Les « très hauts » revenus : un effort contributif bien plus faible que la moyenne

Pierre CONCIALDI

En 2012, la proposition du Gouvernement Ayrault d'instaurer une surtaxe temporaire qui aurait porté à 75 % le taux d'imposition sur la partie des revenus d'activité excédant 1 million d'euros a provoqué des débats sur le caractère « confiscatoire » de cette surtaxe. Dans l'article qui suit, l'auteur propose une méthode de mesure de l'effort contributif des ménages et compare cet indicateur selon les catégories de ménages, afin de vérifier si la surtaxe envisagée aurait ou non créé un déséquilibre entre eux.

L'examen de cet indicateur lui permet de mettre en avant que l'effort contributif diminue tout au long de l'échelle des revenus, et qu'il est bien plus faible pour les très hauts revenus que pour les autres.

L'envolée des très hauts revenus est un phénomène caractéristique de ces dernières décennies. On l'observe dans de nombreux pays, notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni, depuis près de 30 ans (Atkinson *et al.*, 2011). En France, les données disponibles montrent que ce mouvement a aussi été très marqué depuis une quinzaine d'années (Landais, 2007 ; Cotis, 2009 [1]). Dans un contexte où le pouvoir d'achat de très nombreux salariés stagne ou régresse, cette hausse des inégalités suscite de nombreux débats. Elle nourrit aussi un certain nombre de propositions visant à limiter ces plus hauts revenus, en particulier par des mesures fiscales. Ce fut notamment le cas lors de la campagne présidentielle de 2012 avec la proposition

1. De façon plus anecdotique mais néanmoins significative, Jean Gadrey rappelle sur son blog que la publication par *Le Canard enchaîné*, en 1989, de la feuille d'impôts de Jacques Calvet (alors P-DG de Peugeot) avait fait scandale, notamment parce que ce dernier s'était octroyé une augmentation de 45 % en deux ans. À l'époque, la rémunération de ce P-DG représentait environ 35 Smic. Aujourd'hui, son successeur à la tête de la même entreprise perçoit une rémunération équivalente à 166 Smic.

du candidat François Hollande de porter à 75 % le taux de prélèvements concernant la part des revenus supérieure à 1 million d'euros.

Pour concrétiser cet engagement présidentiel, la loi de finances pour 2013 prévoyait dans son article 12 d'instaurer une surtaxe temporaire qui aurait porté à 75 % le taux global d'imposition de la fraction des revenus d'activité excédant 1 million d'euros. Dans sa décision du 29 décembre 2012, le Conseil constitutionnel a censuré cette mesure. Pour justifier sa décision, le Conseil constitutionnel a essentiellement souligné une rupture manifeste – et assez grossière – dans le principe de l'égalité de l'impôt. Le projet de loi prévoyait en effet de retenir le principe d'une imposition par personne physique – et non par foyer fiscal –, ce qui aurait conduit à taxer différemment des ménages se trouvant dans la même situation familiale et disposant de revenus identiques. Par exemple, un couple dont les deux conjoints auraient gagné chacun 900 000 euros (soit 1,8 million pour le foyer fiscal) aurait été exonéré de cette surtaxe, tandis qu'un autre couple dont un seul des conjoints aurait perçu 1,8 million d'euros (ou même « seulement » 1,2 million d'euros) y aurait été soumis.

Le recours déposé auprès du Conseil constitutionnel formulait d'autres griefs à l'encontre de cette mesure et, en particulier, son caractère supposé « confiscatoire ». Le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur ce point dans la mesure où la rupture caractérisée du principe d'égalité devant l'impôt que l'on vient d'évoquer constituait déjà un motif suffisant de censure. À notre connaissance, le Conseil constitutionnel ne s'est d'ailleurs jamais prononcé sur le niveau d'imposition qui pourrait être considéré comme confiscatoire, même s'il a émis l'idée qu'un tel seuil pouvait exister [2]. Dans le débat public, c'est cependant sur cette question que s'est largement focalisé le débat. L'objectif de cet article est d'apporter des éléments d'éclairage sur cette question.

Selon le Conseil constitutionnel, l'impôt deviendrait confiscatoire – et le principe d'égalité devant l'impôt serait rompu – si celui-ci faisait peser sur certains contribuables « une charge excessive au regard de leurs facultés contributives ». Le concept clé est ici celui de faculté (ou capacité) contributive et c'est autour de lui que s'organise la réflexion proposée dans cet article [3]. En corollaire, on définit la notion d'effort contributif comme le rapport entre l'impôt acquitté par chaque ménage et sa faculté contributive. La démarche suivie dans l'article consiste alors à proposer des mesures de cet effort contributif, puis à analyser sa variation selon le niveau de revenu. Si l'effort contributif apparaît plus (trop ?) élevé pour certaines catégories

2. Décision n° 2010-99 QPC du 11 février 2011. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel rappelle le principe d'égalité devant l'impôt tout en soulignant que « cette exigence ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives. »
3. Tout au long de cet article, on emploie indifféremment les notions de faculté contributive et de capacité contributive.

de ménages que d'autres – notamment pour ceux disposant des plus hauts revenus –, on pourra avoir un indice du caractère potentiellement « excessif » de l'imposition supportée par ces ménages.

L'article s'organise de la façon suivante. On montre d'abord brièvement les limites des mesures usuelles des taux d'imposition pour appréhender la notion d'effort contributif (I). Ces limites tiennent, en partie, à certaines caractéristiques de ces indicateurs, mais aussi au fait qu'ils sont calculés en faisant le rapport entre l'impôt acquitté et le revenu des ménages. Or, comme on le montre ensuite, la notion de faculté contributive ne se confond pas avec celle de revenu (II). La capacité contributive d'un ménage peut se définir, en résumé, comme la partie des ressources de ce ménage qui excède un certain revenu minimum nécessaire pour vivre. On discute ensuite le champ des prélèvements pris en compte dans la mesure de l'effort contributif et leur cohérence avec les différentes mesures possibles du revenu, compte tenu des informations disponibles (III). La dernière partie propose différents chiffrages de la capacité contributive des ménages et de leur effort contributif selon le niveau de revenu (IV). Ces chiffrages retiennent deux hypothèses de revenu minimum correspondant aux seuils usuels de pauvreté (50 % et 60 % du niveau de vie médian).

Ces calculs montrent qu'avec le système de prélèvements actuel, l'effort contributif des ménages diminue à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des niveaux de vie ; s'il faut parler d'une charge « excessive », c'est donc plutôt pour les ménages aux revenus les plus bas. Avec la surtaxe qui avait été envisagée par le Gouvernement, l'effort contributif des ménages à très hauts revenus aurait simplement rejoint le taux d'effort médian. On serait donc resté, en dépit de cette surtaxe temporaire, très loin d'un prélèvement au caractère prétendument confiscatoire pour les plus hauts revenus.

Ces résultats dépendent bien sûr des hypothèses retenues pour définir le contour des facultés contributives et mesurer, en conséquence, l'effort contributif des ménages. Ces hypothèses sont nécessairement normatives, notamment parce qu'elles supposent de définir de façon conventionnelle un seuil de ressources minimum nécessaire. Les éléments avancés dans l'article montrent que les hypothèses retenues à cet égard tendraient plutôt à sous-estimer le niveau de ce minimum nécessaire et, en conséquence, à sous-estimer également l'effort contributif des ménages, et ce bien davantage pour les plus bas revenus que pour les plus hauts. Le principal intérêt de la méthode proposée ici est d'expliciter et de mettre en débat les normes implicites à partir desquelles on peut porter un jugement sur le caractère plus ou moins équitable de notre système d'imposition. Ce débat ne se limite pas, d'ailleurs, à la définition du revenu minimum nécessaire qui permet de définir le niveau des facultés contributives. Il porte de façon réciproque sur la définition des hauts (ou très hauts) revenus dont la forte

croissance depuis une dizaine d'années a précisément conduit à remettre à l'ordre du jour l'idée d'une surtaxation. Car la question des hauts revenus n'est pas nouvelle, même si le degré de tolérance des dirigeants politiques par rapport à la question des inégalités semble avoir bien changé depuis les années 1970 (encadré 1).

Encadré 1

Des « hautes rémunérations » aux « très hauts revenus d'activité »

Le seuil de 1 million d'euros à partir duquel le Gouvernement entendait instituer à partir de 2013 une « contribution exceptionnelle de solidarité » correspond, de façon assez évidente, à un seuil symbolique. Pour reprendre les termes du projet de loi, ce seuil correspond à la limite basse des « très hauts revenus d'activité ». Il est intéressant de mettre en regard cette définition avec celle qui avait été adoptée en 1976 par le Gouvernement Barre.

À cette époque, le Gouvernement avait mis en place un gel temporaire des « hautes rémunérations », une mesure destinée en partie à enrayer l'inflation mais, surtout, à établir un relatif équilibre dans les efforts demandés à l'époque à l'ensemble des salariés. Cette mesure temporaire mise en place pour l'année 1977 a été reconduite en 1978 puis supprimée. Elle n'avait pas pour objet de taxer davantage les hautes rémunérations, du moins pas explicitement. Néanmoins, durant la seconde moitié des années 1970, les barèmes de l'impôt sur le revenu concernant les plus hautes tranches d'imposition n'étaient que partiellement indexés sur l'inflation voire, pour certaines années, gelés. Sur les années 1976 à 1980, le seuil de la tranche marginale d'imposition la plus élevée – qui était à l'époque de 60 % – a ainsi été relevé de moins de 20 % (19 %), tandis que les premières tranches du barème étaient intégralement indexées sur l'inflation (+60,9 % sur la même période). Ce qui a conduit à une hausse assez importante de la proportion de foyers fiscaux soumis à ce taux marginal d'imposition de 60 % (Piketty, 1998).

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

1. Le seuil plafond au-delà duquel les rémunérations étaient gelées était de 288 000 francs ; le seuil « plancher » de 216 000 francs. Ce qui correspond en pouvoir d'achat actuel, c'est-à-dire en tenant compte de l'inflation, respectivement à des rémunérations annuelles de 177 000 euros et 133 000 euros en 2012.

I. Mesurer l'effort contributif : les limites des taux d'imposition

Dans la littérature théorique comme dans la littérature empirique, on ne trouve guère d'éléments permettant de mesurer la capacité contributive des ménages ni, encore moins, leur effort contributif. La répartition des prélèvements est généralement analysée sous l'angle de la plus ou moins grande progressivité des impôts, notamment au moyen d'indicateurs mesurant les taux d'imposition des ménages. Même si l'apport de ces indicateurs est très limité par rapport à l'objectif de cette étude, ils sont souvent mobilisés dans le débat public. C'est pourquoi il est utile d'en souligner les limites.

Dans sa définition la plus simple, un système d'imposition est considéré comme progressif lorsque – pour une situation familiale donnée – le taux d'imposition (impôts/revenus) augmente avec le niveau de revenu. Il faut souligner que la mesure du degré de progressivité d'un système de prélèvements ne se confond pas avec la mesure de ses effets redistributifs. Analyser la progressivité d'un système de prélèvements consiste à analyser la forme (ou la répartition) des prélèvements, en comparant leur distribution à celle des revenus avant impôts. Si ces deux distributions se confondent, le prélèvement est proportionnel. Si la concentration des impôts est plus forte (resp. moins forte) que celle des revenus avant impôts, on a un système de prélèvements progressif (resp. régressif). En d'autres termes, l'analyse de la progressivité consiste à mesurer la déviation d'un système de prélèvements par rapport à la proportionnalité.

Cette optique est différente de celle qui consisterait à mesurer les effets redistributifs du système de prélèvements en comparant les distributions de revenus avant et après impôts [4]. Notamment parce que les effets redistributifs du système de prélèvements dépendent non seulement de la façon dont sont répartis les impôts (sa plus ou moins grande progressivité), mais aussi – et souvent surtout – de leur volume [5]. Cette confusion entre progressivité et effets redistributifs est relativement fréquente et obscurcit les débats sur la répartition équitable de l'impôt.

Dans l'analyse de la progressivité, on dispose d'indicateurs synthétiques mais ces derniers sont peu utilisés [6]. C'est essentiellement à travers la mesure des taux d'imposition que cette question est abordée dans la plupart des études. Ces taux d'imposition peuvent être calculés en rapportant l'ensemble des prélèvements au revenu total (taux moyen), ou en considérant les taux de prélèvement appliqués à certaines fractions du revenu (taux marginaux).

Dans le débat récent sur la taxation des millionnaires, le taux de 75 % fait référence à un taux marginal, c'est-à-dire au taux d'imposition concernant

4. Pour une discussion de ce point, voir Concialdi (1999a).
5. Exemple. Un prélèvement d'un euro qui se concentrerait sur l'individu le plus riche serait très progressif (100 % du prélèvement pèserait sur un seul individu) mais très peu redistributif car cela ne modifierait que de façon très infime la répartition des revenus.
6. Les principaux indicateurs de progressivité sont ceux définis par Kakwani (1977) et Suits (1977).

la fraction de revenus excédant 1 million d'euros. Dans bien des systèmes fiscaux, la progressivité de l'impôt est ainsi fréquemment visible à travers la progressivité du barème d'imposition associant à des tranches de revenus de plus en plus élevées des taux marginaux d'imposition de plus en plus élevés. S'en tenir au seul examen de ces taux marginaux d'imposition est sans doute la méthode la plus fruste, et souvent la plus trompeuse, pour apprécier la progressivité d'un système fiscal. Car l'impact de ces taux marginaux dépend très étroitement de la définition des tranches de revenus auxquels ils sont associés.

Imaginons par exemple une société où un seul individu accaparerait l'ensemble des revenus. Pour porter les autres membres de la société au niveau du seuil de pauvreté, il faudrait prélever – dans le cas de la France – environ un tiers des revenus de cet individu [7]. Ceci pourrait être fait, soit en appliquant dès le premier euro un taux de taxation uniforme d'un tiers à l'ensemble des revenus, soit en exonérant les deux premiers tiers de revenus et en taxant le tiers supérieur à 100 %. Le résultat serait exactement le même [8]. Dans le second cas cependant, le barème d'imposition rendrait visible le caractère prétendument « confiscatoire » de l'impôt.

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

Pour apprécier la progressivité du système de prélèvements, la comparaison des taux moyens d'imposition (total des impôts/total des revenus) fournit un bien meilleur indicateur et, dans la pratique, c'est ainsi que nombre d'études empiriques procèdent pour évaluer la progressivité du système fiscal [9].

Cet indicateur permet bien de vérifier si un système d'imposition est progressif (c'est-à-dire si le taux moyen d'imposition augmente de façon

7. On peut estimer qu'en France, le nombre d'unités de consommation est d'environ 45 millions. Si l'on multiplie ce chiffre par le seuil de pauvreté à 60 % (964 euros par mois, soit 11 570 euros par an en 2010), on aboutit à un transfert nécessaire d'environ 520 milliards. Avec un revenu national évalué à 1 680 milliards la même année, il faudrait donc un prélèvement de 31 % (520/1680) pour porter toute la population au niveau du seuil de pauvreté.
8. On écarte dans cet exemple très simplifié la question de la définition de l'assiette qui est pourtant tout aussi importante pour apprécier la réalité de l'impôt supporté par les ménages.
9. Parmi les rapports officiels, on peut citer notamment le XI[e] rapport du Conseil des impôts (1990) ; le rapport de la Commission d'étude des prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les ménages (1994) et, plus récemment, le XI[e] rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2011).

continue avec le niveau de revenu). À condition toutefois de s'assurer que les taux calculés portent bien sur les revenus des ménages et non sur ce que l'on appelle l'assiette d'imposition, c'est-à-dire la partie des revenus effectivement soumise au barème d'imposition après déduction des exonérations et abattements divers. Dans le système fiscal français, on sait ainsi que la progressivité apparente du barème de l'impôt (définie en fonction de l'assiette taxable) est fortement réduite au bout du compte par ces « effets d'assiette » très peu visibles, surtout pour les contribuables qui n'en bénéficient pas.

La seule lecture des taux d'imposition reste néanmoins limitée pour apprécier le degré de progressivité de l'impôt. Si le taux de prélèvement varie, par exemple, de 10 % pour les plus bas revenus à 30 % pour les plus hauts revenus, il est difficile de se forger un jugement sur le caractère plus ou moins excessif de cette progressivité. Dans la pratique, cette difficulté d'interprétation est souvent redoublée quand les taux moyens d'imposition sont calculés par classe de revenus. Car si le taux d'imposition varie de 10 % à 30 % entre le premier décile et le dernier décile, cela n'a pas la même signification si ces deux déciles extrêmes sont plus ou moins proches ou éloignés. En d'autres termes, la mesure de la progressivité dépend aussi, comme cela a depuis longtemps été souligné, du degré d'inégalité des revenus. Comme le remarquait Suits : « Il n'y a rien d'intrinsèquement régressif dans un impôt à la consommation ou un impôt de capitation. Ces impôts sont régressifs parce que la distribution des revenus est inégalitaire [10]. »

En résumé, la comparaison des taux moyens d'imposition selon le niveau de revenu ne permet pas de comparer l'importance de l'effort contributif demandé aux différents individus ou ménages. Un taux de prélèvements de 10 % sur les plus bas revenus peut être plus difficile à « supporter » qu'un taux de prélèvement de 30 % pour les plus hauts revenus. Pour trancher cette question, il est nécessaire de faire apparaître de façon explicite le lien entre progressivité et capacité contributive. On mobilise, dans ce but, une méthode mise en œuvre dans des travaux antérieurs et visant à proposer des indicateurs d'évaluation de la progressivité du système d'imposition [11].

II. Mesurer l'effort contributif : une méthode

On se limitera ici à une présentation succincte de la méthode. L'idée de base consiste à revenir au principe qui fonde l'impôt moderne et qui peut se résumer de la façon suivante : l'impôt devrait frapper le superflu et non le nécessaire. Ce principe permet d'établir une distinction fondamentale

10. « There is nothing inherently regressive about a sales tax or even a poll tax. They are regressive because income is unequally distributed », Suits (1977).
11. Cette méthode a été pour la première fois présentée en 1994 dans une communication aux Journées de l'association d'économie sociale (« Comment évaluer la progressivité des prélèvements obligatoires », *Méthodes de l'évaluation des politiques sociales*, Actes des XIVes Journées de l'Association d'économie sociale, 15 et 16 septembre 1994, Lille). Elle a ensuite fait l'objet de diverses applications et publications.

entre le revenu des ménages, d'une part, et leurs facultés contributives, d'autre part, ces facultés étant définies comme le montant des revenus qui excède les ressources nécessaires pour vivre. Le principe d'égalité face à l'impôt doit alors s'apprécier par rapport aux facultés contributives des ménages et non par rapport à leurs revenus. Cette idée a inspiré à l'époque de la Révolution française nombre de commentaires sur la façon de répartir l'impôt (encadré 2). Et si l'on considère l'histoire tumultueuse de l'impôt progressif dans notre pays, il faut bien admettre qu'elle reste encore furieusement moderne.

Encadré 2

Les principes de l'impôt moderne

On sait que l'idée d'un impôt progressif a fait l'objet de vives controverses tout au long du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} siècle jusqu'à la mise en place – encore bien timide – de l'impôt sur le revenu (loi Caillaux votée en 1914). Cependant, les fondements de la progressivité de l'impôt ont été posés dès le XVIII^{e} siècle. L'impôt moderne a deux caractéristiques principales qui le distinguent des impôts de l'Ancien régime. Tout d'abord, il a pour finalité de financer les dépenses communes et non pas seulement celles d'une caste de privilégiés. Il n'y a plus de coupure entre ceux qui payent l'impôt et ceux qui en bénéficient puisque l'égalité des citoyens commande que les dépenses de l'État servent un intérêt commun. Ensuite, la répartition de l'impôt obéit à un principe simple qui a été formulé par Rousseau dans son *Discours de l'économie politique* (1755) et qui peut se résumer à l'idée principale selon laquelle l'impôt devrait frapper le superflu et non le nécessaire. Plus précisément, Rousseau définit dans cet ouvrage les trois « rapports » à considérer pour établir un impôt équitable.

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

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

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

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

Le premier rapport vise à établir une règle de proportionnalité qui est aussi une règle d'égalité. Pour être équitable, un impôt ne doit pas être simplement

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

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

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

La progressivité de l'impôt peut donc être légitimée par rapport à un principe simple. L'intérêt de ce principe est qu'il permet de donner corps au principe de l'égalité devant l'impôt en considérant que cette égalité doit s'apprécier non pas en fonction de l'ensemble des ressources, mais par rapport à la capacité contributive (ou aux facultés) des contribuables, à savoir ce qui excède le montant des ressources nécessaires. C'est finalement cette approche que l'on retrouve dans l'article 13 de la Déclaration de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés. »

En partant de ce principe et de cette distinction entre le superflu et le nécessaire, on peut observer qu'une façon simple d'obtenir un système progressif consiste, d'une part, à exonérer d'impôt le montant des ressources considérées comme nécessaires [12] et, d'autre part, à taxer à un taux unique le total des autres ressources (les ressources « superflues » qui excèdent ces ressources nécessaires). Le tableau 1 illustre cette idée. Dans cet exemple, on considère trois individus ayant les mêmes besoins et dont les revenus varient dans un rapport de 1 à 4 (de 5 000 à 20 000 euros). L'impôt payé augmente plus vite que le revenu et varie dans un rapport de 1 à 6 : le système est progressif et le taux d'imposition augmente avec le revenu. On observe qu'un tel système est équivalent à un barème qui exonérerait d'impôt les 2 000 premiers euros (correspondant au niveau des ressources nécessaires) et taxerait à un même taux (50 %) la capacité contributive, c'est-à-dire le surplus de revenu qui excède ces ressources nécessaires. L'effort contributif des différents individus (le rapport entre l'impôt acquitté et leur capacité contributive) est égal pour tous.

Tableau 1. Capacité et efforts contributifs selon les revenus

	A	B	C
Revenu avant impôt	5 000	10 000	20 000
Impôt	1 500	4 000	9 000
Taux d'imposition *	30 %	40 %	45 %
Exonération forfaitaire	2 000	2 000	2 000
Capacité contributive **	3 000	8 000	18 000
Effort contributif ***	50 %	50 %	50 %

Lecture : * Le taux d'imposition est le rapport entre l'impôt effectivement acquitté et le revenu avant impôt.

** La capacité contributive est définie comme la différence entre le revenu avant impôt et le niveau de ressources minimum considéré comme nécessaire, lequel correspond dans l'exemple à l'exonération forfaitaire appliquée à tous les contribuables (2 000 euros).

*** L'effort contributif est le rapport entre l'impôt effectivement acquitté et la capacité contributive ainsi définie.

L'intérêt de cette représentation est d'établir un lien entre, d'une part, le caractère progressif de l'impôt et, d'autre part, les paramètres à partir desquels on peut proposer une évaluation de son degré de progressivité, à savoir le montant de l'exonération forfaitaire correspondant au seuil minimum des ressources nécessaires. Cette représentation permet aussi de donner corps au principe d'égalité devant l'impôt en montrant que cette égalité (un même taux d'imposition pour tous) doit s'apprécier non pas en fonction des revenus mais par rapport aux capacités contributives, définies

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

comme la différence entre la totalité des revenus et les ressources minimales considérées comme nécessaires.

Ce schéma d'analyse peut être mobilisé de deux façons pour éclairer le débat sur l'équité du système de prélèvements.

Dans une première approche, on peut essayer d'identifier les paramètres implicites qui caractérisent le système de prélèvements et permettent de le « réduire », en quelque sorte, au système simplifié de notre exemple. On procède alors par itérations successives en recherchant le seuil d'exonération qui minimise les écarts de taux d'effort contributif (impôt/capacité contributive). C'est cette approche qui a été mise en œuvre dans des travaux antérieurs (Concialdi, 1998, 1999a, 1999b). On identifie ainsi un seuil d'exonération des revenus qui peut être interprété comme un indicateur du degré de progressivité du système de prélèvements, tandis que le taux d'effort contributif peut s'interpréter comme un indicateur de redistribution [13]. Dans la réalité, la complexité du système d'imposition interdit d'avoir un « ajustement » parfait à ce système simplifié. La plus ou moins grande variabilité du taux d'effort contributif tout au long de l'échelle des revenus peut alors être considérée comme un indicateur du degré de stabilité ou de cohérence du système de prélèvements.

Une autre façon de mettre en œuvre cette méthode consiste à fixer *a priori* un seuil de ressources nécessaires pour déterminer la capacité contributive (total des revenus moins les ressources nécessaires) de chaque ménage et à calculer ensuite le taux de prélèvement en fonction de cette capacité contributive, ce que l'on propose d'appeler dans cet article l'effort contributif des différentes catégories de ménages. Cette méthode a fait l'objet d'une application dans une étude de l'Insee (1997). On reprend ici ces mêmes données avec un traitement légèrement différent.

III. Le champ des prélèvements et des revenus

Mesurer et comparer l'effort contributif des différentes catégories de ménages nécessite de définir le contour des prélèvements à prendre en compte. Réciproquement, la définition des revenus pris en compte doit être cohérente avec le champ des prélèvements retenus. Ces deux questions sont d'abord rapidement abordées sur un plan conceptuel. Dans la pratique, cependant, les données disponibles ne permettent pas de procéder aux mesures qui seraient, selon nous, conceptuellement les plus pertinentes. On discute donc dans un second temps les hypothèses qui ont été retenues pour adapter, en fonction des données existantes, notre calcul à l'objectif de cet article.

13. Il s'agit là d'un taux global de redistribution (macroéconomique) et non d'un indicateur de redistribution mesurant l'effet des prélèvements sur les inégalités. Ce taux est un indicateur du degré de socialisation des revenus.

La comparaison des efforts contributifs n'est véritablement pertinente que si elle porte sur des prélèvements qui correspondent à un socle commun de droits et de devoirs. Dans le champ de ce qu'il est convenu d'appeler les « prélèvements obligatoires », on distingue à cet égard deux grandes catégories de prélèvements – les impôts *stricto sensu*, et les cotisations sociales –, qui correspondent à deux formes de prélèvement de nature différente.

Le cas des impôts est sans doute le plus simple : les impôts contribuent au financement de dépenses communes et tous les contribuables y sont assujettis. Ce qui ne signifie pas que ces dépenses bénéficient nécessairement à tous ni dans les mêmes proportions : par exemple, l'école publique est ouverte à tous les enfants, quel que soit le nombre d'enfants d'un ménage. Cela ne signifie pas non plus que tous les impôts frappent indifféremment tous les contribuables mais que, placés dans les mêmes conditions au regard de leurs facultés contributives, le principe de l'impôt les concerne tous (tous les consommateurs sont assujettis à la TVA, tous les locataires à la taxe d'habitation, tous les propriétaires à la taxe foncière, etc.).

Dans son principe, la logique de l'impôt est donc celle qui s'inscrit le plus clairement dans l'idée que chacun doit contribuer en fonction de ses moyens (de ses facultés) et recevoir en fonction de ses besoins. Elle correspond très directement à l'idée que les contributions au financement de ces dépenses doivent être réparties en fonction des capacités contributives des ménages. Inclure l'ensemble des impôts dans le champ des prélèvements à prendre en compte pour mesurer l'effort contributif des ménages est donc, à notre sens, tout à fait légitime [14]. Précisons que, dans cette approche, la contribution sociale généralisée (CSG) fait partie intégrante des impôts.

Les cotisations sociales relèvent d'une logique assez différente. Même si, dans l'esprit des premiers artisans de la Sécurité sociale en 1945, celle-ci avait vocation à être « universelle », on sait que les résistances opposées par diverses catégories sociales n'ont pas permis à ce projet de se concrétiser. Les cotisations sociales restent attachées à un statut d'emploi spécifique et elles sont différenciées – tant pour le niveau des cotisations que pour celui des droits sociaux − selon ce statut (salarié « cadre » ou « non cadre » du secteur privé, fonctionnaire, travailleur indépendant, par exemple, mais aussi de plus en plus « inactif », voire « chômeur »). Le socle commun de

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

droits et de devoirs est ici limité à des catégories spécifiques, plus ou moins larges, même si le jeu des transferts entre régimes vient de plus en plus estomper ces frontières.

Dans ces conditions, il apparaît difficile de comparer les efforts contributifs, en termes de cotisations sociales, de groupes qui n'ont pas accès aux mêmes droits sociaux. C'est ce qui avait conduit le Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC), au début des années 1980, à analyser cette question à travers l'application du principe « à droits égaux, efforts contributifs égaux », c'est-à-dire en essayant d'estimer « si les efforts contributifs des assurés de chaque régime sont ou non proportionnés aux droits à prestations que reconnaît ce dernier » (CERC, 1982).

Depuis cette étude, le système de protection sociale a évolué et l'accès à certaines prestations (notamment pour les branches Famille et Maladie) a été ouvert à la totalité de la population. On pourrait donc considérer qu'il existe un droit commun pour ces prestations et qu'il faudrait tenir compte des contributions apportées par chaque ménage pour leur financement. C'est notamment le cas pour les prestations maladie dont une partie est financée par l'impôt (CSG) et une autre par des cotisations sociales.

En résumé, le champ des prélèvements à considérer devrait comprendre l'ensemble des impôts ainsi que les cotisations maladie et famille. Il s'agit là du choix conceptuellement le plus adapté à l'objectif de cet article.

Les données disponibles à travers les deux séries de données mobilisées dans cet article (voir *infra*) ne permettent cependant pas d'inclure ces cotisations dans notre calcul. C'est pourquoi nous ne les avons pas prises en compte. Par souci de simplification, le choix qui a été fait a été d'exclure l'ensemble des cotisations sociales, à la fois du champ des prélèvements et de celui des revenus. Par rapport à l'objectif de notre étude, l'incidence de ce choix méthodologique reste néanmoins minime. On peut estimer que cela aboutit à réduire l'écart entre l'effort contributif des très hauts revenus et l'effort contributif moyen de moins de 1 point.

En définitive, compte tenu des informations disponibles, les prélèvements pris en compte sont essentiellement les impôts. L'étude de l'Insee couvre la très large majorité des impôts acquittés par les ménages (de l'ordre de 80 % à 90 % [15]). Les impôts non pris en compte ne sont pas susceptibles de modifier de façon significative les résultats compte tenu de ce que l'on sait par ailleurs sur leur répartition à travers d'autres études ponctuelles. L'autre série de données utilisée dans cet article (Landais *et al.*, 2011) couvre la quasi-totalité des impôts.

15. Impôt sur le revenu, taxe d'habitation, taxe foncière, TVA et autres impôts à la consommation (notamment la taxe intérieure sur les produits pétroliers et les taxes sur le tabac). Dans l'étude de l'Insee, la CSG est confondue avec les cotisations sociales et ne peut être isolée. À l'époque, son rendement était beaucoup plus faible qu'aujourd'hui.

IV. La mesure de la capacité contributive et le seuil de ressources nécessaires

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

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

On sait que ces seuils sont conventionnels et purement statistiques et qu'il est difficile de dire dans quelle mesure ils correspondent réellement au niveau de ressources nécessaires pour que les ménages puissent satisfaire leurs besoins. L'approche par les budgets consensuels de référence développée depuis quelques années dans un certain nombre de pays montre cependant que ces seuils statistiques sous-estiment probablement encore la réalité des besoins des ménages. Les recherches menées au Royaume-Uni – pays pionnier dans ce genre de travaux – montrent ainsi que le consensus des citoyens sur ces budgets *minima* de référence définit des niveaux de ressources bien supérieurs au seuil de pauvreté à 60 %. Dans la plupart des configurations familiales, le budget de référence représente ainsi 77 % du revenu médian, soit près de 30 % de plus que le seuil de pauvreté à 60 % (Davis *et al.*, 2012) [16].

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

16. Ce n'est que dans le cas des couples de retraités que le budget de référence représente environ 60 % (57 %) du niveau de vie médian.

pour les ménages les plus aisés. En d'autres termes, les différences d'effort contributif entre hauts et bas revenus sont sans doute plus importantes que ne le montrent nos calculs.

IV.1. Données et résultats

L'analyse du système de prélèvements ne fait pas l'objet d'un suivi statistique régulier. Les études sur cette question sont ponctuelles et, par ailleurs, rares sont celles qui rendent publiques les informations de base permettant, comme on le souhaite ici, de mesurer l'effort contributif de différentes catégories de ménages à un niveau suffisamment fin pour appréhender les hauts (ou très hauts) revenus. On mobilise ici deux études.

La première a été réalisée par l'Insee (1997) et elle s'inscrit très directement dans l'objectif poursuivi dans cet article. Elle donne des informations relativement détaillées – par vingtiles de niveau de vie – sur les revenus et les impôts acquittés par les ménages. Cette étude souffre cependant de deux limites. La première tient à l'ancienneté des données, qui portent sur l'année 1994. Comme on le verra cependant, le système de prélèvements est devenu plus régressif depuis cette date. Si bien que les résultats que l'on peut tirer de cette étude minimisent les écarts d'effort contributif entre hauts et bas revenus. En conséquence, le constat dressé sur l'effort contributif des personnes à « très hauts revenus d'activité » sous-estime aussi l'effort contributif de ces individus en comparaison des autres contribuables.

La seconde limite est plus problématique. Même si cette étude donne un degré de détail relativement fin quant au niveau de vie des individus (notamment en isolant les 5 % de ménages aux plus hauts niveaux de vie), elle ne permet pas d'identifier la frange extrême des « très hauts revenus d'activité » qui auraient été concernés par la surtaxe envisagée par le Gouvernement. Le seuil de 1 million d'euros de revenu d'activité n'est en effet dépassé que par quelques milliers de contribuables qui représentent, selon les estimations du Gouvernement, à peine un dix millième des contribuables, soit environ 0,2 % de la classe supérieure (le vingtile supérieur des niveaux de vie) identifiée dans cette étude.

C'est pourquoi on a aussi mobilisé les résultats d'une autre étude réalisée par Landais, Piketty et Saez (2011). Le principal intérêt de cette étude est qu'elle fournit des informations inédites, précisément sur ces très hauts revenus, notamment en ce qui concerne les revenus perçus et les impôts acquittés par ces personnes. L'autre intérêt de cette étude est qu'elle s'appuie sur des données beaucoup plus récentes, relatives à l'année 2010. Son principal inconvénient est qu'elle retient une méthode d'imputation dont certains principes sont discutables, notamment lorsqu'il s'agit d'imputer au niveau individuel des revenus et des impôts qui sont déterminés au niveau de l'ensemble du foyer fiscal (voir *infra*). Pour les très hauts revenus

qui nous intéressent ici, on peut cependant considérer que cette limite est d'ordre secondaire dans la mesure où les hypothèses d'imputation retenues ne modifient pas de façon significative la mesure de l'effort contributif de ces très hauts revenus.

On mobilise donc, en résumé, les résultats de deux études. La première, celle de l'Insee, permet d'estimer comment varie l'effort contributif sur l'ensemble de l'échelle des revenus. La seconde, celle de Landais *et alii*, permet de voir comment cet effort varie pour les très hauts revenus. Il existe entre ces deux études des différences non négligeables de méthode et de calcul, si bien que les résultats obtenus ne sont pas comparables en valeur absolue. Ces résultats en valeur absolue présentent d'ailleurs un intérêt limité par rapport à l'objectif poursuivi ici. En revanche, les variations d'effort contributif tout au long de l'échelle des revenus sont significatives et c'est à leur commentaire que l'on s'attachera principalement.

La mesure de l'effort contributif par l'Insee

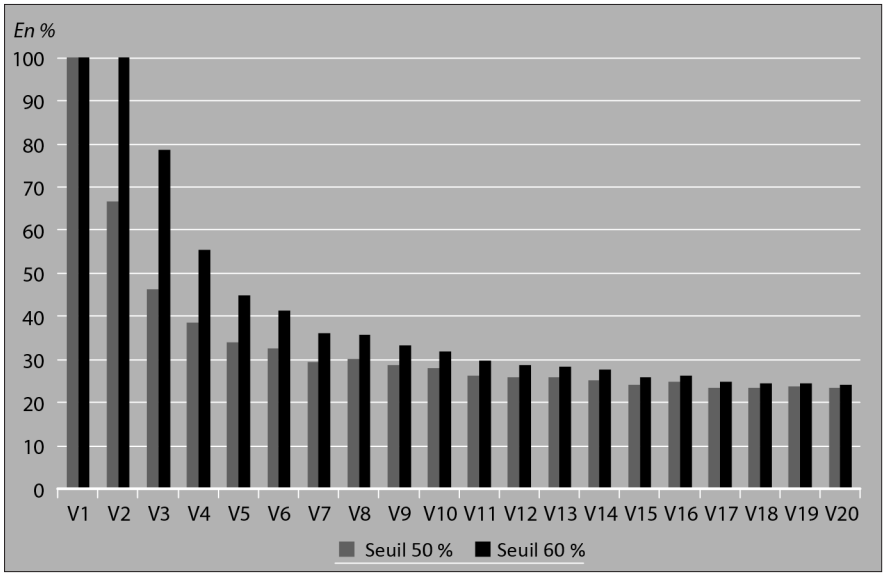
L'étude de l'Insee propose une démarche qui nous semble la plus pertinente, en termes conceptuels, et elle couvre l'ensemble de la population, contrairement à l'étude de Landais *et alii*, ce qui constitue d'ailleurs une limite importante de celle-ci. Dans cette approche, les ménages sont classés selon leur niveau de vie, en prenant en compte à la fois les transferts (impôts et prestations) et la composition des ménages. La capacité contributive est calculée au niveau de chaque ménage en retranchant du revenu disponible avant impôts les ressources nécessaires (qui sont bien sûr fonction de la composition du ménage). La principale limite de cette étude est, comme on l'a déjà signalé, qu'elle porte sur les données de l'année 1994. Elle fournit en outre un degré de détail un peu moins fin dans le haut de la distribution des niveaux de vie en considérant 20 classes de revenus (distribution par vingtiles).

Avant de présenter les résultats obtenus, une remarque de méthode est nécessaire pour préciser les limites dans lesquelles on peut les interpréter. La démarche retenue ici vise à calculer et comparer l'effort contributif des différentes catégories de ménages selon leur niveau de revenu. L'effort contributif est calculé comme le rapport entre les impôts acquittés et la capacité contributive des ménages, cette dernière étant mesurée par la différence entre les revenus de ces mêmes ménages et les seuils usuels de pauvreté monétaire. Par construction, la capacité contributive des ménages qui se situent sous ces seuils de pauvreté est donc négative (nulle au mieux) et, pour ces ménages, la mesure de leur effort contributif n'a guère de sens. Dans ces situations, on a borné de façon conventionnelle le taux d'effort contributif à 100 %, ce qui signifie simplement, dans la logique de notre

calcul, que ces ménages ne disposent pas aujourd'hui des ressources considérées comme nécessaires pour vivre.

Ce taux conventionnel de 100 % ne peut, bien sûr, pas servir de référence pour apprécier le caractère plus ou moins « excessif » de l'effort contributif des très hauts revenus. Il en va de même pour les ménages dont le niveau de vie est supérieur au seuil de pauvreté tout en restant assez proche de ce seuil, et dont une part significative des revenus provient en outre de transferts. En première approche, on peut considérer que cette population couvre environ le quart inférieur des ménages aux plus bas niveaux de vie. C'est pourquoi, pour apprécier le niveau d'effort contributif des personnes à très hauts revenus, on prendra comme principale référence l'effort contributif du contribuable médian [17].

Graphique 1. Variation de l'effort contributif * par classe de niveau de vie (1994)



* L'effort contributif est le rapport entre le total des impôts acquittés par les ménages et leur capacité contributive. La capacité contributive des ménages est définie comme la différence entre le revenu disponible avant impôts des ménages et le montant des ressources nécessaires pour atteindre le seuil de pauvreté (à 50 % ou 60 % du niveau de vie médian). Pour les ménages dont la capacité contributive est négative, ou pour lesquels l'effort contributif est supérieur à 100 %, les résultats sont plafonnés à 100 %.

Lecture : Les ménages sont répartis en 20 classes de niveau de vie regroupant chacune un vingtième (5 %) des ménages. Ils sont classés par niveau de vie croissant, des 5 % de ménages ayant les plus bas niveaux de vie (V1) aux 5 % de ménages ayant les plus hauts niveaux de vie (V20). Pour ces derniers, l'effort contributif (impôts/capacité contributive) est compris entre 23,5 % et 23,9 % selon le seuil de pauvreté retenu (50 % ou 60 % du niveau de vie médian) Cet effort est inférieur à celui des ménages dont le niveau de vie est inférieur à la médiane mais supérieur à celui de 45 % des ménages (V10), et pour lesquels l'effort contributif est compris entre 28 % et 32 %.

Source : Insee, calculs de l'auteur.

17. Cette limite d'interprétation concerne beaucoup moins les données de Landais *et al*. qui couvrent, dans le champ retenu ici, des travailleurs à temps plein.

L'allure générale des résultats est sans ambigüité (graphique 1). L'effort contributif diminue régulièrement tout au long de l'échelle des niveaux de vie pour atteindre un minimum pour les 5 % de ménages au niveau de vie le plus élevé. Pour ces ménages, l'effort contributif est inférieur à 24 % (23,5 % à 23,9 %), soit un écart d'environ 4 à 6 points avec l'effort contributif médian qui varie entre 28 % et 32 % selon le seuil de pauvreté retenu.

Malgré l'ancienneté des données, il est peu probable que ce constat serait bouleversé avec des données plus actuelles. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO, 2011) portait précisément sur la progressivité du système de transferts (impôts et prestations) selon une approche relativement comparable à celle retenue par l'Insee, notamment en classant les ménages selon leur niveau de vie. Selon ce rapport, la progressivité de ce système de transferts a diminué au cours des 20 dernières années. L'écart d'effort contributif selon le niveau de vie serait donc probablement encore plus marqué aujourd'hui que ne le montrent les données de l'Insee [18].

Une analyse récente de la progressivité du système fiscal

Les résultats calculés par Landais *et alii* présentent un double avantage : ils portent sur une année récente (2010) et fournissent un très grand degré de détail pour les très hauts revenus qui sont, pour des raisons de représentativité statistique, très mal couverts par les enquêtes usuelles. Ces données sont établies au niveau individuel pour un échantillon d'adultes fictifs (18 ans et plus) représentatif de l'ensemble des adultes. Pour chaque individu fictif, les auteurs ont calculé un revenu ainsi que le montant des impôts et cotisations sociales associés à cet individu fictif. Il s'agit là d'un travail qui mobilise un vaste ensemble de sources statistiques. Cependant, contrairement à ce qu'affirment leurs auteurs, la base de données ainsi constituée ne permet pas au lecteur curieux de tester sa propre réforme fiscale. Sans détailler ici les limites de l'approche retenue par Landais *et alii* [19], on peut en souligner trois qui sont particulièrement problématiques dans l'approche que l'on retient ici et qui tiennent toutes au fait que les auteurs raisonnent au niveau individuel.

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

18. Un récent article paru dans *Économie et Statistique* présente de façon synthétique des résultats identiques (Eidelman *et al*., 2013).
19. On pourra se reporter sur ce point au document de travail de Sterdyniak (2012).

du foyer fiscal ou correspondent à des dépenses engagées au niveau du ménage (impôts à la consommation), si bien que leur répartition au niveau individuel nécessite de poser des hypothèses. Or ces hypothèses ne sont pas explicitées dans le livre, pas plus d'ailleurs que dans les annexes statistiques disponibles sur le site qui lui est lié [20]. Si bien que les résultats obtenus sont engendrés par une sorte de « boîte noire » dont on a du mal à évaluer la pertinence.

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

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

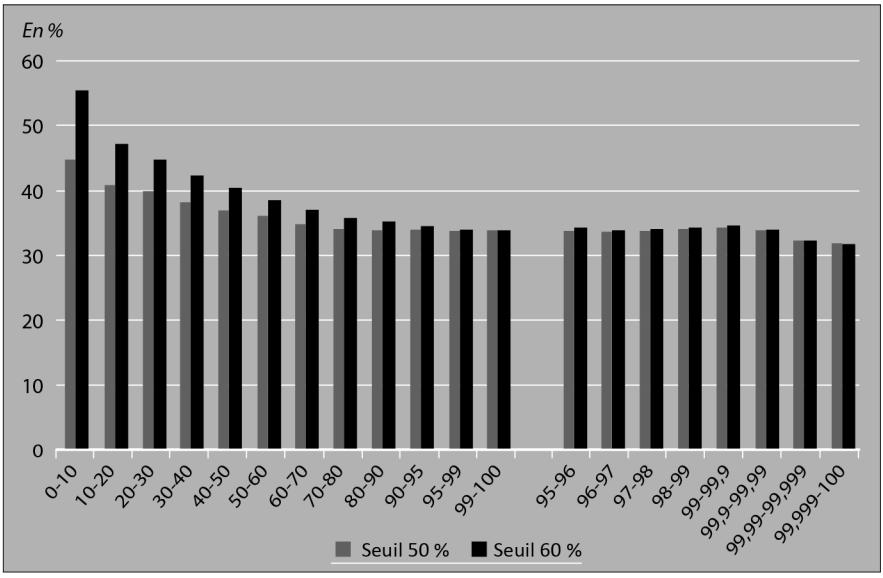
Malgré ces limites, le très grand degré de détail fourni pour les très hauts revenus reste particulièrement intéressant. Les résultats obtenus pour ces très hauts revenus sont en effet beaucoup moins sensibles à ces limites que ceux calculés pour les faibles revenus. On peut donc les considérer comme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

Sous toutes ces réserves, à quels résultats aboutissent Landais *et alii* ? Rappelons que le champ privilégié par les auteurs (travailleurs à plein temps) est beaucoup plus restreint que celui retenu dans l'étude de l'Insee et qu'il écarte, *a priori*, nombre de personnes dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté.

20. http://www.revolution-fiscale.fr/. Ces hypothèses sont, *a priori*, nécessairement codées dans les programmes rédigés par les auteurs mais elles ne sont pas explicites dans la documentation qui accompagne ces programmes, ce qui nuit fortement à la transparence des résultats.

Sur ce champ restreint, le taux d'imposition [21] varie de 23 % pour le premier décile à 32 % pour le plus haut décile. Parmi les très hauts revenus, les différences sont très faibles : pour le centile d'adultes aux plus hauts revenus, le taux d'imposition est de 33 % et il est de 32 % pour le millième le plus riche. Le taux d'imposition augmente donc avec le niveau de revenu mais dans des proportions relativement faibles. C'est ce que met plus clairement en évidence l'indicateur d'effort contributif. En proportion des capacités contributives, le prélèvement fiscal diminue fortement à mesure que les revenus augmentent (graphique 2). Il est compris entre 45 % et 56 % pour le premier décile et diminue régulièrement pour atteindre 34 % pour le centile d'individus aux plus hauts revenus. L'effort contributif est bien plus élevé pour les bas revenus que pour les plus hauts revenus et ce constat reste valable même pour le millième d'individus aux plus hauts revenus dont l'effort contributif est d'environ 33 %.

Graphique 2. Variation de l'effort contributif * selon le revenu



* Voir définition en note du graphique 1.

Lecture : Les individus sont répartis par revenu croissant, chaque classe étant identifiée par les limites inférieures et supérieures de revenu. La classe 50-60 regroupe les individus dont le revenu est supérieur à celui de 50 % de la population tout en restant inférieur au revenu maximum au-dessous duquel on trouve 60 % des individus. La partie droite du graphique détaille la situation des 5 % d'individus aux plus hauts revenus. Pour chaque classe, on donne l'effort contributif selon le seuil de pauvreté (50 % ou 60 % du niveau de vie médian).

Source : Landais *et alii*, Fichier SimulationsTousImpôts. Calculs de l'auteur.

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

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

En résumé, si l'on prend en compte à la fois les données de l'Insee – qui couvrent la totalité de la population – et celles de Landais *et alii* qui concernent une population plus réduite, le constat qui se dégage est convergent : c'est pour les personnes à « très hauts revenus » que l'effort contributif est aujourd'hui le plus faible.

Quels changements aurait apporté une surtaxe sur les revenus d'activité supérieurs à 1 million d'euros ? L'intérêt de l'étude de Landais *et alii* est, comme on l'a dit, de proposer une analyse très fine des plus hauts revenus, ce qui permet d'estimer l'effet d'une telle mesure.

IV.2. L'effet de la surtaxe sur les très hauts revenus d'activité : une estimation

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

Pour les trois classes de revenus identifiées dans ce champ par Landais *et alii*, on calcule la masse totale des revenus (hors cotisations sociales). Puis on calcule la masse surtaxable de la façon suivante :

- on estime la masse totale des revenus d'activité en appliquant un coefficient de 50 % à la masse totale des revenus, ce qui représente d'après les données de Landais *et alii*, la part des revenus d'activité à ce niveau de revenu [22] ;

- puis on estime la masse surtaxable en déduisant de ce revenu d'activité estimé un montant forfaitaire de 1 million d'euros par personne.

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

Pour calculer la surtaxe d'impôt, on applique aux masses surtaxables ainsi calculées un taux de 18 % correspondant à la surtaxe temporaire envisagée par le Gouvernement. On obtient un rendement d'environ 1 milliard d'euros pour cette surtaxe, soit bien plus que celui avancé par le Gouvernement dans ses estimations (environ 200 millions). Ce calcul surestime donc très probablement le poids de la surtaxe qui aurait été appliquée aux très hauts revenus d'activité.

Tableau 2. Effort contributif avant et après surtaxe sur les très hauts revenus d'activité

Classes de revenu	Effectif (en milliers)	Taux d'effort contributif	
		Avant surtaxe	Après surtaxe
99,9-99,99	18,2	33,9	33,9
99,99-99,999	1,8	32,4	38,4
99,999-100	0,2	31,9	40,1
99,9-100	20,2	33,3	35,7
99,99-100	2,0	32,3	38,9

Lecture : Les individus sont répartis par revenu croissant, chaque classe étant identifiée par les limites inférieures et supérieures de revenu. La classe 99,9-99,99 regroupe les individus dont le revenu est supérieur à celui de 99,9 % de la population tout en restant inférieur au revenu maximum au-dessous duquel on trouve 99,99 % des individus. D'après les données de Landais *et al.*, cette classe regroupe 18 200 personnes sur le champ des personnes exerçant une activité à temps plein.

Les résultats montrent que pour le millième de la population ayant les plus hauts revenus (99,9-100), l'effort contributif augmente de 2,4 points (de 33,3 % à 35,7 %) avec la surtaxe. Pour les 2 000 personnes aux plus hauts revenus (99,99-100, le dix-millième de la population), le taux d'effort contributif augmente de près de 7 points, pour atteindre 38,9 % (contre 32,3 % sans surtaxe). La précision de ces calculs ne doit pas faire illusion. Mais ils montrent qu'avec la surtaxe envisagée par le Gouvernement, l'effort contributif des très hauts revenus serait resté inférieur à celui du contribuable médian.

Conclusion

Le débat sur l'équité du système fiscal se focalise souvent sur des chiffres fétiches ou symboliques qui nourrissent des conceptions et des représentations souvent biaisées et très subjectives de l'équité du système fiscal et de l'effort que fournissent les diverses catégories de contribuables. La proposition d'instaurer une surtaxe temporaire qui aurait porté à 75 % le taux d'imposition de la partie des « très hauts » revenus d'activité excédant 1 million d'euros en a fourni une nouvelle illustration.

Dans cet article, on a essayé de proposer des repères objectifs et concrets qui peuvent être soumis au débat public de façon raisonnée et argumentée. Ces repères s'appuient sur la notion d'effort contributif dont on a proposé un chiffrage, notamment pour les très hauts revenus. Le fait que cette démarche ait un caractère normatif ne constitue pas à notre sens une limite, mais plutôt un atout, dans la mesure où toute réflexion sur la progressivité et l'équité du système de prélèvements engage nécessairement des choix de ce type. L'intérêt de la démarche proposée est précisément d'expliciter ces choix normatifs et de les soumettre au débat public.

Cet exercice se heurte cependant à certaines limites. La principale d'entre elles concerne la connaissance des hauts et très hauts revenus qui reste très indigente dans notre pays, notamment lorsqu'il s'agit d'appréhender simultanément l'ensemble des prélèvements acquittés par ces ménages. Cette contrainte a conduit à mobiliser les rares études existantes et à adapter, en conséquence, les hypothèses de nos calculs en fonction de l'objectif poursuivi dans cet article. Dans tous les cas, les hypothèses retenues ont systématiquement minimisé les écarts d'effort contributif des plus hauts revenus en comparaison de ceux des autres ménages. En d'autres termes, les résultats obtenus donnent une estimation basse de l'effort contributif des très hauts revenus en comparaison des autres catégories de ménages.

Sous cette réserve, notre analyse permet de dégager trois résultats majeurs.

Premièrement, il faut dénoncer le caractère fallacieux et trompeur des taux marginaux d'imposition souvent mis en avant dans le débat sur l'équité du système fiscal. Par définition, tout impôt prélève une partie des revenus et il est toujours possible d'identifier le seuil au-delà duquel « tout se passe comme si » le système fiscal prélevait 100 % du surplus de revenus d'une personne.

Deuxièmement, avec le système fiscal actuel, l'effort contributif diminue tout au long de l'échelle des revenus. Il est le plus faible pour les revenus les plus hauts, y compris pour les franges extrêmes de ces hauts revenus (le 1 % ou le un pour mille des plus hauts revenus). Ce résultat confirme l'absence de progressivité réelle de notre système fiscal souligné de longue date par de nombreuses études.

Enfin, ces calculs montrent que la surtaxe envisagée à une époque par le Gouvernement sur la partie des revenus d'activité supérieure à 1 million d'euros aurait porté l'effort contributif du millième d'individus aux revenus les plus élevés à peine au même niveau que l'effort contributif du contribuable médian. Loin d'être une mesure prétendument « confiscatoire » qui aurait dérogé au principe d'égalité devant l'impôt, ce dispositif aurait simplement permis, de façon temporaire, de donner à ce principe une certaine réalité.

Références bibliographiques

Atkinson A.B., Piketty T., Saez E. (2011), « Top Incomes in the Long Run of History », *Journal of Economic Literature*, vol. 49, n° 1, p. 3-71.

Buchez P.-J.-B., Roux P.-C. (1834), *Histoire parlementaire de la Révolution française ou Journal des Assemblées nationales, depuis 1789 jusqu'en 1815*, Tome septième, Paris, Paulin.

CERC (1982), « Comparaison des régimes de Sécurité sociale », *Documents du CERC*, n° 63, 3e trimestre.

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

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

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

Concialdi P. (1999a), « Comment apprécier l'équité face à l'impôt ? », *in* Monnier J.-M. (dir.), *Dynamiques économiques de l'équité*, Paris, Economica, p. 127-146.

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

Concialdi P., Monnier J.-M. (1999), *Étude sur quelques scénarios possibles d'évolution de la CSG*, Rapport pour la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, août.

Concialdi P., Monnier J.-M. (2002), « Scénarios de réforme de la CSG », *Revue française de finances publiques*, n° 78, juin, p. 113-138.

Cotis J.-Ph. (2009), *Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en France*, Rapport au président de la République, Insee, Paris, 13 mai.

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

Davis A., Hirsch D., Smith N., Beckhelling J., Padley M., *A Minimum Income Standard for the UK in 2012*, JRF, 9 July.

Eidelman A., Langumier F., Vicard A. (2013), « Prélèvements et transferts aux ménages : des canaux redistributifs différents en 1990 et 2010 », *Économie et Statistique*, n° 459, p. 5-26.

Insee (1997), « Les revenus des ménages », *Revenus et patrimoine des ménages. Édition 1997*, Synthèse, n° 11, septembre, Première partie.

Kakwani N.C. (1977), « Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison », *Economic Journal*, vol. 87, n° 345, p. 71-80.

Landais C. (2007), « Les hauts revenus en France (1998-2006) : Une explosion des inégalités ? », Paris School of Economics, juin.

Landais C., Piketty T., Saez E. (2011), *Pour une révolution fiscale*, Paris, Éditions du Seuil.

Malabouche G. (1991), « Le système de prélèvements est moins progressif en France qu'à l'étranger », *Économie et Statistique*, n° 241, mars, p. 31-39.

Piketty T. (1998), « Les hauts revenus face aux modifications des taux marginaux supérieurs de l'impôt sur le revenu en France, 1970-1996 », *Document de travail CEPREMAP*, n° 9812, juillet.

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

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

Suits D.B. (1977), « Measurement of Tax Progressivity », *American Economic Review*, vol. 67, n° 4, p. 747-752.

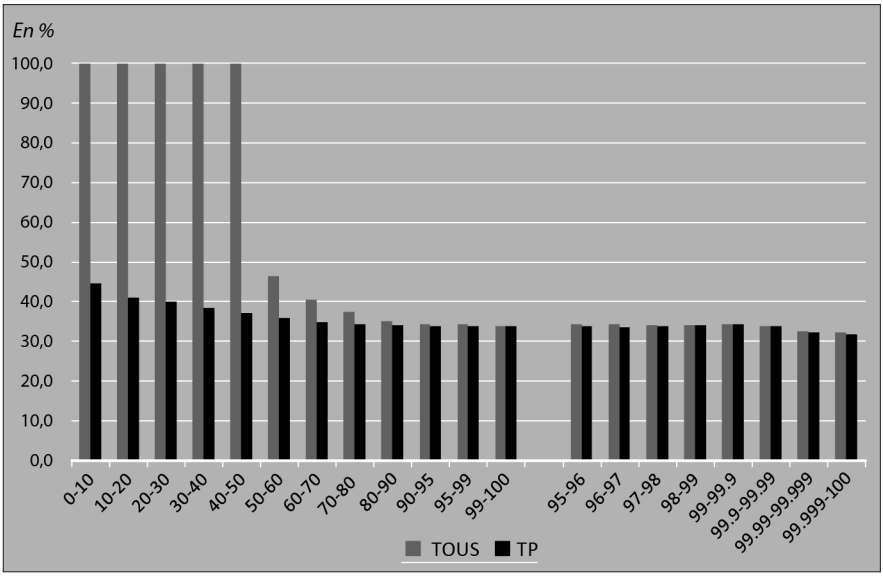
Annexe
L'effort contributif selon l'activité et le niveau du seuil de pauvreté par Landais, Piketty et Saez

Les résultats privilégiés par Landais, Piketty et Saez (2011) – et repris dans cet article – sont ceux concernant les adultes exerçant une activité à temps plein (TP), lesquels représentent environ 40 % de l'ensemble des adultes. Compte tenu du concept de revenu retenu dans cette étude (revenu primaire avant transfert) et de la méthode d'imputation relativement complexe utilisée pour établir ces données, ce champ des adultes avec une activité à temps plein était le plus pertinent (ou le moins décalé) compte tenu de l'objectif de notre étude.

Les auteurs ont aussi calculé les mêmes résultats pour l'ensemble des adultes (TOUS). À titre d'illustration, on compare dans les deux graphiques suivants les variations de l'effort contributif sur ces deux champs. Pour les individus dont la capacité contributive est nulle ou dont l'effort contributif dépasse 100 %, les résultats ont été bornés à 100 %. De la même façon que pour les données présentées dans l'article, les individus sont répartis par revenu croissant, chaque classe étant identifiée par les limites inférieures et supérieures de revenu.

Des différences majeures s'observent pour la moitié d'adultes aux plus bas revenus, ce qui traduit simplement le fait que ces adultes, soit n'ont pas de ressources propres (la notion de revenu considérée par les auteurs est celle de revenu primaire avant transferts), soit n'ont que de très faibles revenus d'activité. Comme on l'a indiqué dans l'article, la notion d'effort contributif n'a, pour ces personnes, pas de signification, et cela tient principalement au concept de revenu retenu par les auteurs. Les écarts sont, en revanche, beaucoup plus faibles pour les 20 % à 30 % d'adultes aux plus hauts revenus et ils sont quasi inexistants pour les très hauts revenus. Ce qui légitime d'utiliser ces données principalement pour apprécier les variations d'effort contributif dans le haut de la distribution des revenus et simuler d'éventuels changements de législation.

Graphique 1. Variation de l'effort contributif
Seuil de pauvreté à 50 % du niveau de vie médian



Graphique 2. Variation de l'effort contributif
Seuil de pauvreté à 60 % du niveau de vie médian

