

CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

RAPPORT PARTICULIER

LES ENJEUX BUDGETAIRES ET ECONOMIQUES DE LA REFORME DE L'IMPOSITION DES REVENUS DES MENAGES

**COMPARAISONS INTERNATIONALES ET AMENAGEMENTS DE L'IMPOSITION SUR LE REVENU
POUR MODULER SA PROGRESSIVITE**

Annabelle MOUROUGANE

Administratrice de l'INSEE, Cour des Comptes

(Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de ses auteurs.

Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires).

SYNTHESE

Les comparaisons internationales de système de taxes montrent que, malgré l'existence de deux impositions sur le revenu, leur rendement en point de PIB est plus faible en France que dans la plupart des pays de l'OCDE. En termes de dispositifs, la majorité des pays ont recours à une unité d'imposition individuelle. Cinq pays, dont la France, s'appuient sur un modèle d'imposition familiale et six pays, dont l'Allemagne et les Etats-Unis, ont mis en place un système à option donnant aux couples la latitude de choisir entre une imposition séparée ou conjointe.

Si le traitement du couple varie de manière importante d'un pays à l'autre, la France est, avec le Portugal, le seul pays à utiliser un mécanisme de quotient conjugal, même si d'autres pays ont des systèmes qui s'en rapprochent. La plupart des pays tient compte des charges familiales dans le système d'imposition, mais les modalités varient d'un pays à l'autre : abattement et transferts sont les allègements fiscaux les plus courants.

Le système socio-fiscal français est plus redistributif que celui de la plupart des pays de l'OCDE, en raison notamment de la forte contribution des prestations à la réduction des inégalités. La progressivité de l'imposition sur les salaires apparaît, en France, proche de la moyenne de celle des pays de l'OCDE mais plus faible que celle observée dans la plupart des pays de la zone. Au total, il semble qu'un accroissement de la progressivité de l'imposition sur le revenu soit difficilement justifiable sur la seule base de comparaisons internationales, la redistribution s'effectuant en France en grande partie par le biais des prestations. La théorie économique ne renseigne néanmoins pas sur le degré de progressivité « optimal » d'un système d'imposition, ce choix reflétant essentiellement les préférences de chaque pays.

Le rapport identifie et examine les impacts budgétaires et redistributifs de deux aménagements possibles du système d'imposition sur le revenu permettant de moduler sa progressivité : la généralisation de la non-déductibilité de la CSG à l'IR d'une part et l'introduction d'un barème progressif sur les revenus assujettis à la CSG d'autre part.

Supprimer la part déductible de la CSG à l'IR simplifierait le système d'imposition actuel, tout en renforçant la progressivité de l'imposition sur le revenu en réduisant un avantage qui est d'autant plus élevé que les revenus du foyer fiscal sont importants. L'inconvénient de cette réforme est que les contribuables paieraient l'IR sur des revenus qu'ils n'ont pas perçus, rendant la mesure délicate à expliquer. Il serait ainsi nécessaire de communiquer extensivement sur les avantages de la mesure, notamment en termes de gain de progressivité et d'équité fiscale, et de montrer que ces derniers sont plus importants que les effets négatifs.

L'examen de la suppression totale de la déductibilité de la CSG à l'IR à l'aide de micro-simulations conduit aux constatations suivantes :

- Le bénéfice budgétaire de la mesure est important et s'élèverait à environ 11 Md€ à terme si la réforme avait été mise en œuvre en 2014.
- Les gains ou pertes individuels varient en fonction du niveau de revenu et des charges familiales du foyer. Ils dépendent également de la manière dont est traitée la PPE et dont sont recyclés les gains de la mesure.
- Associée à une baisse des taux de la CSG d'environ 11 %, la mesure se traduirait par un nombre plus important de foyers fiscaux gagnants, concentrés dans les quatre premiers déciles, que de foyers perdants. Ces derniers appartiendraient au dernier décile. La mesure augmenterait légèrement la progressivité de l'ensemble de l'imposition sur le revenu.

- Moduler le barème de l'IR en baissant les taux marginaux et en augmentant les seuils d'entrée permettrait de minimiser les transferts et en particulier de limiter le nombre de foyers perdants et l'ampleur des pertes parmi les déciles de revenus les plus élevés. Cette mesure serait cependant défavorable aux foyers du 1^{er} décile par rapport à un recyclage via une baisse générale des taux de CSG.

Si l'introduction d'un barème progressif sur les revenus assujettis à la CSG peut être un moyen de moduler la progressivité de l'imposition sur le revenu, elle ne pourra s'effectuer qu'au prix d'une complexification et d'une perte de lisibilité de la CSG.

Les micro-simulations portant sur l'instauration d'un barème progressif permettent en outre de tirer les enseignements suivants :

- Les effets budgétaires et redistributifs de l'instauration d'un barème progressif sur les revenus soumis à la CSG dépendent dans une large mesure des hypothèses faites sur le champ des revenus auquel on applique ce barème et des modalités retenues à son élaboration (en particulier l'instauration d'une plage d'exonération).
- Au vu des simulations présentées, le nombre de ménages affectés par la mesure et en particulier le nombre de ménages perdants est plus important lorsque le barème s'applique à l'ensemble des revenus d'activité, de remplacement et de patrimoine que lorsque la mesure est limitée aux revenus d'activité.
- A rendement constant et part des foyers dans chaque tranche donnée, il est possible de définir un barème progressif en taux marginaux qui se traduirait par un nombre total de ménages gagnants plus important et un nombre de perdants moindre que la mise en place d'un barème en taux moyen. Si un barème en taux marginal semble plus difficile à appréhender et conduit à des taux faciaux plus élevés, un tel barème permet de lisser les effets de seuil. Il semble donc préférable de s'appuyer sur des taux marginaux plutôt que sur des taux moyens pour élaborer un barème progressif.
- A rendement constant, la suppression de la déductibilité de la CSG ne modifierait que marginalement les effets redistributifs de la mise en place d'un barème progressif.

Table des matières

1.	L'impôt sur le revenu : une mise en perspective internationale	6
1.1.	La co-existence de deux impôts sur le revenu	6
1.2.	Le traitement du foyer et de la famille	7
1.2.1.	L'unité d'imposition	7
1.2.2.	Le traitement du couple	9
1.2.3.	Le traitement de la famille	11
1.3.	Enseignements	12
2.	Redistribution et progressivité du système socio-fiscal.....	12
2.1.	La redistribution passe, en France, essentiellement par les prestations.....	12
2.2.	La progressivité du système des prélèvements	16
2.2.1.	Une progressivité moyenne au niveau des revenus d'activité	18
2.2.2.	Une couverture incomplète des revenus du capital dans l'IR réduit sa progressivité 22	
2.3.	Enseignements	25
3.	Des aménagements de la CSG permettant d'accroître la progressivité de l'imposition sur le revenu	25
3.1.	Outils	26
3.2.	Rendre la CSG totalement non déductible à l'IR.....	29
3.2.1.	La suppression totale de la part déductible de la CSG à l'IR simplifierait le système d'imposition actuel et renforcerait sa progressivité	29
3.2.2.	Présentation de la réforme	30
3.2.3.	Effet budgétaire.....	30
3.2.4.	Effets redistributifs.....	32
3.2.5.	Enseignements	37
3.3.	Moduler le barème de la CSG pour la rendre plus progressive	37

3.3.1.	L'introduction d'un barème progressif complexifie les modalités de la CSG	37
3.3.2.	Présentation des réformes.....	38
3.3.3.	Effet budgétaire.....	40
3.3.4.	Effets redistributifs.....	41
3.3.5.	Neutralisation de l'effet de déductibilité partielle.....	43
3.3.6.	Enseignements	44
ANNEXE 1 : Information complémentaire.....		45
ANNEXE 2 : Une revue des évaluations récentes des mesures visant à augmenter la progressivité de l'imposition sur le revenu.....		46
ANNEXE 3 : Les outils de micro-simulation		50

Introduction

Le présent rapport expose des éléments de comparaisons internationales et des micro-simulations réalisées à l'aide des modèles de la DREES et du Trésor permettant de répondre en partie à la saisine du Sénat demandant au Conseil des Prélèvements Obligatoires et d'examiner les implications économiques et budgétaires d'une plus grande progressivité de l'imposition sur le revenu et en particulier de la mise en place d'un « barème progressif aux revenus soumis à la CSG ».

L'objectif de ce rapport est double. En premier lieu, il analyse les spécificités du système de taxation sur le revenu français notamment en termes de traitement du couple et de la famille, au regard des dispositifs existant dans les autres pays. Il examine également le degré de redistribution et la progressivité de l'imposition sur le revenu en France et les resitue dans une perspective internationale.

En second lieu, le rapport identifie deux aménagements portant sur la CSG et permettant de moduler la progressivité de l'imposition sur le revenu: la généralisation de la non-déductibilité de la CSG à l'IR d'une part et l'introduction d'un barème progressif sur les revenus assujettis à la CSG d'autre part. Des analyses réalisées à l'aide de modèles de micro-simulation sont également présentées afin d'illustrer non seulement les effets redistributifs des réformes, mais aussi pour certaines d'entre elles les impacts budgétaires.

1. L'impôt sur le revenu : une mise en perspective internationale

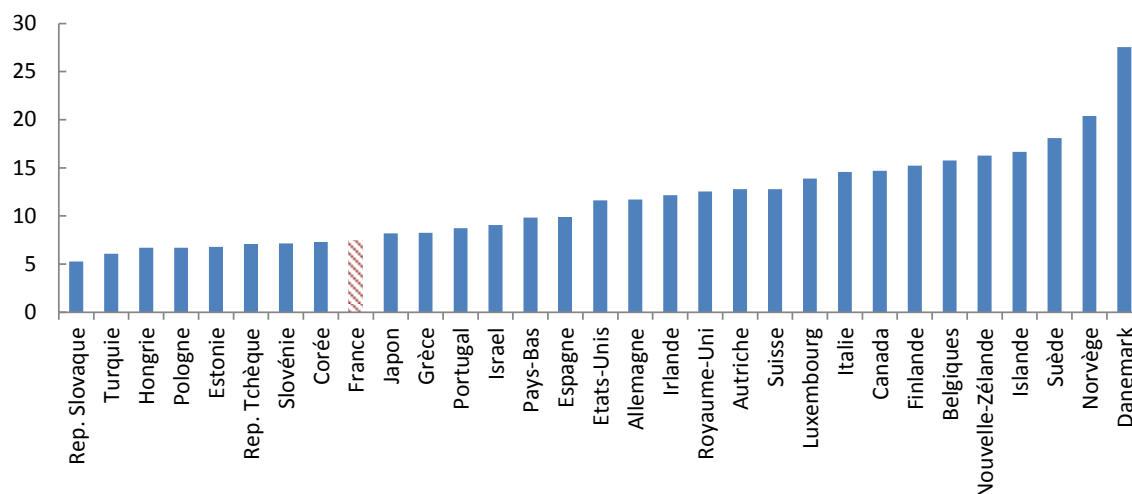
1.1. La coexistence de deux impôts sur le revenu

La coexistence de deux impôts sur le revenu que sont l'IR et la CSG est une spécificité française. Ces deux impôts avaient un rendement d'environ 150 Md€ en 2012 soit près de 7,4 % du revenu national en France.¹ Par comparaison, l'impôt sur le revenu rapportait la même année généralement au moins 10 à 15 points du PIB dans les pays européens à niveau de prélèvement comparable à celui de la France. Le rendement de l'impôt sur le revenu était en particulier moins élevé en France qu'aux Etats-Unis, en Allemagne, en Italie ou dans les pays scandinaves (Graphique 1). L'ensemble IR-CSG pesait relativement moins dans le PIB en France en raison notamment de la grande concentration de l'IR qui n'est acquitté que par la moitié des foyers imposables et de l'existence de niches fiscales qui mitent son assiette. Par ailleurs, la déductibilité des cotisations sociales et de la CSG est, compte tenu de leurs poids, un facteur important de l'étroitesse de l'assiette de l'IR.

¹ Si on inclut la CRDS, le rendement global était de 154 Md€ soit 7,6 % du PIB.

Graphique 1. Impôt sur le revenu

2012, point de PIB



Note : IR+CSG pour la France ; 2011 pour la Turquie, la Nouvelle-Zélande et la Corée.

Source : Comptes nationaux annuel de l'OCDE.

1.2. Le traitement du foyer et de la famille

1.2.1. L'unité d'imposition

Conformément aux principes posés par la Constitution, la charge d'impôt est supposée, en France, dépendre de la capacité contributive des foyers et non de leur seul revenu. Ce principe vise à atteindre une certaine forme de neutralité : deux foyers avec des revenus différents et des charges de famille différentes, mais ayant le même niveau de vie avant impôt, conserveront, selon ce principe, un niveau de vie équivalent après imposition sur le revenu.

Dans la législation fiscale actuelle, ce principe est assuré par un mécanisme qui peut être décomposé en quotient conjugal d'une part, et en traitement des charges familiales ou quotient familial d'autre part. Il consiste à diviser le revenu imposable d'un foyer par un nombre de parts qui est fonction de sa configuration familiale. L'échelle d'équivalence retenue attribue une part à chaque conjoint, une demi-part aux deux premiers enfants et une part par enfant à partir du troisième enfant (Tableau 1). Le revenu par part est ensuite soumis au barème de l'impôt. L'impôt ainsi obtenu est par la suite multiplié par le nombre de parts.

Contrairement à la France, la plupart des pays de l'OCDE taxent l'individu plutôt que la famille (Tableau 2). Seuls l'Estonie, le Luxembourg, le Portugal et la Suisse ont, comme la France, un système d'impôt sur le revenu à base familiale.

Plusieurs pays offrent aux couples la possibilité de choisir entre une taxation séparée ou commune. Le modèle par défaut est soit le modèle familial (Allemagne, Norvège), soit le modèle individuel (Pologne, Espagne). Aux Etats-Unis et en Irlande, le contribuable peut choisir entre trois options : taxation séparée, commune ou parent isolé.² Aux Etats-Unis, la grande majorité des couples dont les revenus sont compris entre 40000 et 500000 dollars choisissent une imposition conjointe (Graphique 2).

² Aux Etats-Unis, cette catégorie regroupe les chefs de famille divorcés ou non mariés en charge de personnes dépendantes.

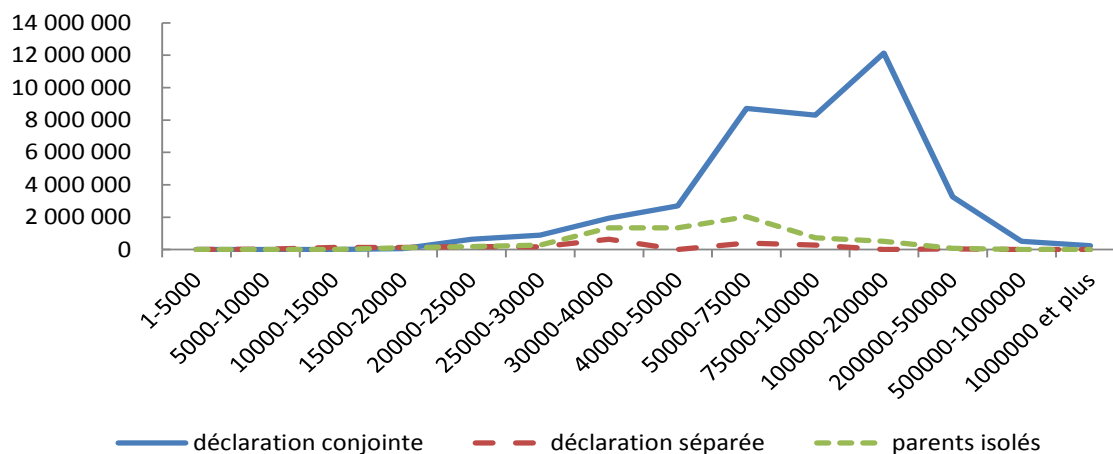
Tableau 1. Mécanisme de prise en compte de la composition du foyer

	Impôt sur le revenu nombre de parts	Calcul du niveau de vie valeur en unité de consommation
Adultes		
Personne seule	1	1
Personne seule ayant élevé un enfant	1,5	1
Deuxième adulte	1	0,5
Enfants	En fonction du nombre d'enfants à charge et de la situation du ménage	En fonction de l'âge de l'enfant
Parent isolé premier enfant	1	14 ans ou plus
Parent non isolé premier enfant	0,5	0,5
Deuxième enfant	0,5	Moins de 14 ans
Troisième enfant et enfants supplémentaires	1	0,3

Source : Notice IR 2014 et INSEE.

Graphique 2. Nombre de déclarations conjointes et séparées pour l'impôt sur le revenu par niveau de revenu en dollars

Etats-Unis, 2011



Source : IRS, Juillet 2013.

Tableau 2. Unité de taxation et traitement de la famille dans les pays de l'OCDE

2013

	Unité de taxation	Prise en compte de la situation maritale	Prise en compte du nombre d'enfants
Australie	individu	crédit d'impôt	transferts
Autriche	individu	-	abattement
Belgique	individu	abattement	abattement
Canada	individu	crédit d'impôt	crédit d'impôt
Chili	individu	-	transferts
République Tchèque	individu	crédit d'impôt	crédit d'impôt
Danemark	individu	abattement	abattement
Estonie	famille	-	abattement
Finlande	individu	-	transferts
Allemagne	optionnel	abattement	abattement
Grèce	individu	-	-
Hongrie	individu	-	abattement
Islande	individu	crédit d'impôt transmissible entre conjoint	transferts
Irlande	optionnel	crédit d'impôt	transferts
Israël	en général individu	crédit d'impôt	crédit d'impôt
Italie	individu	crédit d'impôt	crédit d'impôt
Japon	individu	abattement	abattement
Corée	individu	-	abattement
Luxembourg	famille	différent abattement pour un couple marié	transferts
Mexico	individu	-	-
Pays-Bas	individu	abattement	transferts
Nouvelle-Zélande	individu	-	crédit d'impôt
Norvège	optionnel	-	abattement et transferts
Pologne	optionnel	-	abattement et transferts
Portugal	famille	quotient conjugal	crédit d'impôt
République Slovaque	individu	abattement additionnel	abattement
Slovénie	individu	-	abattement et transferts
Espagne	optionnel	-	abattement
Suède	individu	-	transferts
Suisse	famille	réductions pour les couples	crédit d'impôt
Turquie	individu	-	abattement + transferts (en fonction des secteurs)
Royaume-Uni	individu	-	crédit d'impôt et transferts
Etats-Unis	optionnel	barème plus favorable pour les couples	abattement

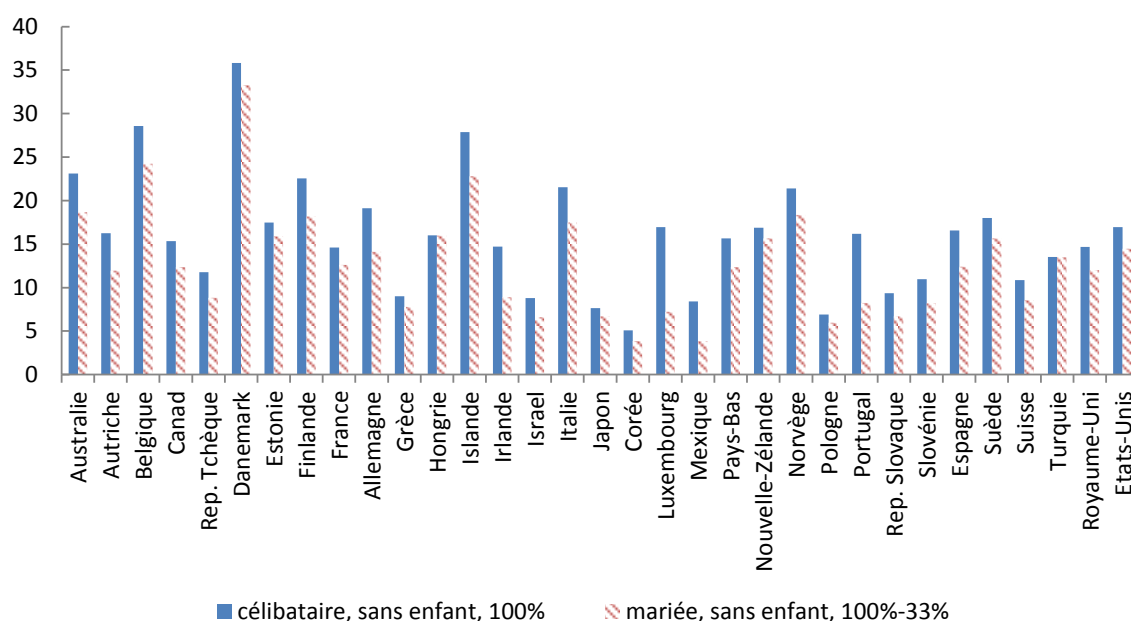
Source : Rapporteur à partir de l'information contenue dans le chapitre III d'*Impôts sur les salaires*, 2014.

1.2.2. Le traitement du couple

En France, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE les individus mariés sont moins taxés que les célibataires à niveau de salaire équivalent, lorsqu'il existe une différence importante de revenu entre les deux conjoints. Un individu au salaire moyen sera taxé comme un salarié célibataire à 67% du salaire moyen s'il est marié et que son conjoint gagne 33% du salaire moyen. Au niveau du salaire moyen, la différence entre marié et célibataire est en France de l'ordre de 2 points de pourcentage (Graphique 3). Elle est plus faible que dans la moyenne des pays de l'OCDE (3,1 points) et en particulier nettement en-deçà de ce que l'on peut observer en Allemagne (5 points) ou dans d'autres pays Européens (Luxembourg, Portugal et Irlande).

Graphique 3. Traitement du couple dans les pays de l'OCDE

Impôt sur le revenu, pourcentage du salaire brut, 2013



Note : 100 % signifie que la personne perçoit 100 % du revenu moyen. Pour un couple, 100 %-33 % signifie que le premier revenu du ménage s'élève à 100% du revenu moyen et le second à 33 %.

Source : OCDE, Impôts sur les salaires, 2014.

En France, les ressources au sein du foyer sont mutualisées par le biais du quotient conjugal. La réduction d'impôt qui en résulte n'est pas limitée par un plafond juridique explicite ; elle est en fait au maximum de 19 512 € en 2014, plafond atteint pour un revenu de 302 400 € pour un couple.³

En pratique, la neutralité de ce dispositif sur les niveaux de vie n'est pas parfaite. En effet, l'échelle d'équivalence utilisée est différente de celle de l'INSEE ou de celle d'Oxford, sur lesquelles les niveaux de vie sont traditionnellement calculés. L'attribution de deux parts pour le couple diffère par exemple des 1,5 parts dans l'échelle de l'INSEE. Un coefficient de 2 permet de taxer de la même manière les revenus globaux d'un ménage, quelle que soit leur répartition entre les deux conjoints. Il permet de faire en sorte qu'un couple marié ne paie pas plus d'impôt qu'un couple en concubinage. Les analyses juridiques montrent néanmoins que d'autres dispositifs de conjugalisation sont possibles à condition de traiter de la même manière deux foyers fiscaux qui disposent globalement du même niveau de revenu issu de l'activité professionnelle.⁴

La prise en compte de la situation maritale est très variée dans les pays de l'OCDE. Le Portugal est le seul pays qui, comme la France, utilise un système de quotient conjugal, même si les systèmes de l'Allemagne, du Luxembourg, de la Suisse et des Etats-Unis s'en rapprochent.⁵ Douze pays, sur les 33 recensés, ont recours à une taxation séparée sans mécanisme fiscal pour situation maritale. Les autres pays utilisent la plupart du temps soit un abattement soit un crédit d'impôt pour différencier la situation des couples de celle des

³ Le seuil est évalué dans Matt (2015).

⁴ J.-L. Matt (2015), « Le cadre juridique de réformes de l'IR et de la CSG », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Janvier.

⁵ C. Coutelle (2014), *Rapport d'information*, enregistré à l'Assemblée Nationale le 10 avril 2014.

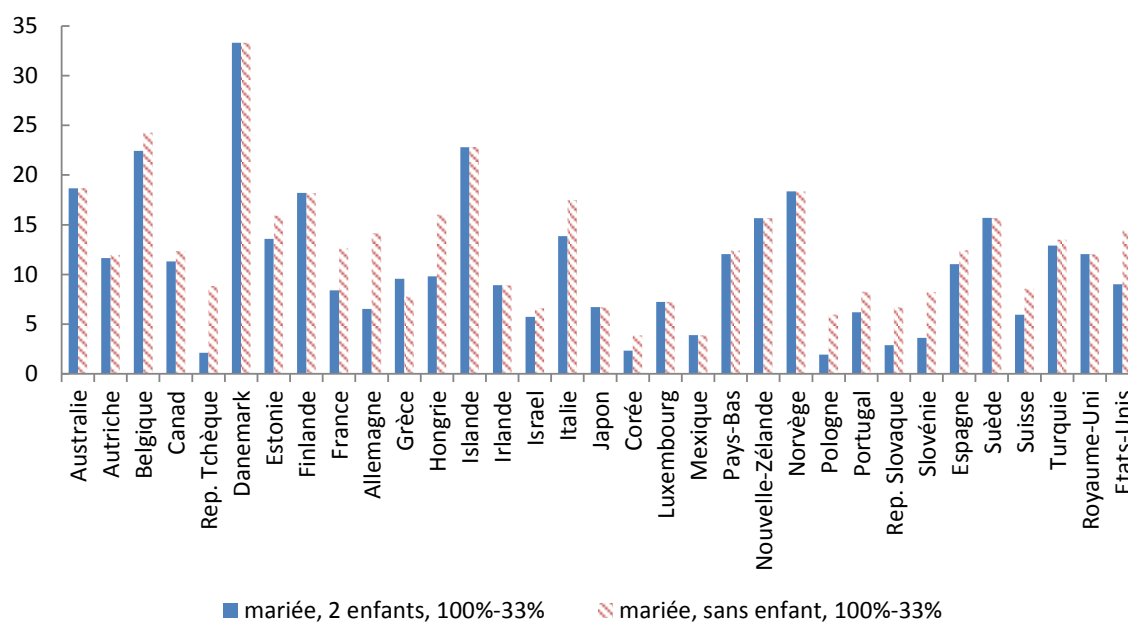
célibataires. Lorsqu'un des conjoints ne dispose pas de ressources propres, ces mécanismes compensent le fait que les revenus du conjoint actif font économiser à l'Etat des prestations d'assistance pour le conjoint sans ressource.

1.2.3. Le traitement de la famille

La plupart des pays de l'OCDE tiennent compte de la charge d'enfants dans le calcul de l'impôt sur le revenu. L'avantage conféré par la France pour la présence d'enfants dans le foyer est plus important que dans la moyenne des autres pays. Cet avantage dépend fortement du niveau de salaire. Pour un couple dont le premier conjoint est au salaire moyen et le second à 33% du salaire conjoint, il s'élève à 4,2 points de pourcentage du salaire brut en France à comparer avec 1,7 pour la moyenne des pays de l'OCDE et 2,3 pour les pays européens de l'OCDE (Graphique 4). La République Tchèque, l'Allemagne, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et les Etats-Unis offrent des avantages plus importants qu'en France.

Graphique 4. Traitement de la famille dans les pays de l'OCDE

Impôt sur le revenu, pourcentage du salaire brut, 2013



Note : 100 %-33 % signifie que le premier revenu du ménage s'élève à 100 % du revenu moyen et le second à 33 %.

Source : OCDE, Impôts sur les salaires, 2014.

En France, le traitement des charges de famille s'effectue par le biais du quotient familial. Pour limiter les pertes de recettes liées à ce mécanisme, des plafonds généraux ou spécifiques ont été instaurés depuis 1982, et régulièrement abaissés. Actuellement, 16 % des foyers concernés par le quotient familial sont affectés par le plafonnement général.⁶

Si la plupart des pays tient compte des enfants à charge, les modalités varient d'un pays à l'autre : abattements et transferts sont les allègements fiscaux les plus courants. Les crédits

⁶ Fiche d'évaluation préalable de l'article 2 du projet de loi de finances pour 2014.

d'impôt (restituable comme en Allemagne ou en Italie ou non comme au Royaume-Uni) sont également utilisés.

Seul un nombre restreint de pays, comme les pays Nordiques et certaines économies anglo-saxonnes, n'offrent pas de mécanismes fiscaux pour prendre en compte les charges familiales. Dans la plupart de ces pays, néanmoins, les charges familiales sont en partie compensées en dehors du système fiscal, par l'octroi de transferts ou le relèvement des plafonds de certaines prestations (comme en Irlande et en France). Ces dispositifs ne compensent que partiellement les charges familiales. Aucun mécanisme n'a été recensé pour le Mexique et la Grèce.

1.3. Enseignements

Au final, les comparaisons internationales de système de taxes mettent en évidence les points suivants :

- Malgré l'existence de deux impositions sur le revenu, leur rendement en point de PIB est plus faible en France que dans la plupart des pays de l'OCDE.
- La majorité des pays ont recours à une unité d'imposition individuelle. Cinq pays, dont la France, s'appuient sur un modèle d'imposition familiale et six pays, dont l'Allemagne et les Etats-Unis, ont mis en place un système à option donnant aux couples la latitude de choisir entre une imposition séparée ou conjointe.
- Si le traitement du couple varie de manière importante d'un pays à l'autre, la France est, avec le Portugal, le seul pays à utiliser un mécanisme de quotient conjugal. La plupart des pays tient compte des charges familiales dans le système d'imposition, mais les modalités varient d'un pays à l'autre : abattement et transferts sont les allègements fiscaux les plus courants.

2. Redistribution et progressivité du système socio-fiscal

2.1. La redistribution passe, en France, en grande partie par les prestations

Comme l'ont souligné de nombreuses études économiques par le passé, et en particulier le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires sur la progressivité et les effets redistributifs de mai 2011⁷, il est important de ne pas analyser le bilan redistributif d'un système de politiques publiques à la lumière de la seule progressivité du système de prélèvements (Encadré 1). Il faut prendre en compte l'ensemble des prélèvements et des transferts affectant le revenu des ménages.

Aujourd'hui, la redistribution opérée par le système socio-fiscal est importante. D'après les analyses menées dans le cadre du rapport Lefebvre - Auvigne sur la fiscalité des ménages, cette redistribution réduit de 40 % les écarts de niveau de vie entre les 10 % des ménages les plus modestes et les 10 % les plus aisés.⁸ Ainsi, le rapport inter-décile qui rapporte le 9^{ème} décile de niveau de vie au 1^{er} décile est réduit, grâce à cette redistribution, de 6,6 à 3,5

⁷ Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (2011), « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », Mai.

⁸ D. Lefebvre et F. Auvigne (2014), *Rapport sur la fiscalité des ménages*, Mai.

(Tableau 3).⁹ Les ménages aux très faibles niveaux de vie voient leur revenu augmenter de près de 30 %.

La France est l'un des pays de l'OCDE où les inégalités se réduisent le plus après taxe et transferts (Tableau 4). Après redistribution, l'indice de GINI est, en France, proche de la moyenne des pays de l'OCDE. Il demeure encore plus élevé que celui des pays Nordiques, indiquant des inégalités plus fortes en France que dans ces pays, mais plus bas que ceux de la plupart des pays anglo-saxons. Il faut néanmoins noter que ces évaluations restent sujettes à un certain nombre de fragilités. En particulier, si les données sont contrôlées par des experts nationaux (pour la France les données sont fournies par l'INSEE), leur harmonisation par l'OCDE oblige à faire des choix méthodologiques qui ne sont pas forcément les plus pertinents pour chaque pays considérés individuellement.

Tableau 3. Seuils des déciles de niveaux de vie avant et après redistribution

€ par an			
	Revenu initial	Revenu disponible	Variation de revenu initial à disponible
D1	8300	10700	29%
D2	13690	13360	-2%
D3	17700	15450	-13%
D4	21510	17390	-19%
D5	25160	19640	-22%
D6	29310	22160	-24%
D7	34270	25280	-26%
D8	41250	29600	-28%
D9	55060	37710	-32%
Rapport inter-décile (D9/D1)	6,6	3,5	-47%

Note : Le champ est celui des ménages ordinaires de France métropolitaine. Le revenu initial est constitué de l'ensemble des revenus d'activité et du patrimoine et des revenus de remplacement auquel on soustrait les cotisations sociales chômage et retraite. Pour obtenir le revenu disponible des ménages, on soustrait au revenu initial les cotisations sociales non contributives (y compris patronales) la CSG et la CRDS, les impôts directs et on ajoute les prestations en espèces (hors chômage et retraite).

Source : Rapport Lefebvre- Auvigne - Fiche 3 : la redistribution monétaire opérée par le système socio-fiscal – modèle de micro-simulation Saphir, DG Trésor.

La redistribution par les prestations sociales contribue, en France, deux fois plus à la baisse des inégalités de niveau de vie que la fiscalité assise sur les ménages. Les prestations représentent 61 % de cette baisse (Tableau 5). Parmi ces prestations, l'allocation logement et les minima sociaux contribuent le plus à la baisse, et ceux d'autant plus qu'ils sont soumis à des conditions de ressources. Il est important de noter néanmoins que cette analyse,

⁹ Ces chiffres diffèrent fortement de ceux publiés par l'INSEE dans France portrait social (2013), selon lesquels le ratio passerait de 17,6 à 5,7. Cet écart s'explique essentiellement par des différences de champs (contrairement au rapport Lefebvre-Auvigne, les données de l'INSEE incluent la CSG hors maladie, la CRDS et les cotisations famille) et de périodes (la législation et les revenus utilisés sont ceux de 2012 pour les données de l'INSEE, 2014 pour le rapport Lefebvre-Auvigne).

statique, ne prend pas en considération les effets d'incidence que ces mesures peuvent avoir. En particulier, l'effet des allocations logements se traduisant pour une partie importante par une hausse des loyers, leurs effets redistributifs sont probablement moindres que ceux mesurés par une approche comptable sur le revenu des ménages.¹⁰

Les prélèvements contribuent quant à eux à la baisse des inégalités à hauteur d'environ 40 %, l'impôt sur le revenu étant le principal élément de redistribution. Plus que par une forte progressivité de l'impôt cette contribution relativement élevée s'explique essentiellement par l'importance des masses financières en jeu.

Encadré 1: Redistribution et progressivité des impôts

La redistribution désigne l'ensemble des transferts, monétaires ou en nature, effectués par la puissance publique entre les individus ou les ménages. Le champ de la redistribution dépasse largement celui des seuls prélèvements obligatoires, qui ont dans le même temps d'autres finalités.

La forme la plus immédiate de redistribution consiste à réduire les inégalités entre ménages de niveaux de vie différents : c'est la redistribution verticale. La redistribution consiste aussi à effectuer des transferts, à niveau de vie donné, selon des critères comme la composition du ménage, l'âge, une situation de handicap ou une zone géographique : c'est la distribution horizontale. Il existe aussi une redistribution intergénérationnelle et une redistribution au cours du cycle de vie.

Un impôt est qualifié de progressif lorsque son taux moyen croît avec la base à laquelle il s'applique. Autrement dit, le taux marginal est supérieur au taux moyen à chaque niveau de revenu. La progressivité d'un impôt dépend du barème : nombre et étendu des tranches d'imposition et de la différence entre les taux, en particulier entre le taux le plus bas et le taux le plus haut. Par ailleurs, elle varie en fonction de l'existence de dispositifs sous la forme d'abattement ou de crédit d'impôt qui peuvent dépendre du niveau du revenu ou de la composition de la famille.

La progressivité d'un impôt n'assure pas en soi une forte redistributivité.

Le barème ne saurait être l'unique critère d'appréciation de la redistributivité, qui est également très dépendante de la distribution des revenus à laquelle les prélèvements ou les prestations s'appliquent et des montants en jeu. Un impôt dont le barème est très progressif peut avoir des propriétés redistributives limitées. C'est le cas, par exemple, si le barème est proportionnel dans la majeure partie de la distribution des revenus puis très progressif à partir d'un certain niveau de revenu qui concerne peu de monde. De même, un impôt très progressif mais d'importance financière faible n'aura que peu d'effets redistributifs.

Source : M. Chanchole et G. Lalanne (2011), « Photographie du système socio-fiscal et de sa progressivité », *Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires* ; OCDE, *Impôts sur les salaires* 2013.

¹⁰ En particulier, Fack (2006) estime qu'une augmentation de l'allocation logement de 1 euro en France se traduit par une hausse de 78 centimes des loyers payés par les bénéficiaires. Le revenu disponible après paiement du loyer ne s'accroît que de 22 centimes. Fack G. (2006), « Are Housing Benefit an Effective Way to Redistribute Income? Evidence from a Natural Experiment in France », *Labour Economics*, Vol. 13, Issue 6, 747-771.

Tableau 4. Effet du système de taxation et de transferts sur l'inégalité

2010			
	GINI avant taxe et transferts	GINI après taxes et transferts	Différence
Australie	0,469	0,334	-0,14
Autriche	0,479	0,267	-0,21
Belgique	0,478	0,262	-0,22
Canada	0,447	0,320	-0,13
Chili	0,526	0,501	-0,03
République Tchèque	0,449	0,256	-0,19
Danemark	0,429	0,252	-0,18
Estonie	0,487	0,319	-0,17
Finlande	0,479	0,260	-0,22
France	0,505	0,303	-0,20
Allemagne	0,492	0,286	-0,21
Grèce	0,522	0,337	-0,19
Islande	0,393	0,244	-0,15
Irlande	0,591	0,331	-0,26
Israël	0,501	0,376	-0,13
Italie	0,503	0,319	-0,18
Japon	0,488	0,336	-0,15
Corée	0,341	0,310	-0,03
Luxembourg	0,464	0,270	-0,19
Pays-Bas	0,424	0,288	-0,14
Nouvelle Zélande	0,454	0,317	-0,14
Norvège	0,423	0,249	-0,17
Pologne	0,468	0,305	-0,16
Portugal	0,522	0,344	-0,18
République Slovaque	0,437	0,261	-0,18
Slovénie	0,453	0,246	-0,21
Espagne	0,507	0,338	-0,17
Suède	0,441	0,269	-0,17
Suisse	0,372	0,298	-0,07
Royaume-Uni	0,523	0,341	-0,18
Etats-Unis	0,499	0,380	-0,12

Note : 2011 pour le Chili, 2009 pour l'Irlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suisse. Le coefficient de GINI est un indicateur d'inégalité qui varie entre 0 et 1. Il est égal à zéro dans une situation d'égalité parfaite où tous les revenus seraient égaux. Plus l'indice est élevé, plus la distribution est inégale. Dans ce calcul, le revenu disponible est composé des salaires et prestations retraites, du revenu des travailleurs indépendants, des revenus du capital et des transferts publics. Les transferts considérés sont versés par l'Etat, les collectivités locales et les administrations de sécurité sociale.

Source: OCDE, base de données revenu et distribution.

Le système de protection social français contribue pour une large part à la redistribution, comme l'ont montré les analyses du Haut Conseil du financement de la protection sociale. Ces dernières ont souligné l'importance de la contribution à hauteur de 91 % des prestations sociales à la réduction des inégalités de revenu et le rôle marginal que jouent les prélèvements (9 %).¹¹

Tableau 5. Effets des prélèvements et des prestations sur les inégalités de niveaux de vie en France

	Pourcentage du revenu disponible	Contribution à la diminution du coefficient de GINI
Prestations	5	61
Allocation logement	1	21
Prestations familiales	2	15
Minima sociaux	1	24
RSA activité	0	2
Prélèvements	9	39
Impôt sur le revenu	7	39
Taxe d'habitation	1	0

Note : la législation et les revenus utilisés ici sont ceux de 2014. L'impôt sur le revenu inclut la Prime Pour l'Emploi (PPE). LA CSG n'est pas incorporée dans l'analyse.

Source : Rapport Lefebvre - Auvinne - Fiche 3 : la redistribution monétaire opérée par le système socio-fiscal – modèle de micro-simulation Saphir, DG Trésor.

2.2. La progressivité du système des prélèvements

En plus de la simplification du régime fiscal, une des motivations de la réforme de l'impôt sur le revenu est d'accroître sa progressivité, *i.e.* de faire en sorte que le taux moyen d'imposition croisse avec les revenus. L'objectif implicite est d'augmenter la redistributivité du système socio-fiscal.

Les prélèvements diffèrent dans leur degré de progressivité. Ainsi, les impôts indirects, en particulier l'impôt à la consommation, sont régressifs lorsque les effets de l'épargne sont pris en compte mais cette régressivité disparaît lorsque ces effets sont neutralisés.¹² L'impôt sur les sociétés, l'ISF et les droits de successions assurent, quant à eux, une certaine progressivité. Les cotisations sociales qui étaient fortement régressives par le passé en raison de leur plafonnement, ne le sont plus et les aménagements récents vont dans le sens d'une plus forte progressivité.¹³ En particulier, les analyses récentes et notamment le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires de 2011, ont montré que les allègements de charge sur les bas salaires, auraient eu des effets importants sur la progressivité via leurs incidences sur l'emploi et les salaires. Lehmann *et al.* (2014) montrent par exemple

¹¹ Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014), *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, Mars.

¹² Ruiz N. et A. Trannoy (2008), « Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation », *Economie et Statistique* no. 413.

¹³ Penaud P. (2015), « Réforme de l'impôt sur le revenu et de la CSG : impact sur le financement de la protection sociale », Rapport particulier au Conseil des Prélèvements Obligatoires, Janvier.

que les baisses de charges sur les bas salaires depuis 1993 permettent d'expliquer une augmentation importante de la progressivité en France.¹⁴

Le degré de progressivité de l'imposition sur le revenu a beaucoup évolué dans le temps. La forte diminution du poids de l'IR a contribué à réduire la progressivité du système socio-fiscal.¹⁵ Par ailleurs, la progressivité de l'IR est atténuée par les réductions d'impôts, exception faite de la Prime pour l'Emploi et par l'existence du quotient familial.¹⁶ Ainsi, d'après le rapport inter-administratif de 2012, 10% des foyers les plus riches sont destinataires de plus de 30 % du montant des avantages fiscaux liés au quotient familial.¹⁷ L'abaissement en 2013 du plafond a atténué cet effet.¹⁸

En revanche, la mise en place de la CSG a renforcé la progressivité des prélèvements sociaux en remplaçant des cotisations qui étaient dégressives et en élargissant l'assiette aux revenus de patrimoine et de placement qui sont détenus généralement par des ménages dans le haut de la distribution des niveaux de vie. Par ailleurs, l'existence d'exonération et de taux réduits sur les revenus de remplacement a accru la progressivité de la CSG. Passant par une différenciation en fonction des types de revenus et pas du niveau des revenus, cette progressivité demeure néanmoins limitée.

Au total, l'ensemble de l'imposition sur le revenu était, en 2011, progressif : 50 % des recettes provenaient des ménages les plus aisés (Graphique 5). Cette progressivité reposait essentiellement sur l'impôt sur le revenu, fortement concentré sur les derniers déciles de revenus.¹⁹

¹⁴ Lehmann E., C. Lucifora, S. Moriconi et B. Van des Linden (2014), « Beyond the Labour Income Tax Wedge : The Unemployment-Reducing Effect of Tax Progressivity », IZA DP No. 8276. Sur l'effet des allègements de charges sur l'emploi et les salaires voir aussi F. Kramarz, T. Philippon (2001), « The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, » *Journal of Public Economics*, 82, 115-146; M. Bunel, F. Gilles et Y. L'Horty (2010), « Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme de 2003 », *Economie et Statistiques* no. 429-430, Août ; R. Aeberhardt et D. Sraer (2010), « Allègements de cotisations patronales et dynamique salariale », *Economie et Statistiques* no. 429-430, Août.

¹⁵ Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (2011), « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », Mai.

¹⁶ Rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires (2011), « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs », Mai.

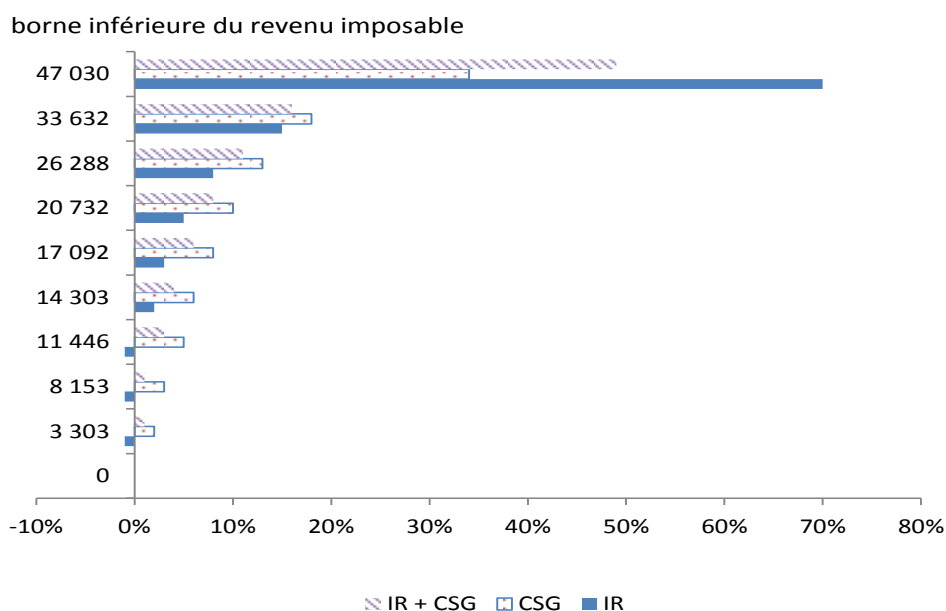
¹⁷ Rapport au Parlement sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la CSG, 2012.

¹⁸ Le plafond de l'avantage fiscal procuré par chaque demi-part d'enfant à charge s'élève à 1500 euros à compter de l'imposition des revenus de l'année 2013.

¹⁹ Verbist et Figari (2014) montrent, à l'aide du modèle EUROMOD, qu'en 2008, l'IR français était plus progressif que l'impôt sur le revenu dans la plupart des pays européens. Verbist G. et F. Figari (2014), « The redistributive effect and progressivity of taxes revisited : An international comparison across the European Union », EUROMOD Working Paper No. EM 6/14.

Graphique 5. Répartition par décile de revenu imposable de l'IR et de la CSG

Revenus 2011



Source : Direction de la législation fiscale.

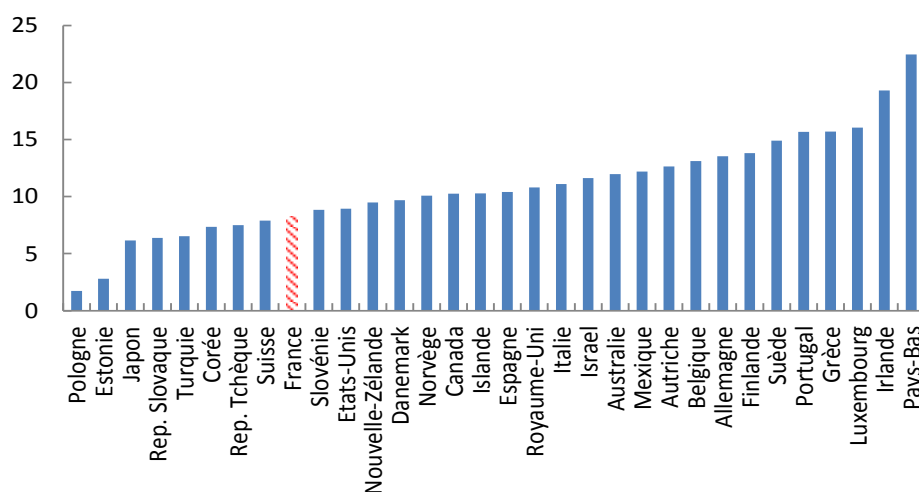
2.2.1. Une progressivité moyenne au niveau des revenus d'activité

La progressivité du système d'imposition français évaluée à partir des taux d'imposition effectifs sur les revenus d'activité, suggère une progressivité moindre en France que dans la plupart des pays de l'OCDE. La France fait partie des 10 pays pour lesquels la différence entre le taux effectif appliqué à 167 % du salaire moyen et à 67 % est la plus faible (Graphique 6).

Graphique 6. Impôt sur le revenu en fonction du salaire

Différence entre les impôts acquittés à 167 % du salaire moyen et à 67 %

2013, célibataire sans enfant, Point de pourcentage du salaire brut



Source: Rapporteur à partir des données de l'OCDE Impôts sur les salaires, 2014.

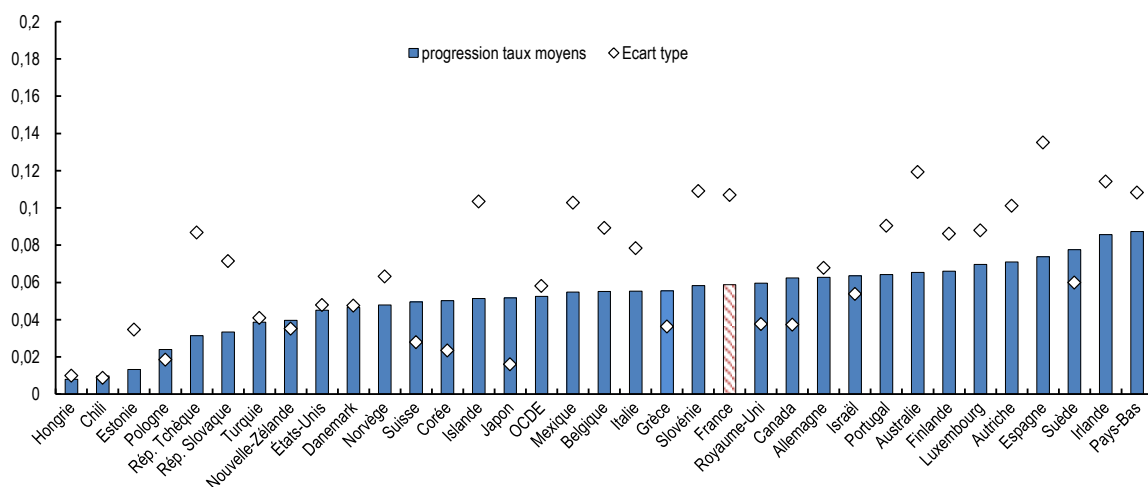
La progressivité de l'imposition sur le revenu, en France, apparaît proche de la moyenne des pays de l'OCDE mais plus faible que dans la plupart des pays lorsque est pris en compte, au-delà de l'effet des taux d'imposition, l'ensemble du dispositif d'imposition sur le revenu (Graphique 7).

La progressivité varie de manière importante entre les différentes tranches de revenus (Encadré 2). Cette progressivité apparaît très importante au sein des tranches de revenu les plus modestes, reflétant l'existence d'effets de seuil.

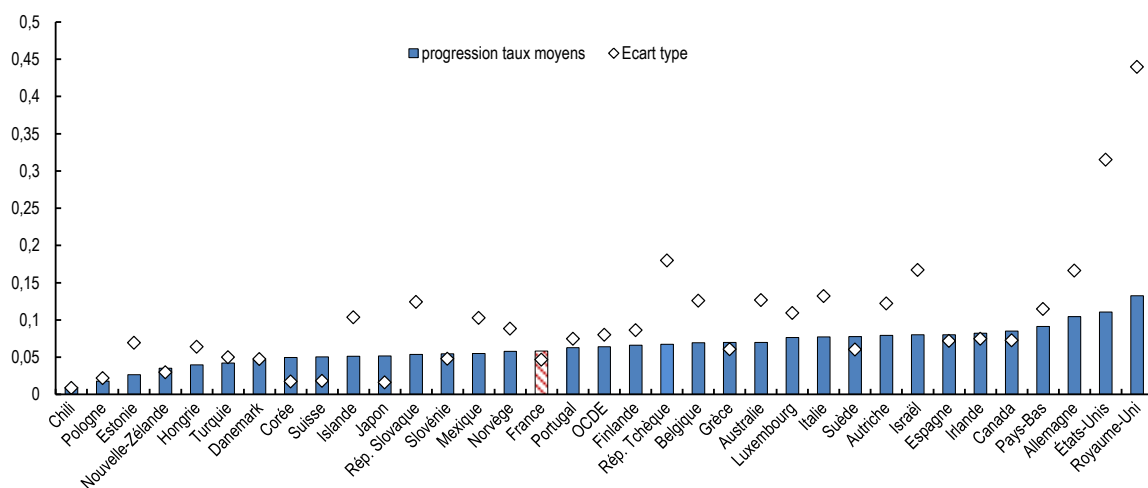
Graphique 7. Progressivité de l'imposition sur les revenus dans les pays de l'OCDE

Salaire compris entre 50% et 500% du salaire moyen

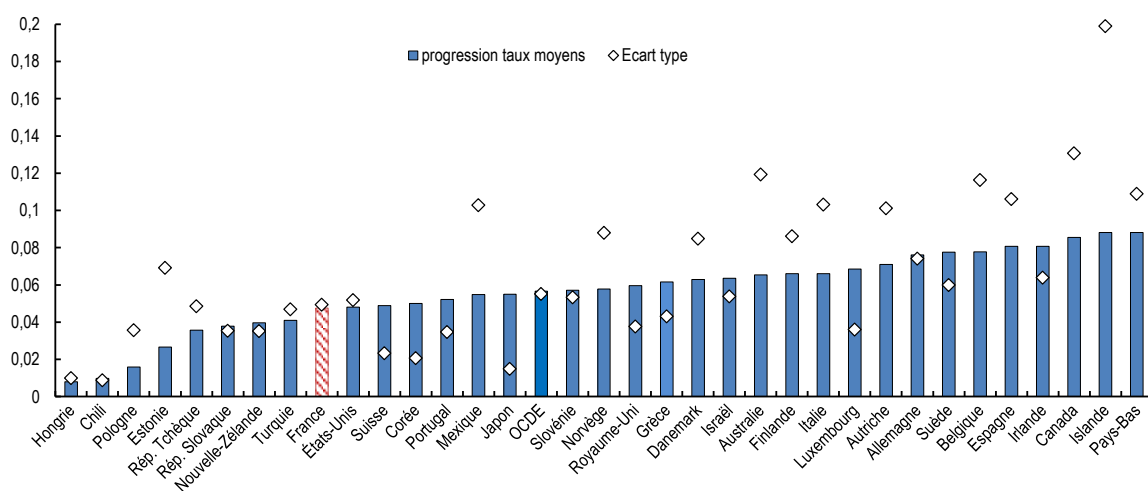
2012, Célibataire sans enfant



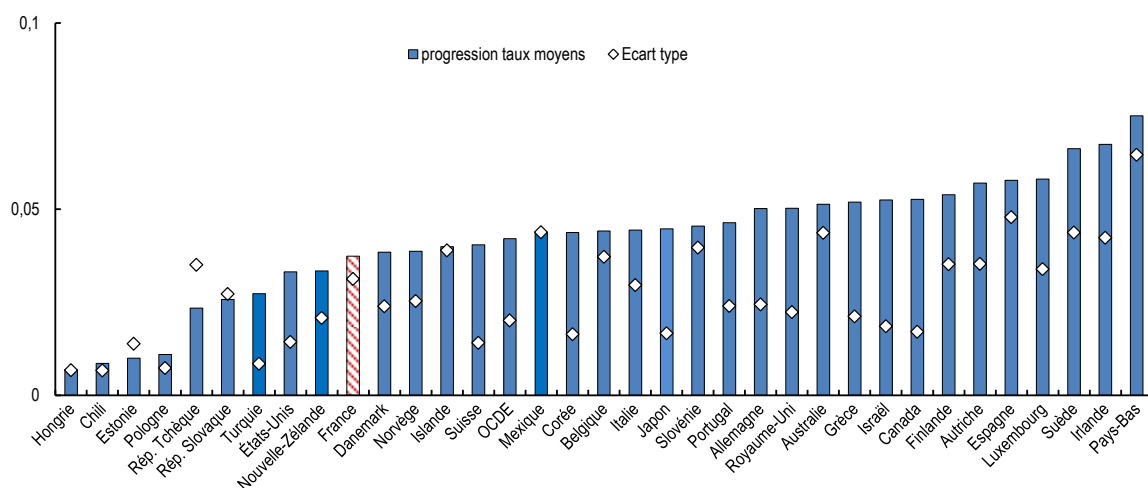
Célibataire deux enfants



Couple un salaire sans enfant



Couple un salaire deux enfants



Note: l'indicateur « progression taux moyens » mesure la différence entre les taux de taxe effectifs, rapportée à la différence des revenus (en pourcentage du salaire moyen). Un signe positif indique que le système de taxe est progressif, un signe négatif qu'il est régressif, et une valeur nulle qu'il est proportionnel. Cet indicateur ne prend pas en compte la distribution des revenus après taxes.

Source: OCDE, Impôts sur les salaires, 2013.

Encadré 2: Progressivité de l'imposition par tranche de revenu

L'objectif de cet encadré est de montrer que la progressivité de l'impôt sur le revenu varie de manière importante, en France, le long de l'échelle des revenus.

L'indice de progressivité de l'impôt sur le revenu utilisé est celui calculé par l'OCDE et régulièrement mis à jour dans la publication « Impôt sur les salaires » (Tableau 6). Il est défini comme le ratio de la différence entre les taux de taxe effectifs en bas et haut de la tranche de revenu considérée, à la différence des revenus avant taxe (en pourcentage du salaire moyen). Formellement, il est égal à $(T_1/Y_1 - T_0/Y_0)/(Y_1 - Y_0)$ avec Y_0 et Y_1 les niveaux de revenus en bas et haut de tranche et T_0 and T_1 les montants de taxes associés.

Un signe positif indique que le système de taxe est progressif, un signe négatif qu'il est régressif, et une valeur nulle qu'il est proportionnel. L'indicateur ne prend pas en compte les avantages procurés par les employeurs ainsi que les cotisations sociales employeurs.

Une progression plus forte est observée au sein des tranches de revenu les plus modestes. La progressivité est également plus élevée au bas de l'échelle des revenus dans d'autres pays comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Suède ou l'Allemagne, mais la progressivité du système à ces niveaux de revenus est beaucoup plus faible qu'en France (Graphique 8). L'Autriche, l'Islande et le Portugal ont de ce point de vue un profil plus similaire à la France.

Dans le cas de la France, ce profil s'explique essentiellement par l'existence de dispositifs de soutien du revenu des ménages modestes et d'effets de seuil, qui lorsqu'ils sont franchis peuvent conduire à une augmentation de l'impôt ou à la perte de certains allègements fiscaux et se traduire par une moindre augmentation du revenu disponible ou même, dans certains cas extrêmes, une baisse de ce dernier. Ces effets complexifient toute perspective de réforme du système fiscal car une modification même marginale peut entraîner des effets en cascade et des transferts indirects significatifs entre contribuables. Au niveau de sortie des mesures de soutien aux bas revenus que constituent la décote de l'IR, la Prime pour l'Emploi (PPE), les allègements de fiscalité directe locale ou encore certaines prestations sociales (RSA activité ou aides au logement), l'augmentation du revenu disponible peut être sensiblement plus faible que celle des revenus d'activité. Ainsi, des évaluations menées à partir de la maquette Pâris de la DG Trésor, montrent que pour un célibataire travaillant au Smic à mi-temps, une hausse de 100 € du revenu brut se traduirait par une hausse de 19 € du revenu disponible, ce qui correspond à un taux marginal global de prélèvements de 81 %. La hausse serait de 48 € pour un salarié au Smic à quart-temps. Comme le souligne le rapport Lefebvre - Auvigne, il est ainsi important pour ces tranches de revenu de prendre en compte les prestations versées qui contribuent fortement à la redistribution.²⁰

En France comme dans la plupart des autres pays les indices de progression les plus bas se retrouvent dans le haut de la distribution des revenus. La progressivité de l'impôt sur le revenu est en particulier réduite par l'existence d'exonération, de déductions du revenu global ou d'abattement qui procurent un avantage croissant avec le revenu.

²⁰ O. Bargain (2015) examine les effets de seuil de manière plus approfondie dans la deuxième partie de l'évaluation économique et budgétaire des réformes.

Tableau 6. Indicateur de progression de l'impôt sur le revenu

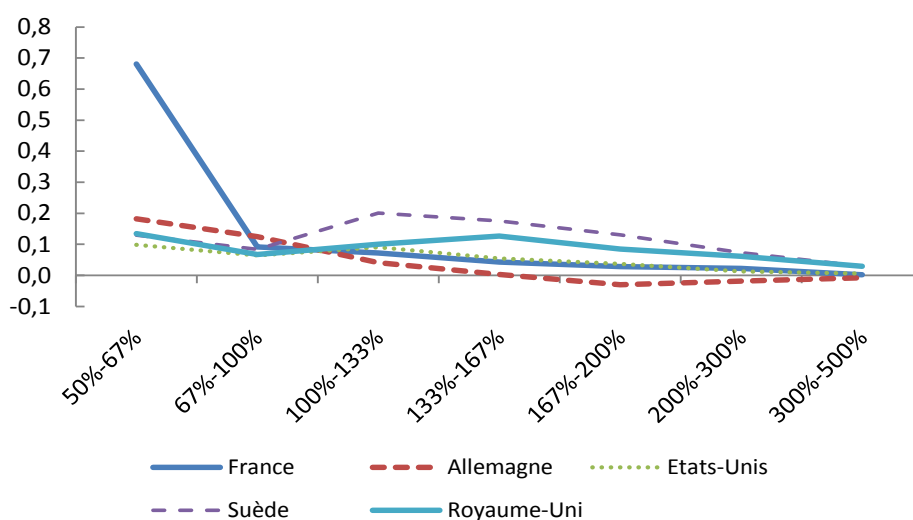
France, 2012

	Célibataire, sans enfant	Célibataire, 2 enfants	Ménage, 1 salaire, sans enfant	Ménage, 1 salaire, 2 enfants	Ménage, 2 salaires, sans enfant	Ménage, 2 salaires, 2 enfants
50%-67%	0,68	0,71	0,57	0,72	0,25	0,28
67%-100%	0,09	0,14	0,12	0,13	0,05	0,08
100%-133%	0,07	0,05	0,03	0,04	0,02	0,03
133%-167%	0,04	0,04	0,02	0,04	0,04	0,04
167%-200%	0,03	0,06	0,02	0,03	0,03	0,04
200%-300%	0,02	0,04	0,03	0,04	0,02	0,03
300%-500%	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00

Source: OCDE Impôts sur les salaires, 2014.

Graphique 8. Indicateur de progression de l'impôt sur le revenu

Célibataire sans enfant, 2012



Source: OCDE Impôts sur les salaires, 2014.

2.2.2. Une couverture incomplète des revenus du capital dans l'IR réduit sa progressivité

La progressivité de l'IR est mise à mal par une prise en compte limitée des revenus financiers (intérêts, dividendes, plus-values) dans son assiette, même si, au final les

prélèvements sur le capital sont, en France, supérieurs dans leur ensemble à ceux des pays voisins (Tableau 7, Encadré 3). Les changements de législation récents, et en particulier la soumission au barème de l'IR des dividendes et des produits de placement, ont cependant contribué à une prise en compte plus importante des revenus du capital dans l'assiette de l'IR. La baisse de la déductibilité de la CSG sur les revenus de capital, la création d'une tranche à 45 % et l'abaissement du plafonnement global des avantages fiscaux tirés des niches fiscales à 10000 € sont allés dans le même sens.²¹

Au niveau international, l'absence de données fiables rend difficile un exercice de comparaison des progressivités relatives aux revenus du capital des systèmes d'imposition nationaux. Le montant des prélèvements sur le capital acquitté par les ménages étant néanmoins plus élevé en France que dans beaucoup de pays voisins, il est probable que cela se traduise par une progressivité sur les revenus du capital plus importante en France.

Tableau 7. Imposition du capital en France

Assiette	Impôt	Taux marginal supérieur
Revenus fonciers		
- Loyers imputés	Prélèvements sociaux	-
- Loyers effectifs	Taxe foncière, IR , CSG, CRDS, Prélèvements sociaux	62,1 % (hors dispositifs dérogatoires), de 30 % à 40 % sinon
Revenus financiers		
- intérêts	CSG, CRDS, IR	58 % (de 0 % à 10 % pour les plans d'épargne à fiscalité avantageuse)
- dividendes	IS, CSG, CRDS, IR	55 %
- revenus des assurances vie	CSG, CRDS, prélèvement forfaitaire libératoire	23 %
Plus-values	Prélèvements sociaux (plus-values immobilières)-	0 % (immobilier, résidence principale), de 0 % à 34,5 % immobilier, hors résidence principale, mobilière (39,9 %)

Note : l'ISF n'est pas pris en compte dans les calculs. Les prélèvements sociaux regroupent le prélèvement social de 4,5 %, la contribution additionnelle au prélèvement social et le prélèvement de solidarité.

Source : Conseil d'analyse économique (2013), *Fiscalité des revenus du capital*, No. 9, septembre ; site officiel du Gouvernement Français (http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/particuliers.impot?espld=1&pagelId=part_c_trb_soc&impot=CS&sfid=50) accédé le 5 septembre 2014.

²¹ Ces changements sont détaillés dans A-C Didier (2015), « Les enjeux d'une réforme de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Février.

Encadré 3: Imposition sur le capital en France et dans les pays de l'OCDE

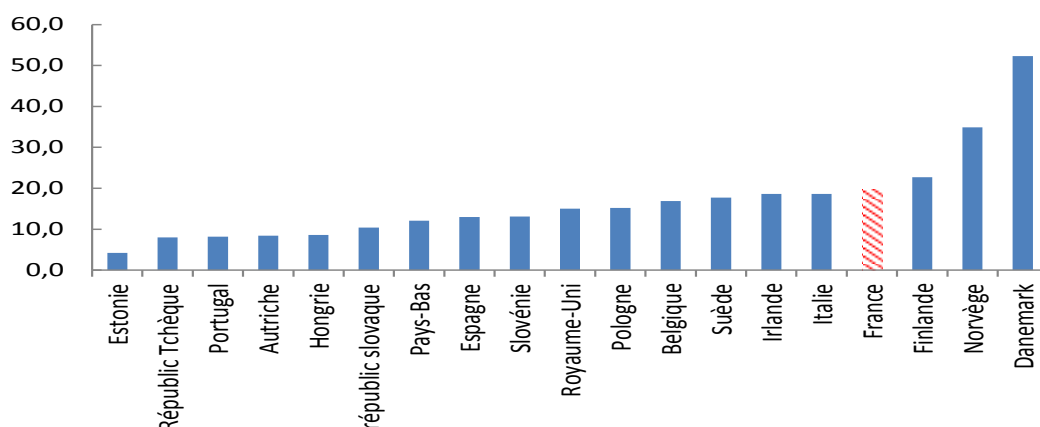
L'objectif de cet encadré est de comparer la fiscalité sur le capital en France avec celles des pays de l'OCDE.

La fiscalité portant sur le capital est globalement plus forte en France que dans les autres pays

Le taux de prélèvement obligatoire sur le capital des ménages est en France parmi les plus hauts d'Europe, même s'il reste bien en deca de ceux observés au Danemark ou en Norvège. D'après les données d'Eurostat, le taux de taxation implicite sur le capital des ménages a cru depuis la crise financière et était évalué à 19,7 % pour l'année 2012 (Graphique 9). Les taxes sur le capital des ménages s'élevaient à 1,2% du PIB. Seuls 5 pays de l'OCDE collectaient un montant plus élevé.

Graphique 9. Taux implicite sur le capital des ménages

2012, Pourcentage



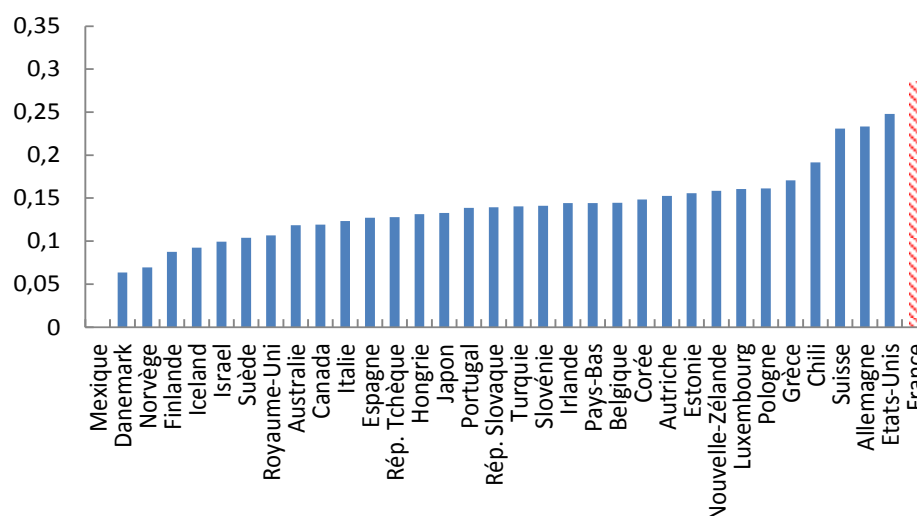
Source : Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2014.

La fiscalité du capital est extrêmement hétérogène en France

La France est caractérisée par une forte hétérogénéité dans la taxation des différents actifs. Les régimes à faible imposition (loyers implicites ou assurance vie) sont très peu taxés. A l'inverse les taux sur les dividendes et sur les intérêts des revenus financiers sont parmi les plus hauts des pays de l'OCDE. Cette hétérogénéité était à la mi-2012 plus forte en France que dans les autres pays (Graphique 10).²²

²² Harding M. (2013), « Taxation of Dividend, Interest and Capital Gain Income », OECD Taxation Working Papers No. 19.

Graphique 10. Ecart-type des taux d'imposition sur les dividendes, intérêts, plus values mobilières et immobilières



Source : Rapporteur en utilisant les données de Harding (2013) présentées en Annexe 1.

2.3. Enseignements

Les analyses présentées dans cette deuxième partie suggèrent que le système socio-fiscal français est plus redistributif que celui de la plupart des pays de l'OCDE, en raison notamment de la forte contribution des prestations à la réduction des inégalités. La progressivité de l'imposition sur les salaires apparaît, en France, proche de la moyenne de celle des pays de l'OCDE mais plus faible que celle observée dans la plupart des pays de la zone. La progressivité de l'IR est atténuée par l'existence de niches fiscales et une couverture incomplète des revenus du capital dans son assiette, même si au total les prélèvements sur le capital acquittés par les ménages sont plus élevés en France que dans la plupart des pays voisins.

Au total, il semble qu'un accroissement de la progressivité de l'imposition sur le revenu soit difficilement justifiable sur la seule base de comparaisons internationales, la redistribution s'effectuant en France en grande partie par le biais des prestations. Le législateur peut néanmoins décider de poursuivre dans cette voie pour des raisons politiques, la théorie économique considérant comme données les préférences sociales de chaque pays en matière de progressivité du système d'imposition. C'est cette hypothèse qui sera prise dans la suite de ce rapport.

3. Des aménagements de la CSG permettant d'accroître la progressivité de l'imposition sur le revenu

Les réformes présentées dans cette partie ont pour objectif de renforcer la progressivité de l'ensemble de l'impôt sur le revenu et concernent en premier lieu la CSG. Elles consistent en une généralisation de la non-déductibilité de la CSG à l'IR, d'une part, et en l'instauration d'un barème progressif s'appliquant aux revenus soumis à la CSG d'autre part. Ces réformes sont de nature pragmatique et ne nécessitent pas une refonte du système fiscal.

Plusieurs scénarios alternatifs permettant également de moduler la progressivité de l'impôt sur le revenu ne sont pas examinés dans ce rapport car ils ont fait l'objet d'analyses

détaillées récentes.²³ Ces scénarios sont détaillés dans l'Annexe 2. C'est le cas, par exemple, de la forfaitisation du dispositif d'abattement pour frais professionnels sur les revenus d'activité soumis à la CSG qui, d'après le Haut Conseil du financement de la protection sociale, serait une mesure envisageable mais d'une portée limitée. D'autres pistes comme l'introduction d'un taux intermédiaire entre le plafond d'exonération et le taux normal sur les revenus de remplacement ou bien une augmentation des taux sur les revenus du patrimoine couplée à une baisse des taux sur les revenus de remplacement et/ou d'activité ont aussi été examinées par le Haut Conseil. Ce dernier scénario présente néanmoins un risque de censure élevé s'il se traduisait par une hausse significative des prélèvements sur le patrimoine et l'atteinte du seuil de prélèvement confiscatoire.

3.1. Outils

Les évaluations présentées dans ce rapport s'appuient sur les échantillonnages et des modèles de micro-simulation, développés par le Trésor, la DREES et l'INSEE. Ces modèles utilisent un échantillon représentatif de foyers fiscaux dont les caractéristiques de leurs membres et leurs ressources sont connus (cf. Annexe 3 pour une description des modèles). Ils permettent ainsi un chiffrage à court terme des réformes sur le revenu de différentes catégories de foyers fiscaux et le calcul d'indicateurs standards d'inégalité et de pauvreté, ainsi qu'une évaluation du coût des différentes réformes fiscales (quand elles ne sont pas simulées à budget constant).

L'analyse des effets redistributifs d'une réforme dépend en grande partie de la manière dont sont comptabilisés gagnants et perdants. Ces derniers peuvent être définis en termes absolus (un perdant verra son revenu disponible après impôt diminuer par exemple de 1 ou 10 € par rapport à une situation sans réforme) ou en termes relatifs (un perdant subira une baisse d'un certain pourcentage de son revenu disponible). Dans les simulations présentées dans cette partie, l'accent est porté, dans la mesure du possible, sur les perdants ou gagnants « significatifs » *i.e.* ceux qui connaissent des gains ou des pertes supérieurs à 0,5 % de leurs revenus disponibles.

S'ils permettent de cerner de manière relativement précise les transferts induits par les mesures fiscales, ces modèles, comme la plupart des modèles de micro-simulation, souffrent de limites importantes. Ils sont statiques et n'incorporent pas les éventuels changements de comportements des ménages induits par les réformes, changements qui peuvent avoir un effet sur le coût *ex post* d'une mesure et son impact redistributif. Les effets de l'impôt sur l'offre de travail, de l'évasion fiscale et sur les autres comportements contribuant à la constitution du revenu imposable doivent être calculés hors modèle à partir d'études économiques (cf. Encadré 4).

Par ailleurs, ces modèles reposent également sur des données dont les limites doivent être notées :

- l'information sur les revenus n'est pas exhaustive et le revenu fiscal annuel doit être trimestrialisé ;
- les données issues de l'enquête Emploi sont déclaratives et donc entachées d'incertitudes ;
- les modèles calculent des droits simulés, qui peuvent partiellement s'écarter des droits constatés (non-recours notamment).

²³ Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014), *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, Mars.

Encadré 4: Les changements de comportement induits par une réforme fiscale

Pour évaluer l'impact d'une réforme fiscale, il est nécessaire de prendre en compte la manière dont les ménages ajustent leur revenu imposable aux taux d'imposition.

Ces ajustements peuvent prendre plusieurs formes : optimisation et dissimulation fiscale, participation sur le marché du travail, choix du mode de rémunération, orientation des choix de consommation en faveur des dépenses ouvrant droit à réduction ou crédit d'impôt ou orientation des choix d'épargne vers certains placements.²⁴ Cet encadré se concentre sur les deux premières formes.

La réforme peut induire des stratégies d'optimisation fiscale ou de fraude, ou de fuite à l'étranger

La réaction des ménages aux réformes fiscales dépend de leur niveau de revenu. Ainsi, l'élasticité du revenu imposable au taux d'imposition marginal est estimée beaucoup plus forte pour les ménages du dernier décile qu'en moyenne sur l'ensemble des ménages.²⁵ Les contribuables aisés peuvent, en particulier, embaucher des experts et exploiter les arbitrages fiscaux et les failles de la législation afin de minimiser leurs impôts. En revanche quand les possibilités d'évitement sont inexistantes, les réactions comportementales sont estimées être faibles ou nulles (Piketty et Saez., 2013).²⁶ Ainsi, il est possible d'agir sur ces comportements en supprimant les niches fiscales.

S'il est toujours délicat d'examiner les facteurs déclencheurs de la fraude fiscale, en raison de l'absence de données statistiques fiables sur le sujet, des monographies récentes montrent que l'évasion fiscale dépend en grande partie de l'existence ou non d'un tiers qui déclare les revenus (Kleven *et al.*, 2011).²⁷ L'effet des réformes fiscales dépendrait plus du système de déclaration des revenus en vigueur que des normes sociales et culturelles.

Il n'existe à l'heure actuelle que peu de travaux empiriques sur l'effet des taxes sur la mobilité internationale des travailleurs. Des études de cas sur les joueurs de football en Europe ou plus récemment sur les travailleurs qualifiés au Danemark suggèrent néanmoins que l'existence d'un système de taxe préférentiel peut être déterminante dans les choix d'implantation des travailleurs étrangers.²⁸ En revanche, les travailleurs qualifiés nationaux sont estimés être beaucoup moins sensibles au système de taxe. Au final, les effets migratoires induits par une réforme fiscale apparaîtraient limités.

²⁴ Cabannes P-Y, C. Houdré et C. Landais (2014), « Comment le revenu imposable des ménages aisés réagit-il à sa taxation ? Une estimation sur la période 1997-2004 », *Economie et Statistique* No 467-468.

²⁵ Cabannes P-Y, C. Houdré et C. Landais (2014), "How does the taxable income of households react to taxation? An estimate for the period 1997-2004", *Economie et Statistique* No 467-468, Avril.

²⁶ Piketty T. et E. Saez (2013), *Handbook of Public Economics*, Vol. 5, Chapter 7.

²⁷ Kleven H. J., M. B. Knudsen, C. Thustrup Kreiner, S. Pedersen et E. Saez (2011), "Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark", *Econometrica*, Vol. 79, No. 3, 651-692.

²⁸ Kleven H. J., C. Landais, E. Saez et E. Schultz (2014), "Migration and wage effects of taxing top earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark", *The Quarterly Journal of Economics*, 333-378; Kleven H.J., C. Landais et E. Saez (2014), "Taxation and international mobility of superstars: Evidence from the European football market", *American Economic Review*.

La réforme peut avoir un effet sur l'offre de travail

Les réformes fiscales peuvent conduire les individus à modifier leur offre de travail, c'est-à-dire leur durée de travail ou leur participation au marché du travail. En effet, en altérant le niveau des impôts acquittés et *in fine* le revenu disponible des ménages, elles se traduisent par un effet revenu (la baisse de revenu net augmente l'offre de travail) ou un effet substitution (la baisse de revenu net baisse l'offre de travail). La prévalence d'un effet sur l'autre dépend des préférences de chacun et est une question empirique.

Meghir et Phillips (2010) et Saez *et al.* (2012) concluent à partir d'une revue de la littérature que l'offre de travail ne répond pas fortement aux incitations financières induites par des changements fiscaux pour les hommes, mais qu'elle est un peu plus réactive pour les femmes mariées et les mères célibataires.²⁹ Lehmann *et al.* (2013) montrent que l'offre de travail est plus réactive à des changements portant sur l'imposition sur le revenu, en raison notamment du comportement des femmes mariées, que sur la taxation des salaires.³⁰ Keane (2011) nuance un peu ces différents résultats. Selon sa lecture de la littérature, l'élasticité de l'offre de travail des hommes serait plus forte que ce que l'on imagine habituellement.³¹ Dans la plupart des études, l'effet des taxes sur les comportements réels estimé pour les hauts revenus est faible ou nul. Piketty *et al.* (2014) suggèrent que l'effet des taxes passe essentiellement par leur incidence sur le pouvoir de négociation des hauts revenus plutôt que par leurs effets directs sur l'offre de travail.³²

Au total, s'il n'existe pas de consensus sur l'ampleur de l'élasticité de l'offre de travail aux taxes, la plupart des analyses économiques s'accordent sur le fait qu'une augmentation des taux de taxe baisse les incitations à travailler. Ces études reposent néanmoins sur des hypothèses fortes qui conditionnent les résultats (l'offre de travail varie de façon monotone avec le salaire net et est similaire pour tous les individus d'un même groupe).³³

La réforme peut affecter le comportement de consommation et d'épargne

En modifiant le revenu après taxe des ménages, une réforme fiscale peut aussi affecter leur consommation et leur comportement d'épargne. L'effet final dépendra pour chaque individu de ses préférences, de ses contraintes de liquidité et de la combinaison d'un effet revenu (la baisse de revenu net baisse la consommation) et d'un effet substitution (l'individu souhaite lisser sa consommation et la baisse de son revenu se traduit par celle de son épargne). Au niveau agrégé, il est généralement considéré que l'effet revenu domine et qu'une hausse des taux d'imposition se traduit par une baisse de la consommation et donc de la croissance.

²⁹ Meghir C. et D. Phillips (2010), "Labour Supply and Taxes", dans T. Besley, R. Blundell, M. Gammie, et J. Poterba (eds.), *Dimensions of tax design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press, 202-274.; Saez E., J. Slemrod et S. Giertz (2012), "The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review", *Journal of Economic Literature*, 50:3-50.

³⁰ Lehmann E., F. Marical et L. Rioux (2013), « Labor income responds differently to income-tax and payroll-tax reforms », *Journal of Public Economics* 99 (2013), 66-84.

³¹ Keane M. (2011), "Labor supply and taxes: A survey", *Journal of Economic Literature*, 49, 961-1075.

³² Piketty T., E. Saez et S. Stantcheva (2014), "Optimal taxation of top labour incomes: A tale of three elasticities", *American Economic Journal: Economic Policy* 6(1), 230-271.

³³ Manski, C (2012), "Identification of income-leisure preferences and evaluation of income tax policy", *Cemmap Working Paper 07/12*, Institute for Fiscal Studies.

3.2. Rendre la CSG totalement non déductible à l'IR

La première réforme considérée consiste en la généralisation de la non-déductibilité de la CSG à l'IR. Cette proposition a été recommandée par le Conseil des impôts en 1995 et en 2000.

Actuellement, le taux de CSG est décomposé en une part déductible et une part non déductible qui est de 2,4 % pour tous les revenus du travail et de 3,1 % pour ceux du capital (Tableau 8). Lors de sa création en 1991, la CSG n'était pas déductible de l'assiette fiscale. Cette règle a été maintenue lors de la hausse des taux en 1993 et a été également appliquée à la CRDS au moment de sa création en 1996. En revanche, l'ampleur des hausses ultérieures de taux venant en substitution de cotisations sociales qui sont déduites du revenu dans la détermination de l'assiette fiscale a conduit à rendre déductibles les fractions de CSG correspondantes.³⁴

3.2.1. La suppression totale de la part déductible de la CSG à l'IR simplifierait le système d'imposition actuel et renforcerait sa progressivité

Supprimer la part déductible de la CSG à l'IR simplifierait le système d'imposition actuel, tout en renforçant la progressivité de l'imposition sur le revenu en réduisant un avantage dont bénéficient aujourd'hui les foyers fiscaux imposables à l'IR par rapport ceux qui sont non imposables. Cet avantage est d'autant plus élevé que les revenus du foyer fiscal sont importants. L'inconvénient de cette réforme est que les contribuables paieraient l'IR sur des revenus qu'ils n'ont pas directement perçus, ce qui va à l'encontre de la logique initiale de l'IR et rend la mesure délicate à expliquer. Il serait ainsi nécessaire de communiquer extensivement sur les avantages de la mesure, notamment en termes de gain de progressivité et d'équité fiscale, et de montrer que ces derniers sont plus importants que les effets négatifs.

La mesure inverse qui reviendrait à rendre la CSG totalement déductible à l'IR ne souffrirait pas de cette limite et simplifierait également le système.³⁵ En revanche, une telle mesure réduirait la progressivité de l'imposition sur le revenu et se traduirait par des pertes de recettes fiscales.

La suppression de la déductibilité de la CSG ne modifie que marginalement le rendement de la CSG mais augmente les recettes de l'IR. A prélèvement constant, ce scénario est équivalent à une baisse des taux de la CSG combinée à une augmentation de ceux de l'IR. A la limite, une progression accrue du système d'imposition des revenus peut être obtenue en augmentant le taux d'imposition des tranches de revenu les plus hautes, et en compensant l'effet sur le taux de prélèvement par une baisse des taux de CSG.³⁶

Les analyses juridiques montrent qu'une réforme visant à rendre la CSG totalement non déductible à l'IR serait conforme à la jurisprudence.³⁷ Il serait néanmoins nécessaire de s'assurer qu'un renforcement de la non-déductibilité ne se traduise pas par une hausse excessive des taux et l'atteinte des taux confiscatoires, notamment pour les revenus du

³⁴ Les évolutions historiques sont documentées dans Didier A. C. (2015), « Les enjeux d'une réforme de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, Février.

³⁵ OFCE (2006), « Vers la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG ? Simulations de scénarios de réforme fiscale », Travaux réalisés par l'OFCE pour la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.

³⁶ F. Ecalte (2014), « Fusion impôt sur le revenu/CSG et retenu à la source, Des réformes inutiles et risquée », *Cahiers Français* No 380, Mai-Juin.

³⁷ J.-L. Matt (2015), « Le cadre juridique de réformes de l'IR et de la CSG », Rapport particulier du Conseil des Prélèvements Obligatoires, page 22, Février.

capital. Une diminution des taux de la CSG ou de l'IR permettrait de contrebalancer ces effets et de ne pas obérer toute future création d'impôt touchant les revenus du capital.

Tableau 8. Régime de déductibilité de la CSG en fonction des types de revenus

2013

	Taux global de CSG	CSG déductible		CSG non déductible		Part déductible de CSG
	(%)	Taux (%)	Montant (Md€)	Taux (%)	Montant (Md€)	(%)
Revenus d'activité	7,5	5,1	43,1	2,4	20,6	68
Revenus de remplacement	6,6 / 6,2	4,2 / 3,8	10,7	2,4	6,2	64
Revenus du capital	8,2	5,1	6,2	3,1	3,8	62
Total	-	-	60,0	-	30,6	67

Source : Didier (2015).

3.2.2. Présentation de la réforme

Un scénario de suppression totale de la déductibilité été simulé à l'aide du modèle de micro-simulation de la Direction Générale du Trésor à partir de la législation 2014, avec ou sans contrainte budgétaire. Dans cette simulation, les nouveaux taux de CSG non déductibles sont égaux, pour chaque assiette, à la somme du taux déductible et du taux non déductible actuellement en vigueur. Les taux déductibles sont fixés à zéro.

Un scénario similaire a été récemment examiné par le Haut Conseil du financement de la protection sociale à partir de simulations réalisées par la DREES avec le modèle INES, sur la base de la législation 2012.³⁸

Les résultats des deux évaluations, même si elles reposent sur des modèles et des législations différents conduisent à des conclusions qualitativement similaires.

3.2.3. Effet budgétaire

Si elle avait été mise en œuvre en 2014, la généralisation de la non-déductibilité de la CSG aurait accru le rendement de l'ensemble de l'imposition sur le revenu d'environ 11 Md€ à terme. Cette somme proviendrait essentiellement d'une hausse de l'IR (Tableau 9). Malgré la convergence de ces évaluations, il faut néanmoins noter leur fragilité, reflétant en particulier les hypothèses simplificatrices qui ont dû être imposées dans les simulations sur certaines assiettes et taux de CSG (cf. Annexe 3).

La suppression de la déductibilité de la CSG augmenterait la pression fiscale sur toutes les catégories de revenu : les recettes d'impôt s'accroîtraient d'un montant similaire d'environ 7,2 % pour les revenus d'activité et les pensions mais pour des raisons différentes (hausse

³⁸ Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014), *Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale*, Mars.

du taux de CSG non déductible pour les actifs et pertes des taux réduits et exonérations de CSG pour les retraités).³⁹

Tableau 9. Rendement de la suppression de la déductibilité de la CSG

Md€				
	DG Trésor	DREES		Lefebvre-Auvigne
	2014	2012	2014	2013
IR et CSG	11,2	9	11,2	10,5
Dont IR	10,8	8,9	-	-
Dont CSG	0,5	0	-	-

Note : les simulations reposent sur des hypothèses différentes et ne sont donc pas strictement comparables. La PPE et des effets induits par la réforme sur les droits à prestations, notamment en matière d'aides au logement, ne sont pas pris en compte.

Source : DG Trésor, DREES, rapport Lefebvre-Auvigne.

La totalité des contribuables assujettis à l'IR devrait acquitter un montant d'impôt plus élevé. Les effets budgétaires attendus pour 2014 conduiraient à des recettes supplémentaires d'IR plus fortes que par le passé, en raison notamment de l'augmentation significative des recettes de l'IR observée depuis 2012 (+26 %).

Les recettes de la CSG ne seraient que légèrement modifiées. Elles augmenteraient de près de 0,5 Md€ dans les simulations du Trésor, en raison notamment de la perte du bénéfice des exonérations et des taux réduits de CSG pour certains retraités et chômeurs modestes du fait de leur changement de statut de non imposables à imposables.⁴⁰

D'après les évaluations du Trésor, la suppression de la déductibilité de la CSG diminuerait l'enveloppe de la PPE de 0,5 Md€. En effet, la hausse de revenu déclaré conduirait certains contribuables à sortir du barème de la PPE. A l'inverse, les foyers fiscaux situés dans la partie croissante du barème pourraient voir leur PPE augmenter. Les simulations suggèrent néanmoins que ce dernier effet serait quantitativement plus faible que le premier.

Par ailleurs, des estimations, réalisées hors modèle par la DREES, montrent que l'augmentation du revenu fiscal déclaré consécutive à la suppression de la déductibilité de la CSG, se traduirait par une diminution du montant des allocations logement versées en 2014 d'environ 0,5 Md€. En pratique, néanmoins, il est probable que l'Etat ajustera le barème de l'allocation logement, si une telle réforme est mise en œuvre.

Baisser les taux de CSG de 11 - 12 % permettrait de maintenir constant le rendement global de l'ensemble CSG et IR, la baisse consécutive des recettes de la CSG étant entièrement compensée par une augmentation du rendement de l'IR.⁴¹

Une alternative pour respecter la contrainte de rendement constant serait de recycler les gains de la réforme en modulant le barème de l'IR avec, en particulier, une diminution de l'ensemble des taux marginaux et une hausse des seuils d'entrée dans les tranches d'imposition (Tableau 10). Cela permettrait de neutraliser l'effet de la hausse du salaire

³⁹ Les revenus d'activité incluent dans ce calcul les salaires, le chômage, les pré-retraites et les revenus des travailleurs indépendants.

⁴⁰ Une partie de ces gains serait perçue à terme seulement et s'explique par le mode de calcul de la CSG acquittée par les indépendants. Cette dernière est calculée sur une assiette nette de la CSG déductible prélevée précédemment.

⁴¹ La baisse est estimée à 11,3% dans les évaluations de la DREES et à 12% dans celles du Trésor.

imposable induit par la suppression de la déductibilité et de l'augmentation du taux marginal effectif d'imposition (par rapport au salaire brut).

Tableau 10. Modulation du barème de l'IR pour obtenir un rendement constant

LFI 2014			Scénario simulé	
Tranche	Taux (%)	Seuil (€)	Taux (%)	Seuil (€)
1	5,5	6 011	5,19	6 373
2	14	11 991	13,20	12 713
3	30	26 631	28,30	28 235
4	41	71 397	38,67	75 697
5	45	151 200	42,44	160 305

Source : DG Trésor, LFI 2014.

3.2.4. Effets redistributifs

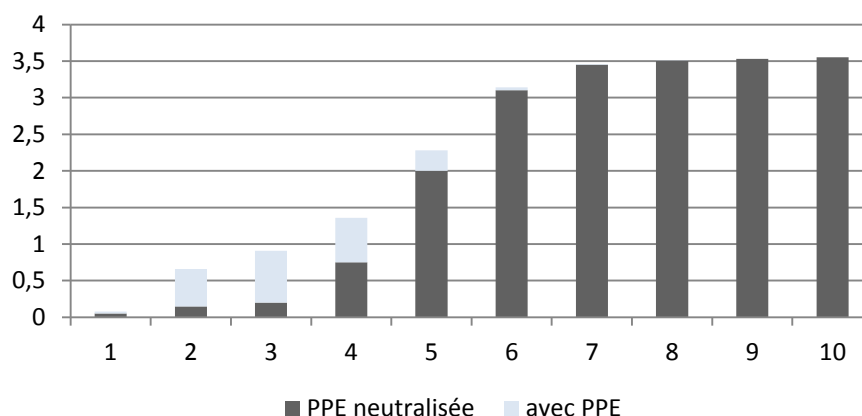
La suppression de la déductibilité, sans l'imposition de contrainte budgétaire, se traduirait par des effets redistributifs importants.

En l'absence de contrainte de rendement, les déciles des tranches supérieures seraient les plus touchés par la suppression de la déductibilité avec environ 3,5 millions de foyers fiscaux perdants dans chacun des déciles 7 à 10. Les pertes moyennes mensuelles seraient particulièrement élevées pour les deux derniers déciles (respectivement 43 et 132 €). A l'inverse les pertes seraient limitées pour les foyers fiscaux des trois premiers déciles, que ce soit les célibataires ou les couples, avec ou sans enfants.

Les effets redistributifs dépendent des hypothèses qui sont faites dans les simulations en matière de PPE. Dans les simulations présentées ici l'effet de la PPE est neutralisée en considérant que son enveloppe globale n'est pas affectée par la réforme. En pratique, l'interaction entre la PPE, la décote et les seuils de non-imposabilité devrait se traduire par des pertes subies par les ménages à la limite de l'imposabilité. Les simulations réalisées par le Trésor suggèrent ainsi que si la PPE était prise en compte dans les évaluations, son enveloppe globale diminuerait. Il en résulterait une augmentation du nombre de foyers perdants dans les déciles de revenus modestes (Graphique 11). Les pertes dans les 5 premiers déciles seraient augmentées d'un peu moins de 20 € en moyenne par mois par rapport à une simulation dans laquelle la PPE est neutralisée. A l'inverse, le nombre de foyers de ces déciles qui entrerait dans le barème de la PPE serait limité.

Graphique 11. Effets de la prise en compte de la PPE

Nombre de foyers fiscaux perdants par décile (millions)



Note : un ménage est considéré comme perdant lorsqu'il perd plus de 1€ à la suite de la réforme.

Source : DG Trésor.

Accompagnée d'une baisse des taux de CSG, les perdants seraient concentrés dans les déciles des revenus les plus hauts.

La suppression totale de la déductibilité de la CSG, accompagnée d'une baisse générale des taux de CSG d'environ 11 %, se traduirait par un nombre de ménages significativement gagnants (5 millions) supérieur à celui des perdants (2,9 millions).⁴²

Les ménages gagnants se retrouveraient dans tous les déciles, mais plus particulièrement dans les premiers (Graphique 12). La majeure partie de ces ménages, qui étaient non imposables à l'IR, le resteraient malgré la hausse de leur revenu imposable. Ils bénéficieraient en outre de la baisse des taux de CSG. 18,4 millions de ménages, majoritairement dans les quatre premiers déciles de niveau de vie, gagneraient en moyenne 130 € par an (10,8 € par mois).

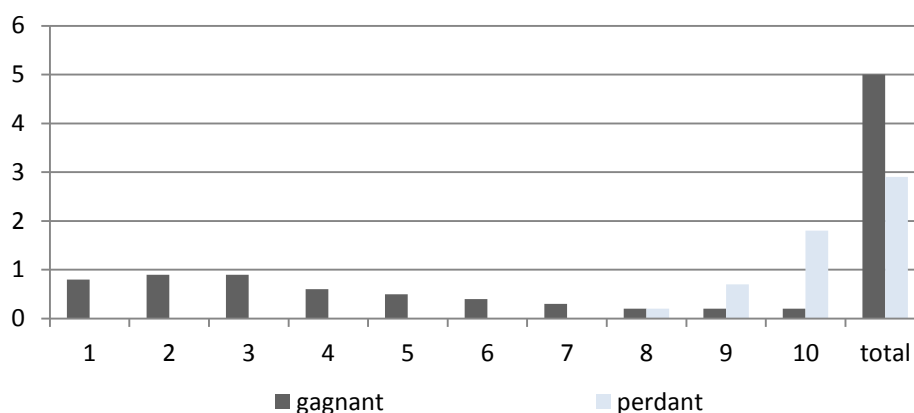
A l'inverse, 95 % des ménages significativement perdants seraient situés dans les trois déciles supérieurs.⁴³ Les ménages les plus affectés par la réforme seraient ceux du dixième décile de niveau de vie. Ils représentent 61 % des ménages significativement perdants et subiraient une perte moyenne de 1 040 € par an (87 € par mois), à comparer avec une perte moyenne de 321 € par an (27 € par mois) pour les ménages du 9^{ème} décile. Des simulations réalisées en 2006 par l'OFCE à l'aide du modèle MiSME concluaient à des résultats qualitativement similaires (cf. Annexe 2).

⁴² Un ménage significativement gagnant gagne plus de 0,5% de son revenu disponible.

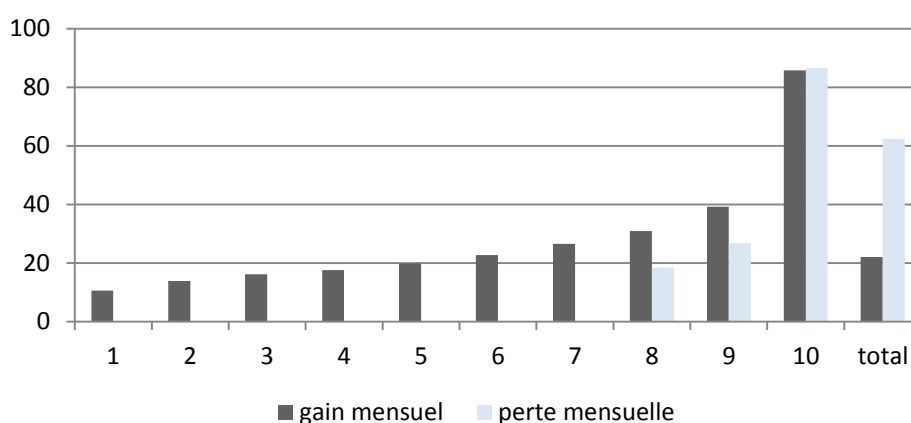
⁴³ Les 5 % restant se retrouvent dans les déciles intermédiaires (du 3^{ème} au 7^{ème} décile).

Graphique 12. Effets redistributifs de la suppression de la part déductible de la CSG accompagnée d'une baisse générale des taux

Nombre de ménages significativement gagnants ou perdants par décile



Gains et pertes mensuels associées (€)



Note : un ménage significativement gagnant gagne plus de 0,5% de son revenu disponible.
Source : Modèle INES, DREES.

La composition familiale aurait un effet sur les gains et les pertes induits par la réforme. En effet, le quotient familial limiterait l'augmentation de l'IR consécutive à la suppression de la déductibilité pour les ménages de plus de 4 personnes. Ces derniers gagneraient donc globalement à la réforme, même lorsqu'ils appartiennent au dernier décile. Ainsi, 0,2 million de ménages aisés bénéficieraient d'un gain de 1029 € par an (85,8 € par mois), supérieur à la moyenne des gains de l'ensemble des ménages significativement gagnants.

La généralisation de la non-déductibilité de la CSG accroîtrait la progressivité d'ensemble de l'imposition sur le revenu. En effet, les 30 % des ménages les plus aisés verraient leur contribution à l'impôt augmenter de 1,1 point alors que celle des ménages modestes baisserait de 0,4 point et celle des ménages des catégories intermédiaires diminuerait de 0,7 point.

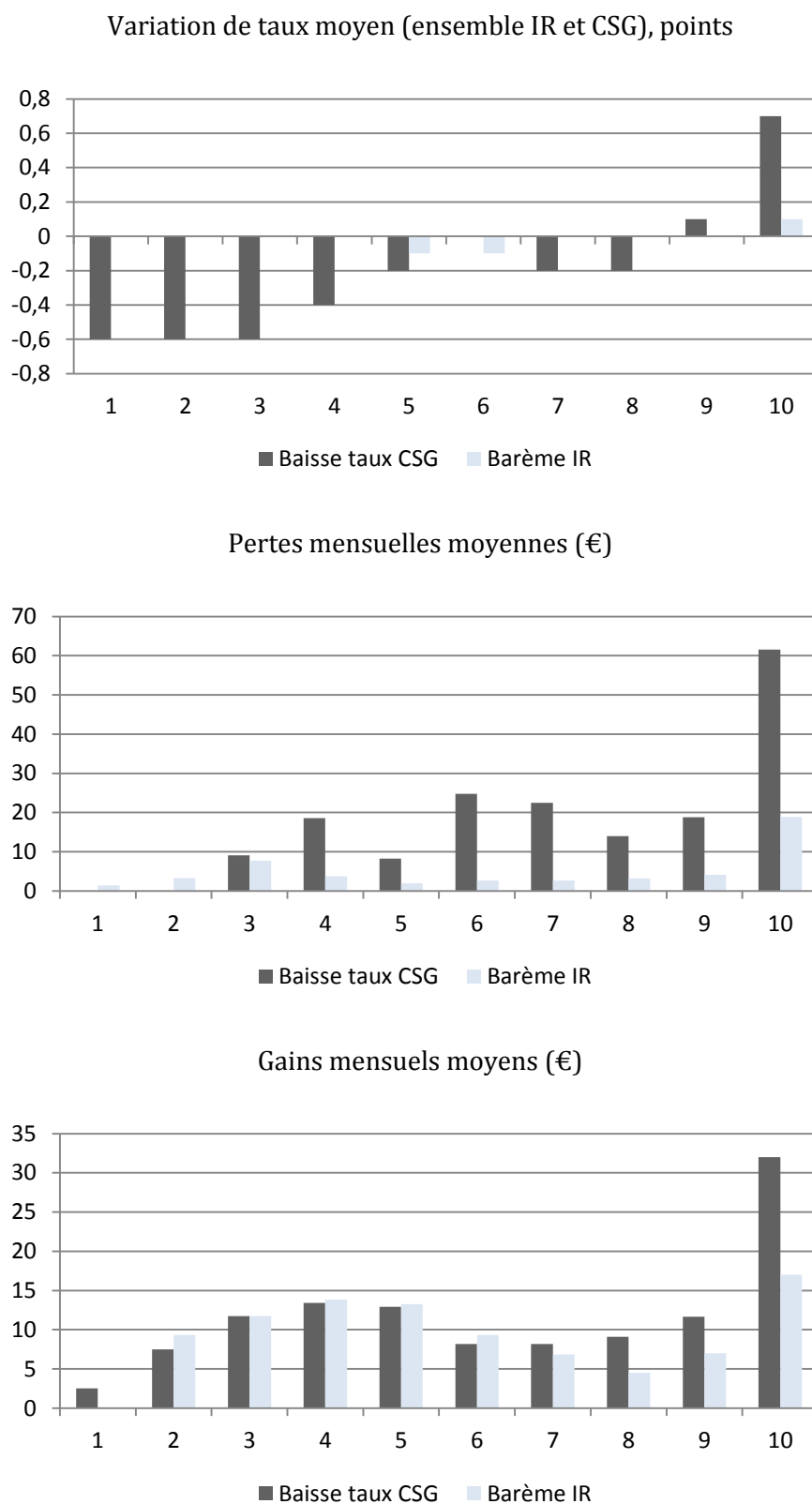
Un recyclage des revenus par le biais d'une modulation du barème de l'IR permet de minimiser les transferts.

Un recyclage des gains de la suppression de la déductibilité via une baisse des taux marginaux de l'IR et une hausse des seuils d'entrée permet de minimiser le nombre de perdants et les pertes qui leur sont associées (Graphique 13). La modulation du barème de l'IR offre ainsi plus de flexibilité qu'une baisse générale des taux de CSG.

L'effet de ce scénario sur les différentes configurations familiales serait relativement neutre. La mesure serait surtout favorable aux déciles intermédiaires. Les foyers les plus riches des déciles 7 à 10 verraient leurs gains ou leurs pertes se réduire de manière importante (respectivement d'un facteur 1,7 et 5). A l'inverse, une telle mesure serait défavorable aux foyers fiscaux du 1^{er} décile, qui sont exonérés du barème de l'IR. Ces foyers perdraient par rapport à une situation où le recyclage s'effectuerait via une baisse des taux de CSG.

Par ailleurs, un recyclage via une modulation du barème de l'IR conduirait à une redistribution importante entre les foyers fiscaux d'un même décile en fonction de la nature de leurs revenus. Ainsi, les retraités verraient leur imposition sur le revenu diminuer de 2 % tandis que celle des salariés augmenterait de 0,5 %. Un recyclage via une baisse des taux de CSG conduirait à une redistribution moins marquée entre les différents types de revenus. Les recettes provenant des revenus d'activité augmenteraient de 0,4% et celles provenant des pensions de 0,9%.

Graphique 13. Effets redistributifs sous différentes hypothèses de recyclage



Source : DG Trésor.

3.2.5. Enseignements

Au total, l'examen de la suppression totale de la déductibilité de la CSG à l'IR conduit aux constatations suivantes :

- Le bénéfice budgétaire de la mesure est important et s'élèverait à environ 11 Md€ à terme si la réforme avait été mise en œuvre en 2014. Reposant sur certaines hypothèses simplificatrices, cette évaluation demeure néanmoins fragile.
- Les gains ou pertes individuels varient en fonction du niveau de revenu et des charges familiales du foyer. Ils dépendent également de la manière dont est traitée la PPE et dont sont recyclés les gains de la mesure.
- Associée à une baisse des taux de la CSG d'environ 11 %, la mesure se traduirait par un nombre plus important de foyers gagnants, concentrés dans les quatre premiers déciles, que de foyers perdants. Ces derniers appartiendraient au dernier décile. La mesure augmenterait légèrement la progressivité de l'ensemble de l'imposition sur le revenu.
- Moduler le barème de l'IR en baissant les taux marginaux et en augmentant les seuils d'entrée permettrait de minimiser les transferts et en particulier de limiter le nombre de foyers perdants et l'ampleur des pertes parmi les déciles de revenus les plus élevés. Cette mesure serait cependant défavorable aux foyers fiscaux du 1^{er} décile par rapport à un recyclage via une baisse générale des taux de CSG.

3.3. Moduler le barème de la CSG pour la rendre plus progressive

3.3.1. L'introduction d'un barème progressif complexifie les modalités de la CSG

L'idée de cette réforme est de préserver les caractéristiques qui font de la CSG un impôt à bon rendement (assiette relativement large) mais de renforcer sa progressivité en modulant son barème et en introduisant une différenciation accrue en fonction des revenus. Actuellement, les taux varient en fonction de la catégorie professionnelle (actif, chômeur, retraité).

Si elle peut se justifier par la volonté politique du législateur d'accroître la progressivité de l'impôt sur le revenu, une telle réforme présente, d'un point de vue purement économique des limites importantes : elle complexifie les modalités de la CSG et réduit sa lisibilité.

Tout d'abord, cette réforme nécessite de faire le choix du barème à adopter, barème qui va conditionner le rendement global de la réforme mais également ses effets redistributifs.

L'introduction d'un barème progressif oblige également à faire un choix entre l'utilisation de taux moyen ou de taux marginaux. Le taux moyen d'un impôt est égal au rapport entre l'impôt payé et le revenu avant impôt. Le taux marginal correspond à l'impôt supplémentaire dû suite à une petite variation de revenu. Ainsi, un taux moyen s'applique à l'ensemble des revenus alors qu'un taux marginal ne s'applique qu'aux seuls revenus de la tranche.

Un barème en taux moyen est plus lisible et conduit, dans les simulations, à des taux faciaux moins élevés, ce qui facilite certainement l'acceptabilité de la réforme. En revanche, il génère nécessairement des effets de seuils, qui nuisent à l'efficacité économique de l'impôt : dès lors que le contribuable passe d'une tranche à l'autre le montant des impôts qu'il doit acquitter augmente d'un montant significatif. Cette augmentation peut, si elle est trop importante, inciter le contribuable à rester dans la tranche de revenu initial, et par exemple

à ne pas choisir d'augmenter le volume de ses heures travaillées ou refuser un nouvel emploi. Un barème exprimé en taux marginaux permet de lisser ces effets de seuil. Il est en revanche plus complexe à appréhender et se traduit également par des taux facialement plus élevés dans les toutes les tranches de revenus. Ces taux peuvent être confondus par certains contribuables avec un taux réel d'imposition, ressenti alors comme confiscatoire. Une alternative proposée par le rapport Migaud serait de passer en taux réels, qui donnent aux ménages une meilleure vision des taux effectifs auxquels ils sont soumis.⁴⁴ Une telle option nécessite cependant d'être présentée pour chaque déclinaison possible du quotient conjugal/familial ce qui la rend difficile à mettre en œuvre en pratique, sauf à considérer un mécanisme différent de prise en compte des charges familiales.

Enfin, l'introduction d'un barème progressif nécessite de prendre en compte l'ensemble des ressources du foyer du redevable afin de respecter la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat et relative à l'article 13 de la Déclaration de 1789. En 2000, le Conseil constitutionnel a en effet censuré une réduction de la CSG applicable aux revenus d'activité inférieurs à 1,4 SMIC, considérant qu'il était contraire au principe d'égalité devant l'impôt d'introduire une progressivité sans tenir compte de l'intégralité des éléments constitutifs de la capacité contributive.⁴⁵

Au final, il convient de noter que si l'introduction d'un barème progressif sur les revenus assujettis à la CSG peut être un moyen de moduler la progressivité de l'imposition sur le revenu, elle ne pourra s'effectuer qu'au prix d'une complexification et d'une perte de lisibilité de la CSG.

3.3.2. Présentation des réformes

Il existe une multitude de canaux permettant de moduler la progressivité de la CSG. L'impact budgétaire et les incidences redistributives des réformes reflètent en large partie les hypothèses qui sont faites en amont sur le choix de prendre en compte l'ensemble des revenus ou à certaines catégories seulement, sur l'élaboration du barème, la mise en place d'un plafond d'exonération, ou l'imposition d'une contrainte de rendement constant.

Par exemple, l'instauration d'un barème commun conduit nécessairement à des pertes pour les titulaires de revenus de remplacement, qui bénéficient actuellement d'une exonération de CSG.⁴⁶ Le choix du plafond d'exonération permet de moduler le nombre de perdants : un plafond suffisamment élevé permet aux titulaires de revenus de remplacement de préserver leurs droits d'exonération, mais en fait également bénéficier de nombreux titulaires de revenus d'activité, ce qui réduit nécessairement le rendement global de la CSG. L'existence d'un tel plafond peut également poser des problèmes d'acceptabilité de la réforme s'il revient à concentrer les prélèvements sur une portion réduite de la population. Il existe ainsi un équilibre à trouver entre d'une part la volonté de limiter le nombre de perdants et d'autre part celle de maximiser le gain attendu de la réforme.

Pour illustrer les effets budgétaires et les incidences redistributives de la mise en place d'un barème progressif de la CSG, plusieurs simulations ont été réalisées, par la DREES, à l'aide du modèle de micro-simulation INES. Elles consistent en :

⁴⁴ Annexe du rapport d'information No 3779 (XII^{ème} législature) écrit par Didier Migaud.

⁴⁵ Indépendamment de l'introduction d'un barème progressif, Godet et Sullerot (2005) ont suggéré de familialiser la CSG afin de renforcer la redistribution horizontale opérée par la politique familiale. Godet M. et E. Sullerot (2005), *La Famille, Une Affaire Publique*, Rapport du CAE.

⁴⁶ D'après les estimations de la DREES, environ 30% des titulaires de revenus de remplacement sont exonérés de CSG dans la législation actuelle et 0% des titulaires de revenus d'activité ou de capital.

- L'application d'un barème progressif commun à l'ensemble des revenus assujettis à la CSG, *i.e.* revenu d'activité mais aussi de remplacement et de patrimoine (Scénario A) ;
- La mise en place d'un tel barème sur les revenus d'activité seulement. Cette dernière simulation a été réalisée selon deux modalités différentes : en fixant des taux d'imposition moyens d'une part (Scénario B) ou en jouant sur les taux marginaux d'autre part (Scénario C). Ces variantes ont été simulées à rendement constant, afin de limiter le champ de possibles dans le choix du barème.

Le détail des barèmes des simulations est résumé dans le Tableau 11. Le barème du Scénario A correspond à celui proposé dans l'amendement no. 708 au PLFSS 2014 (18 octobre 2013).⁴⁷ Les tranches et la part des foyers fiscaux dans chaque tranche est similaire dans les trois simulations, avec en particulier une tranche à taux zéro pour les revenus inférieurs à 4907 €. Par ailleurs, un système de quotient familial avec un coefficient de 2 pour les couples mariés ou pacsés, est introduit afin de prendre en compte les ressources globales du foyer fiscal et de respecter la jurisprudence constitutionnelle. Une réduction de 200 € par personne à charge est également accordée.⁴⁸ Enfin, les minima sociaux et les prestations sociales continuent d'être exonérés de CSG et les revenus salariaux et les indemnités chômage de bénéficier d'un abattement de 1,75 % pour frais professionnels.

Tableau 11. Barèmes des simulations de CSG progressive

	Scénario A	Scénario B	Scénario C
Revenus	Activité, remplacement et patrimoine - taux moyens	Activité - taux moyens	Activité- taux marginaux
Barème (%)			
Inférieur à 4907 €	0 (0)	0 (0)	0 (0)
4907-13324 €	3,8 (3,8)	3,8 (3,8)	4,7 (4)
13324-19287 €	5,5 (4,3)	5,3 (4,3)	7,5 (5,1)
19287-29817 €	7,5 (5,1)	7,5 (5,1)	10 (5,1)
Supérieur à 29917 €	9 (5,1)	8,3 (5,1)	13,5 (5,1)
Rendement (Md€)			
CSG-IR	7,3	Nul	Nul
dont CSG	8,1	-0,1	-0,9
dont IR	-0,8	0,1	0,9

Note : les taux déductibles sont entre parenthèses.

Source : Modèle INES, DREES.

A rendement constant et définition de tranche identique, le barème en taux moyen permet d'avoir des taux d'imposition faciaux plus bas, et en particulier un taux d'imposition de la tranche supérieur relativement limité (8,4 % contre 13,5 % pour le barème en taux marginal) mais génère des effets de seuil (Graphique 14).

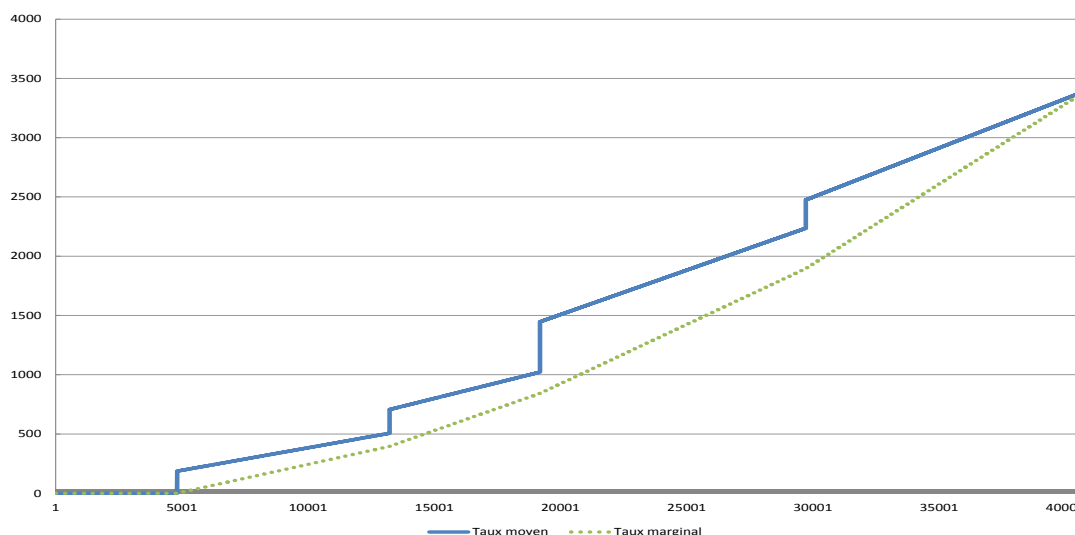
Les modalités de recouvrement sont stipulées dans l'amendement no 708 au PLFSS 2014. Le système actuel de prélèvement à la source est maintenu. Pour les revenus d'activité et

⁴⁷ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/1412/AN/708.asp>.

⁴⁸ Ce montant a été calibré par la DREES à partir de l'amendement no 708 au PLFSS 2014.

les pensions, les employeurs et les organismes versant les pensions appliquent le barème aux salaires ou pensions bruts versés. Pour les revenus du patrimoine, l'administration fiscale applique le nouveau barème sur la base des revenus du patrimoine déclarés par les individus sur leur feuille d'impôt.

Graphique 14. Impôt acquitté en fonction de barème à taux moyen ou marginaux



Source : Rapporteur à partir des barèmes du Tableau 8.

3.3.3. Effet budgétaire

L'introduction d'un barème progressif sur l'ensemble des revenus assujettis à la CSG aurait généré, d'après les estimations de la DREES, un surplus de recettes de 7,3 Md€, si la réforme avait été mise en œuvre en 2012, en France métropolitaine. 73 % de ces revenus supplémentaires proviendraient des revenus de remplacement. La mesure augmenterait le rendement de la CSG de 8,1 Md€, répartis en 5,2 Md€ de CSG non déductible et 2,9 Md€ de CSG déductible. L'augmentation de la CSG déductible se traduirait par une baisse légère de l'assiette de l'IR et par suite par une baisse de 0,8 Md€ du rendement de ce dernier impôt.

En termes de rendement par type de revenu, la réforme se traduirait par une hausse de 1,8 Md€ sur les revenus d'activité, 5,9 Md€ sur les revenus de remplacement et 0,4 Md€ sur les revenus du patrimoine.

Ces évaluations doivent néanmoins être interprétées avec grande prudence et sont fortement dépendantes des hypothèses prises en amont et du choix du barème. Ainsi, une étude de 2007 réalisée par la Direction de la législation fiscale évalue à environ 8 Md€ les pertes de recettes liées à l'application à une assiette inchangée d'un barème de la CSG à trois taux (0 %, 4 % et 7,5 % pour les revenus d'activité, 0 %, 4,7 % et 8,2 % sur les revenus du patrimoine), en tenant compte des capacités contributives des individus.⁴⁹ Ces dernières analyses s'appuient néanmoins sur des données parfois fragiles et peu représentatives de l'ensemble des contribuables.

Par ailleurs, les chiffrages sont à relativiser car ils n'incorporent que les effets directs de la réforme. En premier lieu, l'impact de la mesure sur les prestations familiales sous condition de ressource, les allocations logement, certains minima sociaux ou encore le montant de la taxe d'habitation n'ont pas été évalués dans les simulations. En second lieu, les

⁴⁹ Annexe du rapport d'information No 3779 (XIIème législature) écrit par Didier Migaud.

changements induits par la réforme, qui peuvent se traduire par des modifications du côté de l'offre de travail ou encore du comportement d'épargne des ménages, ne sont pas pris en compte.

3.3.4. Effets redistributifs

Les principaux effets redistributifs des trois simulations sont résumés dans le Tableau 12. L'introduction d'un barème progressif sur l'ensemble des revenus (scénario A) se traduirait par un nombre de perdants plus élevé qu'une réforme qui ne toucherait que les revenus d'activité (scénario B et C).

Tableau 12. Effets redistributifs de l'introduction d'un barème progressif

	Scénario A	Scénario B	Scénario C
Revenus	Activité, remplacement et patrimoine - taux moyen	Activité - taux moyens	Activité- taux marginaux
Gagnant/Perdant			
Nombre de ménages gagnants (millions)	10,4	8,7	13,7
Nombre de ménages gagnant significativement (millions)	7,7	7	12,2
Gain mensuel moyen (€)	33	37	58
Nombre de ménages perdants (millions)	15,6	6,9	4,7
Nombre de ménages perdant significativement (millions)	13,9	4,6	3,8
Perte mensuelle moyenne (€)	61	47	171
Répartition de l'impôt (point de pourcentage)			
30% des ménages les plus modestes	-0,7	-1,4	-2,2
40% des ménages intermédiaires	-1,1	-0,8	-3,6
30% des ménages les plus aisés	1,8	2,2	5,8
dont 10% de ménages les plus aisés	0,9	1,4	5,4

Note : un ménage significativement gagnant gagne plus de 0,5% de son revenu disponible.

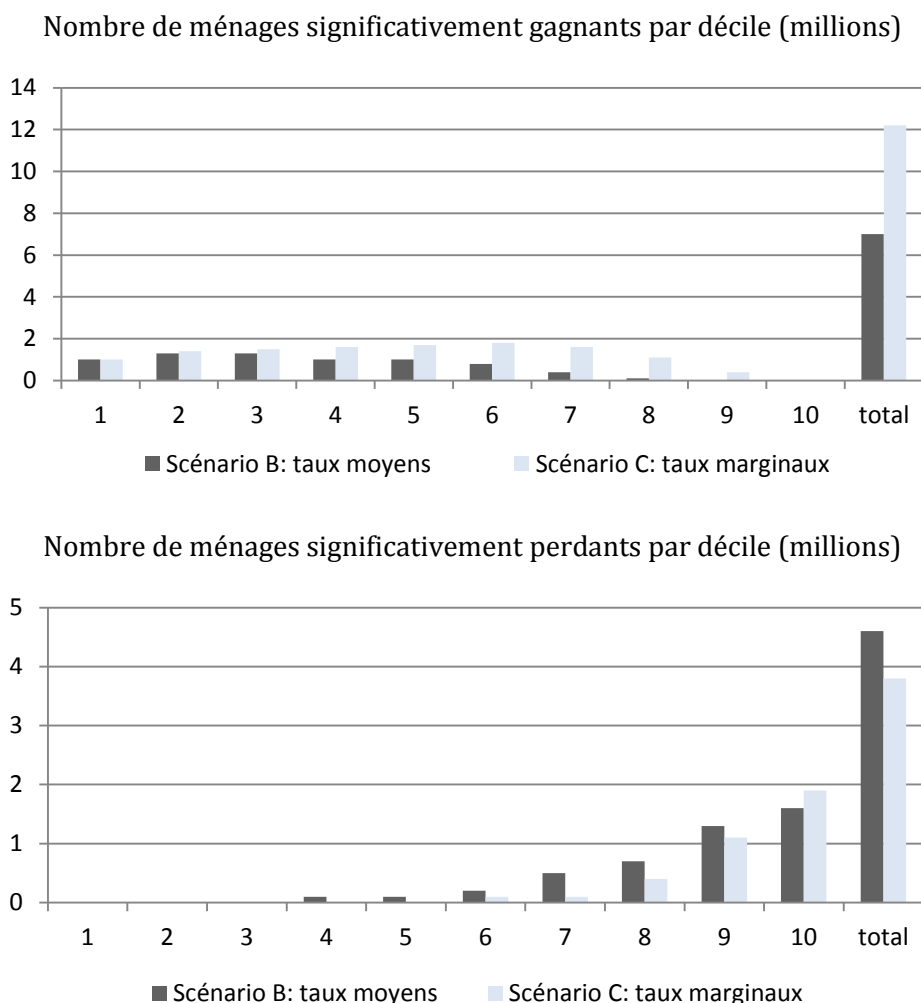
Source : Modèle INES, DREES.

Dans le scénario A, les ménages gagnants seraient disproportionnellement représentés dans les déciles des ménages les plus modestes (1^{er} au 5^{ème} décile en particulier), les gains mensuels moyens étant en général de l'ordre de 40 €. L'introduction de mécanismes de conjugalisation et de familialisation rend par ailleurs la réforme relativement favorable aux couples et aux familles par rapport à la situation actuelle d'une imposition individuelle de la CSG.

A l'inverse, les déciles correspondant aux ménages les plus aisés seraient les plus touchés (notamment à partir du 7^{ème} décile), avec des pertes mensuelles moyennes s'échelonnant de 40 à plus de 140 €. Les couples et les individus isolés sans enfant, qui sont sur représentés dans la population des retraités seraient particulièrement affectés par la réforme. Ils contribueraient à eux seuls à expliquer près de 80% du rendement de la mesure.

Même simulée à rendement constant et sur les revenus d'activité seulement, l'introduction d'un barème progressif se traduit par des effets redistributifs importants (Graphique 15).

Graphique 15. Gagnants et perdants des scénarios avec taux moyens et taux marginaux par décile

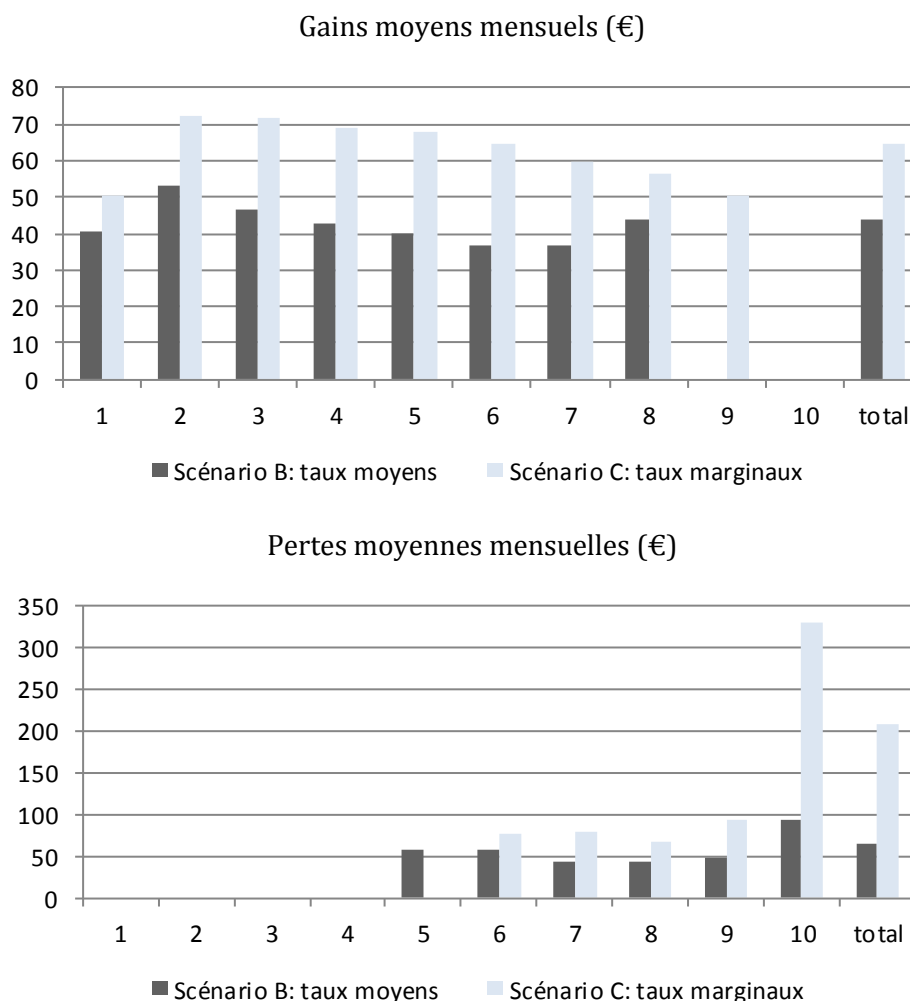


Note : un ménage significativement gagnant gagne plus de 0,5% de son revenu disponible.

Source : Modèle INES, DREES.

A tranche et part des foyers dans chaque tranche donnée, l'introduction d'un barème progressif en taux marginaux (scénario C) se traduirait par un nombre total de ménages gagnants plus important et un nombre de perdants moindre que la mise en place d'un barème en taux moyen (scénario B). Le nombre de ménages perdants parmi les ménages les plus aisés seraient en revanche plus nombreux dans le scénario C. Dans ce dernier scénario, les gains moyens seraient plus importants pour la plupart des déciles. Les pertes moyennes seraient également plus fortes, en particulier pour les ménages les plus aisés (Graphique 16). Au total, la perte mensuelle moyenne s'élèverait à 171 € dans ce scénario, contre 47 € dans le scénario B. Les gains moyens seraient respectivement de 58 € et 37 €.

Graphique 16. Gains et pertes moyens des scénarios avec taux moyens et taux marginaux par décile



Source : Modèle INES, DREES.

3.3.5. Neutralisation de l'effet de déductibilité partielle

Renforcer la progressivité de la CSG, peut se traduire pour certaines tranches de haut revenu par une baisse de prélèvements associés à l'IR du fait de la déductibilité partielle de la CSG. Pour neutraliser cet effet, la modulation du barème de la CSG est combinée dans cette partie à l'instauration de la non déductibilité totale de la CSG.

Dans cette nouvelle simulation, réalisée par la DREES, le barème est proche de celui utilisé dans le scénario C mais les taux marginaux sont diminués proportionnellement de 8,5% afin de respecter la contrainte de rendement constant.

D'un point de vue budgétaire, cette mesure diminue de 5,8 Md€ les recettes de la CSG mais augmente d'un montant équivalent celles de l'IR l'année suivante.

La suppression de la déductibilité de la CSG ne change pas fondamentalement les effets redistributifs de l'instauration d'un barème progressif. En particulier les gains et pertes par déciles ne sont que marginalement modifiés. Les ménages modestes gagnent légèrement plus à la réforme et les ménages aisés perdent un peu plus, mais les différences observées sont faibles (Tableau 13). L'absence de différence marquée résulte de la compensation de deux effets en sens contraire : en effet, la suppression de la déductibilité sur les revenus

d'activité se traduit par un surplus de progressivité de l'ensemble IR-CSG. A l'inverse, la diminution des taux marginaux d'imposition à la CSG induit une moindre progressivité.

Tableau 13. Effets redistributifs de l'introduction d'un barème progressif avec suppression de la déductibilité de la CSG

Revenus	Activité- taux marginaux	Activité- taux marginaux et suppression de la déductibilité
Répartition de l'impôt (point de pourcentage)		
30% des ménages les plus modestes	-2,2	-2,3
40% des ménages intermédiaires	-3,6	-3,6
30% des ménages les plus aisés	5,8	5,9
dont 10% de ménages les plus aisés	5,4	5,5

Source : Modèle INES, DREES.

3.3.6. Enseignements

Les simulations portant sur l'instauration d'un barème progressif sur les revenus soumis à la CSG permettent de tirer les enseignements suivants :

- Les effets budgétaires et redistributifs de l'instauration d'un barème progressif sur les revenus soumis à la CSG dépendent dans une large mesure des hypothèses faites sur le champ des revenus auquel on applique ce barème et des modalités retenues à son élaboration (en particulier l'instauration d'une plage d'exonération).
- Au vu des simulations présentées, le nombre de ménages affectés par la mesure et en particulier le nombre de ménages perdants est plus important lorsque le barème s'applique à l'ensemble des revenus d'activité, de remplacement et de patrimoine que lorsque la mesure est limitée aux revenus d'activité.
- A rendement constant et part des foyers dans chaque tranche donnée, il est possible de définir un barème progressif en taux marginaux qui se traduirait par un nombre total de ménages gagnants plus important et un nombre de perdants moindre que la mise en place d'un barème en taux moyen. Si un barème en taux marginal semble plus difficile à appréhender et conduit à des taux faciaux plus élevés, un tel barème permet de lisser les effets de seuil. Il semble donc préférable de s'appuyer sur des taux marginaux plutôt que sur des taux moyens pour élaborer un barème progressif.
- A rendement constant, la suppression de la déductibilité de la CSG ne modifierait que marginalement les effets redistributifs de la mise en place d'un barème progressif.

ANNEXE 1 : Information complémentaire

Tableau A1 : Taux d'imposition sur le capital dans les pays de l'OCDE

	dividendes	intérêts	plus value financière	plus value immobilière
Australie	47%	47%	46%	23%
Autriche	44%	25%	44%	13%
Belgique	31%	25%	8%	0%
Canada	50%	48%	44%	24%
Chili	40%	40%	20%	0%
Rép. Tchèque	31%	15%	19%	0%
Danemark	57%	46%	57%	46%
Estonie	21%	0%	38%	21%
Finlande	41%	30%	49%	32%
France	61%	44%	60%	0%
Allemagne	49%	26%	49%	0%
Grèce	40%	10%	20%	0%
Hongrie	32%	16%	19%	0%
Iceland	36%	20%	36%	20%
Irlande	55%	30%	55%	30%
Israël	44%	25%	40%	25%
Italie	26%	20%	26%	0%
Japon	43%	20%	43%	20%
Corée	50%	15%	24%	29%
Luxembourg	43%	10%	29%	10%
Mexico	30%	30%	30%	30%
Pays-Bas	55%	30%	55%	30%
Nouvelle-Zélande	33%	33%	28%	0%
Norvège	40%	28%	40%	28%
Pologne	34%	19%	34%	0%
Portugal	49%	25%	49%	25%
Rép. Slovaque	19%	19%	34%	0%
Slovénie	34%	20%	22%	0%
Espagne	49%	27%	49%	27%
Suède	48%	30%	48%	30%
Suisse	53%	40%	21%	0%
Turquie	34%	15%	20%	0%
Royaume-Uni	51%	50%	45%	28%
Etats-Unis	52%	42%	52%	0%

Source : Harding (2013).

ANNEXE 2 : Une revue des évaluations récentes des mesures visant à augmenter la progressivité de l'imposition sur le revenu

Plusieurs scénarios permettant de moduler la progressivité de l'impôt sur le revenu ont fait l'objet d'analyses détaillées récentes.

Mesure	Détail de la simulation	Méthode et limites	Coût budgétaire	Effets redistributifs
Barème progressif à l'ensemble des revenus assujettis à la CSG Source : Direction de la Législation Fiscale (2007)	Un barème à trois taux est appliqué à l'assiette de la CSG en fonction du dernier revenu fiscal connu et en tenant compte des capacités contributives du foyer Barème 1 : 0 %, 4 % et 7,5 % pour les revenus d'activité, 0 %, 4,7 % et 8,2 % sur les revenus du patrimoine. Barème 2 : 0 %, 5,1 % et 7,5 % pour les revenus d'activité, 0 %, 5,8 % et 8,2 % sur les revenus du patrimoine.	Méthode : Simulations à partir des fichiers fiscaux des déclarations d'IR. Limites : Il existe des différences entre les revenus déclarés à l'IR et ceux retenus dans l'assiette, ainsi que des problèmes de représentativité de l'échantillon. Les produits de placements sont exclus des évaluations.	Barème 1 : 7,74 Md€ Barème 2 : 7,05 Md€	10 millions de gagnants Gain moyen Barème 1 : 752€ par an Barème 2 : 685€ par an
Suppression de la déductibilité de la CSG à	Scénario 1 : suppression totale sans compensation	Méthode : microsimulation à l'aide du modèle Misme	Scénario 1 : augmentation de l'impôt dû au titre de l'IR (6,7 Md€), baisse de la	Scénario 1 : Les ménages les plus affectés par la réforme sont ceux du

I'IR Source : OFCE (2007)	Scénario 2 : suppression en imposant la neutralité de la mesure pour les salariés (diminution des taux de 5,73 % et augmentation des seuils du barème de l'IR de 6,08 %).	Limites : statique.	évaluation Prime pour l'emploi (530 M€) et des prestations CNAF (1,1 Md€)	dixième décile de niveau de vie.
Suppression de la déductibilité de la CSG à l'IR Source : Lefebvre-Auvigne (2014)	Suppression de la déductibilité sans la contrainte budgétaire	Méthode : non documentée Limites : Cette évaluation ne tient compte que de l'effet direct sur l'impôt sur le revenu. Les effets sur les allocations logement et les prestations familiales sous condition de ressources et l'éligibilité à plusieurs dispositifs de dégrèvement ou d'exonération de taxes locales (taxe d'habitation, taxe foncière) ne sont pas pris en compte.	La déductibilité de la CSG conduit à une moindre recette d'impôt sur le revenu estimée à 10,5 Md€ en 2013 par rapport à une situation où aucune CSG ne serait déduite de l'assiette de l'IR.	Scénario 2 : Les retraités et chômeurs seraient gagnants, les revenus du patrimoine légèrement perdants. Du fait de la progressivité du barème de l'IR, l'économie d'impôt liée à la déductibilité de la CSG est croissante avec le revenu. La baisse de taux moyen est la plus forte pour les foyers du dernier décile de revenu déclaré par unité de consommation (il diminue de 1,1 point dans ce cas). L'économie d'impôt liée à la déductibilité de la CSG est cependant plus importante en part du revenu pour les contribuables situés au milieu de la distribution des revenus, à la limite de l'imposabilité à l'IR, que les suivants, du fait de l'interaction entre la prime pour l'emploi, la décote et les seuils de non-imposabilité.

Forfaitisation du dispositif d'abattement pour frais professionnels sur les revenus d'activité (revenus salariaux et chômage)	Scénario 1 : forfait fixé à 45 € par mois	Méthode : microsimulation à l'aide du modèle INES	Scénario 1 : rendement constant	Scénario 1 : 11,1 millions de ménages gagnants et 6 millions de perdants. Gain mensuel moyen de 1 et perte de 2€.
	Scénario 2 : forfait fixé à 150 € par mois et augmentation des taux actuels de 4,2% (le taux sur les revenus d'activité passe de 7,5 à 7,8%)	Limites : évaluation statique.	Scénario 2 : rendement constant (0,1 Md€ pour la CSG et -0,1 pour l'IR)	Scénario 2 : 11,7 millions de ménages gagnants et 6 millions de perdants. Gain mensuel moyen de 4 et perte de 7€.
Source : Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014)				
Introduction d'un taux intermédiaire entre le plafond d'exonération et le taux normal sur les revenus de remplacement	Introduction d'un taux intermédiaire de 2 et 5% avec des seuils de déclenchement respectivement de 11908 et 14768 euros. Le taux normal est porté à 6,85 % afin maintenir le rendement de la mesure constant.	Méthode : microsimulation à l'aide du modèle INES	Rendement maintenu constant par hypothèse	Près de neuf bénéficiaires sur dix des nouveaux taux réduits seraient gagnants à la réforme. Toutes les personnes dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 10024 € resteraient exonérées de CSG. A l'inverse, il n'y aurait plus aucun « gagnant » dans la moitié supérieure de la redistribution des revenus fiscaux de référence et 80 % des perdants seraient concentrés dans les quatre déciles supérieurs de cette distribution. Ces pertes sont toutefois de montant limité en moyenne (75 € par an).
		Limites : évaluation statique.		
Source : Haut Conseil du financement de la protection sociale (2014)				

Supprimer le taux réduit de CSG sur les retraites

Source : Institut de l'entreprise et Institut Montaigne (Septembre 2013)

Le taux de CSG sur les retraites est aligné à celui sur les revenus d'activité

Méthode non documentée

1 Md€

L'impact sur les retraités les plus modestes pourrait être compensé par une revalorisation du minimum vieillesse

ANNEXE 3 : Les outils de micro-simulation

Le modèle de la DG Trésor

Les effets sur les finances publiques et les effets redistributifs des différents scénarios ont été simulés à l'aide d'un échantillon représentatif de 500 000 déclarations de revenus 2012, vieillies en 2013 en fonction de l'évolution macroéconomique des différents types de revenus. La législation 2014 y compris mesures de la LFI 2014, y compris mesures de la LFR. En particulier, la réduction d'impôt exceptionnelle introduite par la LFR 2014 est incluse dans les simulations : il s'agit d'une réduction d'impôt de 350 € (700 € pour les couples) sous condition de revenu fiscal de référence (RFR).

L'unité de base est le foyer fiscal, constitué de l'ensemble des personnes figurant sur une même déclaration de revenus. Un ménage peut donc abriter plusieurs foyers fiscaux, si ses membres remplissent des déclarations de revenus séparées. C'est le cas notamment des couples non mariés ou pacsés mais vivant sous le même toit. À l'inverse, un enfant majeur peut être rattaché fiscalement au foyer fiscal de ses parents après avoir quitté le ménage.

Les catégories de revenus considérées sont les suivantes :

- Les traitements et salaires nets, égaux au montant déclaré, diminué de l'abattement pour frais professionnels de 10 % (plafonné à 12 000 € selon la LFI 2012) ou du montant des frais réels. Ces revenus comprennent aussi les revenus de remplacement du chômage et les préretraites.
- Les pensions de retraites égales aux montants déclarés diminués de l'abattement de 10 % et de l'abattement spécial personnes âgées.
- Les revenus du capital, égaux à la somme des montants des rentes viagères nettes, des revenus des capitaux mobiliers (RCM) nets et des revenus fonciers nets.
- Les revenus des indépendants égaux à la somme des bénéfices agricoles (BA) nets, des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) nets et des bénéfices non commerciaux (BNC) nets.

Les chiffrages présentés restituent l'impact de chaque simulation sur les recettes d'IR et de CSG en régime permanent, hors éventuels décalages temporels. En effet, pour une même année de revenus, la CSG et l'IR sont perçus de façon décalée dans le temps. On simule l'IR et la CSG portant sur les revenus 2013 conjointement, alors que l'IR est perçu en 2014 et que la CSG est perçue en grande partie en 2013 et en plus faible partie en 2014. En effet, la CSG sur les revenus de l'année 2013 se décompose en une CSG sur les revenus d'activité des salariés, sur les revenus de remplacement et sur les revenus de placement, prélevée à la source en 2013, et une CSG sur les revenus du patrimoine et sur les revenus d'activité des indépendants, payée sur rôle en N+1. La CSG sur les revenus du patrimoine et sur les revenus d'activité des indépendants n'est donc déductible qu'au titre de l'IR payé en 2015, deux ans après la perception des revenus.

Plusieurs effets, pouvant avoir un effet sur les effets redistributifs des réformes ne peuvent être pris en compte dans les simulations.

En premier lieu, une partie de l'assiette de CSG n'est pas disponible dans l'échantillon si bien qu'une partie de la CSG n'est pas simulée :

- Certaines assiettes de la CSG ne sont pas soumises à l'IR et n'apparaissent donc pas dans les déclarations de revenus. Aucune CSG n'est donc simulée sur de telles assiettes. Ceci est le cas essentiellement pour certains revenus du capital, par exemple

pour les PEL de moins de 12 ans, certains produits d'assurance-vie, certains produits de PEA, les allocations journalières de maternité.

- Une partie importante de la CSG sur les revenus des indépendants n'est pas simulée car les assiettes imposables à l'impôt sur le revenu reflètent mal l'assiette de la CSG pour certains indépendants.

La distribution des assiettes manquantes n'étant pas connue, aucun recalage n'a été effectué. De ce fait, l'impact total sur les finances publiques pourrait être différent de celui présenté dans les simulations.

En second lieu, il n'est pas possible d'appliquer le bon taux de CSG à certaines assiettes en raison de problèmes de disponibilité des données. L'échantillon, qui reprend les cases de la déclaration d'impôts sur le revenu, ne permet pas d'appréhender parfaitement les assiettes de la CSG sur les revenus d'activité, de remplacement ou du capital. Dans la simulation on a notamment supposé que l'ensemble des montants déclarés comme des salaires (cases 1AJ à 1FJ) était soumis à la CSG activité alors que les indemnités journalières en cas d'arrêt de travail sont également déclarées dans ces cases et sont assujetties à la CSG comme les allocations chômage. À l'inverse, les allocations de préretraite, revenus de remplacement soumis à un taux de CSG de 7,5 %, sont déclarées à l'IR dans la même case que le chômage et se voient donc appliquer la CSG chômage dans les simulations.

En troisième lieu, la CSG sur les indépendants est simulée de façon simplifiée, sans tenir compte des effets de chronique : lors de l'année N, les indépendants versent un acompte sur la CSG de l'année N calculé sur les revenus de l'année N-2. En N+1, lorsque les revenus de l'année N sont connus, le montant de CSG dû au titre de l'année N est calculé et la différence avec l'acompte versé est imputée ou ajoutée à l'acompte de CSG versé en N+1 au titre de la CSG N+1, calculé sur les revenus N-1. La CSG payée au titre des revenus de l'année N ne peut donc être déduite des revenus imposables à l'IR qu'en N+2. Ainsi, la CSG des indépendants de l'année N est perçue en partie en N et en partie en N+1, tandis que qu'une part de cette CSG est déductible de l'assiette de l'IR payé en N+2. Les données utilisées ne permettent de connaître que l'année de revenus 2013 (après vieillissement). Ainsi, dans les simulations, il a été fait comme si les indépendants payaient en 2013 l'intégralité de la CSG due au titre des revenus 2013 et qu'ils en déduisaient la part déductible, des revenus 2013 imposés au titre de l'IR 2014. En pratique, une fraction de la hausse d'IR pourrait donc être décalée d'un, voire de deux ans.

En quatrième lieu, la simulation de certaines mesures nouvelles de la LFI 2014 nécessite des hypothèses fortes, notamment la barémisation des plus-values mobilières, la fiscalisation des participations employeurs aux complémentaires santé ou celle des majorations de pension. En effet, l'information sur les montants concernés par ces deux dernières mesures n'est pas directement disponible dans les déclarations de revenu 2012 et a dû être imputée statistiquement, si bien que les résultats peuvent être sensibles au tirage aléatoire effectué lors de l'imputation. Par ailleurs, les abattements pour durées de détention introduits suite à la barémisation des plus-values ne peuvent pas être simulés précisément car les durées de détention ne sont pas connues : un abattement moyen unique a été estimé pour l'ensemble des contribuables. En outre, ces simulations n'intègrent pas d'éventuels effets de comportements, notamment d'offre de travail.

Enfin, les interactions entre la déductibilité de la CSG et un certain nombre de prestations sociales sous condition de ressource ne sont pas prises en compte dans les simulations qui suivent. En effet, les bases ressources de plusieurs prestations sont calculées après déductibilité de la CSG. La suppression de la déductibilité de la CSG, à barèmes sociaux inchangés, conduirait donc à une hausse des revenus pris en compte dans les bases ressources et donc en général à une baisse des prestations sociales sous condition de ressources.

Le modèle Ines (INSEE, DREES)

INES est l'acronyme d'« Insee-Drees », les deux organismes qui développent conjointement le modèle, à partir des enquêtes Revenus fiscaux et sociaux. Le modèle s'appuie sur des centaines d'informations sur les 90 000 ménages de l'échantillon, et de données précises et fiables sur leurs revenus, issues de leur déclaration fiscale. Sur cette base, le modèle simule, sur barèmes, les différentes prestations auxquelles chaque ménage a droit et les impôts et prélèvements qu'il doit acquitter.

L'échantillon est représentatif de la population vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire (logement non collectif).

Le modèle est mis à jour chaque année durant l'été afin de simuler la législation la plus récente. Par exemple, à l'été 2013, INES est mis à jour pour simuler la législation de l'année 2012.

Le modèle INES simule les prélèvements sociaux et fiscaux directs, comprenant les cotisations sociales, la CRDS, la CSG et l'impôt sur le revenu (y compris la prime pour l'emploi). Les prestations sociales simulées comprennent : les aides personnelles au logement ; les principaux minima sociaux : il s'agit du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation pour adulte handicapé (AAH) et de ses compléments, des allocations du minimum vieillesse et de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ; l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) destinée aux personnes âgées dépendantes ; les prestations familiales : allocations familiales (AF), complément familial, allocation de rentrée scolaire (ARS) et bourses du secondaire, prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et ses compléments (complément libre choix d'activité – CLCA – et complément libre choix du mode de garde - CMG), subventions publiques pour la garde d'enfants en crèches collectives et familiales, allocation de soutien familial (ASF) et allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

Les principales omissions concernent les taxes et aides locales (taxe d'habitation et taxe foncière) et l'impôt de solidarité sur la fortune. Les pensions de retraite et les allocations chômage ne sont pas simulées mais présentes dans les données. L'impact de réformes dans ces domaines ne peut ainsi pas être étudié par le modèle INES.

Le modèle INES est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, les informations administratives de la Cnaf et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Pour simuler la législation d'une année N, seule l'enquête Revenus fiscaux et sociaux relative aux revenus de l'année (N-2) est disponible (par exemple l'enquête 2010 pour la législation 2012). On procède ainsi à un « vieillissement » de l'échantillon de l'enquête, initialement représentatif des ménages ordinaires de France métropolitaine en (N-2), pour qu'il soit représentatif de ces mêmes ménages en N.

Ce vieillissement prend deux formes :

- Évolution des caractéristiques de la population par modification des pondérations. Par exemple, si le nombre de chômeurs a augmenté entre l'année (N-2) et l'année N, on augmente le poids des chômeurs dans l'échantillon. Cette étape est réalisée à l'aide d'un « calage sur marges ».
- Evolution du revenu des personnes. On applique des taux d'évolution différenciés à chaque type de revenus selon sa nature (revenus d'activité, du patrimoine, de remplacement), en mobilisant l'ensemble des informations conjoncturelles disponibles. On fait par exemple évoluer les salaires en mobilisant l'enquête Acemo de la Dares, en tenant compte de la catégorie socioprofessionnelle et du secteur d'activité de chacun des salariés.

Une fois cette procédure mise en œuvre, on impute certaines informations nécessaires au calcul des prestations et prélèvements mais qui ne sont pas disponibles ou sont incomplètes dans l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (mode de garde utilisé pour les enfants de moins de 6 ans, degré de handicap...). On applique ensuite à chaque ménage les règles de calcul des différents transferts en tenant compte de sa composition, de l'activité de ses membres et de son revenu imposable. On mesure ainsi, pour chaque ménage de l'échantillon, son revenu avant prélèvements et prestations, le détail de ses prélèvements et prestations, et son niveau de vie.

INES est un modèle dit « statique » : il ne tient pas compte des changements de comportement des ménages, par exemple en matière de fécondité ou de participation au marché du travail, que pourraient induire les évolutions des dispositions de la législation socio-fiscale.