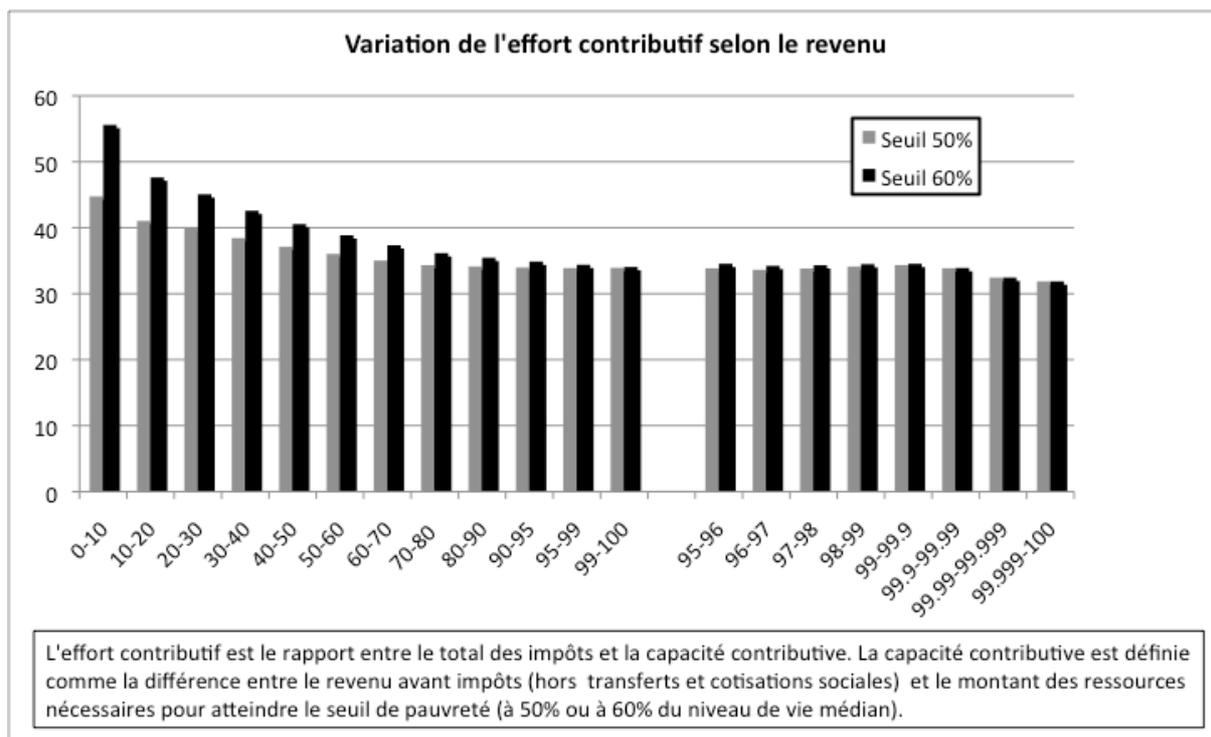
Troisième limite : en raisonnant au niveau individuel, les auteurs mêlent des individus appartenant à des configurations familiales différentes et dont les besoins – et donc les capacités contributives – sont aussi différentes. Dans une même classe de revenu, on peut aussi bien retrouver des célibataires que des parents de famille nombreuse. Si bien que les résultats établis par LPS pour ces différentes classes de revenus reflètent aussi des différences plus ou moins importantes dans la composition socio-démographique des ménages auxquels appartiennent les individus fictifs de chaque classe de revenu. Là encore, il en résulte une opacité qui nuit à l'interprétation des résultats.

Enfin, une autre difficulté provient du fait que les auteurs agrègent, dans certains de leurs résultats, les impôts et les cotisations sociales. Or, comme on l'a souligné plus haut, la comparaison des efforts contributifs dans ce domaine n'est véritablement pertinente que si les droits sociaux associés à ces cotisations sont égaux. Cette limite peut cependant être levée, au moins en partie, si l'on exclut les cotisations sociales du champ des prélèvements, ce qui est possible en revenant aux fichiers de résultats détaillés disponibles sur le site lié au livre. Ce choix aboutit, là aussi, à surestimer la progressivité du système de prélèvements dans la mesure où les cotisations sociales ont un caractère régressif prononcé, surtout pour les très hauts revenus.

Malgré ces limites, le très haut degré de détail fourni pour les très hauts revenus reste particulièrement intéressant. Les résultats obtenus pour ces très hauts revenus sont en effet beaucoup moins sensibles à ces limites que ceux calculés pour les faibles revenus. On peut donc les considérer comme relativement robustes, au moins pour apprécier les variations des taux d'effort parmi les 10% de ménages aux plus hauts revenus (voir annexe 1).

Sous toutes ces réserves, à quels résultats aboutissent LPS ? Sur le champ privilégié par les auteurs (travailleurs à plein temps), le taux d'imposition¹⁷ varie de 23% pour le premier décile à 32% pour le plus haut décile. Parmi les très hauts revenus, les différences sont très faibles : pour le centile d'adultes aux plus hauts revenus, le taux d'imposition est de 33% et il est de 32% pour le millième le plus riche. Le taux d'imposition augmente avec le niveau de revenu mais dans des proportions relativement faibles. C'est ce que met plus clairement en évidence l'indicateur d'effort contributif. En proportion des capacités contributives, le prélèvement fiscal diminue fortement à mesure que les revenus augmentent (cf. graphique suivant). Il est compris entre 45% et 56% pour le premier décile et diminue régulièrement pour atteindre 34% pour le centile d'individus aux plus hauts revenus. L'effort contributif est bien plus élevé pour les bas revenus que pour les plus hauts revenus et ce constat reste valable même pour le millième d'individus aux plus hauts revenus dont l'effort contributif est d'environ 33%.

¹⁷ Taux d'imposition = total des impôts / revenus primaires hors cotisations sociales.



Source :LPS, Fichier SimulationsTousImpôts. Calculs de l'auteur.

Rappelons que ces résultats portent sur une minorité de la population adulte (environ 40%) et surestiment assez fortement le degré de progressivité du prélèvement fiscal.

L'intérêt de l'étude de LPS est, comme on l'a dit, de proposer une analyse très fine des plus hauts revenus, ce qui permet de simuler certains scénarios concernant cette population. Quels changements apporterait une surtaxe de 75% sur les revenus du travail supérieurs à 1 million d'euros ? On peut estimer que pour le millième d'individus aux revenus les plus élevés, l'effort contributif deviendrait comparable à celui du cinquième des adultes aux plus faibles revenus (voir annexe 2).

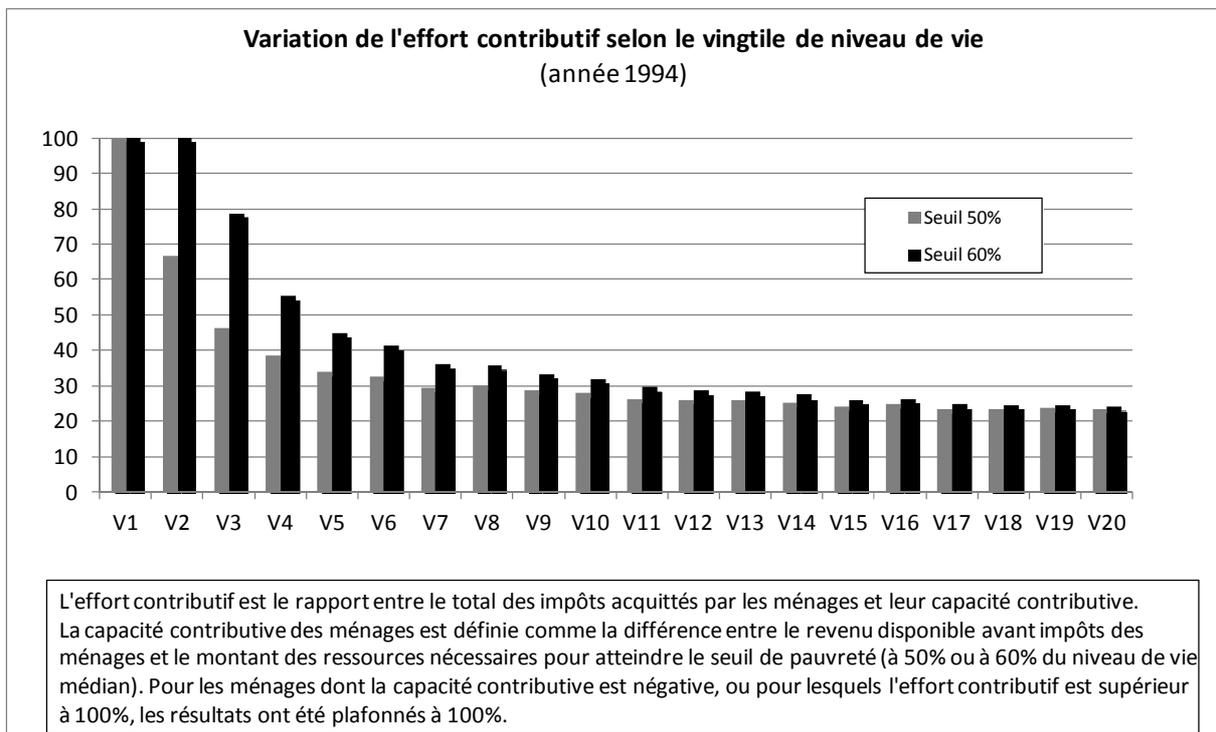
Une mesure de l'effort contributif par l'INSEE

L'étude de l'INSEE déjà citée avait, à notre sens, un double avantage. Elle proposait une démarche qui nous semble plus pertinente, en termes conceptuels, et elle couvrait l'ensemble de la population, ce qui constitue une limite importante de l'étude de LPS. Dans cette approche, les ménages sont classés selon leur niveau de vie, en prenant en compte à la fois les transferts (impôts et prestations) et la composition des ménages. La capacité contributive est calculée au niveau de chaque ménage en retranchant du revenu disponible avant impôts les ressources nécessaires (qui sont bien sûr fonction de la composition du ménage). La principale limite de cette étude est qu'elle porte sur les données de l'année 1994. Elle fournit en outre un degré de détail un peu moins fin dans le haut de la distribution des niveaux de vie en considérant 20 classes de revenus (distribution par vingtile).

L'allure générale des résultats est très comparable à celle du graphique précédent. L'effort contributif atteint ou dépasse 100% pour les 5% ou 10% de ménages aux plus faibles niveaux de vie, ce qui signifie, dans la logique de ce calcul, que ces ménages ne disposent pas de ressources suffisantes pour sortir de la pauvreté. L'effort contributif diminue ensuite régulièrement tout au long

de l'échelle des niveaux de vie pour atteindre son minimum pour les 5% de ménages au niveau de vie le plus élevé.

Malgré l'ancienneté des données, il est peu probable que ce constat serait bouleversé avec des données plus actuelles. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) publié en mai 2011 portait précisément sur la progressivité du système de transfert (impôts et prestations) selon une approche relativement comparable à celle retenue par l'INSEE, notamment en classant les ménages selon leur niveau de vie. Ce rapport montrait que la progressivité de ce système de transferts avait diminué au cours des vingt dernières années. L'écart d'effort contributif selon le niveau de vie serait donc probablement encore plus marqué aujourd'hui que ne le montrent les données de l'INSEE.



Source : INSEE, calculs de l'auteur.

Conclusion

Dans cette note, on a proposé une mesure de l'effort contributif limitée aux prélèvements fiscaux en retenant des hypothèses qui minimisent systématiquement les écarts entre catégories de ménages. Le résultat majeur est que l'effort contributif diminue tout au long de l'échelle des revenus. L'effort contributif des 1% de personnes aux plus hauts revenus est significativement plus faible que celui de la moitié de la population ayant les plus faibles revenus. Ce constat reste valable même pour la frange la plus élevée des hauts revenus, à savoir le dix millième de la population la plus riche, voire les 500 plus hauts revenus.

Ces calculs montrent aussi qu'une surtaxe de 75% sur la partie des revenus du travail supérieure à 1 million d'euros porterait l'effort contributif du millième d'individus aux revenus les plus élevés au même niveau que celui des 20% plus bas revenus.

Plus généralement, ce travail montre que le débat sur la progressivité du système de prélèvements gagnerait à sortir de la seule comparaison - plutôt abstraite - des taux d'imposition en s'intéressant plus directement aux capacités contributives des ménages et à leur effort contributif. Le fait que cette démarche ait un caractère normatif ne constitue pas à notre sens une limite, mais plutôt un atout, dans la mesure où toute réflexion sur la progressivité du système de prélèvements engage nécessairement des choix normatifs. L'intérêt de la démarche proposée est d'explicitier ces choix normatifs et de les soumettre au débat public.

Éléments de bibliographie

Buchez P.-J.-B. & Roux P.-C. (1834), *Histoire parlementaire de la révolution française*, Tome septième, Paulin, Paris.

CERC (1982), « La comparaison des régimes de Sécurité sociale », *Documents du CERC*, n°63, 3^{ème} trimestre 1982.

Commission d'études des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages (1994), Rapport au ministre du budget.

Concialdi P. (1994), « Comment évaluer la progressivité des prélèvements obligatoires ? », Communication aux XIVèmes Journées de l'Association d'économie sociale, 15 et 16 septembre 1994, Lille.

Concialdi P. (1998), *Une approche exploratoire de la progressivité des prélèvements dans trois pays*, Rapport pour la CNAF, mai 1998.

Concialdi P. (1999a), « Comment apprécier l'équité face à l'impôt ? », in J-M Monnier (sous la dir.), *Dynamiques économiques de l'équité*, Economica.

Concialdi P. (1999b), *Etude sur les scénarios possibles d'évolution de la CSG*, Rapport pour la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'assemblée nationale, août 1999 (avec J-M Monnier).

Concialdi P. (1999c), « La progressivité des prélèvements : une comparaison France-Suède », in *Comparer le systèmes de protection sociale en France et en Europe du Nord*, MIRE.

Concialdi P. (2002), « Scénarios de réforme de la CSG », *Revue française de finances publiques*, n°78, juin 2002 (avec J-M Monnier).

CPO - Conseil des prélèvements obligatoires (2011), *Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs*, XIème rapport.

Davis A., Hirsch D., Smith N., Beckhelling J. and Padley M., *A minimum Income Standard for the UK in 2012*, JRF, Juillet 2012.

INSEE (1997), *Revenus et patrimoine des ménages*, édition 1997, Première partie.

Kakwani N. C. (1977), « Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison », *Economic Journal*, vol.87, pp. 71-80.

Landais C., Piketty T. & Saez E. (2011), *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil.

Malabouche G. (1991), « Le système de prélèvements est moins progressif en France qu'à l'étranger », *Economie et statistique*, N°241, Mars 1991. pp. 31-39.

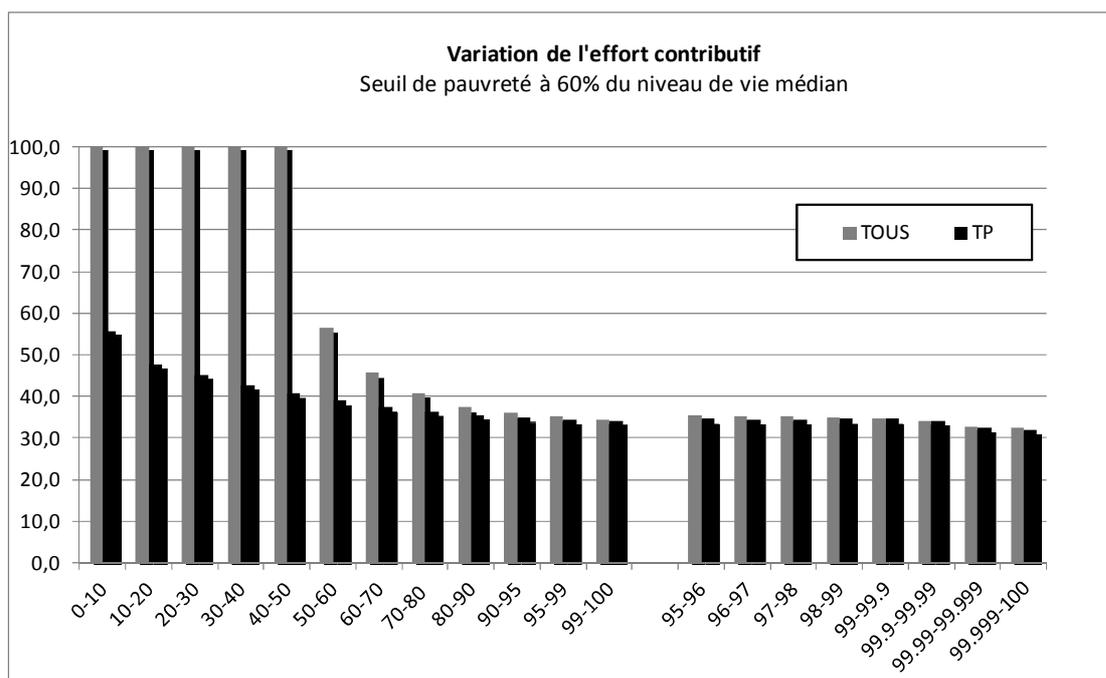
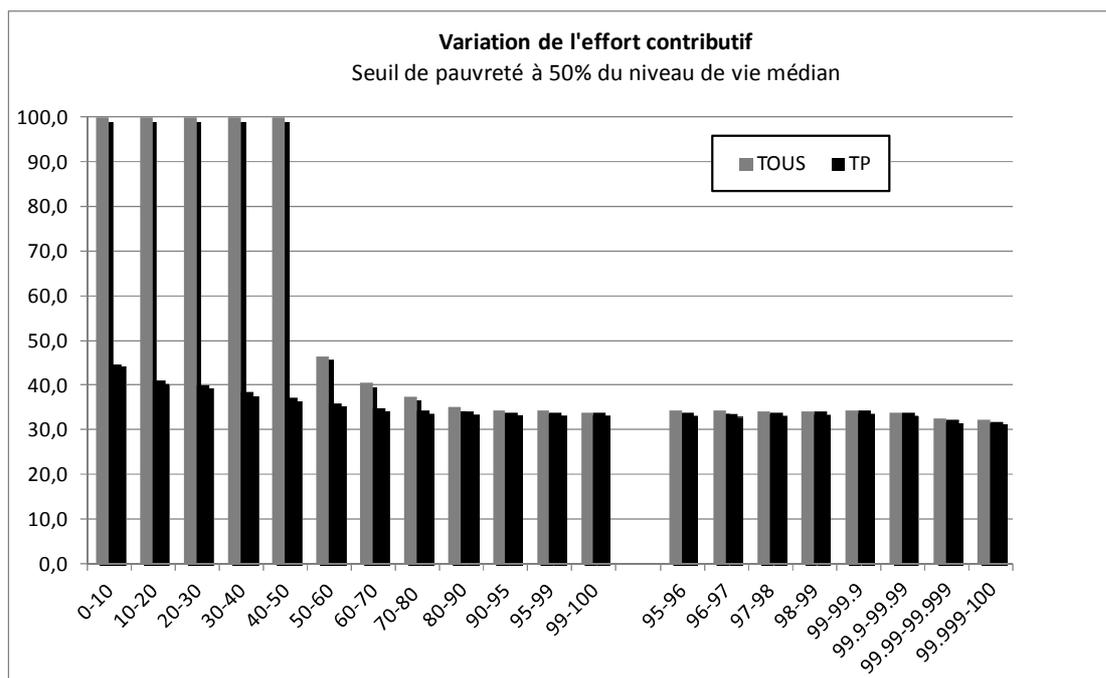
Rousseau J-J. (1755), *Discours sur l'économie politique*, in *Œuvres complètes*, Tome premier, Didot l'Aîné, Paris, 1801, pp. 211-214.

Sterdyniak H. (2012), « Une lecture critique de l'ouvrage : Pour une révolution fiscale », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2012-02, janvier 2012.

Suits D.B. (1977), « Measurement of Tax Progressivity », *American Economic Review*, vol. 67, n°4.

L'impact des différences de champ dans l'étude de Landais, Piketty et Saez

Les résultats privilégiés par Landais, Piketty et Saez – et repris dans ce document de travail - sont ceux concernant les adultes exerçant une activité à temps plein (TP), lesquels représentent environ 40% de l'ensemble des adultes. Les auteurs ont aussi calculé les mêmes résultats pour l'ensemble des adultes (TOUS). On compare dans les deux graphiques suivants les variations de l'effort contributif sur ces deux champs. Pour les individus dont la capacité contributive est nulle ou dont l'effort contributif dépasse 100% les résultats ont été bornés à 100%.



Des différences majeures s'observent pour la moitié d'adultes aux plus bas revenus, ce qui traduit simplement le fait que ces adultes, soit n'ont pas de ressources propres (la notion de revenu considérée par les auteurs est celle de revenu primaire avant transferts), soit n'ont que de très faibles revenus. Les écarts sont, en revanche, beaucoup plus faibles pour les 20% à 30% d'adultes aux plus hauts revenus et ils sont quasi inexistantes pour les très hauts revenus.

Annexe 2

L'effet de la taxation à 75% de la partie des revenus du travail supérieure à 1 million d'euros

La surtaxe que le gouvernement envisageait de mettre en œuvre portait sur la fraction des revenus du travail supérieure à 1 million d'euros par an. Pour estimer les effets de cette surtaxe, on circonscrit d'abord le champ des individus concernés. D'après les données de LPS, le seuil des revenus primaires du dernier millième (le seuil au-delà duquel on trouve le millième des personnes avec les plus hauts revenus) est d'un peu moins d'un million d'euros pour les adultes (18-65 ans) travaillant à temps plein ; ce seuil est d'environ 750 000 euros pour l'ensemble des adultes (18 ans et plus). Ce seuil comprend tous les revenus (et non les seuls revenus du travail) et il est estimé à partir du concept de revenu le plus extensif (revenu primaire incluant la totalité des cotisations sociales). On obtient donc une population plus large que celle concernée par le dispositif gouvernemental.

Pour les trois classes de revenus identifiées dans ce champ par LPS, on calcule la masse totale des revenus (hors cotisations sociales). Puis on calcule la masse surtaxable selon deux méthodes :

- H1 : on déduit de la masse totale des revenus un montant forfaitaire de 1 million d'euros par personne. On applique à ce résultat un coefficient de 50%, ce qui représente d'après les données de LPS, la part des revenus du travail à ce niveau de revenu¹⁸.
- H2 : on estime la masse totale des revenus du travail en appliquant, pour les mêmes raisons que précédemment, un coefficient de 50% au revenu total. Puis on estime la masse surtaxable en déduisant de ce revenu du travail estimé un montant forfaitaire de 1 million par personne.

Pour calculer la surtaxe d'impôt, on applique aux masses surtaxables ainsi calculées un taux égal à la différence entre 75% et le taux marginal supérieur de l'époque (40%).

	Effectif (en milliers)	Taux d'effort contributif		
		Avant surtaxe	Après surtaxe (H1)	Après surtaxe (H2)
99.9-99.99	18,2	33,9	39,7	33,9
99.99-99.999	1,8	32,4	47,0	44,0
99.999-100	0,2	31,9	48,7	47,9
99.9-100	20,2	33,3	42,6	38,0
99,99-100	2,0	32,3	47,5	45,2

Les résultats montrent que pour les 2000 personnes aux plus hauts revenus (99.99-100), le taux d'effort contributif augmente de 13 à 15 points, pour atteindre entre 45,2% et 47,5%. Il est un peu plus élevé (de 2 à 3 points) pour les 200 personnes aux plus hauts revenus. Si l'on élargit le champ au millième de la population ayant les plus hauts revenus (99.9-100), l'effort contributif varie de 38,0% à 42,6% avec la surtaxe. Si la précision de ces calculs ne doit pas faire illusion, ils montrent qu'une surtaxe de 75% sur la partie des revenus du travail supérieure à 1 million d'euros porterait l'effort contributif des plus hauts revenus à peu près au même niveau que celui du cinquième de la population aux plus bas revenus.

¹⁸ Les revenus du capital représentent plus de la moitié des revenus perçus par le centième d'individus aux plus hauts revenus. Cette proportion est sans doute encore plus forte pour la population considérée ici.