

École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique



Rapport de stage

**Évolution des prélèvements obligatoires en France depuis 2012 :
les enseignements d'un modèle de microsimulation.**

Quentin LAFFÉTER

Mai 2014

Sous la direction d'Antoine BOZIO
Rapporteur : Julien SAUVAGNAT

Table des matières

Introduction	1
1 Méthodologie	3
1.1 Stratégie d'identification et définition d'un contrefactuel	3
1.2 Évolution de la législation depuis 2011	4
1.3 Présentation du modèle de microsimulation	7
2 La question de l'incidence fiscale	10
2.1 Les hypothèses d'incidence communément admises	11
2.2 Hypothèses d'incidence retenues par le modèle	13
3 Les prélèvements obligatoires en 2011	14
3.1 Distribution des taux de prélèvements obligatoires	14
3.2 Quelle est l'incidence de l'incidence ?	17
4 Évolution des prélèvements obligatoires entre 2012 et 2014	20
4.1 Évolution macroéconomique des prélèvements	20
4.2 Évolution de la distribution des prélèvements dans le scénario contrefactuel . . .	21
4.3 Effet propre des mesures fiscales votées depuis l'alternance	22
4.4 Version alternative d'hypothèses sur l'incidence fiscale	24
4.5 Répartition de l'effort fiscal au sein du dixième décile	26
4.6 Prise en compte des cotisations contributives	28
Conclusion	30
Bibliographie	32
Annexes	34
A. Prise en compte des mesures fiscales pour les prélèvements imputés	34
B. Masses et taux de prélèvements simulés en 2011-2014	36
C. Évolution détaillée des taux de prélèvement année par année	38

Introduction

Contexte scientifique du stage

Les prélèvements obligatoires sont au cœur du système fiscal français, usuellement défini comme l'ensemble des impôts et cotisations auxquels les ménages sont assujettis et des prestations sociales auxquelles ils ont droit. Les prélèvements obligatoires peuvent être séparés en cinq grands groupes : i) les cotisations sociales et autres impôts sur la main d'œuvre, qui concernent le coût du travail ; ii) les taxes indirectes portant sur la consommation (TVA, TICPE, droits sur les alcools et le tabac, taxe sur les assurances) ; iii) les impôts sur le revenu (IR, prélèvement libératoire) ; iv) les impôts sur le patrimoine (ISF, taxe foncière, droits de mutation, impôts sur les sociétés¹) ; v) les prélèvements sociaux (essentiellement les CSG et CRDS, considérées à part car leur nature juridique fait débat). Un chiffre synthétique, le taux de prélèvements obligatoires, résume l'importance de la redistribution en France : ce taux s'élève à 43,8% du PIB en 2011, soit 50,7% du revenu national net.

À plusieurs égards, le contexte actuel se prête à d'intenses débats sur l'efficacité, l'organisation et les évolutions des prélèvements obligatoires français. D'abord, l'activité économique ralentie grevant les finances publiques, le recours à l'impôt est un moyen de limiter les déficits publics à court terme pour tenter de consolider la dette. Ensuite, le contexte politique de changement de majorité présidentielle au printemps 2012 a été caractérisé par un discours volontariste, annonçant des réformes fiscales d'ampleur. De fait, la grande activité en termes de mesures fiscales depuis la mi-2012 a déjà été largement commentée : « matraquage fiscal » pour les uns², restauration de la justice sociale pour les autres, le seul consensus qui s'en dégage aujourd'hui porte sur l'importance du rôle de la fiscalité dans la politique économique menée depuis l'alternance de 2012.

Plusieurs travaux ont traité de l'impact de telle ou telle mesure fiscale récente au coup par coup, le plus souvent sous forme de notes émanant d'instituts de recherche et d'évaluation de politiques publiques : sur la réforme des retraites de 2013 (OFCE [34]), sur les réformes fiscales de 2011-2012 (Institut Montaigne [12], OFCE [33]), sur certaines mesures votées depuis 2012 (CAE [1], IPP [5] et [7]). Une analyse exhaustive du système de prélèvements obligatoires est plus exigeante, en ce qu'elle requiert un cadre d'analyse global et cohérent, ainsi que des bases de données pour les années les plus récentes.

Une question économique en particulier est sous-jacente à tout travail sur la fiscalité et la redistribution : celle de l'incidence fiscale. Cette discipline consiste à distinguer le payeur nominal – *i.e.* désigné par le code des impôts – de l'impôt de son payeur réel, défini comme celui qui en supporte le coût effectif. L'introduction ou la modification d'un impôt ayant des effets distorsifs sur l'économie³, le premier ne supporte pas nécessairement le coût de l'impôt en dernière analyse si les mécanismes de marché lui permettent de transférer tout ou partie du poids l'impôt sur d'autres agents. Paradoxalement, cette notion d'incidence fiscale est largement absente du débat public, et notamment de certains travaux cités plus haut. Savoir sur qui

1. Classés comme impôts sur le revenu dans les comptes nationaux, ces prélèvements seront considérés ici comme un impôt sur le patrimoine, dans la mesure où leur raison d'être principale est d'imposer des revenus échappant à l'assiette de l'impôt sur le revenu comme les profits non-distribués, qui restent dans la trésorerie de l'entreprise. De plus, l'IR retaxe les dividendes qui sont déjà taxés à l'IS (car la rémunération des actionnaires s'appuie sur le profit net de taxes de la société), ce qui montre que ces impôts n'ont pas la même fonction.

2. Sans paternité bien identifiée, cette expression est largement répandue depuis l'été 2012 et l'annonce de la création d'une « taxe à 75% », censurée dans sa première mouture par le Conseil constitutionnel.

3. Le second théorème de l'économie du bien-être démontre indirectement que les seuls transferts de dotation entre agents qui ne modifient pas les prix relatifs sont des impôts forfaitaires, mais ce mode d'imposition est absent des systèmes fiscaux contemporains.

repose réellement le coût social⁴ des impôts, cotisations, et taxes prélevés est donc un enjeu de première importance pour analyser le système des prélèvements obligatoires français dans un cadre uni et économiquement cohérent. Cet enjeu donnera lieu à une discussion approfondie dans ce rapport.

Objet du stage

L’Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d’un partenariat scientifique conclu par PSE-École d’Économie de Paris et le Centre de Recherche en Économie et Statistique (Crest). L’IPP vise à promouvoir l’analyse et l’évaluation quantitatives des politiques publiques en s’appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie. Les analyses fiscales de l’IPP s’appuient largement sur son modèle de microsimulation TAXIPP, qui simule pour un échantillon représentatif de la population française l’ensemble des cotisations sociales, impôts et prélèvements payés par les ménages. Le stage que j’ai réalisé cette année a été essentiellement consacré à l’utilisation, l’entretien et le développement de ce modèle. Il est complémentaire d’un autre stage, effectué l’année dernière, pendant lequel j’avais réorganisé l’architecture du modèle pour rendre son utilisation plus souple.

L’objectif de mon stage est de dresser un bilan de la redistributivité du système des prélèvements obligatoires français (en excluant les prestations de l’analyse) après les réformes décidées entre 2012 et 2014. Partant de l’effet macroéconomique des réformes sur le taux de prélèvement agrégé, une décomposition de celui-ci par fractile de population et par type d’impôt permet de décrire plus précisément les leviers et les conséquences redistributives de la politique fiscale menée depuis le changement de majorité de 2012. Dans cette optique, ce travail prolonge le rapport n° 1 de l’IPP sur les évolutions fiscales sur la période 1997-2012 [4]. J’ai également été chargé de me pencher sur la question plus spécifique de l’incidence fiscale et sur la stratégie déployée dans TAXIPP pour prendre en compte au mieux cet important phénomène économique.

La majeure partie de ce stage a consisté à entretenir et améliorer le modèle, à mener un travail approfondi d’étude de la législation et à créer des bases de données pour les années les plus récentes. Ces travaux annexes ont débouché sur la rédaction d’un guide méthodologique du modèle [6], et sur une participation à la publication des barèmes de l’IPP⁵ [23]. Le présent rapport ne vise pas à décrire les étapes techniques de mon travail mais se concentre sur l’utilisation du modèle et sur l’analyse économique et redistributive qui en découle.

Ce rapport s’articule en quatre parties. La première propose la stratégie d’identification retenue pour isoler l’impact des mesures fiscales depuis mai 2012, et présente le modèle de microsimulation utilisé dans ce but. La seconde partie passe en revue les principaux résultats de la littérature sur l’incidence fiscale et discute les hypothèses retenues par le modèle. La troisième partie présente le système des prélèvements obligatoires français en 2011 avant toute réforme. L’évolution de ce système depuis 2011 est présentée et commentée dans la quatrième partie, en distinguant l’effet propre des mesures fiscales votées par le nouveau gouvernement de l’évolution de la fiscalité qui aurait été constatée en l’absence de toute mesure nouvelle à partir de mai 2012.

4. Le coût de l’impôt dans ce travail se limitera simplement au montant monétaire correspondant à l’impôt levé. C’est une hypothèse simplificatrice au regard des analyses théoriques, qui parlent du coût social de l’impôt en termes de bien-être et y ajoutent les « pertes sèches » liées aux distorsions fiscales (Harberger 1954 [18]).

5. Travail de synthèse de la législation socio-fiscale, disponible en libre-accès sur <http://www.ipp.eu/fr/outils/baremes-ipp/>.

1 Méthodologie

Cette section présente et commente brièvement les changements législatifs ayant touché le système des prélèvements obligatoires (PO) à partir de 2012, précise la stratégie d'identification retenue et synthétise le fonctionnement du modèle utilisé.

1.1 Stratégie d'identification et définition d'un contrefactuel

Le taux de prélèvements obligatoires calculé par l'Insee a augmenté d'1,2 point entre 2011 et 2012, avant d'augmenter encore de 0,9 point entre 2012 et 2013, pour s'établir à environ 46% du PIB à cette date⁶. À première vue, cette séquence synthétise les effets de l'alternance politique sur les PO. Toutefois, commenter l'évolution brute des taux de PO ne suffit pas à identifier de façon satisfaisante les réformes fiscales menées depuis le printemps 2012. Cette démarche conduirait en effet à agréger trois effets bien distincts : i) **l'évolution spontanée**, soit l'évolution des masses d'impôts payés par les ménages causée par l'évolution des assiettes fiscales (les revenus sur lesquels la fiscalité est adossée) hors tout changement législatif ; ii) celui des **mesures fiscales votées par le gouvernement précédent** et s'appliquant de 2012 à 2014 ; iii) enfin, celui des **mesures fiscales prises depuis 2012** proprement dites, qui constituent l'objet de cette étude.

Une approche plus rigoureuse permet de neutraliser l'effet des évolutions spontanées : elle consiste à appliquer plusieurs législations sur une même base de revenus, afin de capturer l'impact pur des changements législatifs. Cette approche, couramment utilisée en microsimulation [13], aurait néanmoins deux défauts ici. Premièrement, elle conduirait à surestimer l'effet des mesures fiscales, car l'évolution spontanée fait également croître les revenus et donc diminuer les taux de PO, ce qu'une analyse sur revenus statique ne permet pas de reproduire. Deuxièmement, des mesures s'appuyant sur la dynamique d'évolution des revenus ne pourraient pas être prises en compte avec un tel schéma d'identification. Or ces mécanismes (gels du barème de l'impôt sur le revenu ou celui de l'ISF, par exemple) ont une importance réelle dans les mesures étudiées (voir la section 1.2).

L'approche retenue dans cette étude conserve la démarche comparative usuelle en microsimulation, en simulant successivement deux législations sur la même base de données, mais utilise une base de données par année en 2012, 2013 et 2014 qui sont ensuite comparées à la législation avant tout changement fiscal appliquée à la base de données de 2011. Déterminer une législation contrefactuelle satisfaisante est un travail un peu arbitraire, car par définition il est impossible d'observer ce qu'aurait été le système fiscal si le changement de majorité n'avait pas eu lieu. Les dernières lois de finances et lois rectificatives votées par le gouvernement Fillon comportent néanmoins des indications claires. Un travail systématique d'étude de ces lois de finances a permis de créer une législation contrefactuelle par année, de 2012 à 2014. Le scénario contrefactuel retenu correspond à la législation qui aurait prévalu de 2012 à 2014, si le code des impôts était resté inchangé depuis mai 2012. Cela correspond à la législation en vigueur en 2011, amendée par les mesures présentées dans le tableau 1 (partie 1.2).

L'effet propre des mesures fiscales votées depuis l'alternance pour l'année *yyyy* est défini comme :

$$\text{taux } PO_{\text{effectif}, yyyy} - \text{taux } PO_{\text{contrefactuel}, yyyy} \quad (1)$$

et s'interprète comme la variation du taux de PO causée par les mesures fiscales votées depuis

6. Source : Insee, http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=16&sous_theme=3.

mai 2012, par rapport à la situation de référence où le taux de PO est celui qui aurait prévalu l'année *yyyy* si le code des impôts était demeuré inchangé depuis mai 2012. Toutes les mesures fiscales votées depuis mai 2012 jusqu'à l'année *yyyy* y sont cumulées.

Nous observerons également :

$$\text{taux } PO_{\text{contrefactuel}, yyyy} - \text{taux } PO_{\text{effectif}, 2011} \quad (2)$$

qui mesure pour chaque année de 2012 à 2014 l'évolution du taux de PO imputable à l'évolution spontanée et aux mesures fiscales décidées avant mai 2012. Les équations (1) et (2) sont la décomposition de l'évolution observée des taux de PO entre 2011 et *yyyy* décrite au début de cette section. Une analyse redistributive peut être menée dans ce cadre en calculant des distributions de taux de PO en fonction de fractiles de revenu des foyers fiscaux, et de comparer les évolutions de ce taux.

Nous souhaitons mettre en garde contre un contresens possible dans l'interprétation des résultats. Cette étude ne doit pas être strictement comprise comme une comparaison gauche – droite des réformes fiscales. D'abord parce que la majorité réellement en charge des affaires fait par construction plus de mesures en cours de mandat que l'ancienne majorité. Ensuite parce qu'on ne peut pas imaginer ce qu'aurait été l'intégralité de la politique fiscale et sociale d'un hypothétique autre gouvernement depuis 2012. C'est donc une législation contrefactuelle *a minima*, qui sert essentiellement à capter à la fois les évolutions spontanées et les réformes décidées avant l'alternance, qui constitue le scénario de comparaison.

Enfin, bien que prenant en compte les évolutions temporelles des revenus et des prélèvements, TAXIPP est un modèle de simulation statique. Les différences de politique économique n'ont donc pas d'effet de bouclage⁷. De même, l'incidence fiscale ultime des prélèvements est supposée stable entre le cas « factuel » et le cas « contrefactuel ». Ce travail se limite à comparer l'impact redistributif de ces deux législations année après année, dans un cadre purement statique.

1.2 Évolution de la législation depuis 2011

La dernière année avant le changement de majorité est l'année 2011, qui constitue la situation de référence pour évaluer les réformes postérieures⁸. Cette section synthétise les mesures fiscales les plus importantes décidées à partir de l'année 2012 par rapport à la situation de référence. Elle vise plus particulièrement à distinguer les mesures votées depuis l'alternance de 2012 de celles qui ont été décidées avant l'alternance et auraient été appliquées en l'absence de nouvelle majorité, mais qu'une simple comparaison entre 2011 et 2012-2014 conduirait improprement à attribuer au nouveau gouvernement.

La législation laissée par le gouvernement Fillon est celle de 2011 amendée par la liste de mesures présentée par type d'impôt dans le tableau 1. Sauf précision explicite, ces mesures sont censées s'appliquer de manière définitive. Définies par les lois de finances et les lois de finances rectificatives pour 2011 et 2012, elles décrivent l'état du système socio-fiscal qui aurait prévalu de 2012 à 2014 en l'absence de toute mesure supplémentaire décidée par les gouvernements suivants. On peut d'ores et déjà constater que les mesures fiscales décidées avant l'alternance vont dans le sens d'une hausse de la fiscalité des ménages, notamment à travers des hausses

7. C'est-à-dire qu'il n'y a pas d'impact de la législation fiscale sur la croissance économique, les assiettes taxables ou le comportement des agents.

8. C'est la dernière année pour laquelle il n'y a pas deux législations concurrentes à étudier.

1 Méthodologie

TABLEAU 1 – Mesures pour 2012-2014 votées avant l’alternance

<i>Élément concerné</i>	<i>Mesure</i>	<i>Entrée en vigueur</i>	<i>Référence législative</i>
Cotisations sociales	+ 3,2 pp de cotisations patronales retraite (public)	01/01/2012	Décret 2010-1749
	+ 0,27 pp de cotisations salariales retraite (public)	01/01/2012	
	+ 0,1 pp de cotisations salariales retraite (public)	01/11/2012	
	+ 0,27 pp de cotisations salariales retraite (public)	01/01/2013	LFR1 2012
	TVA sociale : baisse des cotisations patronales (privé) $\leq 2,4$ Smic	01/10/2012	
	Allègement conjoint des exonérations Fillon	01/10/2012	
Impôts sur le revenu	Gel du barème de l’IR	Rev. 2012	LFR4 2011
	Hausse du prélèvement forfaitaire libératoire à 24% et 21% (*)	Rev. 2012	
	Baisse du plafonnement global des niches fiscales à 18 000€+ 4% du revenu imposable	Rev. 2012	LF 2012
	Contribution exceptionnelle pour les hauts revenus (**)	Rev. 2011	
Impôts sur les sociétés	Majoration de 5% de l’IS des entreprises au CA supérieur à 250M € (**)	Rev. 2011	LFR4 2011
ISF	Barème avec deux taux moyens, à partir d’1,3M €	ISF 2012	LFR4 2011
Prélèvements sociaux	Assiette CSG-CRDS élargie à 98,25% des salaires bruts et allocations chômage	Rev. 2012	LFSS 2012
	Prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine portés à 6,8%	Rev. 2012	LFR4 2011, LFR1 2012
	Prélèvements sociaux sur les revenus de placement portés à 6,8%		
Taxe foncière	Plafonnement de la TF sous condition de ressources	01/01/2012	LFR1 2011
Taxes indirectes	Hausse du taux intermédiaire de TVA à 7% pour la quasi-totalité des biens au taux réduit	01/01/2012	LFR4 2011
	Hausse du taux normal de TVA à 21,2%	01/10/2012	LFR1 2012
	Hausses graduelles de la fiscalité du tabac	Rev. 2012	LFSS 2012
Autres	Gel des éléments indexés sur la revalorisation du barème IR : barème ISF, exonérations de TH et TF, seuil de CSG réduite, etc.	Rev. 2012	LFR4 2011

pp : point de pourcentage.

LF(R) : Loi de finances (rectificative) ; LFSS : Loi de financement de la Sécurité sociale.

(*) : Respectivement pour les intérêts et les dividendes.

(**) : Ces mesures sont temporaires et doivent cesser lorsque la cible de 3% de déficit est atteinte. Par hypothèse, elles vont donc être prises en compte jusqu’en 2014 dans le modèle.

SOURCE : Barèmes IPP.

de prélèvements sociaux, de TVA et de l’impôt sur le revenu. Mais l’impact définitif de cet ensemble de mesures n’est pas évident, dans la mesure où ces hausses s’accompagnent d’une baisse importante des cotisations sociales (par simplification, la hausse de TVA et la baisse de cotisations sociales ne sont prises en compte qu’à partir de 2013 dans notre analyse) et de mesures ciblées vers les contribuables les plus aisés (baisse significative de l’ISF) et les plus pauvres (plafonnement de la taxe foncière pour les bas revenus). L’ensemble de ces mesures constitue le scénario contrefactuel étudié par la suite.

À cette législation virtuellement applicable de 2012 à 2014 s’ajoutent ensuite les mesures décidées à partir de juin 2012 par le gouvernement Ayrault, précisées dans les tableaux 2 et 3 et qui entrent en vigueur à partir de 2012. Les mesures annoncées par le gouvernement Valls, pas encore stabilisées dans une loi de finance rectificative, n’entrent pas dans le champ d’étude. Les mesures exposées dans ces tableaux s’ajoutent à celles présentées dans le tableau 1.

1 Méthodologie

TABLEAU 2 – Mesures pour 2012-2014 votées depuis l’alternance

<i>Élément concerné</i>	<i>Mesure</i>	<i>Entrée en vigueur</i>	<i>Référence législative</i>
Cotisations sociales	Annulation des baisses de cotisations de “TVA sociale”	-	LFR2 2012
	Maintien du mode de calcul initial des exonérations Fillon	-	
	+0,1 pp cotisations retraite employeur et employé (privé)	01/11/2012	Décret 2012-847
	+5,68 pp cotisations retraite employeur (public)	01/01/2013	Décret 2012-1507
	Exonération “CICE” : -4 pp de cot. employeur pour les salaires (privé) $\leq 2,5$ Smic (*)	01/01/2013	LFR 2013
	Taxe de solidarité sur les hautes rémunérations créée (plafonnée à 5% du CA) (**)	Rev. 2013	LFR 2014
	Contribution (CASA) assise sur les pensions de retraite	01/04/2013	LFSS 2013
	+0,15 pp cotisations retraite employeur et employé (privé)		
	-0,15 pp cotisations famille (privé)	01/01/2014	Décret 2013-1290
	+0,38 pp cotisations retraite employé (public)		
	Exonération “CICE” : -6 pp de cot. employeur pour les salaires (privé) $\leq 2,5$ Smic (*)	25/09/2014	LFR 2013
Droits de mutation	Abattement limité à 100000€ tous les quinze ans par part (au lieu de 159325€ et dix ans) lors d’héritage ou donation	16/08/2012	LFR2 2012
Impôt sur le revenu	Gel du barème maintenu, mais revalorisation de la décote		
	Création d’une tranche d’imposition à 45%		
	Suppression de l’abattement fixe de 1525€ sur les dividendes	Rev. 2012	LFR 2013
	Plafonnement du quotient familial à 2000€ par demi-part		
	Plafonnement des déductions de frais professionnels à 12000€		
	Refiscalisation des heures supplémentaires	01/09/2012	LFR2 2012
	Hausse du prélèvement forfaitaire libératoire sur les plus-values	PV 2012	LFR 2013
	Barème revalorisé, ainsi que les divers seuils indexés		
	Décote revalorisée exceptionnellement		
	Plafonnement du quotient familial à 1500€ par demi-part	Rev. 2013	LFR 2014
	Intégration des dividendes et intérêts au barème de l’impôt		
	Plafonnement global des niches limité à 10000€		LFR 2013
Impôt sur la production	Plus-values intégrées au barème de l’impôt (***)	PV 2013	LFR 2014
	Revalorisation du barème et des seuils associés de +0,6%	Rev. 2014	Hypothèse (****)
ISF	Ajout d’une troisième tranche au calcul de la taxe sur les salaires et élargissement son assiette	Rev. 2013	LFR 2014
	Création d’une contribution en plus de l’ISF réformé	ISF 2012	LFR2 2012
	Mise en place d’un nouvel ISF à partir de 1,3M €	ISF 2013	
	Suppression de la réduction pour personnes à charge	ISF 2013	LFR 2013
Prélèvements sociaux	Gel du barème	ISF 2014	
	CSG déductible des revenus du capital ramenée à 5,1%	Rev. 2012	LFR 2013

Voir notes du tableau 3.

Une première remarque concernant l’état de la législation est que le changement de majorité n’a pas conduit à redéfinir la politique fiscale dans sa globalité. La seule décision actée avant

TABLEAU 3 – Mesures pour 2012-2014 votées depuis l’alternance (suite)

<i>Élément concerné</i>	<i>Mesure</i>	<i>Entrée en vigueur</i>	<i>Référence législative</i>
Impôts sur les sociétés	Diverses mesures votées (voir annexe A)	Rev. 2012	LFR2 2012,LFR 2013
	+5,7 pp de majoration de l’IS pour les entreprises au CA>250M€(**)	Rev. 2013	LFR 2014
	Aucune mesure particulière supplémentaire	Rev. 2014	Hypothèse (<i>cf</i> ann. A)
Taxes indirectes	Annulation de la hausse de TVA à 21,2%	-	LFR2 2012
	Baisse du taux de TVA sur les livres et les spectacles vivants à 5,5%	01/01/2013	LFR2 2012
	Hausse du taux normal de TVA à 20%		
	Hausse du taux intermédiaire de TVA à 10%	01/01/2014	LFR3 2012
	Quelques baisses ciblées au taux réduit		

pp : point de pourcentage.

LF(R) : Loi de finances (rectificative) ; LFSS : Loi de financement de la Sécurité sociale.

(*) : Le CICE se présente formellement comme un crédit d’IS mais est en réalité une exonération de charges sociales pour les entreprises, remboursée à travers l’impôt sur les sociétés. Elle est codée et analysée comme une exonération de charges sociales dans TAXIPP.

(**) : Ces mesures sont présentées comme temporaires mais s’appliquent au moins jusqu’en 2014. La TEHR, comptabilisée comme impôt sur les sociétés dans les documents législatifs, est codée et analysée comme une cotisation sociale patronale dans TAXIPP.

(***) : Non pris en compte dans les simulations.

(****) En 2014, faute d’information, revalorisation du barème de l’IR et des éléments indexés dessus (décote, exonérations, etc.) à l’inflation hors tabac, conformément à la législation en vigueur.

SOURCE : Barèmes IPP.

l’alternance et annulée par la nouvelles majorité porte sur l’application de la « TVA sociale » : la hausse des taux de TVA et les baisses de cotisations sociales simultanées sont annulées en 2012, avant d’ailleurs qu’un mécanisme similaire n’entre en application en 2013-2014. Pour le reste, les mesures fiscales se résument globalement à un durcissement de la fiscalité sur le patrimoine (IS, ISF, DMTG) et à un effort d’élargissement progressif de l’assiette de l’impôt sur le revenu. Concernant certains prélèvements imputés, les réformes fiscales ne peuvent être prises en compte que grossièrement. L’annexe A détaille ce point.

La microsimulation est le seul recours possible pour étudier l’impact redistributif cumulé de toutes ces nouvelles mesures, étant donné leur nombre, leur complexité et leurs possibles interactions. Nous proposons à présent une description sommaire du modèle de simulation utilisé.

1.3 Présentation du modèle de microsimulation

Le modèle TAXIPP, en développement depuis 2010, est dupliqué en plusieurs versions successives. C’est la troisième version du modèle qui est utilisée ici. Une description détaillée des programmes et hypothèses de calcul est proposée dans le guide méthodologique consacré à cette version du modèle [6].

Données utilisées : Les base de données annuelles entre 2011 et 2014 proviennent d’un traitement effectué en plusieurs étapes.

Premièrement, les données issues de plusieurs enquêtes sur les ménages sont utilisées pour connaître la distribution des variables essentielles au fonctionnement du modèle. Cette opération est réalisée pour une année de référence (2006) à partir de l’appariement statistique de l’enquête *Revenus fiscaux et sociaux*⁹ 2006 avec l’enquête *Logement* 2006, utilisée pour estimer

9. Cette enquête est elle-même créée par appariement entre l’enquête *Emploi* et l’enquête *Revenus fiscaux*.

les distributions jointes du revenu (décomposé par type de revenu), du statut d'occupation du logement et de la valeur locative, et l'enquête *Patrimoine* (2004) pour estimer des distributions de patrimoine. L'enquête *Budget des familles* (2005) est également utilisée pour imputer à chaque ménage un panier de consommation permettant de simuler les taxes indirectes.

Deuxièmement, des données issues de sources administratives permettent de générer des ménages représentatifs en haut de la distribution des revenus, que la base appariée ne décrit pas de façon satisfaisante¹⁰. Pour estimer plus finement le haut de la distribution des revenus, les données issues des enquêtes ménages sont dupliquées pour obtenir un échantillon d'environ 820 000 individus. Pour 10% de l'échantillon, les revenus (par type de revenu) sont imputés à partir des distributions estimées sur les données des échantillons lourds de déclarations de revenus lors de travaux antérieurs sur le sujet (Piketty [30], Landais [25], et Cabannes et Landais [9]).

Troisièmement, les variables sont systématiquement calées sur des agrégats, pour réconcilier les données "micro" des enquêtes avec les grandeurs macroéconomiques. Les données agrégées des déclarations de revenus publiées chaque année par l'administration fiscale servent à caler les assiettes des revenus imposables. Les différentes sources de revenus sont systématiquement calées sur les masses de la comptabilité nationale¹¹ afin de reproduire une distribution du revenu national au niveau micro-économique. À ce stade, seule une base de données sur les revenus de 2006 est constituée.

Dans un dernier temps, une base est créée par année, par calage sur les masses agrégées existantes, toujours grâce aux données agrégées présentées plus haut. Ce « vieillissement » des données revient à appliquer au niveau individuel un même ratio des masses agrégées entre l'année souhaitée et 2006, pour toutes les variables de la base¹². En revanche, les variables socio-démographiques ne sont pas modifiées : c'est la même structure familiale qui est considérée d'une année sur l'autre, avec des revenus différents.

Cette procédure n'est possible que pour les années où les données « macro » sont disponibles, soit jusqu'en 2012. Pour les bases de données de 2013 et 2014, des hypothèses de croissance¹³ permettent de pallier l'absence de statistiques agrégées plus récentes. Les hypothèses de croissance économique et d'inflation sont différenciées en 2013 et 2014, au contraire des hypothèses de dépréciation du capital, de progression des revenus d'activité et des cotisations sociales dans les secteurs privé et public, ainsi que des revenus de la propriété, qui sont supposés identiques en 2013 et 2014. À l'aide de ces hypothèses les masses agrégées nécessaires au vieillissement des données sont reconstituées par la maquette macroéconomique sur laquelle TAXIPP s'adosse.

Calcul des impôts : TAXIPP calcule le montant moyen annuel des divers prélèvements obligatoires à partir des variables contenues dans les bases annuelles de revenu. Sauf exception mentionnée explicitement, une réforme apparue en cours d'année n'aura qu'un impact partiel

10. L'hétérogénéité de ces sous-populations est un élément fondamental pour étudier la fiscalité des hauts revenus, mais les échantillons utilisés dans les enquêtes de l'Insee tendent à sous-représenter les ménages à hauts revenus du fait de la taille relativement faible de certaines enquêtes (10 000 ménages signifient qu'environ cent ménages représentent les 1 % des plus hauts revenus et dix ménages représentent les 0,1 %). De plus, les données de revenus collectées par enquête sont déclarées avec un biais quasi-systématique de sous-déclaration de la part des ménages.

11. En base 2005, mise à jour de mai 2013.

12. Sous l'hypothèse implicite qu'un revenu déterminé a évolué de la même manière pour tous les individus de la base entre 2006 et l'année considérée. La population représentative reproduit donc par construction les masses des dénombrements fiscaux et leur composition en termes de revenus, mais les modifications de la distribution intra-catégorielle des revenus n'est pas prise en compte.

13. Basées sur la note de conjoncture de l'Insee de décembre 2013 [22].

l'année de son application et un effet en année pleine uniquement l'année suivante. Le modèle repose aussi sur l'hypothèse simplificatrice que tous les impôts sont prélevés sur les revenus contemporains : dans le modèle, les impôts payés en 2011 sont calculés en appliquant la législation de 2011 sur les revenus de 2011. Cela introduit une divergence avec le taux de prélèvement mesuré dans la comptabilité nationale, où l'IR et l'IS notamment sont en réalité ceux prélevés sur l'assiette des revenus de l'année précédente.

Nous mentionnons sommairement ici les prélèvements pris en compte par le modèle, en commençant par les éléments simulés (*i.e.* calculés par stricte application de la législation) :

Les cotisations sociales et impôts sur la main d'œuvre :

Les cotisations sociales salariales et patronales (cotisations chômage, retraite, et non contributives¹⁴) dans le secteur privé et public, la taxe sur les salaires, la taxe sur la main d'œuvre et les versements transports, les exonérations de charges fiscales, les cotisations sociales patronales facultatives et les cotisations des non-salariés sont simulées tour à tour. Le calcul est mené au niveau individuel pour des individus supposés non-cadres, avant d'être agrégé au niveau du foyer fiscal. Sont aussi simulées la CASA et la taxe exceptionnelle sur les très hauts revenus. Les exonérations au titre de la TVA sociale calculées dans le contrefactuel ne sont prises en compte qu'à partir de l'année 2013.

Les prélèvements sociaux :

Calcul de la CSG et de la CRDS sur les revenus d'activité, de remplacement et du capital, ainsi que les autres contributions sociales sur les revenus du capital, au niveau individuel d'abord avant agrégation au niveau du foyer fiscal.

Les impôts sur le revenu et sur les plus-values :

Le calcul de cet impôt est pratiquement conforme à la législation en vigueur, à quelques simplifications près. La contribution sur les hauts revenus est aussi simulée, mais la Prime pour l'emploi, considérée comme une prestation sociale, n'est pas déduite. L'imposition du foyer fiscal sur certains revenus du capital au titre du *Prélèvement forfaitaire libératoire* est également simulée. Faute d'information suffisante sur les durées de détention, l'intégration des plus-values au barème de l'IR à partir de 2013 n'est en revanche pas simulée.

L'impôt de solidarité sur la fortune :

L'ISF est calculé au niveau du foyer fiscal, par application de la législation.

Les seuls éléments simulés ne recouvrent pas la totalité du champ des prélèvements que l'on se propose d'étudier. Les autres PO ne peuvent pas être calculés, faute de données disponibles, ou sont susceptible de ne pas avoir une incidence fiscale évidente. Ces prélèvements sont pris en compte grâce à des techniques d'imputation, en fonction de certaines caractéristiques pertinentes du foyer fiscal. En pratique, TAXIPP distribue la masse agrégée de l'impôt aux foyers, proportionnellement à une ou plusieurs variables corrélées au montant d'impôt payé. C'est une hypothèse empruntée à la littérature théorique de l'incidence fiscale qui dicte le choix de la variable servant à l'imputation. Un même taux moyen d'imposition est alors appliqué aux contribuables, proportionnellement à la quantité du ou des revenus concernés en dernière analyse par l'incidence de l'impôt imputé (voir annexe A pour la prise en compte des mesures fiscales concernant les prélèvements imputés par le modèle). Les impôts et taxes imputés dans TAXIPP 0.3 sont :

La taxe foncière :

14. Principalement les cotisations maladie et famille.

La TF est imputée au niveau du foyer fiscal, au prorata des revenus fonciers de chaque foyer fiscal, en prenant en compte les exonérations et dégrèvements éventuels.

La taxe d'habitation :

La TH est imputée au prorata des loyers – qu'ils soient payés par un locataire ou par un propriétaire en tant que loyer fictif –, en prenant en compte les mécanismes d'exonération et de plafonnement pour les bas revenus. Elle suppose une répercussion totale de la taxe sur le consommateur du logement.

Les impôts sur les sociétés :

Les IS payés par le foyer fiscal sont imputés au prorata de tous les revenus financiers (distribués et non-distribués) du foyer fiscal, hors livrets défiscalisés. Cela revient à dire que l'IS est supporté par les revenus du capital dans son ensemble, à travers une baisse du rendement de celui-ci.

Les droits de mutation à titre gratuit :

Les DMTG sont imputés proportionnellement au patrimoine total (professionnel et non professionnel) des foyers fiscaux à partir d'un seuil (95%) des patrimoines les plus importants. Ce choix permet de modéliser le système d'abattements qui concerne la majorité des transmissions.

L'ensemble des taxes indirectes – y compris la taxe professionnelle :

La procédure d'imputation de ces taxes (TVA, TIPP, taxes sur les assurances, droits de consommation sur les alcools et le tabac) est différente. Elle fait appel à un module de simulation indépendant qui calcule les taux d'effort¹⁵ moyens des foyers fiscaux pour chaque impôt indirect en fonction de plusieurs déterminants : le niveau de la capacité contributive (définie comme le montant consacré à la consommation hors loyer du foyer, c'est-à-dire la fraction du revenu disponible qui n'est ni épargnée ni dépensée en service de logement) et certaines caractéristiques socio-démographiques de la composition du ménage. Ce taux d'effort est ensuite appliqué au prorata du montant dépensé en consommation par chaque foyer fiscal. Seuls 80% des impôts indirects sont supposés porter sur les consommateurs, le reste étant reporté sur les facteurs de production à travers des baisses de marge, reportées sur la rémunération des facteurs.

La taxe professionnelle est modélisée en première approximation comme une taxe indirecte car depuis sa réforme en 2010 son assiette se rapproche de celle de la TVA.

Les hypothèses d'incidence utilisées par TAXIPP sont discutées dans les sections 2 et 3.

2 La question de l'incidence fiscale

La théorie de l'incidence fiscale permet d'identifier sur qui pèsent effectivement les prélèvements obligatoires. En effet, ne supporte pas nécessairement le poids d'un impôt l'agent économique qui est chargé par la loi de verser son montant au fisc. La TVA, par exemple, est collectée et reversée au Trésor public par les entreprises, mais c'est en réalité un impôt sur la consommation des ménages. Le fait de payer le montant exigé peut être partiellement ou totalement compensé par un effet économique qui fait porter sur un autre agent le poids effectif de l'impôt. Concernant la TVA, l'incidence fiscale fait partie intégrante de l'architecture de l'impôt : l'entreprise se rembourse du versement en empochant une marge en théorie équivalente sur chaque transaction assujettie¹⁶. D'autre part, les impôts sont toujours supportés *in fine*

15. Défini comme le montant de taxe payé par un foyer fiscal rapporté à sa consommation hors loyer. Un taux d'effort de 10 % signifie que 10 % de la consommation hors loyer du contribuable est prélevé par cet impôt.

16. Dans le cas le plus simple, elle achète en effet les biens à un prix hors taxe et les revend au prix toutes taxes comprises.

par des ménages et pas des agents fictifs comme les entreprises. L'incidence fiscale est alors nécessaire pour identifier sur quels ménages reposent l'IS et les autres contributions dues par celles-ci.

La théorie de l'incidence fiscale repose sur le constat que les impôts ont un effet distorsif sur l'économie : la création, l'augmentation ou l'allègement d'un impôt sur un bien, un patrimoine ou un facteur de production modifie les comportements des agents économiques, et donc les prix relatifs d'équilibre. Ainsi, le mécanisme d'incidence fiscale est au cœur de toute analyse redistributive.

Plusieurs revues de littérature concernant l'incidence fiscale ont déjà été menées, notamment par Kotlikoff et Summers [24], puis Fullerton et Metcalf [15]. Ces revues insistent en particulier sur le fait que l'incidence fiscale devrait en toute rigueur économique être étudiée simultanément, en incorporant tous les impôts existants dans un modèle d'équilibre général calculable. En pratique, cette approche est complexe à mener et il existe peu d'exemples de travaux de ce type¹⁷. L'incidence fiscale est plus souvent discutée impôt par impôt, en s'appuyant sur des résultats de la littérature empirique, comme l'ont fait Pechman et Okner [29] puis Pechman [28] dans leurs analyses du système fiscal américain, en présentant des variantes d'incidence reposant sur des hypothèses économiquement cohérentes entre elles.

Même envisagée ainsi, la théorie de l'incidence fiscale se heurte à des difficultés d'identification. Il est difficile aussi de connaître la temporalité des mécanismes d'incidence. Bien que la dimension temporelle des mécanismes de transmission soit cruciale, c'est à l'étude de l'incidence fiscale de long terme que se consacre essentiellement la littérature.

2.1 Les hypothèses d'incidence communément admises

Concernant les *impôts directs* comme l'impôt sur le revenu, l'incidence fiscale n'a pas été explicitement testée. Dans la littérature économique, ce type d'impôt passe pour être un impôt payé par la personne juridiquement désignée. Ce raisonnement repose sur la faiblesse de l'élasticité d'offre de travail, notamment pour les hommes, aux taux de taxation. En France, Piketty [30] estime que les élasticités maximales sont de l'ordre de 0,1 à 0,2, et Cabannes et Landaïs [9] estiment à environ 0.05 l'élasticité à court terme de l'assiette taxable par rapport à une modification des taux d'imposition. Si le constat de fixité de l'offre de travail et de faiblesse des réactions comportementales est à nuancer pour certaines catégories spécifiques de personnes¹⁸, l'essentiel de l'offre de travail en France est stable aux variations du taux d'imposition. Le prix des biens et des facteurs restant inchangés par ailleurs, il n'y a pas d'autre distorsion susceptible de reporter le poids de l'impôt sur une autre sphère de l'économie.

Une autre hypothèse d'incidence communément admise concerne les *cotisations sociales*. Un faisceau d'arguments empiriques permet de conclure que les salariés supportent l'intégralité de ces cotisations salariales et patronales, au moins à long terme. Ce résultat ressort du travail de Gruber [17] sur données chiliennes, et avait également été énoncé par Brittain [8], sur des données en coupe de 64 pays à la fin des années 1960. Ceci est cohérent avec l'analyse en équilibre partiel, car l'offre de travail passe usuellement pour être beaucoup moins élastique que la demande de travail¹⁹ (Salanié [31]).

17. Ballard, Fullerton, Shoven et Whalley [3], en effectuant cet exercice dans un modèle à 19 secteurs, ont dû se limiter à 12 catégories d'individus différant par la composition de leurs revenus.

18. La littérature a par exemple trouvé des élasticités significatives pour les contributeurs secondaires au revenu du ménage, comme certaines catégories de femmes ou de jeunes adultes, qui alternent activité et inactivité.

19. D'un point de vue macroéconomique, la stabilité du partage de la valeur ajoutée depuis les années 1970 dans les pays développés plaide dans le même sens : si les cotisations salariales avaient été payées, même partiellement, par le capital, la part de ce dernier dans la valeur ajoutée aurait diminué durablement, contrairement à ce qui peut être observé (cf Rapport Cotis [11]).

L'incidence des *taxes sur la consommation* (accises, ou *ad valorem*) dépend assez largement du régime de concurrence. En concurrence parfaite, le consommateur et le producteur partagent la taxe à long terme via une hausse de prix qui dépend des élasticités d'offre et de demande. Les études sur données françaises, notamment Carbonnier [10] montrent qu'à moyen terme la transmission moyenne sur les prix TTC est variable et de l'ordre de 70% à 75% en moyenne (pour la hausse de TVA de 1995, et la baisse de 2000 respectivement). Le solde est à la charge de l'entreprise, qui le répercute en diminuant d'autant la rémunération des facteurs de production²⁰.

La *taxe d'habitation* est juridiquement assise sur l'occupant du logement. En l'absence d'études spécifiques sur l'incidence fiscale de cet impôt, elle est considérée comme une sorte d'impôt sur la consommation d'un service de logement. Étant donné la configuration de marché défavorable aux locataires relativement aux propriétaires (Fack [14]), on peut penser en première approximation que le consommateur du service (*i.e.* celui qui paie le loyer, réel ou imputé) supporte *in fine* son coût, après application de son exemption ou de son plafonnement s'il y a lieu, sans pouvoir répercuter la taxe sur les propriétaires à travers des baisses de loyer. Ainsi, l'incidence fiscale de cet impôt coïncide avec l'incidence juridique.

Les impôts sur la transmission de patrimoine (*DMTG*, *DMTO*, *plus-values*) et l'*impôt de solidarité sur la fortune* n'ont pas été particulièrement étudiés au prisme de l'incidence fiscale. Ils sont usuellement supposés payés par la personne juridiquement désignée, sans autre répercussion.

D'autres incidences, en revanche, sont encore débattues avec âpreté dans la littérature. De tous les débats, celui autour des *impôts sur les sociétés* est le plus controversé. Le résultat canonique est dû en 1962 à Harberger [19], selon lequel 100% du poids de ces impôts est supporté par le capital, via une diminution de son rendement dans toute l'économie. Ce résultat est en fait un cas très particulier. Prendre en compte de nouveaux éléments tels que l'ouverture de l'économie au commerce international, la mobilité des facteurs ou la dynamique de formation de l'épargne conduisent à le contester. Simula et Trannoy [32], adaptant la nouvelle contribution de Harberger [20] en économie ouverte au cas français, concluent que pour un pays comme la France le travail supporte l'intégralité des impôts sur les sociétés, au moins à long terme. Ce résultat, obtenu par un modèle d'équilibre général calculable, est cohérent avec un certain nombre de travaux empiriques récents synthétisés par Gravelle [16] qui concluent que les IS sont essentiellement répercutés sur les salariés via des baisses (ou des absences d'augmentation) de salaire.

Dans un modèle où la concurrence est imparfaite dans certains secteurs, les consommateurs peuvent théoriquement supporter une part de l'impôt, malgré l'absence de résultats empiriques allant dans ce sens. Par ailleurs, à plus court terme, le poids de l'impôt est probablement partagé entre travail, capital et actionnaires avant que les mécanismes de transmission ne puissent jouer pleinement (Auerbach [2]). Le consensus économique est d'en rester au résultat de Harberger (1962)²¹, bien que le travail semble supporter à long terme le poids de cet impôt.

20. Il est parfois avancé qu'à long terme, un changement de TVA est supportée à 100% par les consommateurs, car face à une hausse globale de TVA la réaction comportementale attendue est d'épargner davantage, l'épargne étant essentiellement de la consommation reportée. Choisir 75% ou 100% d'incidence fiscale sur la consommation n'a en pratique pas d'impact significatif sur le profil redistributif calculé par TAXIPP.

21. « The standard assumption about the corporate income tax that the burden falls 100% on capital remains the standard assumption even though it is commonly believed to be false (because of international capital mobility and endogenous saving) », Fullerton et Metcalf, p.1823.

Un autre débat important existe en ce qui concerne l'incidence de la *taxe foncière*. Il concerne essentiellement les États-Unis, où cette taxe est quantitativement et historiquement plus importante qu'en France. En 2001, Zodrow [35] le résume à la confrontation de trois vues différentes de la TF. La première, appelée conception « traditionnelle », repose sur une analyse en équilibre partiel : la taxe est levée sur les propriétaires des terrains, qui la répercutent le plus possible sur les locataires des terrains à travers des hausses de loyer, forts de la configuration du marché qui leur est favorable (l'impact de la taxe est alors plutôt régressif). La seconde vue suppose au contraire que la taxe foncière est la contrepartie d'un ensemble de biens publics locaux. Les agents s'installent, en fonction de leurs préférences, là où le couple taxe/équipements maximise leur utilité. En ce cas, l'incidence fiscale de la TF pèse *in fine* sur les propriétaires par le mécanisme de capitalisation fiscale : la valeur des terrains augmente du montant capitalisé des taxes futures, car elles sont perçues comme la contrepartie de futurs équipements publics. La troisième approche, dite « nouvelle », considère la TF comme une taxe sur le capital. Elle décompose la TF spécifique à une zone en sa moyenne nationale et l'écart local à la moyenne nationale. En adaptant le modèle d'Harberger en économie fermée à cette analyse, Mieszkowski [27] conclut que cet impôt est pour sa part nationale, un impôt qui diminue l'intégralité des rendements du capital, et pour sa part locale un impôt qui repose essentiellement sur les consommateurs locaux du service. Sans prétendre trancher la question définitivement, Zodrow conclut que cette dernière approche est celle qui se démarque dans la littérature empirique récente. En négligeant le deuxième terme de la décomposition, l'intégralité des détenteurs de capital supporte alors le poids de cet impôt.

2.2 Hypothèses d'incidence retenues par le modèle

Les hypothèses retenues dans le scénario central de TAXIPP sont héritées de ses versions précédentes, qui cherchent moins une cohérence économique interne qu'à présenter une vue du système fiscal ni artificiellement anti-redistributive ni trop redistributive. Les hypothèses retenues sont essentiellement des hypothèses médianes en termes de profil de taux de PO. La section 3.2 de ce rapport va vérifier dans quelle mesure ces hypothèses ont un impact sur la distribution des taux de prélèvements obligatoires dans la version actuelle du modèle.

- Conformément au consensus économique sur leur incidence à long terme, toutes les cotisations sociales (salariales et patronales) sont supposées payées intégralement par les employés. Toutefois, le modèle fait porter l'incidence des cotisations et exonérations de cotisations **individuellement** sur le salarié concerné, ce qui peut être discuté. Dans un contexte de rigidité nominale des salaires, les mécanismes de transmission des hausses de cotisations sur le facteur de production travail passent vraisemblablement par une sous-indexation des salaires par rapport à l'inflation, des refus d'augmentation et/ou des embauches à moindre salaire : en définitive, une répercussion des cotisations graduelle et à l'échelle de la masse salariale globale de l'entreprise. Une variante d'incidence alternative à considérer est donc que les cotisations patronales sont supportées par tous les salaires, proportionnellement au montant de ceux-ci.
- Les impôts sur la main d'œuvre, modélisés comme des cotisations sociales, reposent sur la même hypothèse d'incidence.
- Les taxes indirectes sur la consommation (y compris la taxe professionnelle) sont supportées essentiellement par les consommateurs (à 80%, dans ce travail), le reste étant répercuté sur les deux facteurs de production). Les versions précédentes de TAXIPP renaient plutôt 70% à partir du travail de Carbonnier [10] mais négligeaient de pondérer les différents biens par leur part dans la consommation totale.
- La taxe foncière : le modèle la suppose payée par les propriétaires, vu qu'elle est reportée sur

les revenus réels et fictifs. Ceci revient à suivre l'hypothèse de la capitalisation.

– En ce qui concerne les impôts sur les sociétés, le modèle reprend le résultat d'Harberger (1962), en économie fermée et en équilibre général, où l'intégralité des revenus du capital doit supporter la taxe, à travers une diminution du rendement de celui-ci. Or, plus vraisemblablement, c'est le travail qui supporte cet impôt à long terme.

– Les autres impôts (DMTG, ISF, taxe d'habitation, impôts sur le revenu) sont supposés peser sur le payeur juridique, conformément à la littérature.

3 Les prélèvements obligatoires en 2011

TAXIPP repose sur le cadre macroéconomique de la comptabilité nationale. Le modèle travaille à partir d'un concept de revenu économique différent du PIB (en 2011, 2001,4 Mds € et un taux moyen de prélèvements obligatoires s'élevant à 43,8% du PIB²²) mais proche du concept de revenu national dans la comptabilité nationale, défini comme la somme du PIB net des consommations de capital fixe et du solde des revenus échangés avec le reste du monde. Les revenus sont calculés avant toute forme de prélèvement : les salaires sont comptabilisés comme des salaires super-brut, les revenus du patrimoine sont avant toute imposition, les loyers imputés pour les logements dont les ménages sont propriétaires sont ajoutés, etc. En 2011, le revenu national s'élève à 1729,3 Mds €²³, et le taux de prélèvement rapporté au revenu national est de 50,7%.

Dans son fonctionnement habituel, TAXIPP est calé²⁴ sur les comptes nationaux, afin de reproduire le taux de prélèvement agrégé calculé par l'Insee. Dans notre démarche, qui compare plusieurs législations et donc des masses de prélèvements potentiellement différentes, caler n'est pas pertinent. Le taux de prélèvement estimé par le modèle TAXIPP sans aucun calage est de 51,8% pour l'année 2011 (voir annexe B) si on le calcule avec les impôts portant sur tous les types de revenus, et 48,4% si on se limite aux prélèvements supportés par les seuls revenus primaires. La surestimation du taux de prélèvements s'explique d'une part par la sous-estimation du revenu national d'environ 20 Mds € par le modèle, d'autre part par une légère sur-estimation des prélèvements, qui peuvent s'expliquer par l'hypothèse de calcul de l'IR et l'IS (environ 8 Mds € en impôt sur le revenu et en impôts sur les sociétés supplémentaires ont été calculés, en appliquant la législation de 2011 aux revenus de 2011 au lieu de ceux de 2010) et l'absence de déduction de la Prime pour l'emploi dans le calcul de l'impôt sur le revenu (environ 3 Mds €). Cette surestimation des taux de PO ne constitue pas un véritable obstacle à l'analyse, car elle est identique pour toutes les années et disparaît lorsqu'on étudie les valeurs définies par les équations (1) et (2) (*cf* section 1.1).

La suite de cette section présente une décomposition des taux moyens de prélèvement au sein de la population française, avec deux concepts différents de revenus. L'impact des hypothèses d'incidence retenues par le modèle sont interrogées dans un second temps.

3.1 Distribution des taux de prélèvements obligatoires

Une première option consiste à ne s'intéresser qu'aux revenus primaires en y incluant les cotisations contributives (retraite et chômage) et à le répartir sur la population en fonction de la distribution du revenu primaire. Celui-ci est calculé comme la somme des revenus primaires

22. Source : voir note n° 3.

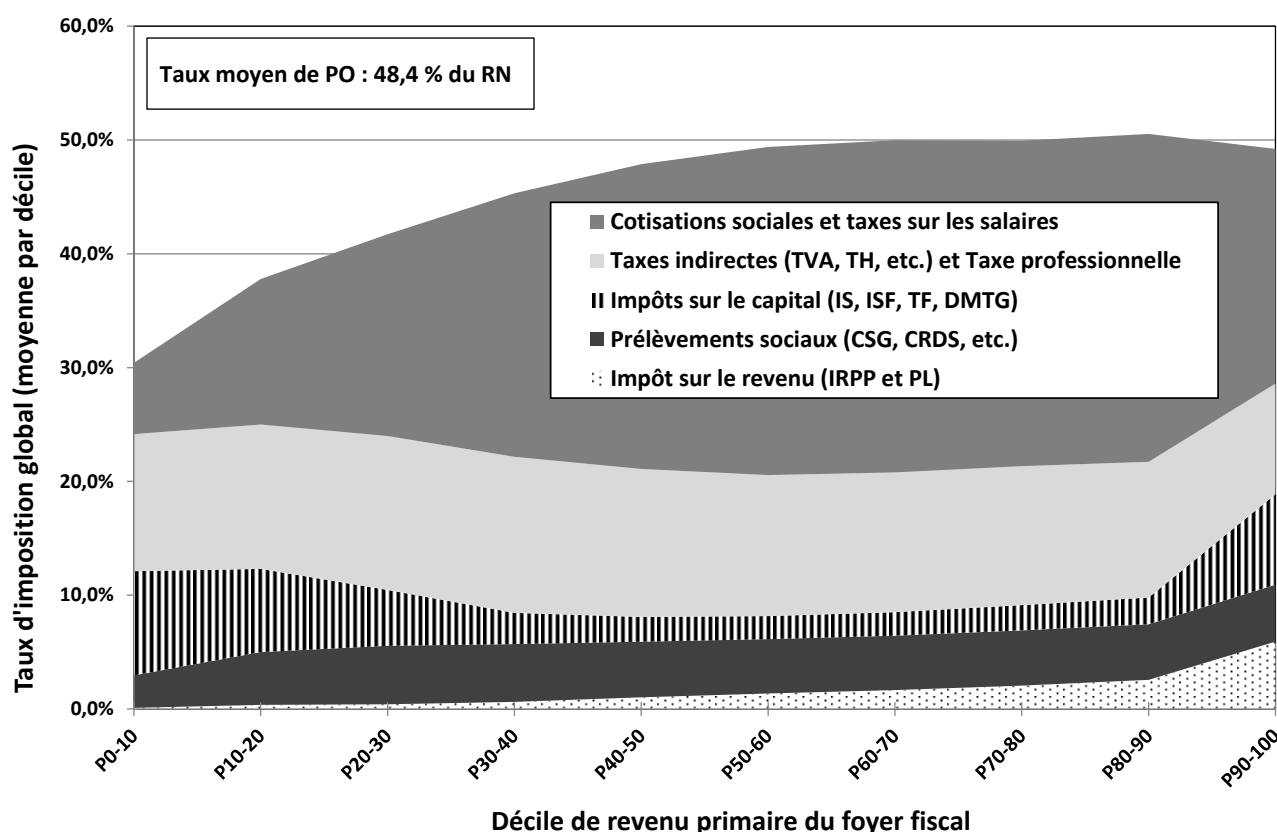
23. Calculs effectués à partir du TEE 2011 mis à jour en mai 2013.

24. C'est-à-dire que chaque variable individuelle est corrigée par un même coefficient pour tous les individus, pour que sa valeur agrégée soit cohérente avec les grandeurs macroéconomiques.

3 Les prélèvements obligatoires en 2011

du travail et du capital, mais il exclut par définition les revenus de remplacement ou les prestations. Un retraité dont les revenus seraient composés uniquement d'une pension de retraite apparaîtrait par exemple comme ayant un revenu primaire nul. Dans un tel cadre, le taux de prélèvement inclut logiquement les cotisations contributives (retraite et chômage) alors que les revenus de remplacement correspondants sont exclus de la base des revenus. Une telle approche considère donc les cotisations contributives comme des impôts et les revenus de remplacement comme des prestations sociales.

GRAPHIQUE 1 – Décomposition par décile de revenu primaire des taux de prélèvement en 2011



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile de revenu primaire, des 10% plus pauvres (P0-10, à gauche) aux 10% plus riches (P90-100, à droite).

Cotisations sociales : Toutes cotisations retraite, chômage et non contributives patronales et salariales, nettes des exonérations ; taxe sur les salaires, taxe sur la main d'œuvre, versement transport.

Taxes indirectes : TVA, droits sur le tabac et l'alcool, TIPP, taxe sur les assurances, taxe professionnelle, taxe d'habitation.

Impôts sur le capital : IS, ISF, TF, DMTG.

Prélèvements sociaux : CSG-CRDS payés par les revenus du travail et le capital, prélèvements supplémentaires sur les revenus du capital.

Impôt sur le revenu : IR et contribution sur les hauts revenus payés par les revenus du travail et du capital, impôt sur les plus-values, prélèvement libératoire.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant un revenu primaire annuel supérieur à 6000 €.

SOURCE : TAXIPP 0.3, base de données 2011.

Le graphique 1 présente cette distribution des taux moyens de prélèvements obligatoires

sur le champ des foyers fiscaux à partir d'un certain seuil de revenus primaires²⁵. Ce graphique confirme l'importance des cotisations sociales en France. Si le poids de ces cotisations est d'abord croissant avec le revenu primaire, le décile supérieur bénéficie d'une baisse sensible des cotisations, due essentiellement à la baisse de la part des revenus salariaux en haut de la distribution des revenus ainsi qu'au plafonnement des cotisations contributives. La fiscalité indirecte est le second pilier de ces prélèvements, approximativement proportionnelle aux revenus primaires, à l'exception du haut de la distribution où sa part diminue du fait d'un taux d'épargne des foyers plus important. Les prélèvements sur le capital sont concentrés sur les hauts revenus, mais aussi sur les faibles revenus primaires par un effet de composition des revenus (ce décile comprend beaucoup de retraités sans revenu d'activité, dont le revenu primaire se limite à quelques revenus du patrimoine). Le poids de l'impôt sur le revenu apparaît marginal par rapport aux autres prélèvements, même s'il devient significatif pour le dixième décile. C'est d'ailleurs le seul prélèvement indiscutablement progressif du système fiscal français. Les prélèvements sociaux sont logiquement constants, sauf en bas de la distribution où une légère progressivité est décelable. Pris dans leur globalité, les prélèvements obligatoires sont donc progressifs jusqu'à P90, avant de devenir régressifs au sein du décile le plus riche des foyers fiscaux, conformément aux résultats de Piketty, Landais et Saez [26].

Une telle représentation pose toutefois plusieurs problèmes : i) elle exclut une part importante de la population, les inactifs, qui n'ont pas ou très peu de revenus primaires ; ii) elle néglige la fonction d'assurance des régimes de retraite ou de chômage ; iii) elle utilise un concept de revenu économique éloigné de la représentation courante de la capacité contributive ; iv) elle ne prend pas en considération les impôts assis sur les revenus de remplacement (les CSG et CRDS, une fraction de l'impôt sur le revenu dû au titre des pensions de retraite et des allocations chômage, etc.).

Utiliser un autre concept de revenu est souhaitable. Celui-ci tient compte du fait que les cotisations contributives ne sont pas des impôts comme les autres, mais des contributions²⁶ ouvrant droit à terme à des revenus de remplacement. On calcule donc un revenu secondaire, défini comme la somme des revenus primaires et des revenus de remplacement (pensions de retraite et allocations chômage), moins les cotisations contributives qui servent à financer ces transferts. On calcule alors un taux de prélèvement net des cotisations contributives qui financent ces mêmes revenus de remplacement. En excluant les cotisations contributives, le taux de prélèvement pour 2011 est de 37,1% du revenu national (en les incluant, on obtient les 51,8% annoncés plus haut).

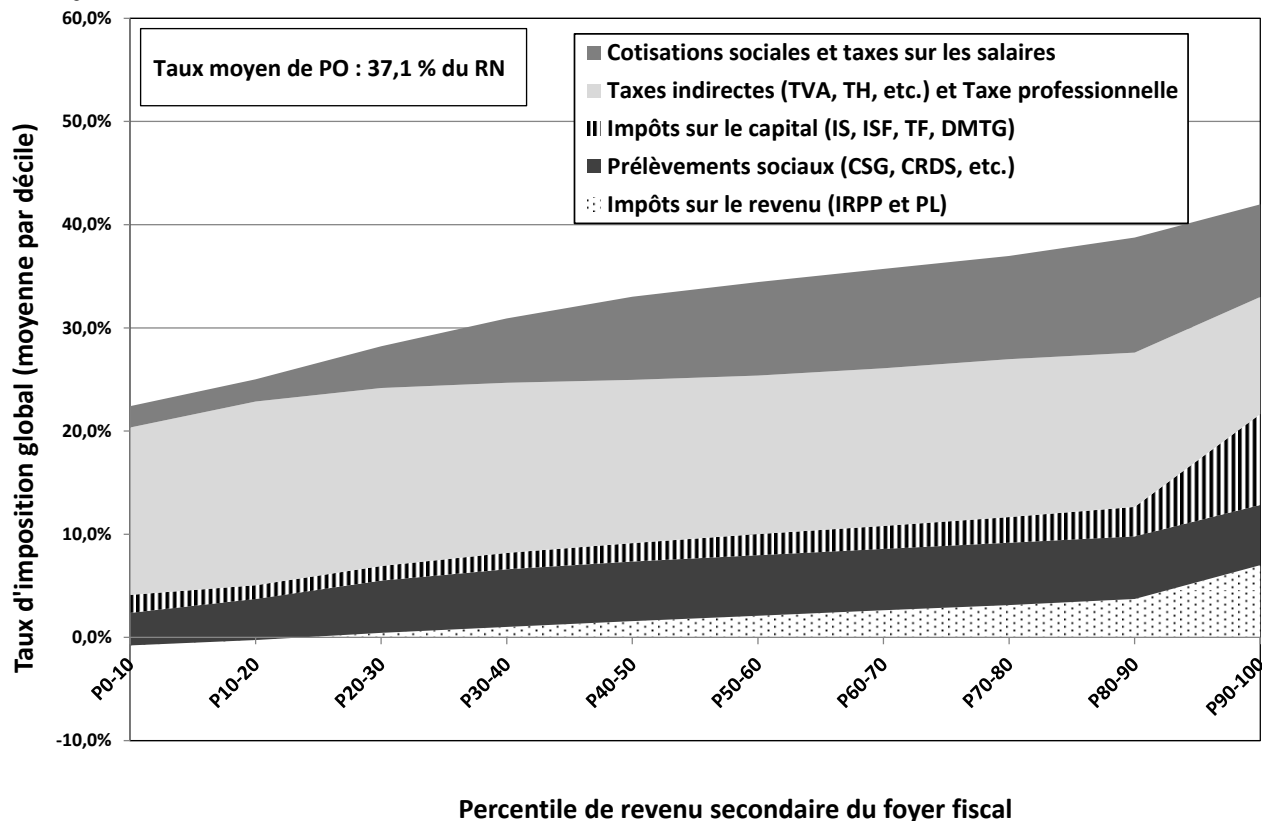
Le graphique 2 présente pour les foyers fiscaux au revenu secondaire dépassant 6000 € le taux moyen de prélèvement, hors cotisations contributives. La composition des déciles de revenu est foncièrement modifiée, car tous les retraités et les chômeurs indemnisés font à présent partie de l'échantillon et plus seulement ceux qui disposent d'un patrimoine générant des revenus. Le profil des taux moyens de prélèvements obligatoires dans son ensemble est fortement modifié dans cette nouvelle configuration : le taux moyen par décile, variant entre 22 % et 42 %, diminue fortement, et le profil des taux apparaît progressif. Ces deux phénomènes sont essentiellement causés par le retrait des cotisations contributives du calcul. Le retrait de ce type de cotisations entraîne en effet une baisse généralisée des taux moyens, ce qui souligne encore leur importance dans le système socio-fiscal français. Le retrait de ces contributions se traduit

25. En-deçà d'un certain revenu, les taux de PO deviennent trop variables et gênent l'analyse.

26. Puisqu'ils donnent droit à des revenus différés sensiblement proportionnels aux sommes cotisées. 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 aussi pour les régimes de retraite de base mais beaucoup moins pour les cotisations chômage.

3 Les prélèvements obligatoires en 2011

GRAPHIQUE 2 – Décomposition par décile de revenu secondaire des taux de prélèvement en 2011



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile de revenu secondaire, des 10% plus pauvres (P0-10, à gauche) aux 10% plus riches (P90-100, à droite).

Cotisations sociales : Toutes cotisations non contributives patronales et salariales, nettes des exonérations ; taxe sur les salaires, taxe sur la main d'œuvre, versement transport.

Taxes indirectes : TVA, droits sur le tabac et l'alcool, TIPP, taxe sur les assurances, taxe professionnelle, taxe d'habitation.

Impôts sur le capital : IS, ISF, TF, DMTG.

Prélèvements sociaux : CSG-CRDS, prélèvements supplémentaires sur les revenus du capital.

Impôt sur le revenu : IR et contribution sur les hauts revenus, impôt sur les plus-values, prélèvement libératoire.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant un revenu secondaire annuel supérieur à 6 000 €.

SOURCE : TAXIPP 0.3, base de données 2011.

aussi par la disparition de la régressivité au sommet de la distribution des revenus puisqu'il s'agit essentiellement de prélèvements assis sur les salaires plafonnés. La fiscalité indirecte joue alors le rôle principal dans le système socio-fiscal français, représentant entre un quart et la moitié des prélèvements obligatoires totaux des contribuables. La fiscalité sur les patrimoines présente un profil plus régulièrement progressif, avec une augmentation de son importance en haut de la distribution des revenus secondaires. Les autres groupes d'impôts n'ont pas connu d'évolution notable.

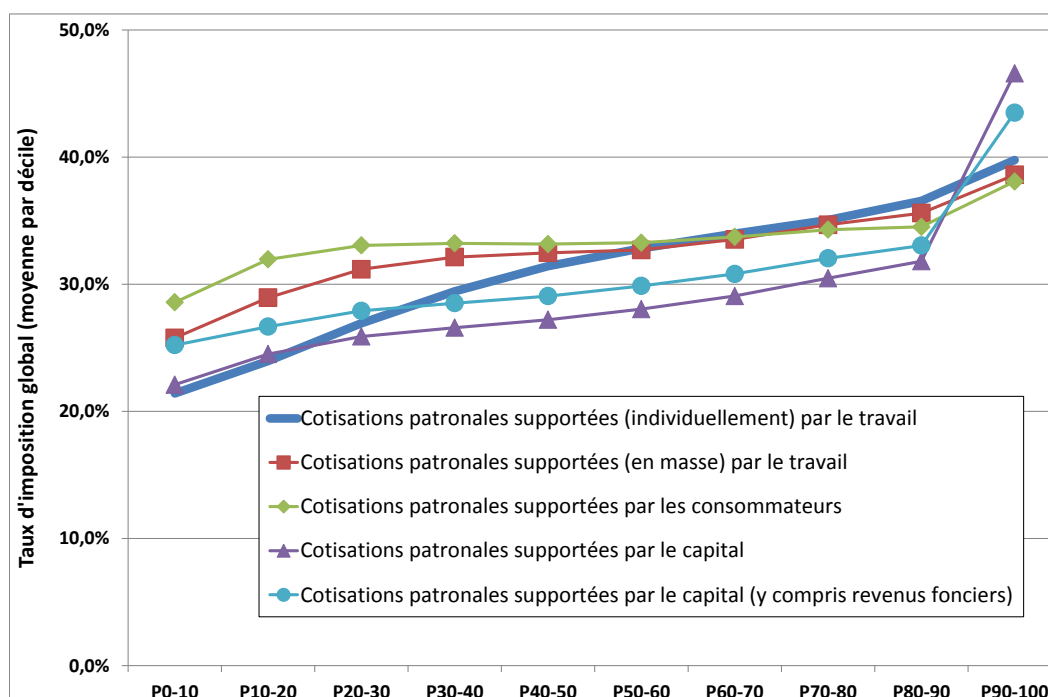
3.2 Quelle est l'incidence de l'incidence ?

Dans quelle mesure les résultats présentés dans la section 3.1 dépendent-ils des hypothèses d'incidence fiscale retenues par le modèle ? Nous cherchons ici à mesurer l'ampleur de cette dé-

3 Les prélèvements obligatoires en 2011

pendance, et à vérifier si les hypothèses retenues ont bien un effet médian sur la représentation des PO français. L'effet de ces hypothèses sur la distribution des taux de PO pour deux impôts est illustré ici, en retenant des variantes d'incidence polaires.

GRAPHIQUE 3 – Dépendance des taux de prélèvements obligatoires à l'incidence des cotisations sociales patronales (2011)



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile de revenu secondaire.

Le trait épais correspond à l'incidence fiscale retenue dans le modèle.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant un revenu secondaire annuel supérieur à 6000 €.

SOURCE : TAXIPP 0.3, base de données 2011.

L'hypothèse d'incidence ayant l'effet le plus important sur la distribution des taux de prélèvements est celle qui concerne les cotisations sociales. Dans le graphique 3, les taux globaux de prélèvements obligatoires en fonction du revenu secondaire sont présentés, chacun se distinguant par un mode de calcul différent des cotisations sociales patronales. Les modes de calcul reposent chacun sur une hypothèse d'incidence fiscale extrême et proposent un intervalle dans lequel la « vraie » incidence est sans doute comprise²⁷. Les cotisations patronales sont tour à tour supposées répercutées intégralement sur le facteur de production travail (individuellement, ou en fonction de la masse salariale totale), sur les consommateurs à travers des hausses de prix à la consommation, ou sur le facteur de production capital (en incluant ou en excluant les revenus fonciers). On observe que ces différentes incidences fiscales ont un impact très significatif sur le niveau et le profil général du taux global de PO, pouvant faire varier celui-ci de près de 10 points pour certains déciles de foyers fiscaux.

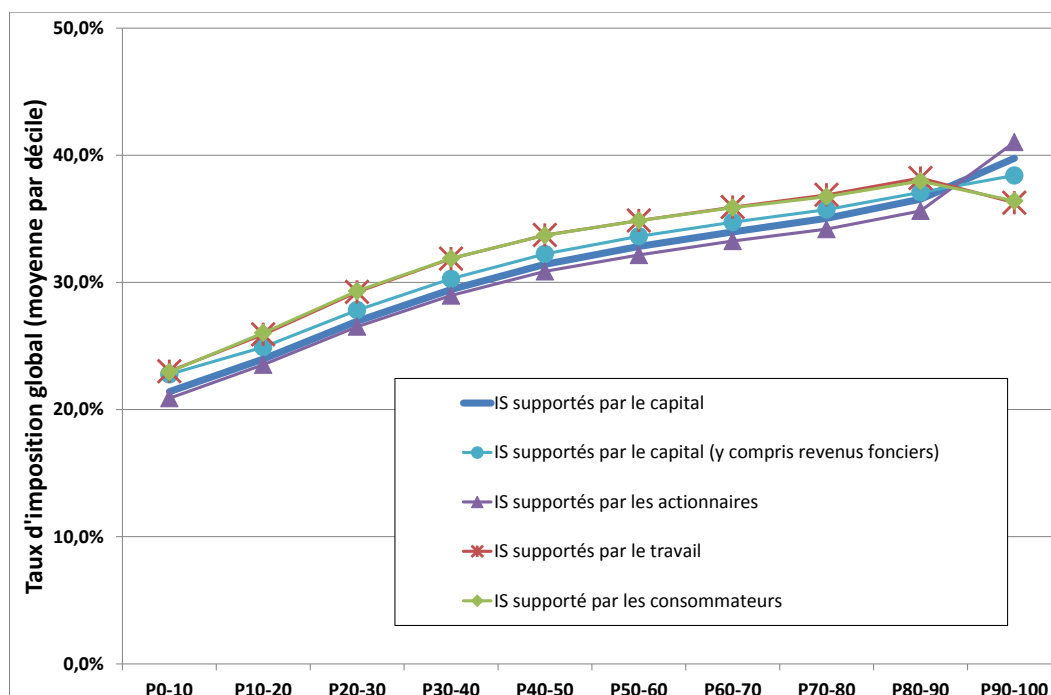
L'hypothèse retenue dans TAXIPP (celle de cotisations sociales salariales et patronales supportées intégralement et individuellement par le travail) figure en traits épais. Cette hypothèse, cohérente avec la littérature, a un impact plutôt médian sur le profil des taux d'imposition,

27. L'incidence fiscale réelle est une combinaison linéaire de ces valeurs, dont les coefficients varient selon qu'on étudie l'incidence de long terme ou l'incidence de court terme.

3 Les prélèvements obligatoires en 2011

comparé aux autres variantes. Choisir une incidence supportée **individuellement** par les salariés est en revanche sans doute une hypothèse économiquement forte, dans la mesure où les mécanismes de répercussion ont sans doute lieu à l'échelle de la masse salariale globale de l'entreprise. Le choix retenu dans le modèle biaise plutôt les résultats dans le sens de la progressivité.

GRAPHIQUE 4 – Dépendance des taux de prélèvements obligatoires à l'incidence des impôts sur les sociétés (2011)



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile de revenu secondaire.

Le trait épais correspond à l'incidence fiscale retenue dans le modèle.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant un revenu secondaire annuel supérieur à 6000 €.

SOURCE : TAXIPP 0.3, base de données 2011.

Concernant l'incidence finale des impôts et contributions sur les sociétés, la littérature ne s'accorde pas sur une incidence consensuelle. Dans le graphique 4, les taux globaux de PO (toujours en fonction du revenu secondaire) sont présentés, chacun se distinguant par un mode de calcul différent des impôts sur les sociétés²⁸. L'IS y est supporté à 100% tour à tour par le capital à travers une rémunération de ce facteur plus faible (en excluant puis en incluant les revenus fonciers), puis par les actionnaires à travers une baisse des dividendes versés (l'impôt est intégralement déduit des profits), puis par le facteur de production travail, et enfin par les consommateurs à travers des hausses de prix des produits. Comme le montre le graphique 4, le choix de l'hypothèse aura une influence sur la distribution des taux de prélèvements, surtout pour les 10% des contribuables les plus aisés.

L'hypothèse retenue dans TAXIPP, qui figure en trait épais, est celle d'impôts sur les sociétés supportés intégralement par les revenus financiers. Cette hypothèse, bien que souvent critiquée pour son improbabilité, demeure assez répandue dans les travaux de microsimulation. C'est en effet l'hypothèse retenue par les modèles de microsimulation américains du Congressional Budget Office et du Tax Policy Center [21].

28. L'hypothèse d'incidence retenue pour les cotisations sociales est celle présentée dans le graphique 3.

La littérature récente tendant à montrer que le travail supporte la majeure partie du poids de l'impôt, l'hypothèse retenue dans TAXIPP surestime sans doute la progressivité des impôts sur les sociétés.

Concernant l'incidence finale de la taxe foncière, la variation du taux de PO en fonction des incidences possibles (*cf* les trois vues présentées dans la section 2.1) n'est pas présentée ici. Elle n'a pas d'impact sur la représentation du système fiscal²⁹. L'hypothèse de la "capitalisation" retenue dans le modèle, où la TF est supportée par les propriétaires actuels des terrains, est bien une hypothèse médiane.

En définitive, malgré la démarche de TAXIPP de retenir les hypothèses d'incidence les plus neutres possibles sur la représentation des prélèvements, celles-ci ont un impact non négligeable sur le profil des taux de PO en exagérant probablement la progressivité de leur profil. Le débat porte surtout sur les cotisations sociales (doivent-elles être imputées individuellement sur le travail, ou plus vraisemblablement sur la masse salariale dans son ensemble?) et sur l'imputation des impôts sur les sociétés (une incidence de long terme sur le travail est plus probable que sur le capital, au vu de la littérature économique). La suite de l'analyse présentera une variante d'incidence avec ces deux hypothèses, qui constituera un test de robustesse des résultats.

4 Évolution des prélèvements obligatoires entre 2012 et 2014

Après avoir présenté l'organisation des prélèvements obligatoires en 2011 et discuté les choix de représentation retenus par le modèle, cette section s'intéresse à ses évolutions à partir de 2012.

4.1 Évolution macroéconomique des prélèvements

Le tableau 4 résume l'évolution des taux de prélèvements entre 2011 et 2014 par application de la législation contrefactuelle et par application de la législation Hollande (taux effectif). L'annexe B détaille ces calculs. L'effet propre des mesures fiscales votées depuis mai 2012 a fait augmenter le taux de prélèvements obligatoires, quelque soit le concept de revenu considéré. Cette hausse est particulièrement marquée en 2012, où l'impact de ces mesures s'élève à 1 point de pourcentage du revenu national, soit environ 17 Mds € d'impôts supplémentaires par rapport au contrefactuel. En 2013 puis 2014, la différence des taux de prélèvement en fonction des deux scénarios recule, tout en restant positive. Prendre en compte ou non les cotisations contributives introduit une différence significative de l'écart en 2013 et 2014, du fait de la réforme des retraites de 2013 et les autres hausses de cotisations contributives.

Si au niveau macroéconomique les mesures fiscales décidées depuis le changement de majorité ont augmenté le taux de PO, le modèle de simulation permet de préciser comment l'effort fiscal supplémentaire est partagé entre les contribuables. Les sections suivantes s'intéressent aux taux exprimés en fonction des revenus secondaires excluant les cotisations contributives. Ce choix n'est pas neutre, car il exclut les hausses de cotisations retraite décidées après mai 2012 du champ de l'analyse. Ce choix obéit à deux raisons : 1) l'enjeu de ces mesures étant

29. Le cas où la taxe repose sur les consommateurs du service est légèrement moins progressif que les autres cas, notamment pour les premiers déciles de revenu.

4 Évolution des prélèvements obligatoires entre 2012 et 2014

TABLEAU 4 – Évolution des taux de PO entre 2011 et 2014 (exprimés en % du revenu national)

<i>Revenu</i>	<i>Taux de PO</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Primaire	Effectif	48,36%	49,96%	49,19%	49,42%
	Contrefactuel		48,97%	48,70%	48,99%
	Différence (éq. (1))	-	1,00%	0,50%	0,43%
Secondaire (hors cotis. contrib.)	Effectif	37,05%	38,65%	37,85%	38,08%
	Contrefactuel		37,67%	37,59%	37,96%
	Différence (éq. (1))	-	0,98%	0,26%	0,11%
Secondaire (avec cotis. contrib.)	Effectif	51,85%	53,73%	53,06%	53,41%
	Contrefactuel		52,74%	52,58%	52,98%
	Différence (éq. (1))	-	0,99%	0,48%	0,44%

LECTURE : En 2012, le taux de prélèvements obligatoires sur les revenus primaires s’est élevé à 49,96% du revenu national primaire. Le taux de PO en l’absence de toute mesure votée depuis mai 2012 aurait été de 48,97%. Sur une variation de +1,6 point entre 2011 et 2012, l’effet propre des mesures fiscales votées depuis l’alternance est de +1,0 point en 2012. La différence est imputable à l’évolution spontanée et aux mesures fiscales votées avant l’alternance.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux.

SOURCE : TAXIPP 0.3.

la soutenabilité de la Sécurité sociale, on peut penser que ces hausses auraient également eu lieu s’il n’y avait pas eu d’alternance en 2012 ; 2) montrer les revenus primaires ne permet pas d’apprécier les mesures fiscales touchant les revenus de remplacement.

Pour contrôler l’effet des mesures fiscales sur la recomposition des déciles de foyers fiscaux, la composition des déciles reste celle l’année 2011 tout au long de l’analyse.

4.2 Évolution de la distribution des prélèvements dans le scénario contrefactuel

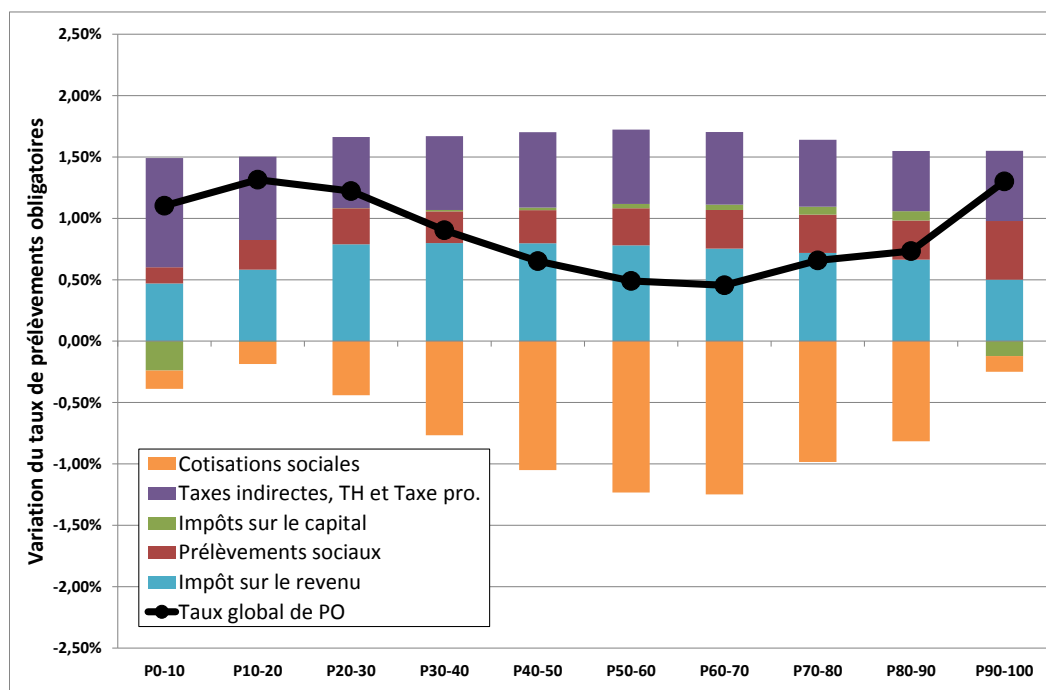
Dans un premier temps, nous identifions les évolutions liées à l’évolution spontanée et aux mesures votées avant l’alternance (équation (2), pour l’année 2014). Leur évolution cumulée sur la période 2011-2014 est présentée dans le graphique 5 et détaillée année par année dans l’annexe C. Le taux de prélèvement a globalement augmenté de 0,9 point entre 2011 et 2014 mais cette hausse n’est pas uniforme.

Les hausses de TVA (hausse du taux réduit en 2012, puis du taux normal en 2013), les diverses mesures concernant l’impôt sur le revenu et le prélèvement libératoire et les réformes de l’assiette de la CSG et la hausse des prélèvements sociaux sur les revenus du capital prises toutes ensemble ont un effet uniforme, de l’ordre de +1,5 point pour les dix déciles de foyers fiscaux. La progressivité apparente des mesures sur les prélèvements sociaux ont contrecarré l’impact plutôt régressif des hausses de TVA et l’impact “en cloche” des impôts sur le revenu, essentiellement dû au gel du barème.

Le profil heurté des variations du taux de PO par rapport à leur valeur en 2011 s’explique par la combinaison de ces hausses à des baisses de cotisations sociales prévues à partir de 2013 dans le cadre de la “TVA sociale”, qui ont un impact d’autant plus fort que les contribuables

4 Évolution des prélèvements obligatoires entre 2012 et 2014

GRAPHIQUE 5 – Évolution des taux de PO de 2011 à 2014 avant toute nouvelle mesure fiscale



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile en fonction de leur revenu secondaire de 2011. La variation du taux de prélèvements s'exprime en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements de 2011. Le taux de prélèvement est rapporté au revenu secondaire, donc les cotisations sociales sont limitées aux seules cotisations contributives.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant un revenu secondaire annuel en 2011 supérieur à 6000 €.

SOURCE : TAXIPP 0.3, revenus de 2014

appartiennent aux catégories moyennes. Quant aux légères baisses des impôts sur le capital, elles datent essentiellement de 2012 (plafonnement de la TF et réforme de l'ISF qui divise son montant par deux). Leur impact, d'abord significatif, est ensuite érodé par les évolutions spontanées en 2013 et 2014.

En définitive, les hausses de prélèvements avant toute mesure fiscale votée depuis mai 2012 sont générales, mais plus atténuées pour les contribuables en activité, massivement présents dans les déciles centraux de la distribution.

4.3 Effet propre des mesures fiscales votées depuis l'alternance

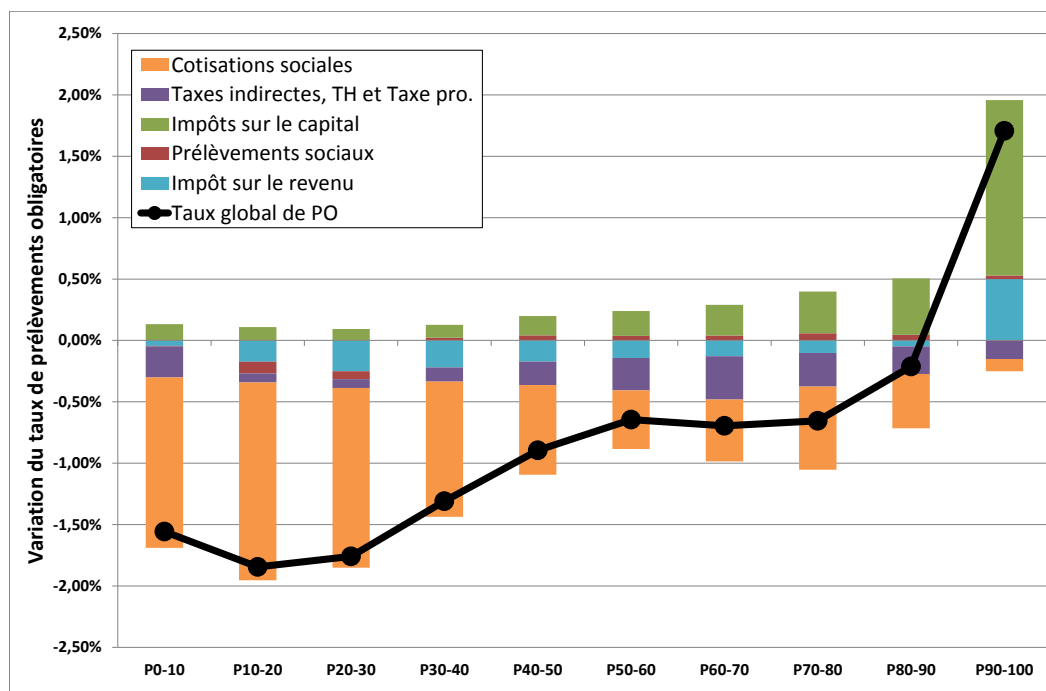
L'impact propre des mesures fiscales votées depuis l'alternance, défini (équation (1)) comme le surplus d'imposition par rapport à la situation où aucune nouvelle mesure n'est votée à partir de mai 2012, s'interprète comme la variation du taux de PO causée par ces mesures par rapport aux taux de PO contrefactuel, dont nous avons présenté les évolutions dans la section 4.2. Nous présentons ici un graphique qui synthétise cet impact sur la période 2012-2014. Le détail année par année est présenté dans l'annexe C.

L'impact cumulé sur 2012-2014 des mesures votées par la nouvelle majorité est présenté dans le graphique 6. L'impact agrégé de ces mesures est de +0,11 point au niveau macro-économique, mais cette hausse par rapport à la situation contrefactuelle est en réalité supportée uniquement par les 10% des foyers fiscaux les plus aisés, qui voient leur taux d'imposition effectif augmenter

4 Évolution des prélèvements obligatoires entre 2012 et 2014

de plus de 1.5 point en moyenne, alors que les 90% restants des foyers fiscaux voient leur taux d'imposition baisser d'autant plus fortement que leurs revenus sont modestes. La baisse est supérieure à 1,5 point pour les trois premiers déciles, puis atteint progressivement un plateau de 0,6 point de baisse entre le sixième et le huitième décile et devient quasiment nulle pour le neuvième.

GRAPHIQUE 6 – Impact cumulé des nouvelles mesures fiscales de 2012-2014 sur le taux de PO



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile en fonction de leur revenu secondaire de 2011. La variation du taux de prélèvements s'exprime en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements en 2014 dans le scénario contrefactuel. Le taux de prélèvement est rapporté au revenu secondaire, donc les cotisations sociales sont limitées aux seules cotisations contributives.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant en 2011 un revenu secondaire annuel supérieur à 6000 €.

SOURCE : TAXIPP 0.3, revenus de 2014.

Les éléments qui contribuent à cette baisse sont, par ordre d'importance :

1. Les exonérations de charges sociales au titre du CICE, combinées à des exonérations "Fillon" inchangées, dominent les baisses de charges sociales de la TVA sociale couplées à un rabot des exonérations "Fillon" dans le scénario contrefactuel. Ces baisses de charges, qui s'accompagnent d'une baisse des cotisations famille (non plafonnées) de 0,15 point en 2014, dominent également les hausses de taxe sur les salaires, de cotisations au titre de la Casa et de la taxe exceptionnelle sur les hauts revenus.
2. Les hausses du taux normal à 20% et du taux réduit à 10% de TVA en 2014 se révèlent moins pesantes pour les ménages que la hausse du taux normal à 21,2% en 2013.
3. L'indexation du barème de l'IR en 2013 et en 2014, associée aux revalorisations de la décote, protègent les contribuables des neuf premiers déciles relativement au scénario contrefactuel dans lequel les barèmes de l'IR restent gelés de 2012 à 2014.
4. Dans une moindre mesure, la revalorisation des plafonds donnant droit à la CSG réduite à partir de 2013 explique sa contribution légèrement négative pour les deuxième et troisième

déciles.

À l'inverse, l'imposition du patrimoine a joué à la hausse sur le taux d'imposition de tous les foyers fiscaux, avec un impact fortement croissant en fonction du revenu et concentré sur le dixième décile des foyers fiscaux. Cet effort supplémentaire par rapport à la situation contrefactuelle a légèrement diminué entre 2012 et 2014 par l'effet des évolutions spontanées. L'impôt sur le revenu a également joué un rôle significatif dans l'augmentation des prélèvements obligatoires du dixième décile, car les différentes mesures prises depuis mai 2012 (baisses du plafonnement dû au titre du quotient familial, baisse du plafond des niches fiscales, intégration au barème des revenus du capital, etc.) se concentrent essentiellement sur les hauts revenus.

L'impact propre de la législation votée sous la nouvelle majorité, par rapport à la situation contrefactuelle où seules l'évolution spontanée et les mesures antérieures ont été prises en compte, amplifie la progressivité des prélèvements obligatoires. Au-delà du constat que ces mesures ont augmenté le taux agrégé de PO, il faut souligner que les « perdants » de la réforme fiscale sont cantonnés au dernier décile, dans cette présentation, alors que les 90% d'autres contribuables y gagnent.

Ce résultat a toutefois deux limites importantes. Premièrement, il dépend fortement des hypothèses d'incidence retenues dans le modèle de simulation. Pour en éprouver la robustesse, nous répétons la même analyse en modifiant les deux hypothèses-clé discutées dans la section précédente. Dans cette version alternative, les cotisations sociales patronales sont imputées en masse, afin que les exonérations ne soient plus artificiellement concentrées sur les plus bas salaires, et l'IS sera supporté par l'ensemble des travailleurs et non plus l'ensemble des revenus du capital, conformément à la littérature (section 4.4).

D'autre part, une deuxième limite à l'analyse est que le dernier décile est composé de foyers fiscaux très hétérogènes. On aimerait approfondir l'analyse au sein de ce décile en particulier et savoir comment l'effort fiscal est réparti au sein de cette sous-population (section 4.5).

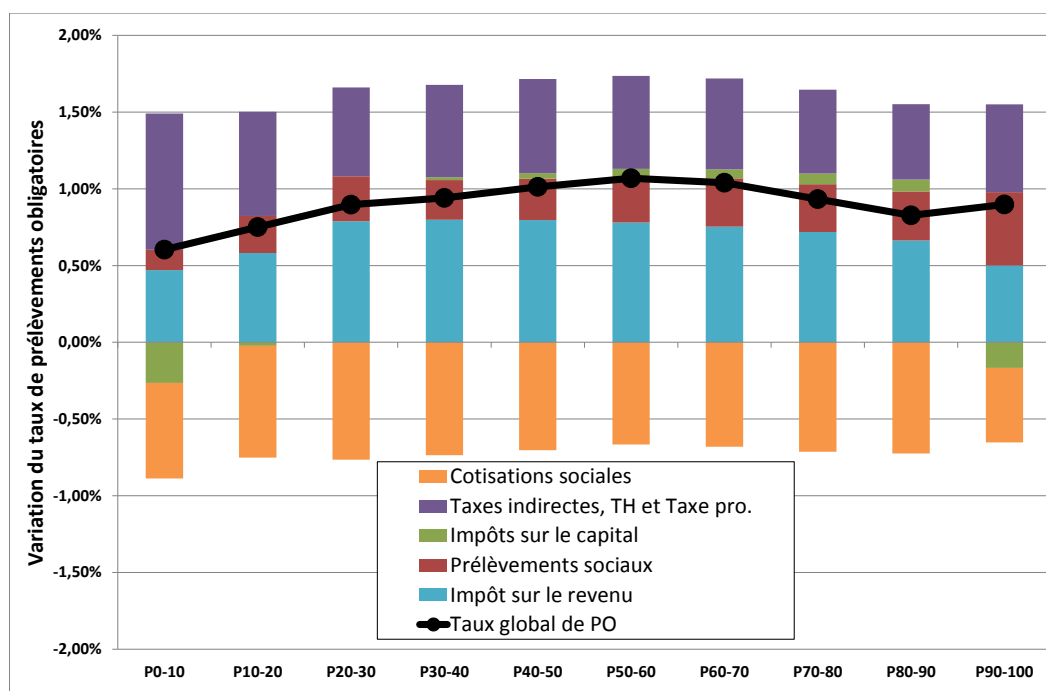
4.4 Version alternative d'hypothèses sur l'incidence fiscale

Le graphique 7 présente les variations du taux de PO causées par l'évolution spontanée et les mesures votées avant l'alternance entre 2011 et 2014 (équation (2), pour l'année 2014) avec les nouvelles hypothèses d'incidence fiscale retenues plus conformes à la théorie économique. Le changement d'incidence des impôts sur les sociétés n'a pas d'effet particulier sur la variation des taux de prélèvements obligatoires entre 2011 et 2014. En revanche, l'imputation des cotisations sociales patronales en masse sur l'intégralité du facteur de production travail tend à uniformiser la hausse (+0.9 point en trois ans) des prélèvements entre les déciles de foyers fiscaux, dont la répartition tend plutôt à accentuer la progressivité. Les contribuables les plus touchés dans ce scénario se concentrent autour du milieu de la distribution des revenus, car ils sont concernés fortement par les hausses des prélèvements sociaux, des impôts sur le revenu et de la TVA, mais ne sont plus particulièrement protégés en retour par les baisses de cotisations sociales.

Sur l'effet propre des mesures fiscales votées depuis l'alternance, présenté dans le graphique 8, le changement des hypothèses d'incidence appelle deux constats principaux. Premièrement, l'ampleur des différentiels de variation des taux de PO par rapport au scénario contrefactuel est bien moindre que dans le scénario central de TAXIPP. Ce résultat n'est pas surprenant, dans la mesure où les baisses de cotisations sociales supplémentaires ne sont pas concentrées sur les premiers déciles de foyers fiscaux mais répartis plus uniformément sur l'en-

4 Évolution des prélèvements obligatoires entre 2012 et 2014

GRAPHIQUE 7 – Évolution des taux de PO (2011-2014) avant toute nouvelle mesure fiscale : variante d'incidences



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile en fonction de leur revenu secondaire de 2011. La variation du taux de prélèvements s'exprime en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements de 2011. Le taux de prélèvement est rapporté au revenu secondaire, donc les cotisations sociales sont limitées aux seules cotisations contributives.

Contrairement aux graphiques précédents, les impôts sur les sociétés, les cotisations patronales et la taxe exceptionnelle sur les hauts revenus sont imputés sur la masse salariale globale.

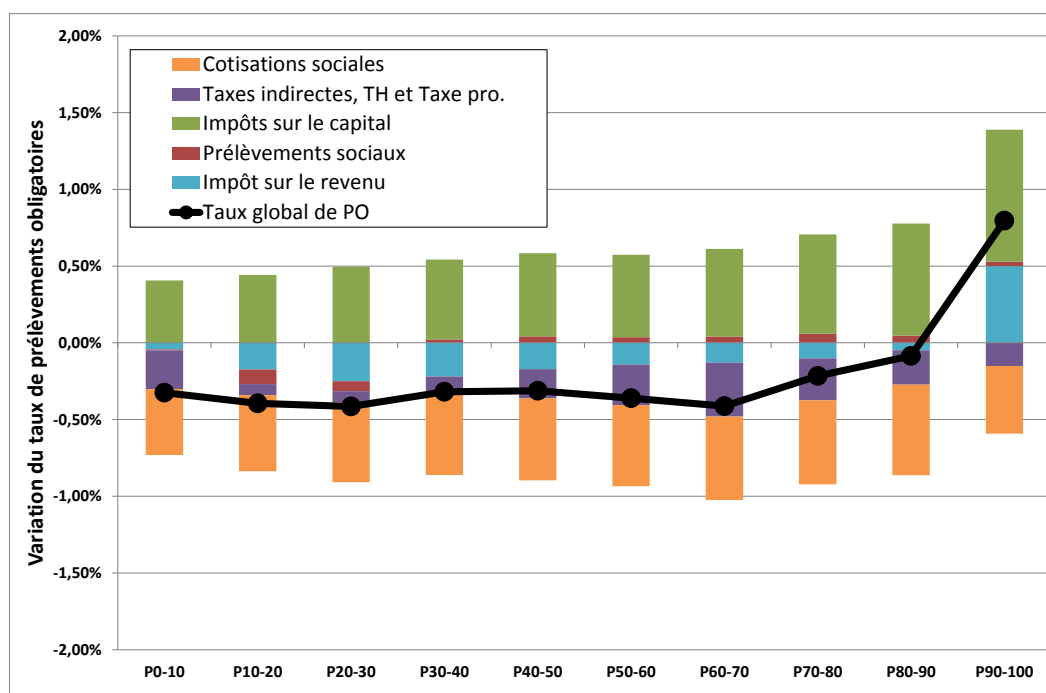
CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant un revenu secondaire en 2011 annuel supérieur à 6000 €.

SOURCE : TAXIPP 0.3, revenus de 2014.

semble du facteur de production travail. De plus, l'incidence des impôts sur les sociétés reposant sur le travail, l'impact de la politique fiscale sur le capital présente un profil à la progressivité moins marquée. Deuxièmement, malgré un tassement du profil redistributif des mesures fiscales votées depuis l'alternance, la conclusion qu'on peut en tirer demeure valable : cette politique fiscale fait 90% de foyers fiscaux « gagnants » et 10% de « perdants » relativement au cas contrefactuel. Pour les premiers, les mesures fiscales font baisser le taux de PO d'environ 0,4 point entre 2011 et 2014 pour les sept premiers déciles de foyers fiscaux, puis leur impact diminue progressivement pour s'annuler au neuvième décile. Quant au dixième décile, son taux d'imposition effectif augmente d'environ 0,8 point de pourcentage entre 2011 et 2014. Regarder plus en détail comment l'effort fiscal est réparti à l'intérieur de ce décile constitue la prochaine étape de l'analyse.

4 Évolution des prélèvements obligatoires entre 2012 et 2014

GRAPHIQUE 8 – Impact cumulé des nouvelles mesures fiscales de 2012-2014 : variante d'incidences



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile en fonction de leur revenu secondaire de 2011. La variation du taux de prélèvements s'exprime en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements en 2014 dans le scénario contrefactuel. Le taux de prélèvement est rapporté au revenu secondaire, donc les cotisations sociales sont limitées aux seules cotisations contributives.

Contrairement aux graphiques précédents, les impôts sur les sociétés, les cotisations patronales et la taxe exceptionnelle sur les hauts revenus sont imputés sur la masse salariale globale.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant en 2011 un revenu secondaire annuel supérieur à 6000 €.

SOURCE : TAXIPP 0.3, revenus de 2014.

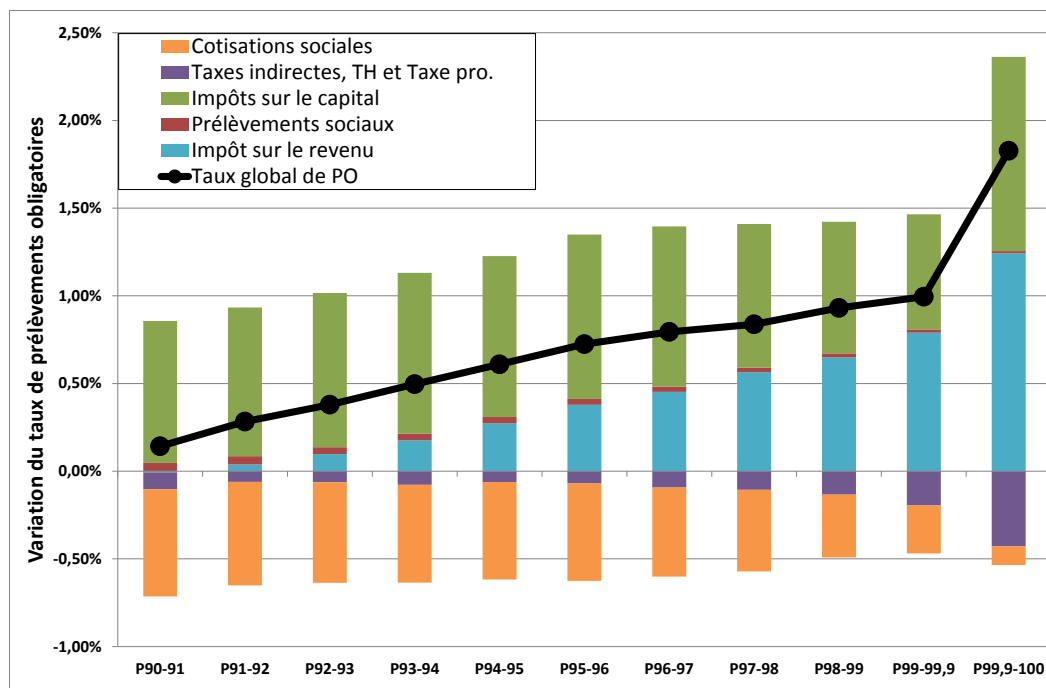
4.5 Répartition de l'effort fiscal au sein du dixième décile

Le graphique 9 propose une décomposition du graphique 8 en ne présentant que les 10% des foyers fiscaux les plus aisés. Le seuil d'entrée dans cette catégorie est d'environ 86 000€ annuels en 2014. Les hypothèses d'incidence retenues sont celles, plus conformes à la théorie économique, retenues lors de la section 4.4.

Au sein des 10% des foyers les plus aisés, l'effet propre des mesures fiscales votées depuis 2012 est d'accroître le taux effectif de prélèvements obligatoires par rapport à la situation contrefactuelle dès le 91^{ème} centile. Le graphique 8 ne masquait donc pas d'effet de composition au sein du dernier décile. En revanche, l'effort fiscal supplémentaire est relativement faible pour le premier centile observé (+0.1 point) et croît avec le revenu, de façon linéaire entre les centiles 91 et 99, avant de connaître un saut plus important pour les 0,1% des foyers fiscaux les plus riches (seuil d'entrée à environ 900 000 € annuels). L'augmentation est principalement causée par la progressivité de l'impôt sur le revenu, dont les nouvelles mesures touchent d'autant plus fortement les foyers fiscaux qu'ils disposent de hauts revenus, et par la diminution simultanée des exonérations de charge sociales car les salaires constituent une part de plus en plus faible du revenu de ces foyers fiscaux. Au total, les mesures fiscales votées depuis mai 2012 ont donc augmenté la progressivité des prélèvements, y compris au sein du dixième décile, et l'impôt sur

4 Évolution des prélèvements obligatoires entre 2012 et 2014

GRAPHIQUE 9 – Répartition de l'effort fiscal au sein du dixième décile



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par centile de revenu secondaire en 2011, et le groupe des 0,1% des foyers fiscaux les plus riches est représenté à part. La variation du taux de prélèvements s'exprime en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements en 2014 dans le scénario contrefactuel. Le taux de prélèvement est rapporté au revenu secondaire, donc les cotisations sociales sont limitées aux seules cotisations contributives. Les hypothèses d'incidence fiscale sont celles retenues dans la section 4.4.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux appartenant au dixième décile de la population des foyers fiscaux.

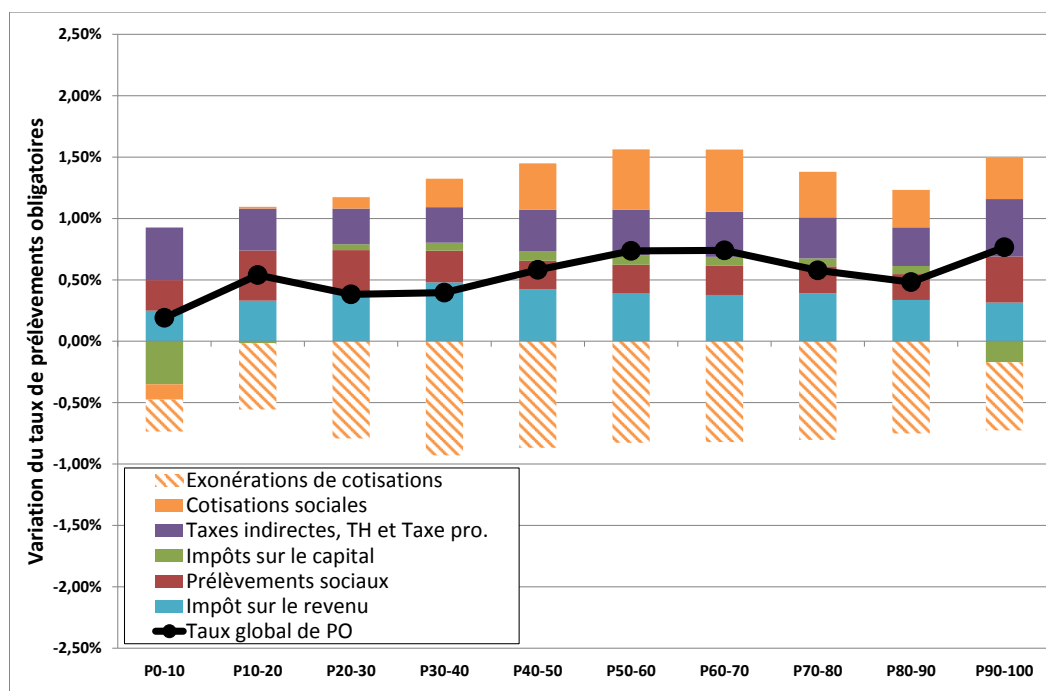
SOURCE : TAXIPP 0.3, revenus de 2014.

le revenu y joue un rôle important.

4.6 Prise en compte des cotisations contributives

Les analyses faites jusqu'ici négligent les hausses de cotisations contributives. Or ces cotisations ont augmenté significativement depuis 2012, pour consolider le solde de la Sécurité sociale. Pour intégrer ces cotisations à l'analyse, les résultats de la section 4.4 sont répliqués avec les revenus primaires. Pour distinguer la contribution des exonérations de cotisations de celle des cotisations, ce poste a été décomposé.

GRAPHIQUE 10 – Évolution des taux de PO de 2011 à 2014 avant toute nouvelle mesure fiscale – revenus primaires



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile de revenu primaire. La variation du taux de prélèvements s'exprime en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements de 2011. Le taux de prélèvement est rapporté au revenu primaire, donc toutes les cotisations sociales y compris non contributives sont prises en compte.

Les hypothèses d'incidence fiscale sont celles retenues dans la section 4.4.

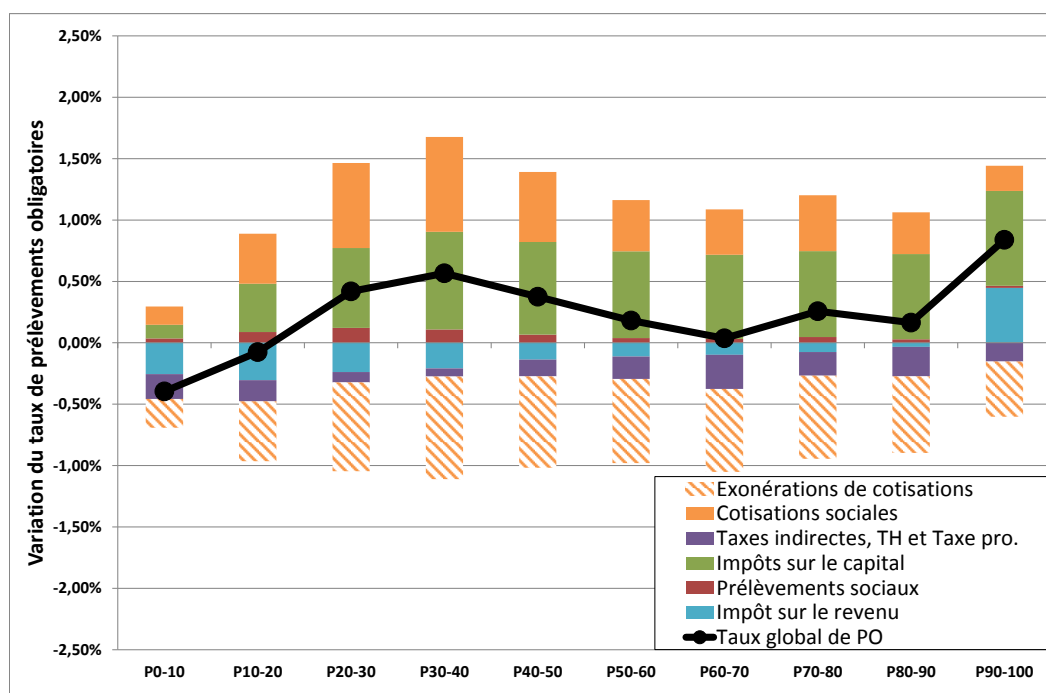
CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant un revenu primaire annuel supérieur à 6000 € en 2011.

SOURCE : TAXIPP 0.3, base des revenus 2014

Dans ce nouveau cadre d'analyse, l'évolution du taux de PO dans le scénario contrefactuel est moindre, comme l'illustre le graphique 10. Les prélèvements sur les revenus de remplacement non pris en compte ont donc un impact plus important que la hausse des cotisations sociales contributives du secteur public en 2012 et 2013 décidées par l'ancienne majorité. L'augmentation des taux de PO entre 2011 et 2014 est de +0,6 point en moyenne. L'analyse présentée dans la section 4.4 n'est pas modifiée.

En revanche, l'analyse concernant l'effet propre des mesures fiscales depuis mai 2012 est fortement modifiée. Le graphique 11 montre que constat d'une baisse du taux de prélèvement pour 90% des contribuables relativement au scénario contrefactuel vole en éclats. Les éléments d'explication principaux sont que :

GRAPHIQUE 11 – Impact cumulé des nouvelles mesures fiscales de 2012-2014 sur le taux de PO – revenus primaires



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile de revenu primaire. La variation du taux de prélèvements s'exprime en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements en 2014 dans le scénario contrefactuel. Le taux de prélèvement est rapporté au revenu primaire, donc toutes les cotisations sociales y compris non contributives sont prises en compte.

Les hypothèses d'incidence fiscale sont celles retenues dans la section 4.4.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant un revenu primaire annuel supérieur à 6000 € en 2011.

SOURCE : TAXIPP 0.3, base des revenus 2014

1. Les exonérations de charges sociales au titre du CICE ont un effet moins fort, à cause des hausses de cotisations retraite dans le public et le privé, relativement au scénario contrefactuel.
2. Les baisses d'impôt sur le revenu par rapport au scénario contrefactuel sont moins importantes, car on en exclut les revenus de remplacement.
3. Dans une moindre mesure, le taux réduit de CSG sur les pensions de retraite n'est plus pris en compte.

À ces effets de législation s'ajoute l'effet de composition des déciles, qui changent par rapport à) ceux définis à partir des revenus secondaires. La politique fiscale menée depuis 2012 analysée dans ce nouveau cadre a un effet plus mitigé par rapport à la politique fiscale contrefactuelle : si elle se traduit par une baisse légère du taux de PO pour les deux premiers déciles, tous les autres déciles supportent une hausse qui s'ajoute à la hausse causée par les mesures antérieures à l'alternance.

La comparaison des résultats entre revenus primaires et revenus secondaires n'est pas immédiate. Par construction, la différence entre le résultat obtenu avec ces deux revenus s'explique de façon logique. Toute la question revient à trancher entre les différentes options de représentation de la capacité contributive des foyers fiscaux.

Conclusion

Le modèle de micro-simulation des prélèvements obligatoires TAXIPP permet d'étudier dans un cadre global la fiscalité en France et ses conséquences redistributives. À l'aide d'une stratégie d'identification qui définit une législation contrefactuelle, l'effet des mesures fiscales votées depuis mai 2012 a pu être étudié.

Nous avons pu montrer que la hausse des prélèvements obligatoires entre 2011 et 2014 n'est pas entièrement causée par les mesures fiscales étudiées. Une part non négligeable est à imputer aux mesures votées en 2011 et 2012 avant l'alternance par le gouvernement Fillon. Nous avons pu établir également que le surcroît de hausse des PO imputable aux mesures fiscales depuis 2012 n'est supporté que par les 10% des foyers fiscaux les plus favorisés. Ce résultat est robuste aux hypothèses d'incidence fiscale retenues par le modèle. Dans notre spécification favorite (section 4.4), le taux de prélèvements obligatoire de ce dernier décile augmente de 0,8 point entre 2011 et 2014, alors qu'il baisse de 0,3 point en moyenne pour les autres déciles de foyers fiscaux. Les mesures fiscales étudiées ont donc accentué la progressivité du système des PO.

Dans les deux scénarios de législation retenus, le changement le plus important avec la situation initiale en 2011 est une baisse des cotisations sociales articulée à une hausse d'autres impôts, dont la TVA. Cette combinaison, souvent appelée « TVA sociale » vise à améliorer la compétitivité du pays face au reste du monde, en finançant l'allègement du coût du travail par des hausses d'impôts sur les consommateurs. L'impact redistributif de ce mécanisme est un enjeu qu'il est important d'étudier. L'interprétation principale de ce travail est que la différence d'implication redistributive de cette politique économique vient d'un choix un peu différent des prélèvements ciblés pour mettre cette politique en place. Le gouvernement actuel a choisi un scénario dans lequel les exonérations de cotisations sont plus importantes, et la hausse de TVA est plus limitée que dans le scénario contrefactuel. Cela tend à diminuer le taux de PO des contribuables par rapport au contrefactuel. En contrepartie, l'imposition sur le capital et l'impôt sur les revenus ont augmenté plus fortement, en ciblant les contribuables les plus aisés.

Il nous semble important de souligner que le rôle de l'impôt sur le revenu est déterminant dans ce résultat. Malgré sa place marginale dans le système des prélèvements obligatoires, il se révèle dans ce travail un outil de redistribution efficace. L'incidence économique de cet impôt se confondant avec son incidence juridique, sa progressivité est réelle et certaines catégories de contribuables peuvent être ciblées avec une certaine efficacité, comme nous l'avons montré en étudiant comment l'effort fiscal est partagé au sein du décile des foyers fiscaux les plus favorisés (section 4.5). Ce constat nuance partiellement le diagnostic dressé par Piketty, Landais et Saez [26] qui condamnent cet impôt à la déliquescence s'il n'est pas réformé en profondeur.

Toutefois, ces résultats ne sont valides que lorsque les cotisations contributives sont exclues de l'analyse. Les y intégrer (section 4.6) conduit à réviser l'analyse des gagnants et des perdants de la politique fiscale menée depuis mai 2012. En effet, la hausse des cotisations de retraite depuis 2012 est un autre fait stylisé important des évolutions récentes de la fiscalité en France. Cette hausse contrecarre les baisses de cotisations consenties au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Au-delà de notre choix de les neutraliser, le débat reste ouvert sur l'opportunité d'inclure ou d'exclure ces cotisations du champ de la politique fiscale, dans la mesure où elle servent essentiellement à financer le système de retraites par répartition. Le choix retenu conduit à modifier sensiblement les conclusions de ce travail.

Enfin, le modèle TAXIPP est confronté à certaines limites :

- L'impossibilité de prendre en compte à la fois les cotisations contributives et les revenus de remplacement dans un cadre comptable cohérent avec le modèle est un obstacle

Conclusion

à l'analyse. Un modèle applicable au cycle de vie des contribuables³⁰ permettrait de concilier ces éléments.

- Il dépend également de façon cruciale des hypothèses d'incidence fiscale retenues. Les hypothèses d'incidence ne peuvent pas toutes être tranchées à l'aide de la littérature économique, et il serait préférable de les prendre en compte dans le cadre d'un modèle en équilibre général calculable.
- Un modèle statique comme TAXIPP ne permet pas de prendre en compte les réactions comportementales. Ne pas prendre ces réactions en compte tend à exagérer l'impact redistributif des mesures fiscales étudiées dans ce travail, car les contribuables les plus riches adaptent davantage que la moyenne leur comportement à la fiscalité et échappent partiellement aux hausses d'impôt.

Plus qu'un diagnostic définitif sur la politique fiscale menée depuis 2012, ce rapport propose des éléments de réponse et discute les divers résultats qui en ressortent. Une extension possible serait d'y intégrer les prestations sociales, ainsi que les crédits d'impôt pour l'IR de 2014 annoncés en avril dernier.

30. Projet TAXIPP-LIFE, actuellement en cours de développement à l'Institut des politiques publiques.

Bibliographie

- [1] ARTUS, P., BOZIO, A., GARCIA-PENALOSA, C., *Fiscalité des revenus du capital*, Note CAE, (2013).
- [2] AUERBACH, A.J., *Who bears the Corporate Tax? A Review of What We Know*, in Tax Policy and the Economy, vol. 20, MIT Press, 2006, pp. 1–40.
- [3] BALLARD, CH., FULLERTON, D., SHOVEN, J., WHALLEY, J., *A general equilibrium model for tax policy evaluation*, University of Chicago Press, 1985.
- [4] BOZIO, A., DAUVERGNE, R., FABRE, B., GOUPILLE, J., MESLIN O., *Fiscalité et redistribution en France : 1997-2012*, Rapport IPP n° 1, (2012).
- [5] BOZIO, A., FABRE, B., GOUPILLE, J., LAFFÉTER Q., *Budget 2013 : la réforme de l'impôt sur le revenu*, Note IPP n° 2, (2012).
- [6] BOZIO, A., GUILLOT, M., LAFFÉTER, Q., TENAND M., *Le modèle de micro-simulation TAXIPP – version 0.3*, Guide méthodologique IPP, (2014).
- [7] BOZIO, A., GUILLOT, M., TENAND, M., *Budget 2014 : quel est l'impact des nouvelles mesures fiscales ?*, Note IPP n° 9, (2013).
- [8] BRITTAİN, J. A., *The incidence of social security payroll taxes*, American Economic Review, (1971), pp. 110–125.
- [9] CABANNES, P-Y., LANDAIS C., *The Elasticity of Taxable Income and the Optimal Taxation of Top Incomes : Evidence from an Exhaustive Panel of the Wealthiest Taxpayers*, PSE Working papers, (2008).
- [10] CARBONNIER, C., *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 (2009), pp. 3–20.
- [11] COTIS, J-F., *Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France*, Rapport au Président de la République, (2009).
- [12] DUSSOUBS, E., IMBERT, A., *Retour sur le paquet fiscal de 2007*, Note Institut Montaigne, (2012).
- [13] EIDELMAN, A., LANGUMIER F., VICARD A., *Prélèvements obligatoires reposant sur les ménages : des canaux redistributifs différents en 1990 et 2010*, Document de travail Insee (DESE), (2012).
- [14] FACK, G., *Are housing benefit an effective way to redistribute income ? Evidence from a natural experiment in France*, Labour Economics, (2006), pp. 747–771.
- [15] FULLERTON D., METCALF G.E., *Tax Incidence*, in Handbook of Public Economics, vol. 4, NBER Book, 2002, pp. 1787–1872.
- [16] GRAVELLE, J. C., *Corporate Tax Incidence : A Review of Empirical Estimates and Analysis*, Congressional Budget Office Working Paper, 2011-01 (2011).
- [17] GRUBER, J., *The Incidence of Payroll Taxation : Evidence from Chile*, Journal of Labour Economics, 15 (1997), pp. S72–S101.
- [18] HARBERGER, A. C., *Monopoly and Resource Allocation*, The American Economic Review, (1954), pp. 77–87.
- [19] ———, *The Incidence of the Corporate Income Tax*, The Journal of Political Economy, 70, n. 3 (1962), pp. 215–240.
- [20] ———, *The Incidence of the Corporate Income Tax Revisited*, National Tax Journal, 61 (2008), pp. 303–312.

- [21] HARRIS, B. H., *Corporate Tax Incidence and Its Implication for Progressivity*, Tax Policy Center Working Paper, (2009).
- [22] INSEE, *Note de conjoncture*, (décembre 2013).
- [23] INSTITUT DES POLITIQUES PUBLIQUES, *Barèmes de l'IPP*, (2014).
- [24] KOTLIKOFF, L., SUMMERS, L., *Tax Incidence*, in Handbook of Public Economics, vol. 11, North-Holland, 1987, pp. 1043–1092.
- [25] LANDAIS, C., *Top Incomes in France (1998-2006) : Booming Inequalities ?*, PSE Working papers, (2009).
- [26] LANDAIS, C., PIKETTY, TH., SAEZ E., *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^{ème} siècle*, La République des Idées, Seuil, 2011.
- [27] MIESZKOWSKI, P., *The Property Tax. An Excise Tax or a Profits Tax ?*, Journal of Public Economics, 1 (1972), pp. 73–96.
- [28] PECHMAN, J., *Who paid the Taxes ? 1966-85*, Studies of Government Finance, The Brookings Institution, 1985.
- [29] PECHMAN, J., OKNER B., *Who Bears the Tax Burden ?*, Studies of Government Finance, The Brookings Institution, 1974.
- [30] PIKETTY, TH., *Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France, 1970–1996*, Économie et Prévision, (1999).
- [31] SALANIÉ, B., *Théorie économique de la fiscalité*, Economica, 2002.
- [32] SIMULA, L., TRANNOY A., *L'incidence de l'impôt sur les sociétés*, Revue Française d'Economie, 24 (2010), pp. 3–38.
- [33] STERDYNIAK, H., *De l'imposition des revenus du capital des ménages...*, Note OFCE, (2012).
- [34] ———, *Retraites 2013 : une (petite) réforme...*, Note OFCE, (2013).
- [35] ZODROW, G. R., *The Property Tax as a Capital Tax : A Room with Three Views*, National Tax Journal, 54 (2001), pp. 139–156.

Annexes

A. Prise en compte des mesures fiscales pour les prélèvements imputés

Lorsque les impôts sont imputés et non calculés par application de la législation, le seul moyen de prendre en compte des mesures fiscales est de modifier le montant imputé de l'impôt en question. La source principale pour ce faire est les *Évolutions de voies et moyens* (EVM), attachés aux projet de loi de finances (en particulier le tome 1, dédié aux recettes). Ce document prévoit et retrace l'évolution récente des recettes fiscales impôt par impôt, en distinguant l'évolution spontanée des diverses mesures jusqu'au PLF concerné. Les tableaux qui suivent citent essentiellement des chiffrages issus de l'EVM 2014, en les adaptant pour conserver une cohérence avec le cadre d'analyse de TAXIPP.

TABLEAU 5 – Recettes fiscales des DMTG dans les deux scénarios (en Mds €)

<i>Recettes DMTG (héritages+donations)</i>				
	<i>effective</i>	<i>contre- factuelle</i>	<i>dont evol. spontanée</i>	<i>dont mesures fiscales</i>
2011		8,6	-	-
2012	9,1	8,5	-0,1	0,6
2013	10,4	8,7	0,2	1,2
2014	11,3	9,4	0,7	0,2

SOURCE : EVM 2014, tome 1, pp 60-61.

Conformément à l'EVM 2014, les recettes des DMTG évoluent entre 2011 et 2014 comme indiqué dans le tableau 5. L'hypothèse faite est que dans le cas contrefactuel, les recettes n'auraient évolué d'année en année qu'à travers les évolutions spontanées. Le cas effectif (les PO payés après les mesures de la nouvelle majorité) y ajoute les recettes perçues au titre de ces mesures fiscales. Les masses présentées dans ce tableaux sont les montants imputés au titre des DMTG dans le modèle TAXIPP, dans le scénario correspondant. Pour prendre en compte la baisse de l'abattement voté en 2012 par la nouvelle majorité, le seuil d'imputation à partir duquel la masse des DMTG est répartie en fonction du patrimoine des foyers fiscaux est abaissé à 93% au lieu de 95%.

Par le même mécanisme, les recettes des modifications de taux de TVA sont quantifiés. L'EVM 2014 renseigne sur les évolutions spontanées et la hausse des taux de 2014, mais ne chiffre pas l'hypothétique rentrée fiscale qui aurait eu lieu en 2013 dans le scénario contrefactuel. Le chiffre de 11,2 Mds € vient d'une approximation communément admise qu'une hausse généralisée d'un point du taux de TVA normal génère 7 Mds € de recettes supplémentaires en 2013. Le tableau 6 détaille la masse de TVA imputée par le modèle TAXIPP dans les deux scénarios. Lorsqu'une mesure ne touche pas un scénario, la recette n'augmente que du montant de l'évolution spontanée.

Concernant les impôts sur les sociétés, la tâche est plus difficile. Sont concernés ici la Contribution sur les bénéfices des sociétés (CBS), la Contribution sociale de solidarité des sociétés

TABLEAU 6 – Recettes fiscales nettes de TVA (en Mds €)

Recettes TVA					
	effective	contre-factuelle	dont evol. spontanée	dont mesures fiscales	Mesure et scénario concerné
2011	131,8		-	-	
2012	133,4		-	-	Taux réduit à 7% (les deux)
2013	135,6	146,8	2,2	11,2	Taux normal à 21,2% (contref.)
2014	142,6	148,6	1,8	5,2	Taux à 20% et 10% (effectif)

SOURCE : EVM 2014, tome 1, pp 46 sqq.

(C3S), la C3S additionnelle, les « recettes diverses », l'IS net (y compris la majoration exceptionnelle de 5%) réhaussé du CICE (qui est compté comme exonération de charge sociale dans TAXIPP et ne doit donc pas apparaître comme crédit d'impôt). Par construction, l'EVM 2014 ne donne pas les informations voulues pour les recettes de l'année 2014 (l'IS 2014 dans TAXIPP est payé sur les bénéfices 2014, alors que dans l'EVM il traite en fait des recettes de 2013, qui correspond à l'IS 2013 dans TAXIPP).

TABLEAU 7 – Recettes fiscales des impôts sur les sociétés dans l'EVM 2014 (en Mds €)

Prélèvement		2011	2012	2013	2014
CBS		0,2	1,1	1,1	?
C3S		4,5	4,5	4,6	?
C3Sa		1	1	1	?
« Recettes diverses »	<i>Effectif</i>	2,1	4,1	3,6	?
	<i>Contrefactuel</i>		2	2	?
IS net	<i>Effectif</i>	40,8	49,7	45,6	?
	<i>Contrefactuel</i>		39,8	41,6	?
<i>dont évol. Spontanée</i>			-1	1,8	?
Majoration de 10,7%	<i>Effectif</i>	-	-	2,5	?
	<i>Contrefactuel</i>	-	-	-	-
TOTAL	<i>Effectif</i>	48,6	60,4	58,4	?
	<i>Contrefactuel</i>		48,4	50,3	?

NOTES : L'IS présenté ici est net des crédits d'impôts mais corrigé par ajout du CICE, par cohérence avec l'architecture de TAXIPP.

Les « recettes diverses » présentée ici sont nettes des recettes de Taxe exceptionnelle sur les hauts revenus, comptabilisés comme cotisation sociale dans TAXIPP.

L'excédent de recettes dû au titre de la majoration à 10,7% de l'IS de certaines sociétés est net des recettes dûes au titre de la majoration à 5%, comptée avec l'IS lui-même.

SOURCE : EVM 2014, tome 1.

Une hypothèse supplémentaire est requise pour obtenir une recette d'IS pour 2014 : nous

TABLEAU 8 – récapitulatif des recettes fiscales des impôts sur les sociétés (en Mds €)

<i>Recettes (nettes) des IS</i>		
	<i>effective</i>	<i>contre- factuelle</i>
<i>2011</i>		48,6
<i>2012</i>	60,4	48,4
<i>2013</i>	58,4	50,3
<i>2014</i>	60,2	52,1

considérons qu'il n'y aura pas de nouvelle mesure fiscale, et que l'évolution spontanée en 2014 est égale à celle prévue pour 2013 pour l'IS net, soit +1,8 Md €. Le tableau 8 récapitule les montants d'IS imputés dans les deux scénarios de TAXIPP.

B. Masses et taux de prélèvements simulés en 2011-2014

TABLEAU 9 – Masses de PO calculées par TAXIPP (en Mds €)

<i>Prélèvement</i>	<i>Effectif</i>				<i>Contrefactuel</i>		
	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Cotisations sociales	403,3	412,2	410,4	411,2	412,0	410,6	417,7
Contributives	254,1	261,5	269,4	275,4	261,4	267,3	271,7
Non contr. et facultatives	146,5	149,4	151,5	153,0	149,4	152,7	155,0
Exonérations	26,5	28,3	42,5	50,0	28,3	39,9	40,1
<i>dont Fillon</i>	<i>26,5</i>	<i>28,3</i>	<i>28,2</i>	<i>28,3</i>	<i>28,3</i>	<i>22,4</i>	<i>22,4</i>
<i>dont CICE</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>14,3</i>	<i>21,7</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
<i>dont TVA sociale</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>17,5</i>	<i>17,7</i>
Taxes sur la production (*)	29,1	29,7	31,2	31,8	29,7	30,5	31,0
Taxe exceptionnelle sur HR	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,0
CASA	0,0	0,0	0,5	0,7	0,0	0,0	0,0
Prélèvements sociaux	98,5	105,5	108,3	110,0	105,5	108,4	110,3
CSG	86,9	90,7	92,6	94,1	90,7	92,7	94,3
CRDS	5,9	6,2	6,3	6,4	6,2	6,4	6,5
Prél. sur les revenus du capital	5,7	8,6	9,4	9,5	8,6	9,4	9,5
Impôts directs	68,0	75,2	80,0	84,4	73,5	78,2	83,1
IRPP (**)	63,1	69,4	77,5	81,8	68,1	72,7	77,5
Impôts sur les plus-values	1,6	2,0	2,0	2,1	1,7	1,7	1,7
PFL	2,9	3,4	0,1	0,1	3,4	3,4	3,5
Contribution hauts revenus	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Impôts sur le capital	78,4	91,8	90,3	93,7	76,5	78,9	81,9
IS	48,6	60,4	58,4	60,2	48,4	50,3	52,1
ISF	4,7	5,0	4,1	4,3	2,3	2,4	2,6
Taxe Fon.	16,5	17,3	17,5	17,9	17,3	17,5	17,9
DMTG	8,6	9,1	10,4	11,3	8,5	8,7	9,4
Taxes indirectes	242,0	247,3	250,6	260,0	247,1	261,6	265,8
TVA	131,8	133,4	135,6	142,6	133,4	146,8	148,6
autres taxes (***)	72,1	73,8	74,5	76,0	73,8	74,5	76,3
Taxe Hab.	18,0	18,9	19,1	19,5	18,9	19,1	19,5
Taxe Pro.	20 1	21,0	21,4	21,9	21,0	21,2	21,7
Total PO	890,14	931,94	939,68	959,21	914,65	937,64	958,81
Total revenu national	1716,57	1734,43	1771,03	1795,8	1734,15	1783,17	1809,82
Taux PO	51,85%	53,73%	53,06%	53,41%	52,74%	52,58%	52,98%

NOTES : Ce tableau présente les taxes simulées dans TAXIPP.

On présente les PO payés par tous les revenus, y compris les revenus de remplacement. Par construction, on retrouve les taux de PO présentés dans la troisième partie du tableau 4 (section 4.1).

(*) : Essentiellement taxe sur les salaires, versement transport, et taxe sur la main d'œuvre.

(**) : IRPP avant déduction de la Prime pour l'emploi, considérée comme une prestation sociale dans ce travail.

(***) : Taxes sur les assurances, TICPE, droits de consommation sur le tabac et les alcools.

SOURCE : TAXIPP 0.3.

C. Évolution détaillée des taux de prélèvement année par année

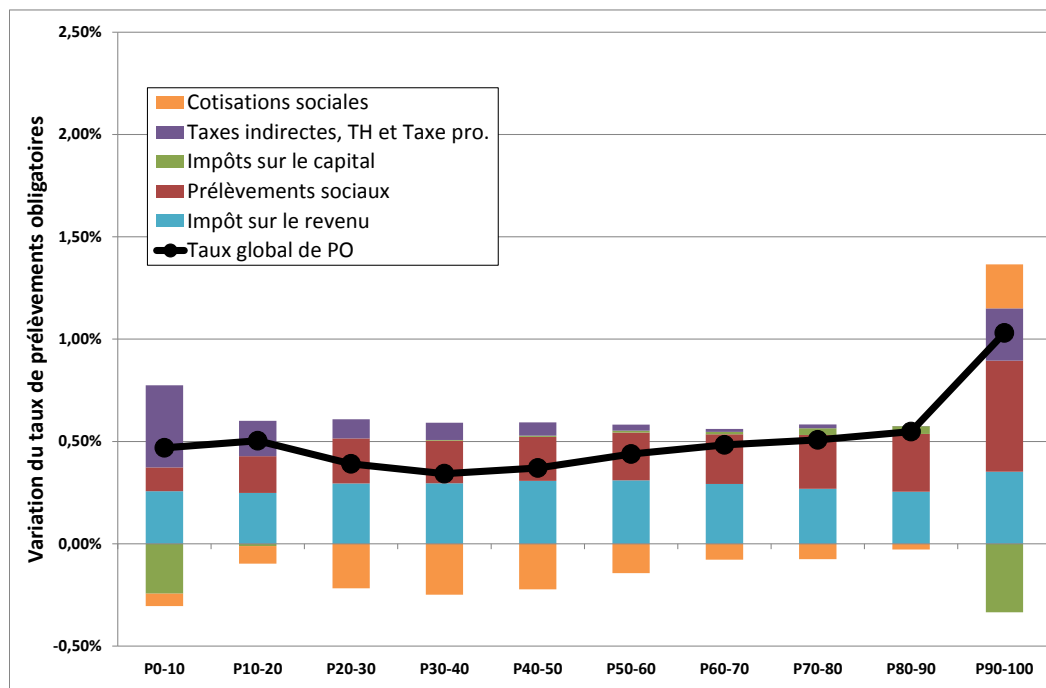
Cette section reprend en les détaillant les résultats des sections 4.2 et 4.3 concernant l'évolution des prélèvements obligatoires année après année de 2012 à 2014, en distinguant la variation due causée par le scénario contrefactuel de celle dû aux mesures fiscales du nouveau gouvernement. Le revenu retenu est le revenu secondaire, et les hypothèses d'imputation sont les hypothèses centrales de TAXIPP : les cotisations et exonérations de cotisations sont supportées par le salarié individuellement, et l'IS est supporté par les revenus du capital dans leur ensemble.

Les graphiques 12 et 13 présentent respectivement l'évolution, mesurée en point de taux de PO, de la fiscalité entre 2011 et 2012 causée par les évolutions spontanées et les mesures fiscales antérieures à l'alternance, et l'effet propre des mesures votées en 2012 par le nouveau gouvernement (mesurée en point de taux de PO) par rapport à la législation contrefactuelle.

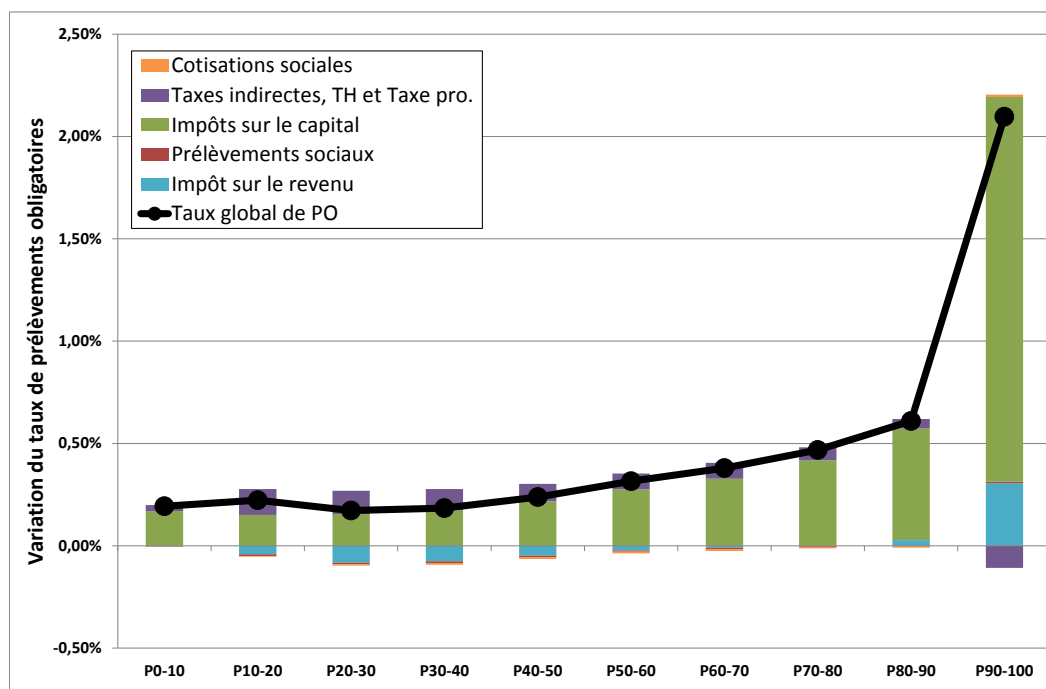
Le graphique 12 (illustration de l'équation (2) pour l'année 2012) permet de remarquer que le taux effectif d'imposition sur le revenu augmente de façon uniforme d'environ 0,3 point entre 2011 et 2012, du fait notamment du gel du barème combiné à l'évolution spontanée des revenus. Les mesures concernant les prélèvements sociaux ont un impact important et progressif sur les variations de taux de PO, avec un effet s'échelonnant de +0,1 à +0,5 point de PO supplémentaire entre 2011 et 2012. La hausse du taux réduit de TVA à 7% a un impact globalement régressif, sauf pour le dixième décile (essentiellement à cause de l'hypothèse de répercussion de 20% de la hausse sur les facteurs de production). D'autre part, l'évolution spontanée combinée à la revalorisation du Smic entraîne des baisses de cotisations grâce aux exonérations Fillon. Le dernier décile de foyers fiscaux, moins concerné par ces exonérations sur les bas salaires, voit au contraire les cotisations sociales progresser. Enfin, la réforme de l'ISF de 2012 conduit à baisser le taux effectif d'imposition sur le capital de 0,3 point pour le dernier décile, alors que le plafonnement de la taxe foncière diminue ce même taux effectif d'environ 0,2 point pour le premier décile. Au total, la progression du taux de PO s'échelonne de 0,3 point à 0,5 point, sauf pour le dixième décile pour qui il progresse de 1 point.

Le graphique 13 illustre la simulation de l'équation (1) pour l'année 2012. C'est le surcroît d'imposition causé par la politique fiscale d'après l'alternance. Cette politique s'est traduite en 2012 par une hausse du taux effectif d'imposition pour tous les contribuables. La répartition de cette hausse exhibe un profil fortement marqué par la progressivité, qui vient accentuer la progressivité générale du système représenté dans la section 3 : la contribution supplémentaire est nettement plus importante au sein du dernier décile que pour le reste de la population. Ces mesures sont essentiellement des mesures sur les impôts sur le capital, à travers la contribution d'ISF supplémentaire, la hausse de la fiscalité des DMTG et des IS. Mais les impôts sur le revenu ont également contribué à ce profil, à travers des mesures essentiellement concentrées sur le dixième décile des foyers fiscaux, alors que la revalorisation de la décote a légèrement diminué les impôts des autres déciles. Les taxes indirectes, par un effet de réallocation propre au modèle (les revenus du capital, plus taxés, contribuent moins à supporter la part facteur de la TVA et de la TP ; à masse donnée, les revenus du travail supportent davantage ces taxes par rapport au scénario contrefactuel), ont une contribution très légèrement anti-redistributive.

GRAPHIQUE 12 – Évolution des taux de PO de 2011 à 2012 avant toute nouvelle mesure fiscale



GRAPHIQUE 13 – Impact propre des nouvelles mesures fiscales en 2012



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile en fonction de leur revenu secondaire de 2011. La variation du taux de prélèvements s'exprime respectivement en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements de 2011 et en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements en 2012 dans le scénario contrefactuel. Le taux de prélèvement est rapporté au revenu secondaire, donc les cotisations sociales sont limitées aux seules cotisations contributives.

Les hypothèses d'incidence retenues sont celles du scénario central de TAXIPP.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant un revenu secondaire annuel supérieur à 6000 € en 2011.

SOURCE : TAXIPP 0.3, base des revenus 2012

Le graphique 14 montre que le taux effectif d'imposition augmente entre 2012 et 2013 pour les quatre premiers déciles de revenus, puis diminue à partir du cinquième décile. Le bilan redistributif de la TVA sociale proposé par TAXIPP est donc clairement anti-redistributif, car les baisses de cotisations sociales sont essentiellement concentrées autour des déciles 4 à 9. En contrepartie, la hausse de TVA est répartie quasi uniformément par les foyers fiscaux, alors que l'impôt sur le revenu augmente encore, suite au gel du barème. L'évolution spontanée des revenus financiers, en particulier non distribués, explique que le dixième décile soit peu touché par les autres hausses que celle de la TVA.

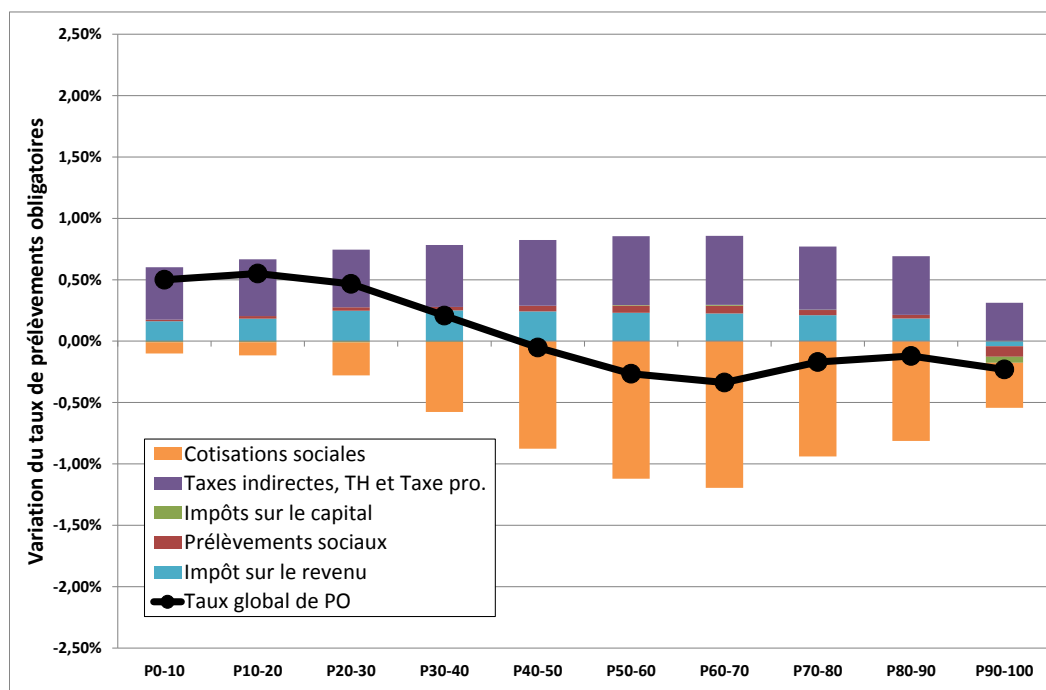
Le graphique 15 cumule les effets des mesures fiscales de 2012 et de 2013 en différentiel par rapport à la législation contrefactuelle en 2013. La hausse annulée du taux normal de TVA a une contribution négative, de l'ordre de -0.5 point de PO pour tous les déciles de foyers fiscaux. La progressivité de cet effet propre s'est même accentuée entre 2012 et 2013, sous deux effets :

1. Les exonérations de charges CICE, qui ne s'accompagnent pas d'une diminution des exonérations Fillon : elles ont donc un impact supérieur aux exonérations TVA sociale du contrefactuel pour les foyers fiscaux modestes, d'où une baisse des taux de PO pour les cinq premiers déciles. Ces baisses supplémentaires sont à peu près compensées entre D6 et D9 par les hausses de taxe sur les salaires et la Casa. Enfin, en D10, la taxe exceptionnelle sur les hauts revenus a un impact léger qui accentue très légèrement la progressivité du système fiscal.
2. Plus modestement, l'impôt sur le revenu : le dégel de son barème et la revalorisation de la décote allègent le taux de PO effectif par rapport à la situation contrefactuelle, alors que l'élargissement du barème aux revenus du patrimoine augmentent le taux de PO du dixième décile.

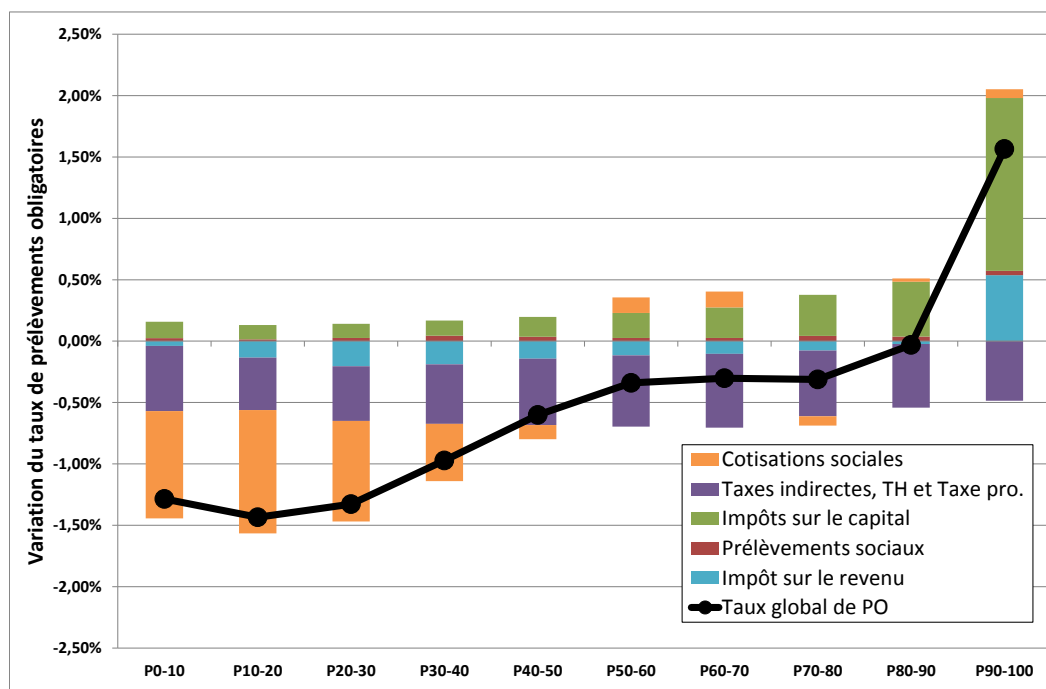
Ces effets conduisent à diminuer le taux de PO en bas de la distribution et à l'augmenter pour le dixième décile. Enfin, les impôts sur le patrimoine n'ont pas d'impact nouveau par rapport à 2012, mais les hausses de 2012 sont moindres, du fait de l'évolution spontanée qui augmente les revenus et du nouvel ISF, dont le barème est moins progressif.

Enfin, pour l'année 2014, le graphique 16 montre que le taux effectif d'imposition hors de toute nouvelle mesure augmente légèrement, principalement en raison du gel du barème de l'impôt sur le revenu et de l'évolution spontanée des impôts sur le patrimoine (IS et DMTG notamment). La somme cumulée pour 2012, 2013 et 2014 donne le graphique visible dans la section 4.2. Le graphique 17 concerne l'impact cumulé en 2014 des mesures fiscales depuis 2012, par rapport à la situation contrefactuelle. C'est le graphique présenté dans la section 4.3 où il est commenté en détail. Par rapport à 2013, les changements principaux sont la hausse des taux intermédiaire et normal de TVA, qui diminuent l'écart entre le cas effectif et le cas contrefactuel, et surtout l'amplification des exonérations de charges pour le CICE.

GRAPHIQUE 14 – Évolution des taux de PO de 2012 à 2013 avant toute nouvelle mesure fiscale



GRAPHIQUE 15 – Impact propre (cumulé) des nouvelles mesures fiscales en 2012 et 2013



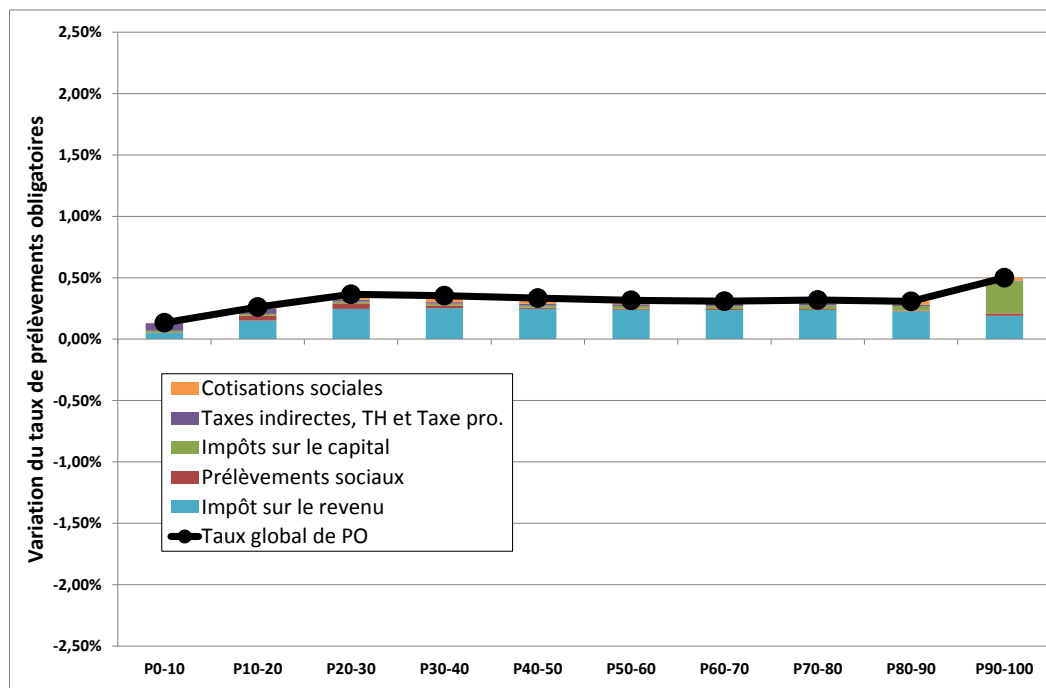
LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile en fonction de leur revenu secondaire de 2011. La variation du taux de prélèvements s'exprime respectivement en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements de 2012 et en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements en 2013 dans le scénario contrefactuel. Le taux de prélèvement est rapporté au revenu secondaire, donc les cotisations sociales sont limitées aux seules cotisations contributives.

Les hypothèses d'incidence retenues sont celles du scénario central de TAXIPP.

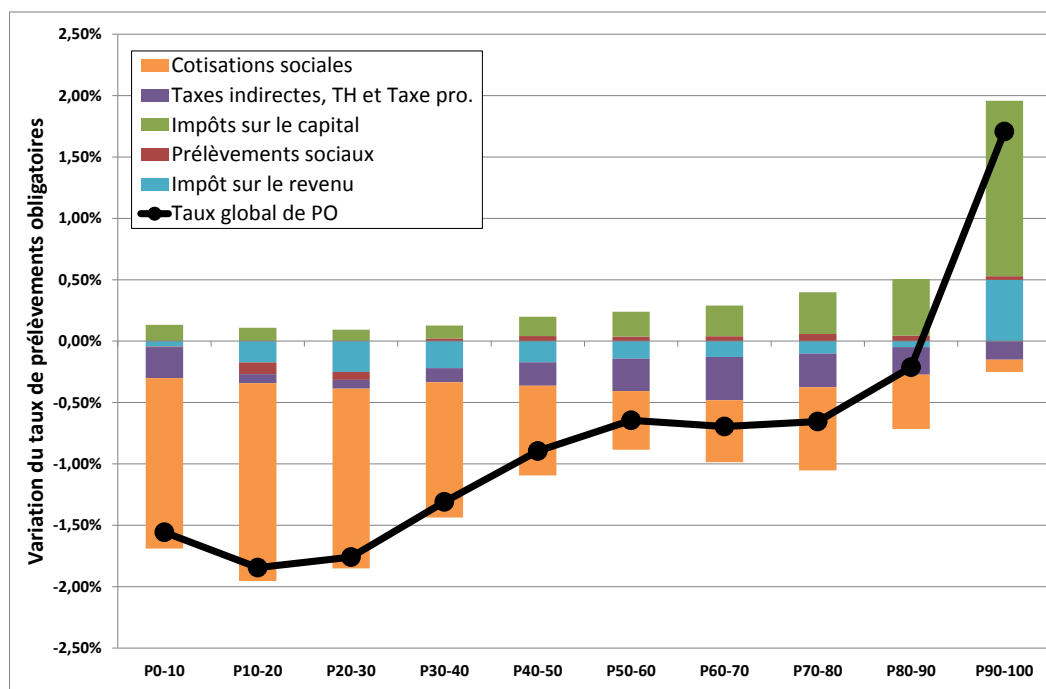
CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant un revenu secondaire annuel supérieur à 6000 € en 2011.

SOURCE : TAXIPP 0.3, base des revenus 2013

GRAPHIQUE 16 – Évolution des taux de PO de 2013 à 2014 avant toute nouvelle mesure fiscale



GRAPHIQUE 17 – Impact propre (cumulé) des nouvelles mesures fiscales de 2012 à 2014



LECTURE : Les foyers fiscaux sont classés par décile en fonction de leur revenu secondaire de 2011. La variation du taux de prélèvements s'exprime respectivement en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements de 2013 et en points de pourcentage par rapport au taux de prélèvements en 2014 dans le scénario contrefactuel. Le taux de prélèvement est rapporté au revenu secondaire, donc les cotisations sociales sont limitées aux seules cotisations contributives.

Les hypothèses d'incidence retenues sont celles du scénario central de TAXIPP.

CHAMP : Ensemble des foyers fiscaux ayant un revenu secondaire annuel supérieur à 6000 € en 2011.

SOURCE : TAXIPP 0.3, base des revenus 2014