

Prélèvements et transferts aux ménages : des canaux redistributifs différents en 1990 et 2010

Alexis Eidelman, Fabrice Langumier et Augustin Vicard *

Pris dans leur ensemble, les prélèvements et prestations monétaires reposant sur les ménages ont-ils en 2010 un caractère progressif plus ou moins prononcé que vingt ans plus tôt ? Afin d'éclairer cette question, nous appliquons les législations socio-fiscales de 1990 et 2010 à un même échantillon représentatif des ménages français en 2010. Au total, le cœur du système de redistribution monétaire, l'impôt sur le revenu et les prestations, ont perdu en progressivité, tandis qu'en amont dans le processus de taxation, les prélèvements sociaux ont gagné en progressivité.

L'impôt sur le revenu a vu son poids diminuer et est devenu nettement moins progressif, cette évolution étant très largement imputable à l'évolution de son barème, et plus marginalement à la multiplication des « niches fiscales ». Dans le même sens, les prestations sociales apparaissent moins redistributives qu'elles ne l'étaient en 1990. Elles ont été le plus souvent revalorisées selon l'inflation, et ont donc évolué moins vite que les revenus moyens de la population, ce qui a affecté leur capacité à réduire les inégalités.

À l'inverse, le financement de la protection sociale a été profondément remanié, et ces changements ont joué en faveur de la progressivité. Des contributions (CSG et CRDS), assises sur l'ensemble des revenus, ont été substituées aux cotisations, assises uniquement sur les revenus du travail. Les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires ont également été progressivement renforcées.

La résultante de ces évolutions contraires sur la progressivité d'ensemble du système est toutefois difficile à déterminer. Le diagnostic dépend d'abord beaucoup des hypothèses retenues en matière d'« incidence fiscale » (qui supporte réellement le poids d'un prélèvement ?), notamment en matière d'exonérations de cotisations sociales. Selon les hypothèses retenues dans les quatre scénarios élaborés dans cet article, la progressivité d'ensemble du système socio-fiscal n'aurait pas connu d'inflexion majeure entre 1990 et 2010. Toutefois, l'analyse présentée ici ne tient compte ni des prélèvements sur le patrimoine, ni des prélèvements pesant sur les entreprises, alors que leur évolution pourrait avoir davantage affecté les ménages ayant de hauts revenus.

Rappel :

Les jugements et opinions exprimés par les auteurs n'engagent qu'eux mêmes, et non les institutions auxquelles ils appartiennent, ni a fortiori l'Insee.

* Au moment de la rédaction de cet article, Alexis Eidelman et Fabrice Langumier appartenaient à la direction des études démographiques et sociales de l'Insee et Augustin Vicard à la direction des études et des synthèses d'ensemble de l'Insee.

Les auteurs remercient Valérie Albouy, Sophie Buffeteau, Antoine Guérault ainsi que deux rapporteurs anonymes pour leurs commentaires. Une première version de ce travail a été publiée en annexe du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires « Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs » (2011). Elle comparait l'évolution de la progressivité des prélèvements et transferts en 1990, 1998 et 2009 (et non 2010 comme dans la présente étude). Une synthèse de cette étude a également été publiée dans France, Portrait social, édition 2011. Elle portait sur un champ plus restreint, en n'incluant pas les prélèvements sociaux destinés à financer les risques chômage, maladie et retraite.

Le système français des prélèvements et transferts – l'ensemble des impôts, cotisations, contributions sociales et allocations – est en perpétuelle évolution. Depuis vingt ans, des changements profonds sont intervenus, qui portent sur l'orientation ou la philosophie sous-jacente au système socio-fiscal. On peut citer par exemple la « révolution » intervenue en matière de financement de la protection sociale : à une partie des cotisations, assises uniquement sur le facteur travail, ont été progressivement substituées des contributions nouvellement créées puis étendues (Contribution sociale généralisée (CSG) à partir de 1991 et Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) à partir de 1996)¹, assises sur l'ensemble des revenus, issus du travail comme du patrimoine. Il convient également de mentionner la mise en place de mécanismes proches du principe de l'impôt négatif, avec l'entrée en vigueur de la prime pour l'emploi (PPE) en 2001 et de la composante « activité » du Revenu de solidarité active (RSA) en 2009.

D'autres changements importants sont intervenus. Ils ont pu modifier de manière significative les propriétés redistributives du système socio-fiscal même s'ils ne révèlent pas de modification explicite de son orientation. L'impôt sur le revenu, par exemple, a vu son nombre de tranches passer de treize à cinq, tandis que les taux marginaux d'imposition qui constituent son barème ont été réduits. Des exonérations de taxe d'habitation ont été introduites pour les bénéficiaires de minima sociaux et, plus généralement, pour les ménages à bas revenus. Le taux majoré de TVA portant sur les « biens de luxe » a été supprimé. Enfin, des changements mineurs se sont superposés durant la période : si aucun d'eux, considéré isolément, n'a pu affecter significativement le caractère redistributif de l'ensemble du système, leur accumulation a pu avoir un tel effet.

Confrontés à ces changements, souvent complexes et techniques, il est possible d'éprouver des difficultés à appréhender l'évolution du système socio-fiscal. Plus particulièrement, il est difficile de connaître *a priori* la résultante des réformes en termes de progressivité. Pris dans son ensemble, le système socio-fiscal a-t-il un caractère redistributif plus prononcé que vingt ans auparavant ? L'ambition de cet article est de contribuer à éclairer cette question, sur le champ restreint des prélèvements reposant sur les ménages, et des transferts monétaires qui leur sont directement versés.

Comparer les législations socio-fiscales de 1990 et de 2010

Notre analyse s'est appuyée sur le principe de la microsimulation, et consiste en l'occurrence à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon représentatif de la population en 2010 (cf. encadré 1). Pour chaque individu de l'échantillon sont calculés les prélèvements qu'il acquitte et les prestations dont il bénéficie, selon deux législations différentes, celles de 2010 et de 1990. On ne compare donc pas la redistribution de 1990 avec celle de 2010 mais bien la législation de 1990 par rapport à celle de 2010, à population et distribution des revenus données. Toutefois, appliquer tel quel le système socio-fiscal de 1990 à la population de 2010 n'aurait aucun sens, car les barèmes socio-fiscaux de 1990 ne sont pas construits pour correspondre aux revenus de 2010, le niveau moyen des prix et des revenus ayant augmenté entre ces deux dates. Pour appliquer la législation 1990 à la population de 2010, nous revalorisons les barèmes des prélèvements et prestations en fonction de l'évolution du revenu moyen par tête entre ces deux années (cf. annexe 2).

Par ailleurs, le modèle Ines applique la législation socio-fiscale en partant du revenu déclaré dans la déclaration d'impôt sur le revenu. Dans cette étude de comparaison de deux législations, les prélèvements payés et prestations reçues par chaque ménage de l'échantillon sont donc reconstruits à partir de ce revenu déclaré, que l'on considère comme figé entre 1990 et 2010. En théorie, on aurait pu choisir de figer le revenu super-brut², en amont de tout prélèvement, ou le revenu disponible, en aval du versement des prestations, même si, en pratique, le modèle Ines ne le permet pas. Ce choix introduit une difficulté particulière : les hausses des prélèvements sociaux et la montée en charge des exonérations de cotisations sociales patronales, situées en amont du revenu déclaré, n'ont ici pas d'impact sur le niveau du revenu disponible. Ceci peut paraître contraire à l'intuition, puisque cela revient à faire l'hypothèse implicite que le

1. La signification en clair des principaux sigles utilisés est donnée en annexe 1.

2. Figer le revenu super-brut aurait cependant conduit à simuler des salaires bruts inférieurs au salaire minimum pour de nombreux ménages puisque les cotisations sociales patronales sur les bas salaires sont beaucoup plus élevées en 1990 qu'en 2010, en raison de la mise en place de dispositifs d'exonérations. Le choix de figer le revenu déclaré permet d'éviter cet écueil.

revenu super-brut s'ajuste instantanément de manière à compenser le gain lié aux exonérations. Cependant, comme nous le verrons plus tard, nous n'étudions pas directement le revenu disponible dans cet article mais le taux d'effort, un indicateur qui met autant l'accent sur l'évolution des prélèvements en amont du revenu déclaré que sur les transferts en aval de ce revenu.

Notre démarche reprend et complète celle adoptée³ par trois études antérieures menées sur des périodes plus courtes. Murat *et al.* (2001)

3. La démarche entreprise n'était pas la seule possible. Ainsi, Frenette et al. (2010) entreprennent un travail sur l'évolution depuis 30 ans du système socio-fiscal canadien et son impact sur les niveaux de vie. Mais au lieu de fonder leur analyse sur les résultats d'un modèle de microsimulation, ils imputent les prélèvements à l'aide de régressions estimées sur des échantillons fiscaux.

Encadré 1

LE MODÈLE DE MICROSIMULATION INES

Le principe de la microsimulation consiste ici à appliquer les barèmes de la législation socio-fiscale à un échantillon représentatif de la population. Le modèle de microsimulation Ines, développé par la Drees et l'Insee, calcule pour chaque ménage de l'échantillon les différents transferts monétaires (prélèvements et prestations) auquel il est sujet, selon sa composition familiale, l'activité de ses membres et ses revenus. L'échantillon utilisé dans cette étude est représentatif des ménages de la population vivant en France métropolitaine en 2010, dans un logement ordinaire (logement non collectif), hors étudiants.

Plus précisément, 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. Les données de l'enquête *Revenus fiscaux et sociaux* de 2008 sont recalées afin de refléter la répartition et les caractéristiques des ménages en 2010. En particulier, la structure de la population est calée sur celle de 2010 selon différents critères sociodémographiques et économiques. De même, les revenus fiscaux sont actualisés de manière à refléter les évolutions des différentes catégories de revenus (salaires, pensions de retraite, revenus agricoles, revenus du patrimoine, etc.) entre 2008 et 2010. Ces données permettent de simuler précisément la législation socio-fiscale, y compris les prestations qui demandent des données plus riches que les données administratives, fussent-elles fiscales. En revanche les limites de l'enquête, et la volonté de ne pas recourir à des imputations conduit à rendre impossible un focus particulier sur les plus hauts revenus comme le font Landais *et al.* (2011) ou Bozio *et al.* (2012).

Les comportements de non recours (par exemple au RSA) ne sont pas pris en compte dans cette étude. De plus, le modèle Ines 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. Le modèle attribue ainsi à un individu toutes les taxes assises sur son revenu ou sa consommation, quelle que soit la personne (physique ou morale) qui l'acquitte.

En particulier, la TVA et les taxes indirectes sont attribuées aux ménages qui consomment les biens taxés, et les cotisations sociales, salariales comme patronales, sont attribuées aux travailleurs qui perçoivent les salaires sur lesquels elles sont assises. L'étude menée correspond de ce fait à une analyse statique des transferts monétaires qui permet d'évaluer, au premier ordre, dans quelle mesure les transferts induits par les législations de 1990 et 2010 modifient la distribution des revenus. L'utilisation d'un modèle statique, avec les hypothèses mentionnées ci-dessus, pose un problème particulier pour les exonérations de cotisations sur les bas salaires, dispositif massif et ciblé introduit entre 1990 et 2010. La dernière partie de l'article revient sur ces difficultés et propose un test de sensibilité. D'autres prélèvements (par exemple la TVA) ou prestations (par exemple les allocations logement) auraient pu faire l'objet de tests similaires. Le choix s'est porté sur les exonérations de cotisations en raison de l'importance de ce dispositif en matière de redistribution sur la période.

La prise en compte des impôts indirects nécessite un traitement particulier puisque les données de consommation des ménages ne sont pas disponibles dans les ERFS, qui servent de base au modèle Ines. La méthode retenue consiste dans un premier temps à calculer les taxes sur la consommation payées par les ménages interrogés dans l'enquête *Budget des familles* de 2006. Les dépenses de consommation sont au préalable revalorisées pour correspondre au niveau observé en 2010. Dans un deuxième temps, un modèle prédictif du montant de chaque taxe est estimé à partir des ménages de l'enquête *Budget de famille* et de leurs caractéristiques socioéconomiques : d'une part, la composition familiale et le niveau de vie du ménage, d'autre part, l'âge et le diplôme de la personne de référence. Il est ensuite utilisé pour estimer les taxes indirectes acquittées par chaque ménage présent dans ERFS. Dans un troisième temps, la part des montants de taxes qui est inexplicitée par le modèle dans l'enquête *Budget de famille*, appelée résidu, est attribuée par une méthode de *hot deck*. Plus précisément, chaque ménage de l'ERFS est rapproché du ménage qui lui correspond le mieux dans l'enquête *Budget des familles*, sur la base de caractéristiques observables communes et reçoit le résidu du modèle.

étudient la période 1990-1998 en mettant l'accent sur les prélèvements, tandis que Amar *et al.* (2007) reprennent la démarche sur la période 1996-2006 en intégrant dans l'analyse un plus grand nombre de prestations sociales mais en laissant de côté des prélèvements importants (notamment toute la taxation indirecte). Bozio *et al.* (2012) étudient l'évolution des prélèvements sur la période 1997-2012 et présentent un *focus* sur les ménages les plus riches.

Le présent article est l'occasion de dresser un bilan de l'évolution de la redistribution en France sur une période plus longue (vingt ans) dans un cadre homogène et plus large. Il se rapproche dans sa méthodologie de l'article d'Adam et Browne (2010) qui étudie l'évolution du système socio-fiscal anglais entre 1978 et 2009. Dans cette étude, les taxes sur le capital sont, là-aussi exclues. Ne comportant pas de discussion sur l'incidence des taxes et ne prenant pas en compte les contributions « employeurs », ce travail présente une évolution année après année permettant de dégager des tendances dans la redistribution qu'il est impossible d'obtenir à partir de deux dates seulement. Il montre que les réformes intervenues entre 1979 et 2009 ont eu globalement tendance à affaiblir la redistribution. Sans réforme, en alignant les éléments du système socio-fiscal sur la croissance, les ménages du premier décile de niveau de vie britannique aurait un niveau de vie supérieur de 20 % à leur niveau de vie actuel, tandis que les plus riches aurait 5 points de niveau de vie de moins. Sur une période plus courte (1997 à 2009), la tendance est inverse, mais dans des proportions bien moindres. Ces résultats sont cohérents avec ceux de Bargain (2010) qui, avec un autre modèle de microsimulation, montre, en utilisant une décomposition par la valeur de Shapley, que sur la période 1998-2001, les réformes ont réduit les inégalités et que les réponses comportementales qui leurs sont associées n'ont pas modifié leur caractère redistributif. Avec cette méthodologie particulière, fondée sur la définition de plusieurs contrefactuels, il établit que les autres évolutions de la société (augmentation du nombre de parents isolés, creusement des inégalités avant redistribution, etc.) ont, quant à elles, eu un impact prépondérant.

Si l'on définit la redistribution comme l'ensemble des opérations par l'intermédiaire desquelles une partie des revenus est prélevée sur certains agents économiques pour être reversée à d'autres, elle comporte de nombreuses dimensions : redistribution verticale d'abord,

des plus aisés vers les moins aisés, mais aussi redistribution horizontale, des célibataires vers les familles, ou selon d'autres dimensions, des actifs vers les inactifs par exemple. Le présent travail se concentre principalement sur la redistribution verticale, en évaluant dans quelle mesure les évolutions du système socio-fiscal ont affecté sa progressivité. Le modèle de microsimulation utilisé est statique, c'est-à-dire qu'il n'intègre pas d'effets dynamiques, ni de modification des comportements économiques en réaction aux modifications de la législation fiscale. Des variantes sont toutefois présentées en fin d'article : elles portent sur l'incidence des exonérations de cotisations sociales, car celles-ci jouent un grand rôle sur la période étudiée, en raison des montants en jeu et de leur caractère très ciblé.

Un autre choix méthodologique de cet article réside dans le fait de raisonner en coupe, sur une année donnée. On ne considère que les revenus de l'année 2010 en mettant de côté le concept de revenu permanent. Ce faisant, on ne capte qu'imparfaitement l'aisance financière de la population : un individu ayant des revenus réguliers et élevés tout au long de sa vie mais connaissant un « accident de parcours » en 2010 peut ne pas être considéré comme une personne pauvre. S'il parvient à lisser sa consommation, son niveau de vie de 2010 restera proche de ceux des années de plein revenu. Ce point est particulièrement clé pour les retraités dont le niveau de vie de 2010 mesuré en coupe ne tient pas compte de leur parcours professionnel et plus encore pour les étudiants qui n'ont pas encore de revenu au moment où ils investissent dans leur capital humain. Il y a bien sûr une conséquence sur la mesure de la progressivité du système. Si l'on considère des aides comme le complément de libre choix d'activité (le volet CLCA de la prime d'accueil du jeune enfant (Paje)) qui visent à compenser en partie l'effet de la cessation ou de la réduction d'activité d'un parent pour s'occuper d'un jeune enfant, elles interviennent précisément au moment où, en 2010, les revenus du ménage sont diminués alors que ses revenus passés et futur sont peut-être plus élevés. Le CLCA peut donc être considéré moins redistributif sur le cycle de vie que dans une étude en coupe.

Une étude portant sur le cycle de vie conduirait à une perception différente des inégalités et de la redistribution puisque l'on pourrait montrer qu'une partie des transferts sont en fait des transferts intrapersonnels, comme l'ont établi Bengtsson *et al.* (2012) à partir de données de

panel suédoises. Par exemple, les prélèvements obligatoires financent les retraites dont une partie est redistribuée *in fine* au cotisant. On a donc affaire à un type de prélèvement obligatoire qui se rapproche conceptuellement de l'épargne forcée et perd une part importante de sa dimension redistributive. L'approche en coupe de cet article n'est pas pour autant dénuée d'intérêt.

Enfin, un autre choix, découlant lui aussi de la définition institutionnelle du niveau de vie, et qui n'est pas sans conséquence, est que l'on ne considère pas certains types de revenus tels que les loyers fictifs que l'on peut imputer aux propriétaires ou la production domestique. La distribution est là aussi différente : en revenant sur l'exemple du CLCA, un parent qui s'occupe de son enfant produit un service de garde ; si cette production était comptabilisée le ménage serait moins pénalisé qu'un ménage bi-actif obligé par nature de financer un service de garde.

Une analyse focalisée sur le cœur redistributif du système socio-fiscal

L'analyse présentée ici porte sur une partie importante des prélèvements reposant directement sur les ménages⁴ (cf. tableau). Deux grands blocs de prélèvements ne sont pas couverts : les

prélèvements sur le patrimoine (ISF, droits de mutation et taxe foncière) d'une part, et les prélèvements sur les entreprises d'autre part (impôt sur les sociétés, taxe professionnelle...). De ce fait, le « bouclier fiscal » n'a pas pu non plus être inclus dans le champ d'analyse. Les impôts sur le patrimoine n'ont pas pu être intégrés à l'analyse puisque les données sur le patrimoine des ménages ne figurent pas actuellement dans l'échantillon qui sert de base à cette étude. Les prélèvements sur les entreprises auraient également pu être inclus, dans la mesure où ils ont un effet indirect sur le niveau de vie des ménages. En effet, selon les mécanismes d'incidence fiscale, ils reposent *in fine* sur les ménages, soit comme consommateurs, soit comme salariés, soit comme actionnaires ou propriétaires ; cependant, au vu des connaissances actuelles en matière d'incidence fiscale, il n'est pas possible de déterminer sur quels ménages se reportent les impôts acquittés par les entreprises (Griffith *et al.*, 2008), sauf à fixer des hypothèses arbitraires et à augmenter l'incertitude autour de nos résultats. C'est la raison pour laquelle ces derniers sont exclus du champ de l'analyse présentée ici. Au total, les prélèvements inclus

4. Dans la suite de cet article, par souci de concision, les prélèvements et transferts présentés dans le tableau seront appelés « système socio-fiscal ».

Tableau
Prélèvements et prestations intégrées dans le modèle Ines

Blocs		Retenues dans le champ	Hors champ
Financement de la protection sociale	Cotisations sociales	Vieillesse, maladie, chômage, invalidité-décès, famille, logement et taxes diverses	Cotisation CMU
	Contributions sociales	CRDS, CSG, contribution additionnelle, contribution additionnelle RSA, prélèvement social	
Impôts directs (hors contributions sociales)		Impôt sur le revenu, taxe d'habitation	Taxe foncière, ISF, droits de mutation, taxe sur les salaires
Impôts indirects		TVA, TIPP, droits d'accise (y. c. taxe premix) et taxes sur les jeux d'argent, les assurances et les ventes de bijoux	Autres taxes indirectes mineures
Prestations sociales	Pensions et indemnités		Pensions de retraite et préretraite, indemnités chômage, indemnités de sécurité sociale (intégrées dans le revenu)
	Prestations avec contrepartie en nature		Remboursement des soins par la sécurité sociale, CMU et CMU-C, Prestation de Compensation du Handicap
	Minima sociaux	RSA (ou RMI et API), AAH, ASPA	Minima sociaux des chômeurs (ASS, ATS (ex-AER), ATA) (intégrés dans le revenu)
	Prestations familiales	AF, ASF, CF, PAJE de base, Complément de PAJE, AEEH, ARS, complément de mode de garde	APA
	Allocations logement	APL, ALF, ALS	
	Aides à l'activité	RSA « activité », PPE	

dans l'analyse couvrent près de 83 % des prélèvements obligatoires, et 96 % de ceux acquittés directement par les ménages.

Si elle n'est pas totalement exhaustive sur le champ des prélèvements, notre étude, en revanche, présente l'avantage d'intégrer un certain nombre de prestations. Elle considère qu'une analyse du caractère redistributif du système socio-fiscal ne peut faire l'économie d'une réflexion sur les prestations, pour au moins deux raisons. Premièrement, un certain nombre de transferts monétaires peuvent être assimilés à des impôts négatifs : prime pour l'emploi, minima sociaux, allocations familiales, etc. Deuxièmement, et c'est, selon nous, l'argument décisif, les études existantes montrent que la majeure partie de la redistribution s'opère par les prestations, et non par les prélèvements : en 2010, elles assurent deux tiers de la redistribution globale, dans le champ habituellement retenu par l'Insee (Cazenave *et al.*, 2011).

Les prestations incluses ici correspondent aux seules prestations monétaires individualisables. Les prestations en nature, comme les dépenses d'éducation ou de santé, bien qu'importantes sur le plan redistributif (Amar *et al.*, 2008), posent des problèmes méthodologiques difficiles pour déterminer qui en bénéficie, et sont de ce fait exclues du champ d'analyse.

Un point particulier concerne les prestations d'assurance chômage, de préretraite et de retraite qui sont dissociées des prestations monétaires et intégrées au revenu primaire des ménages. Ces prestations particulières sont en effet assimilables à un revenu d'activité différé, dans la mesure où les prestations reçues par un individu seront en lien, voire en proportion, avec les cotisations qu'il a acquittées. On ne pourrait évaluer l'évolution de la redistribution induite par ces transferts que dans une étude portant sur le cycle de vie. Les cotisations retraite, chômage et maladie sont donc intégrées dans le champ d'analyse, sans que leurs contreparties en termes de prestations soient elles-mêmes incluses. Cette asymétrie peut poser problème, en particulier pour les cotisations retraite et chômage, souvent qualifiées de « principalement contributives ». Cependant, aucun prélèvement n'est totalement contributif : ils opèrent tous des formes de redistribution, même à la marge. En particulier, entre 1990 et 2010, les prélèvements ont souvent été changés sans modification correspondante des droits à prestations ; autrement dit, sans que la modification des prélèvements acquittés par un

ménage ait comme contrepartie une modification du revenu qu'il percevra. Nous prenons en conséquence le parti d'intégrer les cotisations retraite, chômage et maladie dans notre analyse en évolution. Cela nous permet de tenir compte par exemple des conséquences du dé plafonnement des cotisations vieillesse ou de la substitution de la CSG aux cotisations salariales maladie, phénomènes qui ne se sont pas traduits par une modification correspondante des prestations reçues.

Au total, le champ des prestations (c'est-à-dire les dépenses publiques) de notre modèle est plus restreint que celui des prélèvements (c'est-à-dire les recettes publiques). Toutefois, dans la mesure où les prélèvements et prestations considérés ici correspondent au cœur redistributif du système socio-fiscal, il demeure important de comprendre en quoi leur évolution a pu affecter son caractère progressif.

Par la suite, l'ensemble des prélèvements et prestations inclus dans l'analyse est divisé en quatre blocs, en s'appuyant sur leur fonction (cf. tableau) :

- Le financement de la protection sociale rassemble toutes les cotisations, contributions sociales et taxes sur les salaires ;
- Les impôts directs regroupent l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation ;
- Les impôts indirects renvoient aux taxes sur la consommation ;
- Les prestations sociales correspondent aux prestations monétaires individualisables, essentiellement versées par les Caisses d'allocations familiales.

Un indicateur de progressivité : le taux d'effort des ménages par décile de niveau de vie

On considère ici qu'un prélèvement est progressif si sa part dans le revenu augmente au fur et à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des niveaux de vie (cf. encadré 2). À l'inverse, un prélèvement est dégressif si sa part diminue au fur et à mesure que le niveau de vie augmente. Un prélèvement forfaitaire (par exemple 1 000 € pour chaque contribuable) est donc considéré comme dégressif, puisqu'il représente une part d'autant plus importante des revenus que ceux-ci sont faibles.

On calcule ainsi pour chaque ménage de notre échantillon un « taux d'effort global », qui correspond simplement au ratio des prélèvements qu'il acquitte diminués des prestations qu'il reçoit, divisé par ses revenus (après redistribution)⁵.

$$\text{Taux d'effort global} = \frac{\text{Prélèvements} - \text{Prestations}}{\text{Revenus}}$$

Cet indicateur est complété par des taux d'effort spécifiques à chaque catégorie de prélèvements, qui rapportent pour chaque ménage ces prélèvements (par exemple l'impôt sur

le revenu) aux revenus (après redistribution). Le taux d'effort associé aux prestations est négatif, ce signe traduisant le soutien financier apporté par celles-ci aux ménages qui les perçoivent. Par exemple :

Taux d'effort en matière d'impôt sur le revenu (IR)

$$= \frac{\text{IR}}{\text{Revenus}}$$

5. Dans la mesure où le solde des prélèvements et des prestations est rapporté au revenu après redistribution, le taux d'effort, tel que défini ici, s'interprète plus précisément comme la proportion du revenu disponible attribuable à la redistribution.

Encadré 2

LES DÉCILES DE NIVEAU DE VIE

Pour étudier les inégalités et la redistribution verticale, il est nécessaire de répartir la population selon un critère de revenus. Comme dans la plupart des études traitant de redistribution, le critère sélectionné ici est le niveau de vie du ménage auquel la personne appartient.

$$\text{Niveau de vie} = \frac{\text{Revenus du ménage}}{\text{Nb d'unités de consommation du ménage}}$$

Le choix de ce critère part d'abord du constat que toutes les personnes appartenant à un même ménage partagent le même revenu et le même budget, de sorte qu'un calcul de revenu au niveau individuel (et non pas ménage) aurait peu de sens. De plus, à lui seul, le revenu par tête au sein du ménage ne permet pas de rendre compte des « économies d'échelle » réalisées au sein de celui-ci, à travers le partage des pièces communes (cuisine, salle de séjour...) ou d'équipements divers (réfrigérateur, lave-linge...). Il est dès lors plus pertinent de rapporter ce revenu disponible au nombre d'unités de consommation (UC), plutôt qu'au nombre de personnes du ménage. Les unités de consommation sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'« OCDE modifiée », qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC à toute

personne supplémentaire de 14 ans ou plus, et 0,3 UC à tout enfant de moins de 14 ans. Ainsi, un adulte célibataire ayant un revenu mensuel de 2 000 € aura un niveau de vie mensuel de 2 000 €, tout comme un couple sans enfants ayant un revenu de 3 000 € (2 000 = 3 000 / 1,5 UC), ou une famille avec deux enfants de moins de 14 ans ayant un revenu de 4 200 € (2 000 = 4 200 / 2,1 UC).

Dans cette étude, le revenu pris en compte au numérateur du niveau de vie correspond au revenu disponible des ménages, i.e. les revenus d'activité, les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs.

Enfin, la population est classée suivant ce niveau de vie et répartie en 10 groupes de même taille, les déciles. Par exemple, le 1^{er} décile représente les 10 % de personnes ayant le niveau de vie le plus faible. Cette ventilation de la population en déciles est réalisée avec le revenu observé en 2010. Le tableau ci-dessous donne le montant du revenu disponible moyen de chaque décile, pour 3 configurations familiales types, les limites des déciles étant communes à toutes les catégories familiales.

Tableau

Revenus mensuels moyens en 2010 pour chaque décile de niveau de vie, en fonction de la composition familiale

En euros

Revenu moyen au sein du décile	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10
...d'un célibataire (1)	820	1 030	1 210	1 380	1 550	1 730	1 920	2 200	2 630	4 430
...d'un couple sans enfants	1 230	1 550	1 820	2 070	2 330	2 600	2 880	3 300	3 950	6 650
...d'une famille avec deux enfants	1 720	2 160	2 540	2 900	3 260	3 630	4 030	4 620	5 520	9 300

1. Pour un célibataire, le niveau de vie est égal au revenu.

Lecture : le revenu correspondant au niveau de vie moyen du premier décile, noté D1, est de 790 € pour un célibataire, de 1 190 € pour un couple sans enfants et de 1 660 € pour une famille avec deux enfants.

Source : modèle Ines (population 2010, législations 1990 et 2010), Insee, calcul des auteurs.

Taux d'effort en matière de prestations

$$= \frac{\text{Prestations}}{\text{Revenus}}$$

Dans cet article, on s'intéresse plus particulièrement à l'évolution de la progressivité du système socio-fiscal : on construit donc pour chaque ménage la différence entre les taux d'effort suivant la législation de 1990 et celle de 2010, appelée par la suite différence d'effort :

$$\text{Différence d'effort} = \text{Taux d'effort}_{2010} - \text{Taux d'effort}_{1990}$$

Concrètement, si un ménage a un taux d'effort global de 40 % avec la législation 1990, et que ce taux d'effort global passe à 45 % compte tenu des évolutions législatives intervenues entre 1990 et 2010, sa différence d'effort sera de + 5 %. Un prélèvement sera dès lors considéré comme plus progressif en 2010 qu'en 1990 si cette différence d'effort augmente avec le niveau de vie ; à l'inverse, il sera considéré comme plus régressif si cette différence d'effort baisse avec le niveau de vie, et comme ayant

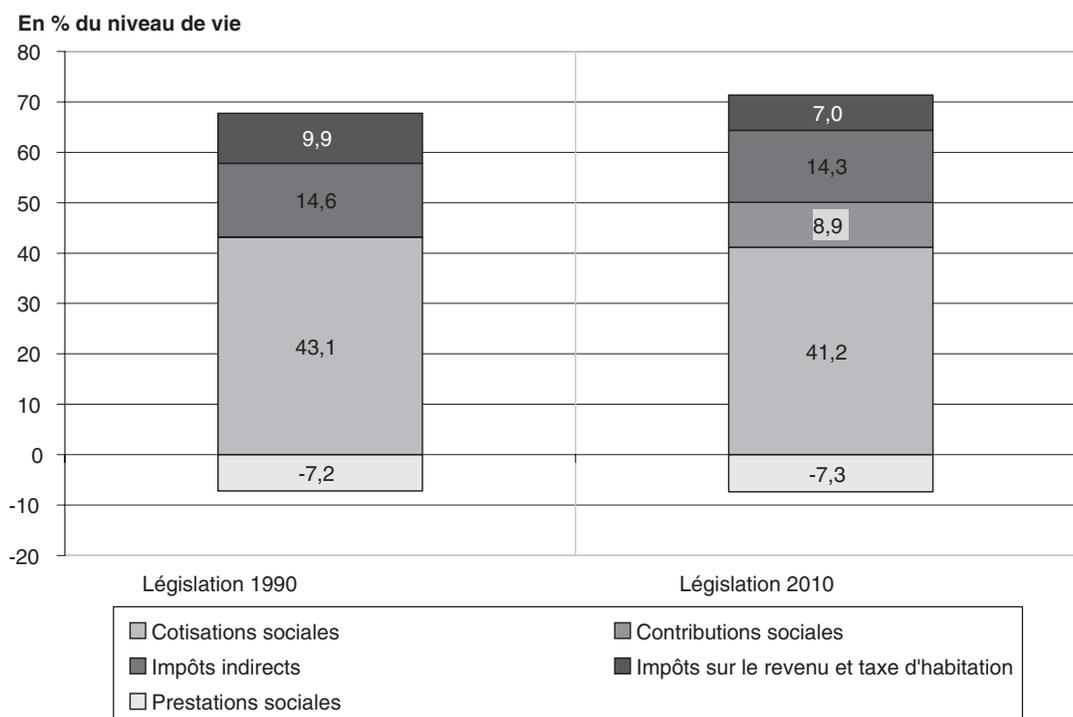
conservé son degré de progressivité si elle est constante avec le niveau de vie.

D'autres indicateurs auraient pu enrichir notre analyse, notamment des indices d'inégalités synthétiques (Gini, Atkinson, rapport interdecile, etc.). Toutefois, notre indicateur a deux mérites par rapport à un indicateur synthétique : il a une interprétation simple et permet de mettre en lumière qu'un prélèvement, comme la taxe d'habitation en 2010, peut être progressif en bas de la distribution des niveaux de vie, puis régressif en haut de cette distribution.

Une légère hausse du taux d'effort moyen entre les législations 1990 et 2010

Notre modèle permet de déterminer quels seraient les prélèvements acquittés et les prestations perçues par les ménages en 2010 si on appliquait les règles du système socio-fiscal de 1990. Entre ces deux législations, le taux d'effort lié aux prélèvements a augmenté, passant de 68 à 71 % (cf. graphique I). Ces variations sont légèrement supérieures à celles observées

Graphique I
Taux d'effort global moyen avec les législations socio-fiscales de 1990 et 2010



Lecture : les prélèvements obligatoires acquittés par les ménages représentent en moyenne 71,4 % de leur niveau de vie de référence en 2010 ; si on avait appliqué la législation de 1990 au lieu de celle de 2010, leur taux d'effort aurait été de 67,6 % et non de 71,4 %. Prélèvements inclus dans l'analyse : les cotisations sociales comprennent l'ensemble des cotisations sociales, salariales et patronales ; les contributions sociales comprennent la CSG, la CRDS et les contributions sociales sur le patrimoine ; les impôts indirects comprennent la TVA, la TIPP, les droits d'accises sur les alcools et tabacs, les taxes d'assurance, et diverses autres taxes sur la consommation de moindre importance ; les impôts directs ne comprennent que l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation. Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine. Source : modèle Ines (population 2010, législations 1990 et 2010), Insee, calcul des auteurs.

pour le taux de prélèvements obligatoires dans les comptes nationaux (parce que les prélèvements obligatoires recouvrent un champ plus large et englobent notamment la fiscalité des entreprises).

Au-delà de cette légère hausse du taux d'effort global, signalons deux phénomènes significatifs sur la période :

- Le financement de la protection sociale, représentant déjà la majeure partie des prélèvements en 1990, a vu sa part augmenter (hausse du taux d'effort moyen de 7 points). Dans le même temps, il a été davantage fiscalisé, en particulier via la création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991, complétée en 1996 par la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

- L'impôt sur le revenu représente une part nettement plus faible des prélèvements en 2010 qu'en 1990.

Depuis vingt ans, les prestations sociales retenues dans cet article (prestations familiales, allocations logement, aides à l'emploi et minima sociaux) apportent un soutien légèrement plus faible aux revenus des ménages (7,2 % en 2010 contre 7,3 % en 1990). Toutefois, cette quasi-stabilité masque des dynamiques différentes selon les prestations. La suite de l'article explore comment a été répartie au sein de la population cette hausse des prélèvements et les modifications concomitantes des prestations, en s'intéressant successivement (i) à

l'impôt sur le revenu, (ii) aux prestations sociales, (iii) à la taxation indirecte, et (iv) aux prélèvements contribuant au financement de la protection sociale.

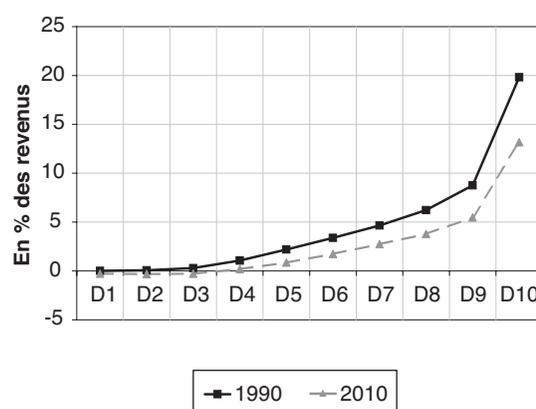
L'impôt sur le revenu a perdu en importance et est devenu moins progressif

L'impôt sur le revenu est un outil de redistribution important des richesses dans le haut de l'échelle des niveaux de vie. Entre 1990 et 2010, celui-ci a connu de nombreux ajustements et trois réformes majeures : le passage de 13 à 7 tranches d'imposition en 1993, la création de la PPE en 2001 assortie de baisses des taux entre 2000 et 2003, et le passage de 7 à 5 tranches en 2005. Rappelons que la PPE est considérée ici comme une prestation : elle sera à ce titre étudiée par la suite, avec l'ensemble des prestations.

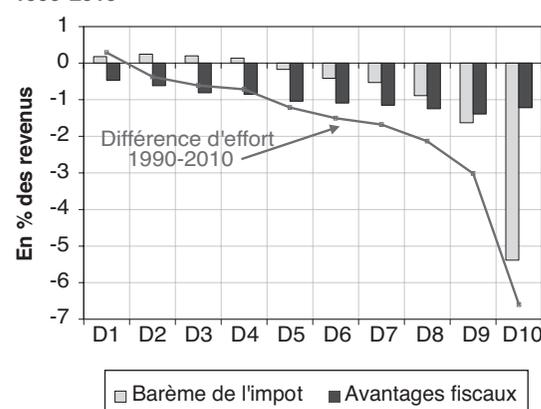
En conséquence des réformes intervenues, le taux d'effort au titre de l'impôt sur le revenu a baissé pour l'ensemble de la population : en moyenne, de 8 % en législation 1990 à 5 % en législation 2010. Compte tenu de la nature intrinsèquement progressive de l'IR, ce sont principalement les ménages les plus aisés qui profitent de ces allègements de barème. Par exemple, les ménages du dernier décile acquittent un montant d'IR plus faible avec la législation de 2010 (13 % de leurs revenus) qu'avec celle de 1990 (20 %), la différence correspondant à - 6,6 % de leurs revenus (cf. graphique II). En comparaison,

Graphique II
Impôt sur le revenu : différence entre le taux d'effort de 2010 et celui de 1990 par déciles de niveau de vie

A - Taux d'effort avec les législations 1990 et 2010



B - Décomposition de la différence d'effort 1990-2010



Lecture : avec la législation de 1990, les ménages appartenant au 9^e décile de niveau de vie (D9) acquittent un impôt sur le revenu correspondant à 9 % de leurs revenus après redistribution, contre 5 % avec la législation de 2010 (graphique A). L'impôt sur le revenu qu'ils acquittent est donc inférieur de 3,0 points de leurs revenus à celui qu'ils auraient acquitté sous la législation de 1990, dont - 1,6 % imputable aux évolutions du barème de l'impôt, et - 1,4 % aux évolutions des avantages fiscaux (graphique B).

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : modèle Ines (population 2010, législations 1990 et 2010), Insee, calcul des auteurs.

les ménages du premier décile acquittent également un montant d'IR plus faible avec la législation de 2010 qu'avec celle de 1990, mais la différence ne correspond qu'à - 0,3 % de leurs revenus⁶.

On peut regrouper les changements législatifs relatifs à l'IR en deux catégories, afin de déterminer ceux qui ont eu l'impact le plus fort sur sa perte de progressivité : ceux afférents à son barème général (taux et seuils) et ceux rassemblant les créations ou suppressions d'avantages fiscaux, plus couramment dénommés « niches fiscales ».

Ce sont les modifications du barème qui ont le plus contribué à diminuer la progressivité initiale de l'impôt sur le revenu. Elles représentent par exemple - 5,4 points dans la baisse du taux d'effort du dernier décile (cf. graphique II). Le barème a été simplifié avec des suppressions de tranches d'imposition (de 13 en 1990 à 5 en 2010) mais la baisse des taux⁷ est l'élément le plus important. La dernière tranche du barème est par exemple imposée au taux de 56,8 % dans la législation de 1990 et seulement à 40 % en 2010.

Les avantages fiscaux⁸, plus couramment appelés « niches fiscales », servent à encourager un investissement ou un comportement jugé profitable pour la société en échange d'une baisse d'impôt. Cet outil d'incitation a été grandement utilisé par les gouvernements successifs. Il en résulte une érosion de l'impôt, qui a davantage bénéficié aux ménages les plus aisés. Pour reprendre l'exemple du dernier décile, les évolutions des niches fiscales représentent ainsi - 1,2 point dans la baisse de son taux d'effort. Deux raisons complémentaires expliquent que la multiplication des niches fiscales ait davantage profité aux ménages aisés. Premièrement, les avantages fiscaux sont généralement liés à des dépenses d'agrément ou à des investissements, le plus souvent réalisés par les ménages aisés, ce qui les rend *de facto* dégressifs. Deuxièmement, ces niches fiscales ont pris la plupart du temps la forme de réductions d'impôts, même si nombre d'entre elles ont été transformées en crédits d'impôts au milieu des années 2000 (par exemple les avantages liés à l'emploi d'un salarié à domicile ou à la garde des enfants de moins de six ans). Or les réductions d'impôts sont dégressives par nature : seuls les foyers qui payent des impôts peuvent en bénéficier, près de la moitié des foyers fiscaux étant non imposables.

Au total, l'impôt sur le revenu a diminué entre les législations 1990 et 2010, baisse notamment dirigée en direction des ménages les plus aisés. Cette baisse est passée principalement par la baisse des taux d'imposition, et dans une moindre ampleur, par une multiplication des avantages fiscaux.

Autre impôt direct, la taxe d'habitation a été réformée en 2000 dans l'intention de la rendre moins dégressive. Depuis cette date, les ménages aux plus faibles revenus en sont exonérés, tandis que les ménages modestes acquittent un montant plafonné en fonction de leurs revenus. Cette réforme a entraîné une baisse du taux d'effort d'environ 1 point pour les personnes du 1^{er} décile, de 0,5 point pour les personnes du 2^e décile, et a été neutre pour les personnes à partir du 3^e décile (voir Eidelman *et al.*, 2011, pour plus de précisions sur l'évolution de la taxe d'habitation).

Les prestations sociales ont vu leur pouvoir redistributif s'éroder

Les prestations sociales analysées ici correspondent à la PPE et aux prestations monétaires individualisables, essentiellement versées par les Caisses d'allocations familiales : prestations familiales, allocations logement, aides à la garde et minima sociaux. Celles-ci jouent un rôle primordial en matière de redistribution et forment la première source de réduction des inégalités (Eidelman *et al.* 2011 ; et, sur un champ plus restreint habituellement retenu par l'Insee, Cazenave *et al.*, 2011).

Les prestations sociales ont fait l'objet de nombreuses réformes durant la période. L'extension des allocations logement à de nouveaux publics et l'introduction de mécanismes de soutien aux

6. Avec la législation 2010, le taux d'effort moyen des trois premiers déciles de la population est très légèrement négatif, ce qui s'explique par l'existence de crédits d'impôts.

7. En particulier, une baisse des taux effectifs d'imposition a été induite en 2005 par la suppression de l'abattement de 20 % sur les salaires, compensé par une baisse de 20 % des taux marginaux d'imposition. Avant sa suppression, l'abattement de 20 % n'était accordé qu'aux revenus inférieurs à un plafond (120 100 euros par personne en 2005). Ce plafonnement de l'abattement induisait implicitement une tranche supplémentaire dans le barème de l'impôt. En effet, en dessous du plafond, le taux supérieur du barème s'appliquait à 80 % du revenu net de frais et au-dessus à 100 % de ce revenu. Lors de la suppression de l'abattement de 20 %, les taux du barème ont été multipliés par 80 % pour neutraliser le changement pour ceux qui bénéficiaient de l'abattement. En revanche, pour ceux qui ne bénéficiaient pas de l'abattement, il n'a pas été créé de tranche supplémentaire et cela s'est traduit par une baisse du taux marginal de 20 %, ce qui a diminué la progressivité de l'impôt sur le revenu.

8. Les avantages fiscaux réunissent les modifications d'abattement, de réductions et de crédits d'impôts.

travailleurs peu rémunérés (PPE et RSA) en constituent deux exemples qui soulignent que ces réformes ont le plus souvent été conduites avec la volonté de renforcer la redistribution opérée par le système socio-fiscal.

Dans le même temps, cependant, les montants des prestations étaient revalorisés annuellement le plus souvent en fonction de l'inflation⁹. Par exemple, la base mensuelle de calcul des allocations familiales (BMAF), référence pour les montants de nombreuses prestations, a augmenté au même rythme que l'indice des prix (cf. annexe 2, graphique). Le niveau des allocations augmente ainsi moins vite que le niveau du revenu moyen et on observe entre 1990 et 2010 un décrochage, réduisant leur caractère progressif. Au total, l'effet dégressif de cette dérive des montants d'allocations l'a emporté sur l'effet des réformes conduites entre 1990 et 2010. La perte de progressivité des allocations sociales concerne surtout, à divers degrés, les personnes des quatre premiers déciles (cf. graphique III-A). À titre d'exemple, les ménages du 1^{er} décile perçoivent des allocations qui correspondent à 66 % de leurs revenus avec la législation 1990, et 59 % avec celle de 2010, soit, selon notre convention, des taux d'efforts de -66% et -59% et donc une différence d'effort de +7,1 points. Cette dernière est de +1,4 point pour les ménages du 2^e décile, et est

globalement neutre pour les ménages à partir du 3^e décile.

Là encore, on peut détailler l'évolution qui est imputable à différentes composantes de ces prestations. On retient quatre sous-ensembles (cf. graphique III-B) : les prestations familiales, les allocations logement, les minima sociaux et les compléments d'activité¹⁰.

Les prestations familiales¹¹ sont le groupe de prestations sociales le plus important. En 2010, elles représentent 4 % du revenu après redistribution et forment le premier vecteur de réduction des inégalités parmi tous les transferts étudiés. Ce rôle s'est affaibli, notamment pour les prestations sous condition de ressources. Comme les plafonds de revenus ont été revalorisés suivant l'inflation et donc à un rythme plus faible que le revenu moyen, certains bénéficiaires ont été évincés. À l'inverse, la PAJE et l'ARS ont été étendues à une part plus large de la population en assouplissant les conditions de ressources pendant

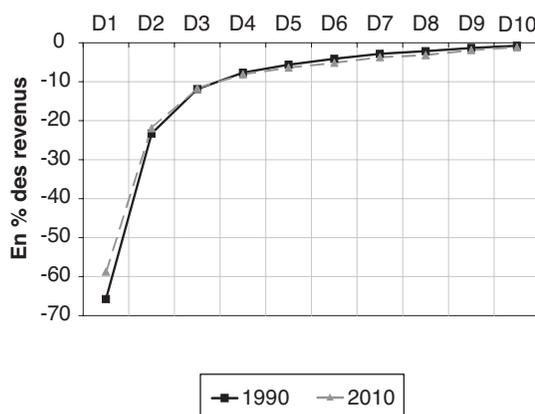
9. Il y a toutefois eu des revalorisations ponctuelles plus fortes (voir plus bas).

10. Les compléments d'activité regroupent la partie activité du RSA et la PPE.

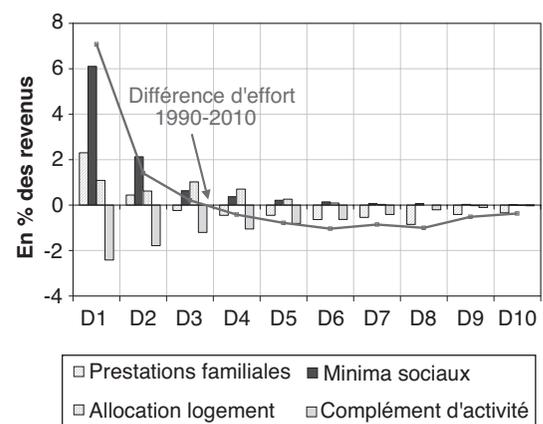
11. Ont été prises en compte les allocations familiales (AF), le complément familial (CF), les dispositifs de la PAJE, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) l'allocation d'éducation d'enfant handicapé (AEEH).

Graphique III
Prestations sociales : différences des taux d'effort entre les législations de 1990 et 2010, par déciles de niveau de vie

A - Taux d'effort avec les législations 1990 et 2010



B - Décomposition de la différence d'effort 1990-2010



Lecture : avec la législation de 1990, les ménages appartenant au 2^e décile de niveau de vie (D2) reçoivent des prestations sociales correspondant à 23 % de leurs revenus, contre 22 % avec la législation de 2010 (graphique A). Les prestations reçues sont donc inférieures de 1,4 points de revenus à celles qu'ils auraient perçues avec la législation de 1990, dont -0,5 point sont imputables aux évolutions du barème des prestations familiales (graphique B). Prestations incluses dans l'analyse : prestations familiales, allocations logement, aides à l'emploi et minima sociaux.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : modèle Ines (population 2010, législations 1990 et 2010), Insee, calcul des auteurs.

la décennie 1990. De même, les allocations familiales couvrent également plus de familles en raison d'une prise en charge des enfants plus longue, décidée en 1998. Enfin, une homogénéisation de la PAJE intervenue en 2003 s'est également accompagnée d'une hausse de moyens.

Les allocations logement sont désormais le deuxième groupe de prestations en masse et en termes de réduction des inégalités. Elles ont été réformées dans la décennie 1990. À leur création, elles étaient d'ambition plus modeste : les différents dispositifs étaient ciblés et à vocation de redistribution horizontale en vue d'aider les jeunes (ALF), les personnes âgées (ALS) et les locataires d'HLM (APL). Ils ont progressivement été élargis puis fusionnés « par le haut ». Le gain de progressivité lié à cette extension du public bénéficiaire a donc dans la première période compensé la tendance de fond d'une baisse des montants et une baisse du plafond d'éligibilité. La perte de progressivité des allocations logement s'est pour une grande partie produite pendant la décennie 2000¹².

Les minima sociaux ont vocation à pallier la faiblesse du revenu d'un ménage¹³. Fortement concentrée sur les ménages les plus modestes, leur masse encore importante (1,7 % du revenu après redistribution en 2010 (Cazenave *et al.*, 2011)) entraîne une contribution non négligeable à la réduction des inégalités. L'érosion des montants est en partie compensée par la revalorisation de l'AAH et de l'Aspa à partir de 2009. Deux autres mesures ont aussi atténué l'érosion des montants : l'ajout au RMI en 1998 d'une prime de Noël, pérennisée par la suite, et l'introduction du forfait logement dans l'API qui correspond à une hausse du montant de cette dernière dans le cas de personnes entrant dans le champ de l'AL.

Avec la création de la prime pour l'emploi (PPE) en 2001, un nouveau type d'aide est apparu, dont l'objectif est d'inciter à la reprise d'emploi et de compléter les revenus des actifs percevant un salaire modeste. La législation 2009 introduit en outre le RSA : ce dispositif contient une composante « activité » qui correspond à la même logique mais en ciblant les revenus des plus modestes. Du reste, le RSA remplace une partie de la PPE puisque seule une partie résiduelle de celle-ci est versée en 2010. La prime pour l'emploi n'apparaît donc que sous sa forme résiduelle dans cet article.

Malgré la création de ces nouveaux types d'aide et malgré les nombreuses mesures allant dans le

sens d'une plus grande générosité des prestations sociales, l'érosion associée à l'indexation sur l'inflation est l'effet qui domine. Il en résulte une perte de pouvoir redistributif non négligeable des prestations sociales considérées ici.

Pas de modification importante en matière d'impôts indirects

La taxation indirecte¹⁴ n'a pas connu d'évolution aussi marquante sur la période que les impôts directs ou les prestations. Le taux d'effort moyen des ménages en matière d'impôts indirects est sensiblement le même avec les législations 1990 et 2010, entre 14 % et 15 % de leurs revenus. Cette quasi-stabilité résulte de trois tendances. Premièrement, malgré la hausse de son taux principal entre 1990 et 2010 (de 18,6 à 19,6 %, après avoir atteint 20,6 % entre 1995 et 1997), les montants de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) récoltés ont globalement diminué ; d'abord, en raison de la suppression du taux majoré appliqué en 1990, et ensuite en raison du passage à une taxation réduite de certains produits (principalement les travaux dans le bâtiment et la restauration). Deuxièmement, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) a également diminué relativement au revenu moyen. Enfin, en direction inverse, les droits d'accise (alcool et tabac) ont globalement augmenté en raison des fortes hausses des taxes sur le tabac effectuées par les gouvernements successifs. En effet, rapportés au revenu moyen, les droits acquittés, fixés sur le prix des cigarettes les plus fumées ont plus que doublé (+ 148 %), tandis qu'à l'inverse, ceux sur l'alcool ont été divisés par un peu moins de deux (- 42 % pour le vin) et ont atténué la hausse globale.

En conséquence, la redistribution verticale opérée par les impôts indirects est quasi inchangée entre les législations 1990 et 2010 (cf. graphique IV-B). Avec ces deux législations, la taxation indirecte apparaît comme étant dégressive, le taux d'effort des ménages diminuant avec leur niveau de vie (cf. graphique IV-A). Le caractère dégressif des

12. Les allocations logements ont fait l'objet d'une analyse de sensibilité dans Eidelman *et al.* (2011) en prenant en compte les questions d'incidence évoquées par Laferrère et Le Blanc (2002).

13. Les minima sociaux regroupent le minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)), l'allocation adulte handicapé (AAH), le revenu de solidarité active (RSA) dans sa partie socle qui remplace le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API). L'allocation équivalente retraite (AER) est également un minimum social mais n'est pas prise en compte ici. Elle est considérée comme un revenu primaire au même titre que les autres allocations chômage.

14. La taxation indirecte est ici composée de la TVA, de la TIPP, des droits d'accise (y.c. taxe *premix*) et des taxes sur les jeux d'argent, les assurances et les ventes de bijoux.

taxes indirectes provient principalement d'un effet « taux d'épargne », puisque ce dernier augmente avec le niveau de vie des ménages, reflet de la diminution de la proportion du revenu consacré à la consommation. L'épargne constituée par les individus pourra toutefois être taxée au cours de leur vie (par exemple parce qu'ils désépargneront pour consommer lors de leur retraite), ce qui peut conduire à relativiser le constat d'une forte dégressivité des prélèvements indirects (Ruiz et Trannoy, 2008).

La fiscalisation du financement de la protection sociale a introduit une nouvelle source de progressivité

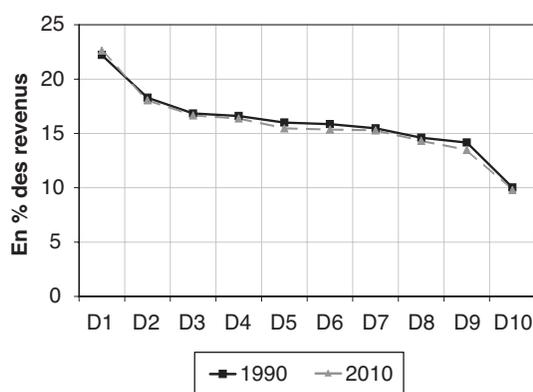
Les besoins de financement de la protection sociale ont fortement crû ces vingt dernières années, afin de faire face au vieillissement de la population et à l'augmentation des dépenses de santé. En conséquence, les ménages acquittent des prélèvements sociaux plus lourds avec la législation 2010 (taux d'effort moyen de 50 %) qu'avec celle de 1990 (taux d'effort moyen de 43 %). Une part de cet alourdissement s'est faite par la création de deux nouvelles contributions sociales, la CSG et la CRDS qui sont venues se substituer partiellement aux cotisations sociales. La CSG est entrée en vigueur en 1991 ; elle a été complétée par la CRDS en 1996. Ces prélèvements disposent d'une assiette plus large que celle des cotisations, puisque les revenus du capital y sont inclus.

Les revenus du patrimoine contribuent également au financement de la protection sociale via les autres prélèvements sur le patrimoine qui se sont multipliés entre 1990 et 2010 (« contribution additionnelle RSA », contribution additionnelle au prélèvement social, contribution salariale sur les stock-options), accroissant par ricochet la contribution des ménages les plus aisés. La contribution des ménages modestes a moins progressé, à la fois parce qu'ils ont moins de revenus du patrimoine, et parce qu'ils bénéficient des dispositifs d'exonération de cotisations sociales sur les bas salaires. Nous revenons à la fin de l'article sur le rôle – difficile à mesurer – des exonérations de cotisations sociales, et nous nous concentrons à ce stade sur les modifications en matière de prélèvements sociaux, hors exonérations.

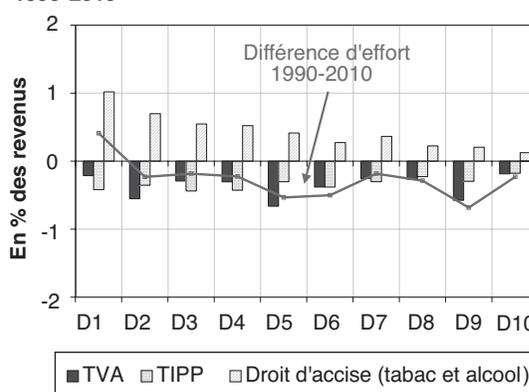
La progressivité du prélèvement est différente selon qu'on s'intéresse aux cotisations sociales ou aux diverses contributions qui s'y sont rajoutées. En mettant de côté l'existence de plafonds de cotisation et en considérant qu'au premier ordre les cotisations sociales sont globalement proportionnelles aux revenus du travail, celles-ci apparaissent dégressives par rapport aux revenus totaux, issus du travail et du patrimoine. En effet, les cotisations sociales ne taxent pas les revenus du patrimoine, alors que ceux-ci progressent fortement en proportion du niveau de vie. À l'inverse, les contributions sociales sont, dans leur principe, proportionnelles à l'ensemble des revenus. De plus, leurs taux diffèrent en fonction de la nature des revenus,

Graphique IV
Impôts indirects : différence entre le taux d'effort de 2010 et celui de 1990, par déciles de niveau de vie

A - Taux d'effort avec les législations 1990 et 2010



B - Décomposition de la différence d'effort 1990-2010



Lecture : avec la législation de 1990 comme avec celle de 2010, les ménages appartenant au 1^{er} décile de niveau de vie (D1) acquittent des impôts indirects (TVA, TIPP et droits d'accise) correspondant à 23 % de leurs revenus (graphique A). Pour les ménages du 1^{er} décile, la différence d'effort entre les deux législations est donc quasi-nulle, ce qui résulte de 3 évolutions : - 0,2 point pour la TVA, - 0,2 point pour la TIPP, et + 1,0 point pour les droits d'accise (graphique B).
Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.
Source : modèle Ines (population 2010, législations 1990 et 2010), Insee, calcul des auteurs.

d'une manière qui les rend de facto progressives. Par exemple, des taux distincts de CSG ont été introduits en 1998 : les revenus du patrimoine sont soumis à un taux majoré, les revenus de remplacement (chômage et retraite) bénéficient d'un taux réduit, tandis que les allocataires de minima sociaux en sont exemptés.

En conséquence, sans tenir compte des exonérations de cotisations sociales, la contribution moyenne des ménages du dernier décile est de 46 % de leur revenu avec la législation 1990 et de 59 % avec celle de 2010, ce qui représente une progression de + 13,5 points. Celles du premier et cinquième déciles s'établissent respectivement à 17 % et 42 % avec la législation 1990 et à 19 % et 50 % avec la législation 2010. Elles ont ainsi nettement moins progressé en proportion du revenu des ménages concernés, leur augmentation représentant respectivement + 2,7 % et + 8,6 % de celui-ci (cf. graphique V-B). La fiscalisation de la protection sociale, via la création de la CSG et de la CRDS, a ainsi généré une nouvelle composante de progressivité du système socio-fiscal.

Au total, un déplacement en amont de la redistribution

Ainsi, depuis vingt ans, le caractère redistributif du système socio-fiscal a évolué en fonction

de deux tendances contradictoires. D'un côté, l'impôt sur le revenu et les prestations sociales, qui forment le cœur historique de la redistribution, ont perdu en progressivité. Celle de l'impôt sur le revenu s'est altérée sous le coup de la simplification du barème et de la réduction des taux marginaux et moyens, et, dans une moindre mesure, de la multiplication des avantages fiscaux. L'influence des prestations sociales s'est progressivement érodée parce que celles-ci, indexées sur l'inflation, ont augmenté moins vite que les revenus.

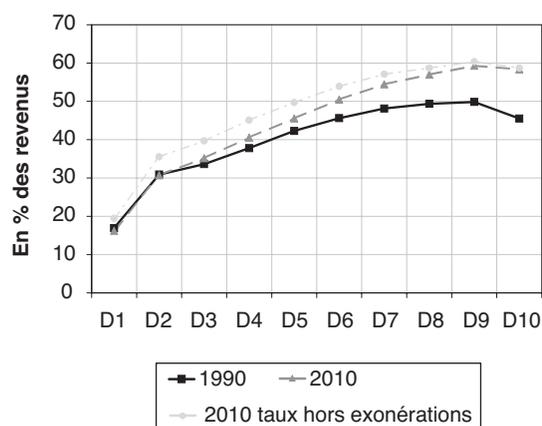
De l'autre côté, l'ensemble formé par les cotisations et contributions sociales est devenu davantage progressif. Initialement assises presque exclusivement sur les revenus du travail, les cotisations ont été complétées par l'introduction de prélèvements mettant à contribution tous les revenus. Parallèlement, la hausse des prélèvements sociaux a été limitée dans le bas de l'échelle des salaires en raison des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales à direction des bas salaires, examinés à la fin de cet article.

Entre 1990 et 2010, le mécanisme de la redistribution intervient plus à la source que précédemment, son centre s'est donc déplacé en amont¹⁵.

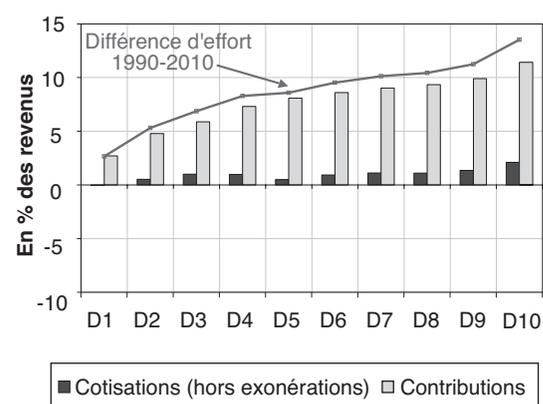
15. Eidelman et al. (2011) donnent un chiffrage de la part de la redistribution qui transite par chacun des canaux, en 1990 et 2009.

Graphique V
Prélèvements sociaux (hors exonérations de cotisations) : différence entre le taux d'effort de 2010 et celui de 1990, par déciles de niveau de vie

A - Taux d'effort avec les législations 1990 et 2010



B - Décomposition de la différence d'effort 1990-2010



Lecture : avec la législation de 2010, le taux apparent d'effort lié aux prélèvements sociaux (cotisations et contributions sociales) des personnes les plus modestes, i. e. le premier décile de niveau de vie (D1), est de 16 % du revenu disponible. En excluant les exonérations de cotisations, le taux serait alors de 19 % du revenu. Avec la législation de 1990, le taux des prélèvements sociaux sans exonérations serait de 17 %. Le taux hors exonérations en 2010 est supérieur de 2,7 points de niveau de vie à ceux qu'ils auraient acquittés sous la législation de 1990. Cette hausse s'explique en totalité par la hausse des contributions sociales à hauteur de + 2,7 points.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : modèle Ines (population 2010, législations 1990 et 2010), Insee, calcul des auteurs.

Mais, pris dans son ensemble, le système socio-fiscal a-t-il en 2010 un caractère progressif plus prononcé que vingt ans plus tôt ?

L'évolution de la progressivité d'ensemble du système est difficile à déterminer. Rappelons tout d'abord que l'analyse présentée ici ne tient compte ni des prélèvements sur le patrimoine, ni des prélèvements pesant sur les entreprises, alors que leur évolution pourrait avoir davantage affecté les ménages ayant de hauts revenus. Elle ne tient pas compte non plus de l'évolution des prestations retraite, chômage ou maladie, ni de celle des dépenses en nature, comme l'éducation. Enfin, il s'agit d'une analyse dite « statique », sans prise en compte des effets potentiels de la fiscalité sur les comportements des ménages. Il s'agit ainsi d'une perspective tronquée, centrée principalement sur les prélèvements pesant sur les ménages.

Ces précautions d'interprétation étant rappelées, un premier résultat est que la progressivité d'ensemble du système socio-fiscal, hors exonérations de cotisations sociales, n'a pas connu d'inflexion majeure entre les législations 1990 et 2010 (cf. graphique VI). La hausse du taux d'effort se fait ressentir de manière à peu près uniforme sur l'ensemble de la population, même si les ménages du premier décile ont été relativement pénalisés par la baisse du soutien apporté par les prestations sociales. Ce constat est-il modifié par les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires ?

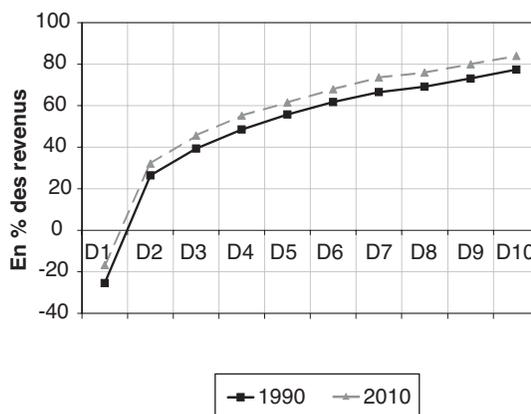
Le rôle potentiellement important mais difficile à mesurer des exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires

En matière de financement de la protection sociale, la période 1990-2010 est marquée par la montée en charge des dispositifs d'exonération de cotisations sociales, en particulier des cotisations patronales sur les bas salaires. Ces dernières ont touché un nombre croissant de salariés : dans un premier temps centrées autour du Smic, elles ont été étendues jusqu'à 1,6 Smic avec les mesures dites « Fillon » en 2006. Elles n'existaient pas en 1990, et concernent, d'après le modèle Ines, 11 millions de personnes en 2010 (soit près de 40 % des salariés).

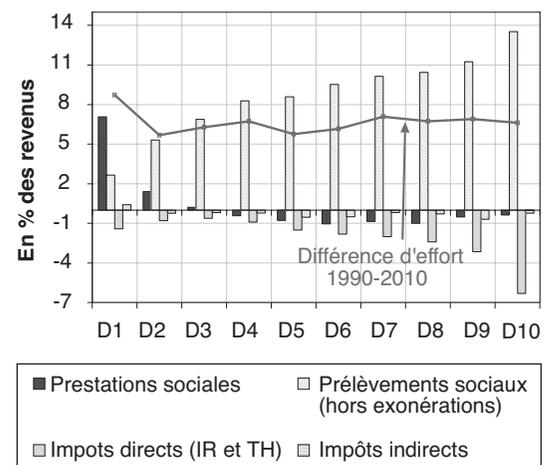
Les cotisations sociales, salariales et patronales, posent un problème théorique particulier puisqu'il est difficile de déterminer qui en supporte réellement la hausse ou la baisse, cette dernière passant par un déplacement des équilibres économiques. En particulier, dans le cas des exonérations de cotisations sur les bas salaires, est-ce que ce sont les salariés peu qualifiés qui en bénéficient, via une hausse de leur salaire ou via une embauche qui n'aurait pas eu lieu sans ces dispositifs ? Ou bien, à l'autre bout de l'échelle des revenus, est-ce que ce sont les propriétaires des entreprises qui captent ces exonérations via une hausse de leurs dividendes ? Les consommateurs sont peut-être aussi les bénéficiaires de ces dispositifs via une

Graphique VI
Synthèse : différence d'effort 1990-2010, hors exonérations de cotisations sociales

A - Taux d'effort avec les législations 1990 et 2010 (hors exonérations sociales)



B - Décomposition de la différence d'effort 1990-2010 (hors exonérations sociales)



Lecture : en excluant les exonérations de cotisations et en appliquant aux 10 % des personnes les plus aisées (D10 signifie dixième décile de niveau de vie) les législations en vigueur en 1990 et 2010, le système socio-fiscal prélève 6,6 % de niveau de vie en plus en 2010 qu'avec la législation 1990.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : modèle Ines (population 2010, législations 1990 et 2010), Insee, calcul des auteurs.

baisse des prix ? Cette question est cruciale car les exonérations de cotisations mobilisent des masses financières importantes et sont ciblées sur les bas salaires : elles ont de ce fait un effet potentiellement important sur la progressivité d'ensemble du système socio-fiscal.

Le modèle Ines est un modèle dit « statique », qui postule une absence de modification des revenus primaires en réaction aux changements de législation fiscale, donc une absence de variation des comportements des ménages. Il attribue de surcroît le poids des cotisations aux travailleurs qui perçoivent le salaire sur lequel elles sont assises. Ces deux postulats s'accordent mal avec la nature des exonérations de cotisations sociales : une mesure centrée sur le coût du travail, et dont l'objectif premier est d'augmenter l'emploi peu qualifié. Prendre en compte les conséquences des exonérations de cotisations sociales de manière exacte nécessiterait de modéliser les comportements et de réaliser un bouclage macroéconomique. Il faudrait en particulier déterminer quels sont les ménages qui ont trouvé un emploi ou dont le revenu salarial a augmenté du fait des exonérations, et en quoi cela a amélioré leur situation.

Ce travail, de par sa complexité, dépasserait largement le cadre du présent article. Pour autant, nous présentons ici, dans une optique de test de sensibilité, des scénarios alternatifs afin de tenir compte de l'incertitude sur les bénéficiaires réels des exonérations de cotisations sociales¹⁶. Ces scénarios consistent à ventiler forfaitairement les montants associés aux exonérations entre salariés, actionnaires et consommateurs. Dans le premier scénario, on attribue la charge des cotisations sociales, salariales et patronales, comme de l'ensemble des autres prélèvements considérés, aux employés qui perçoivent le salaire sur lequel elles sont calculées. Ainsi, implicitement, lorsque l'on compare les cotisations (avant les mesures d'exonérations) qui pèsent sur une personne en 1990 et en 2010, on considère que les exonérations lui ont bénéficié en intégralité. Or nous venons de voir que les effets des exonérations sont plus complexes : si l'on peut considérer qu'elles bénéficient pour partie aux salariés peu rémunérés (« effet emploi »), il est également probable que d'autres ménages en bénéficient, via des baisses de prix ou des hausses de revenus du patrimoine. En conséquence, trois variantes au premier scénario répartissent le bénéfice des exonérations de cotisations entre les différentes catégories de ménages susceptibles d'en profiter. Ces scénarios alternatifs demeurent arbitraires.

Leur vocation est de constituer un test de sensibilité aux résultats issus du modèle de micro-simulation Ines, et de montrer l'étendue de l'incertitude qui pèse sur ceux-ci. Dans chacun des scénarios, le bénéfice des exonérations est réparti entre salariés (gains de salaire simulés), consommateurs (gains de consommation simulés) et propriétaires (gains de revenus du capital simulés), selon des proportions variables. Il vient diminuer l'effort fiscal consenti par les contribuables, au numérateur du taux d'effort, tandis que le dénominateur est laissé inchangé :

Nouvel effort =
Prélèvements (hors exonérations) – Prestations – Gains de salaire simulés
– Gains de consommation simulés – Gains de revenus du capital simulés

$$\text{Nouveau taux d'effort} = \frac{\text{Nouvel effort}}{\text{Revenus}}$$

Il convient de rappeler ici que le choix a été fait dans l'ensemble de la modélisation de maintenir le revenu déclaré constant, quelle que soit la législation. En conséquence, l'impact sur le revenu disponible des évolutions de prélèvements sociaux et des exonérations n'est pas pris en compte, en cohérence avec le cadre « statique » d'utilisation du modèle Ines. De ce fait, les hypothèses des différents scénarios modifient uniquement le numérateur du taux d'effort, sans augmenter le revenu disponible au dénominateur.

Dans le scénario 1, les exonérations bénéficient en intégralité aux salariés : elles apparaissent comme très progressives puisqu'elles soutiennent le revenu des personnes du 1^{er} décile à hauteur de + 3 %, celui des personnes des 2^e et 3^e déciles à hauteur de + 5 % et de façon décroissante celui des personnes des déciles supérieurs (jusqu'à un effet quasi nul pour les personnes du 10^e décile).

Les trois scénarios alternatifs sont basés sur des hypothèses différentes en matière de bénéficiaires des exonérations de cotisations sociales, selon les proportions suivantes :

- Le scénario 2 présente le plus simple des scénarios alternatifs. Le montant des exonérations

16. L'analyse de sensibilité se limite dans cet article aux exonérations de cotisations sociales. D'autres prélèvements ou prestations auraient sans doute pu faire l'objet d'une analyse de sensibilité. Notamment, les allocations logements, les principales prestations à avoir gagné en ampleur dans les années 1990, ont fait l'objet d'une telle analyse dans Eidelman et al. (2011).

est divisé en trois parts égales entre le salarié, le consommateur et l'actionnaire. Sous cette hypothèse, les revenus mobiliers augmentent de 18 % et les prix à la consommation baissent de 1 %.

- Le scénario 3 identifie le consommateur comme le principal bénéficiaire du partage des exonérations. La moitié des montants lui revient sous forme de baisse de prix. Le reste est réparti à parts égales entre les salariés et les actionnaires.

- Le scénario 4, construit pour faire pendant au scénario 3, avantage l'actionnaire et non le consommateur dans le partage du bénéfice des exonérations. Celui-ci capte donc la moitié des montants, tandis que les consommateurs et les salariés en captent chacun 25 %.

Les scénarios 2 à 4 tiennent compte, bien qu'imparfaitement, des mécanismes d'incidence fiscale dans des proportions variées : i.e. le report du bénéfice des exonérations se fait plus ou moins vers les propriétaires de entreprises via une hausse de leurs profits (répartie aux prorata des profits déjà réalisés), et de manière complémentaire vers les

consommateurs via une baisse des prix à la consommation (répartie aux prorata de la consommation déjà effectuée). Ces scénarios atténuent le caractère progressif des exonérations de cotisations. Dans le scénario 4, par exemple, les exonérations de cotisations bénéficient à moitié aux actionnaires des entreprises, un quart aux consommateurs et un quart aux salariés. Elles apparaissent comme globalement proportionnelles, dans la mesure où elles soutiennent le revenu des personnes des neuf premiers déciles à hauteur de 3 %. Elles profitent même davantage aux personnes du 10^e décile, disposant plus souvent de parts dans des entreprises, puisqu'elles soutiennent leurs revenus à hauteur de près de 4,5 % (cf graphique VII-A).

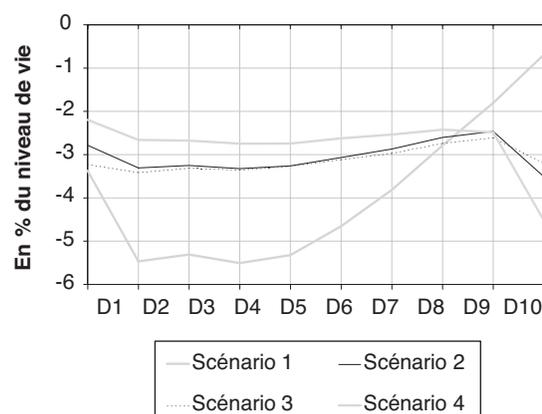
Au total, quel que soit le scénario d'incidence fiscale retenu, entre les législations 1990 et 2010, les prélèvements sociaux ont augmenté faiblement dans les premiers déciles et plus fortement dans les déciles suivants (cf. graphique VII-B).

En se limitant désormais aux scénarios extrêmes 1 et 4, quel est le bilan final pour la progressivité de l'ensemble des prélèvements et prestations considérés dans cet article ?

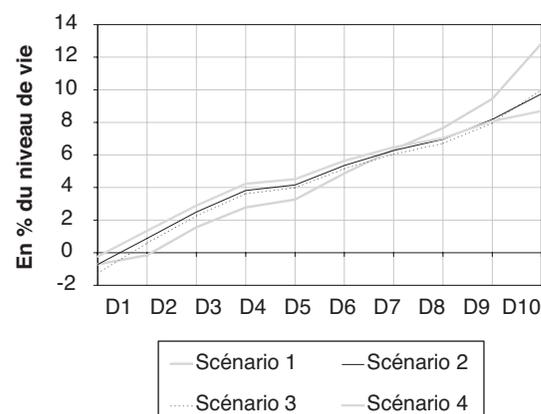
Graphiques VII

Prélèvements sociaux : tests de sensibilité, selon différents scénarios d'incidence fiscale sur les exonérations de cotisations

A - Différence d'effort 1990-2010 liée aux seules exonérations de cotisations sociales



B - Différence d'effort 1990-2010 liée à l'ensemble des prélèvements sociaux



Lecture : scénario 1 : les exonérations de cotisations sociales sont attribuées en intégralité aux salariés à bas salaire ; scénario 2 : les exonérations de cotisations sociales sont attribuées pour un tiers aux salariés à bas salaire, pour un tiers aux consommateurs, et pour un tiers aux actionnaires ; scénario 3 : les exonérations de cotisations sociales sont attribuées pour un quart aux salariés à bas salaire, pour une moitié aux consommateurs, et pour un quart aux actionnaires ; scénario 4 : les exonérations de cotisations sociales sont attribuées pour un quart aux salariés à bas salaire, pour un quart aux consommateurs, et pour une moitié aux actionnaires.

Le graphique A représente la différence d'effort associée à ces différents scénarios d'incidence fiscale. Dans le scénario 4, les personnes du dixième décile bénéficient du développement des exonérations intervenues depuis vingt ans à hauteur de 4,5 % de leurs revenus ; le graphique B permet de mettre en regard les exonérations et la hausse des prélèvements sociaux. Dans le scénario 4, les personnes du dernier décile ont ainsi bénéficié des dispositifs des exonérations à hauteur de 4,5 % mais ont subi dans le même temps une augmentation des prélèvements sociaux à hauteur de 8,7 % de leur revenu. Ils contribuent plus nettement dans la législation 2010 que dans celle de 1990.

Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.

Source : modèle Ines (population 2010, législations 1990 et 2010), Insee, calcul des auteurs.

Dans le scénario 1, les prélèvements et transferts considérés dans cette étude sont devenus légèrement plus progressifs : l'effort des ménages du deuxième décile au sixième décile de niveau de vie augmente peu entre les législations 1990 et 2010, tandis que l'effort des déciles supérieurs augmente davantage, jusqu'à + 6 points pour les ménages du dixième décile (cf. graphique VIII-B, scénario 1). Le taux d'effort des ménages du premier décile augmente également plus fortement (+ 5 points), ceux-ci étant pénalisés par la baisse du soutien apporté par les prestations sociales. Dans le scénario 4, le degré de progressivité du système socio-

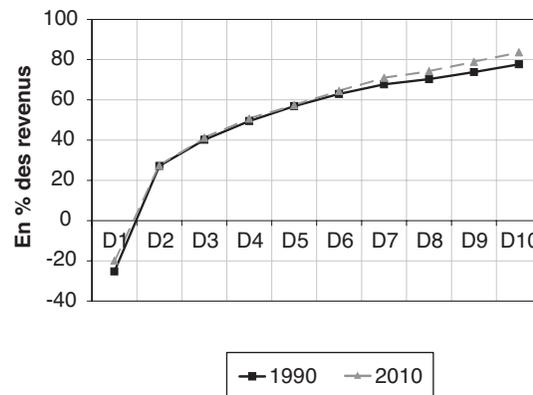
fiscal apparaît inchangé et le taux d'effort augmente de manière homogène à travers la population, à environ + 4 points (Graphique VIII-B, scénario 4). Au total, le résultat principal est le suivant : quel que soit le scénario retenu, et malgré les nombreuses réformes intervenues entre 1990 et 2010, la progressivité d'ensemble des prélèvements et transferts aux ménages n'a pas connu d'inflexion majeure (Graphique VIII-A, pour les scénarios 1 et 4).

Des travaux complémentaires pourraient élargir le champ des prélèvements et prestations pris en compte ici, afin de tenir compte

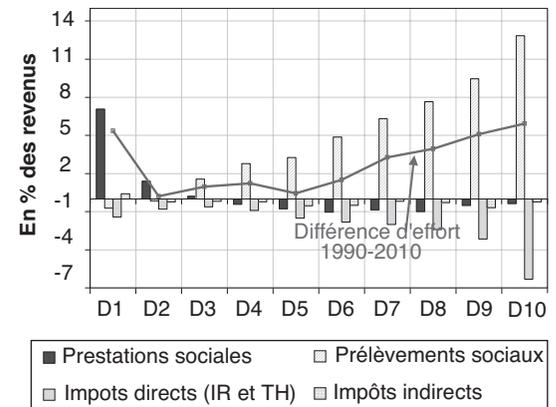
Graphique VIII
Synthèse : différence d'effort 1990-2010, selon deux scénarios d'incidence fiscale

Scénario 1 : les exonérations de cotisations bénéficient en totalité aux salariés concernés par la mesure

A - Taux d'effort avec les législations 1990 et 2010

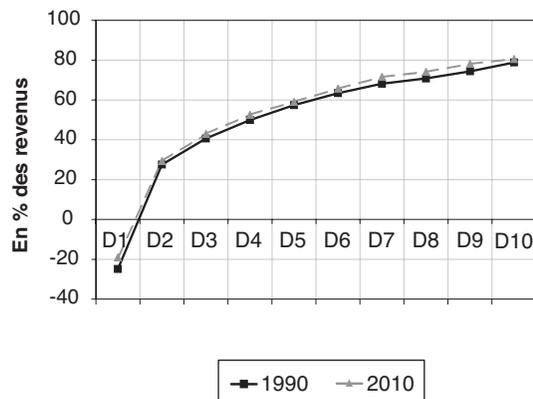


B - Décomposition de la différence d'effort 1990-2010

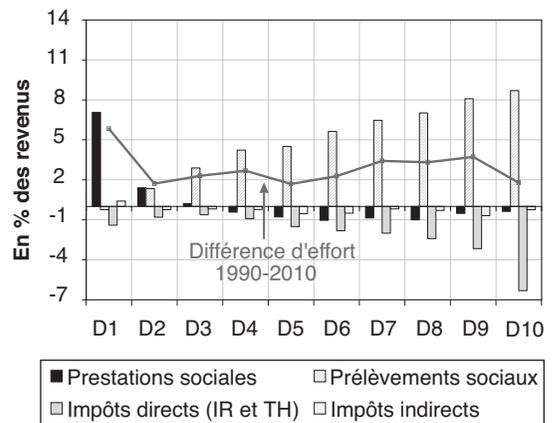


Scénario 4 : les exonérations de cotisations bénéficient à 50 % aux propriétaires des entreprises, à 25 % aux salariés concernés par la mesure, et à 25 % aux consommateurs sous forme de baisse des prix

A - Taux d'effort avec les législations 1990 et 2010



B - Décomposition de la différence d'effort 1990-2010



Lecture : dans le scénario 1, en appliquant aux 10 % des personnes les plus aisées (D10 signifie dixième décile de niveau de vie) les législations en vigueur en 1990 et 2010, le système socio-fiscal prélève 5,9 % de niveau de vie en plus en 2010 qu'avec la législation 1990 ; dans le scénario 4, le différentiel entre les législations 1990 et 2010 est de 2,0 % ;
Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.
Source : modèle Ines (population 2010, législations 1990 et 2010), Insee, calcul des auteurs.

des effets de l'évolution des prélèvements assis sur le patrimoine, dont le poids dans l'ensemble des prélèvements a baissé durant la période. La fiscalité pesant sur les entreprises

(en particulier l'impôt sur les sociétés) pourrait également être analysée, en posant au préalable des hypothèses sur l'incidence fiscale de ces prélèvements.

BIBLIOGRAPHIE

Adam S. et Browne, J. (2010), « Redistribution, work incentives and thirty years of UK tax and benefit reform », *IFS working paper*, 10/24.

Amar E., Laïb N., Marical F. et Mirouse B. (2007), « 1996-2006 : 10 ans de réformes du système de redistribution », *France, Portrait Social 2007*, Insee.

Amar E., Befly M., Marical F. et Raynaud E. (2008), « Les services publics de santé, éducation et logement contribuent deux fois plus que les transferts monétaires à la réduction des inégalités des niveau de vie », *France, Portrait Social 2008*, Insee.

Bargain O. (2010), « Back to the future: Decomposition analysis of distributive policies using behavioural simulations », *IZA Discussion paper series*, n° 5226.

Bengtsson N., Holmlund B. et Waldenström D. (2012), « Lifetime versus Annual Tax Progressivity : Sweden, 1968-2009 », Uppsala Center for Fiscal Studies, *working paper* 2012:8.

Bozio, A., Dauvergne, R., Fabre, B., Goupille, J. et Meslin, O. (2012), *Fiscalité et redistribution en France 1997-2012*. Paris, Rapport de l'Institut des Politiques Publiques (IPP).

Carbonnier C. (2007), « Who pays sales taxes ? Evidence from French VAT reforms, 1987-1999 », *Journal of Public Economics* 91, n° 5-6, pp. 1219-1229.

Cazenave M.-C., Duval J., Eidelman A., Langumier F. et Vicard A. (2011), « La redistribution : état des lieux en 2010 et évolution depuis vingt ans », *France, Portrait Social 2011*, Insee.

Cotis J.-P. (2009), *Partage de la valeur ajoutée, partage des profits et écarts de rémunérations en*

France, Rapport au Président de la République, Insee, mai 2009.

Eidelman A., Langumier F. et Vicard A. (2011), « Évolution de la progressivité depuis 20 ans », *Rapport pour le conseil des prélèvements obligatoires*, 2011.

Fack G., (2005), « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique*, n° 381-382.

Frenette M., Green D. et Milligan K. (2010), « Taxes, Transfers, and Canadian Income Inequality » *Canadian Public Policy*, University of Toronto.

Griffith R., Hines J. et Sørensen P.B. (2008), « International capital taxation », dans *Mirrlees Review, Reforming the Tax System for the 21st Century*, Oxford university Press.

Laferrère A. et Le Blanc D. (2002), « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et Statistique*, n° 351.

Landais C., Piketty T. et Saez E. (2011), *Pour une révolution fiscale, un impôt sur le revenu pour le XXI siècle*, La République des idées.

Murat F., Roth N. et Starzec C. (2001), « L'évolution de la redistributivité du système socio-fiscal entre 1990 et 1998 : une analyse à structure de population constante », *France, Portrait Social 2000-2001*, Insee.

Ruiz N. et Trannoy A., « Le caractère dégressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation », *Économie et statistique*, n° 413, pp. 21-46.

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS

AAH :	Allocation adulte handicapé	CF :	Complément familial
AEEH :	Allocation d'éducation de l'enfant handicapé	CPO :	Conseil des prélèvements obligatoires
AER :	Allocation équivalent retraite	CRDS :	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
AF :	Allocations familiales	CSG :	Contribution sociale généralisée
AL :	Aide au logement	IS :	Impôt sur les sociétés
ALF :	Allocation logement famille	ISF :	Impôt de solidarité sur la fortune
ALS :	Allocation logement social	IR / IRPP :	Impôt sur le revenu / Impôt sur le revenu des personnes physiques
Apa :	Aide personnalisée à l'autonomie	PAJE :	Prime d'accueil du jeune enfant
API :	Allocation parent isolé	PPE :	Prime pour l'emploi
APL :	Aide personnalisée au logement	RMI :	Revenu minimum d'insertion
ARS :	Allocation de rentrée scolaire	RSA :	Revenu de solidarité active
ASF :	Allocation de soutien familial	TH :	Taxe d'habitation
ASPA :	Allocation de solidarité aux personnes âgées	TIPP :	Taxe intérieure sur les produits pétroliers

MÉTHODE DE REVALORISATION DES BARÈMES SOCIO-FISCAUX DE LA LÉGISLATION DE 1990

Notre analyse s'appuie sur le principe de la microsimulation qui consiste ici à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon représentatif de la population, en l'occurrence en 2010. Pour chaque individu de l'échantillon sont calculés les prélèvements qu'il acquitte et les prestations dont il bénéficie, selon deux législations différentes, celle de 2010 et de 1990. Toutefois, appliquer tel quel le système socio-fiscal de 1990 à la population de 2010 n'aurait aucun sens, car les barèmes socio-fiscaux de 1990 ne sont pas construits pour correspondre aux revenus de 2010, le niveau moyen des prix et des revenus ayant augmenté entre ces deux dates. Cette annexe présente la méthode retenue pour revaloriser les barèmes de 1990 afin de comparer les caractères progressifs des systèmes socio-fiscaux de 1990 et 2010.

Plusieurs dimensions composent le barème d'un prélèvement : les taux, les seuils et l'assiette. Comment dès lors revaloriser les éléments de barème qui le nécessitent (seuils, montants) pour répondre au mieux à l'interrogation sur l'évolution du caractère progressif de tel ou tel prélèvement ou, plus généralement, du système socio-fiscal ? Ce choix revêt pour notre analyse un caractère crucial dans la mesure où celle-ci s'applique à une période de 20 ans. Les écarts entre les différentes méthodes d'indexation des barèmes (inflation et progression des revenus) sont en effet d'autant plus forts que la période d'analyse est longue (cf. tableau).

Revaloriser en se basant sur l'inflation est peu pertinent. Pour le voir, il suffit d'imaginer que l'on souhaite comparer les caractères progressifs des systèmes socio-fiscaux de 1950 et de 2010. Sur cette période, les prix ont été multipliés par 9, tandis que les revenus nominaux ont été multipliés par 30, soit un rapport de un à trois pour les revenus réels. Les barèmes socio-fiscaux de 1950, même revalorisés de l'inflation, seront en complet décalage avec les revenus de 2010, d'un facteur de un à trois. La plupart des ménages de 2010 verraient par exemple une grande partie de leurs revenus soumis à la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, à l'aune du barème de 1950 relevé de l'inflation. Des arguments similaires s'appliquent aux montants versés aux bénéficiaires de prestations sociales. Pour reprendre l'exemple ci-dessus, si les allocations familiales étaient revalorisées dans notre modèle selon l'inflation et non selon l'évolution des revenus, on réduirait facticement l'importance de ces allocations en divisant par trois leur montant exprimé par rapport au revenu moyen (ou au PIB).

L'approche retenue dans cette étude considère au contraire que les barèmes doivent être relevés en fonction de l'évolution moyenne des revenus¹ pour conserver à un prélèvement donné son degré de progressivité. Dans cette perspective, la comparaison que nous effectuons est la suivante : quels seraient les prélèvements

acquittés et les prestations perçues par les ménages en 2010 si les règles du système socio-fiscal n'avaient pas été modifiées entre 1990 et 2010, en revalorisant les barèmes des prélèvements et prestations de l'évolution du revenu moyen, afin de maintenir constant le caractère progressif du système socio-fiscal ?

Le choix de ce mode de revalorisation n'est évidemment pas neutre quant à l'appréciation de la progressivité des évolutions du système socio-fiscal entre 1990 et 2010. Adam et Browne (2010) présentent leurs résultats avec plusieurs méthodes de revalorisation mettant l'importance de ce choix en évidence. Concrètement, les minima sociaux, ou d'autres prestations, sont en règle générale revalorisés chaque année suivant l'inflation. Dans le cadre retenu, et en l'absence de revalorisation exceptionnelle (« coup de pouce »), notre modèle en déduit que les minima sociaux ont perdu en progressivité, puisque le revenu moyen a augmenté plus vite que les montants versés. En d'autres termes, si les bénéficiaires de ces minima ne perdent pas en pouvoir d'achat, ils s'éloignent du revenu moyen : en conséquence, les minima sociaux constituent un élément moins redistributif que ce qu'ils ont pu être par le passé.

Il aurait également pu être envisagé de revaloriser en fonction du revenu médian et non du revenu moyen. Cependant, des problèmes techniques rendent difficile l'usage de la médiane : d'une part, le revenu médian n'est disponible que par ménage et non par individu, et, d'autre part, la médiane est publiée avec un décalage de deux ans contre seulement six mois pour la moyenne. Enfin, sur la période 1990-2009, la moyenne et la médiane offrent des évolutions presque identiques : + 1,63 % pour le Revenu Disponible Brut moyen par ménage contre + 1,58 % pour le Revenu Disponible Brut médian par ménage. De même, que l'on prenne les revenus par unité de consommation ou par individu, les évolutions sont très proches, respectivement + 1,83 % contre + 1,78 %.

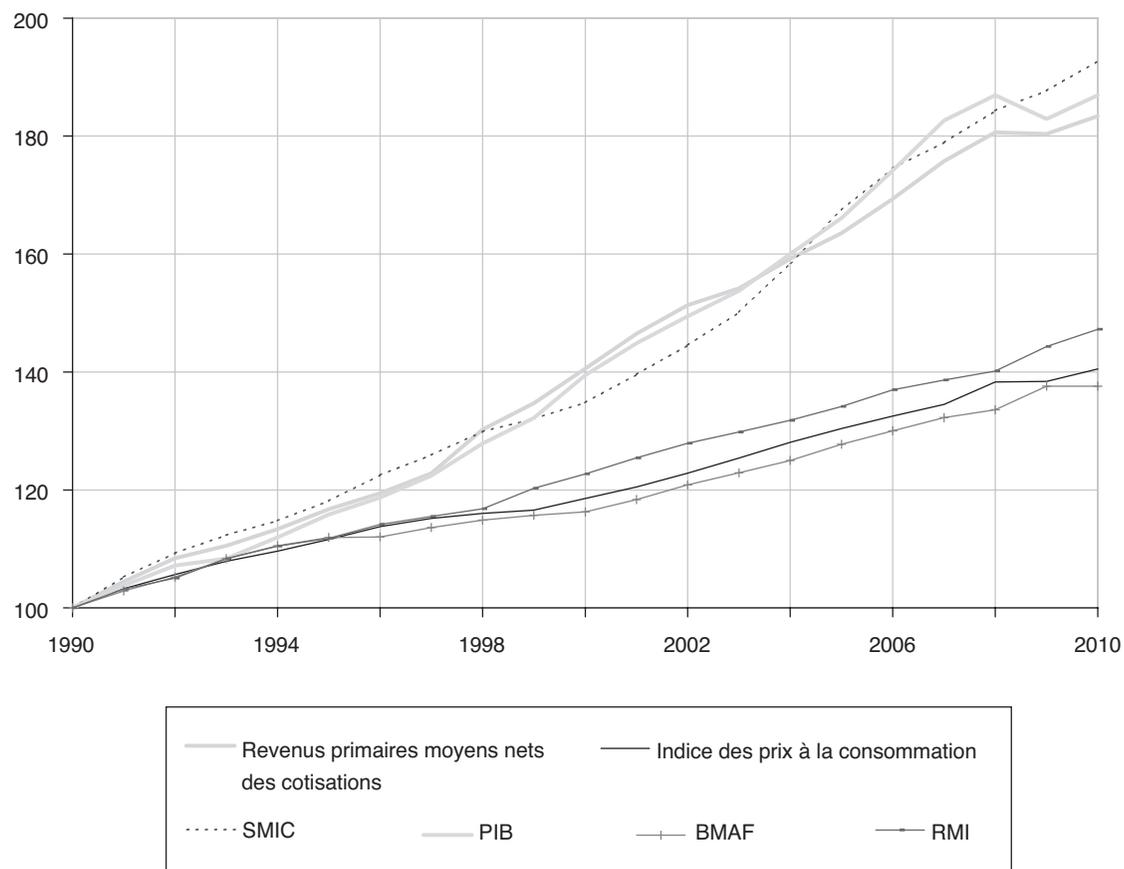
1. Plus précisément, le revenu utilisé pour la revalorisation est le revenu primaire net de cotisations sociales, par tête. C'est une approximation du revenu déclaré, revenu qui a été maintenu constant dans nos simulations successives. Il est calculé à partir du compte des ménages comme la somme du revenu salarial net des cotisations salariales, de l'excédent brut d'exploitation et revenu mixte net des cotisations des non-salariés et des prestations sociales autres que transferts en nature (i.e., les pensions de retraites et de chômage essentiellement mais également certaines prestations monétaires). Prendre le revenu disponible des ménages aurait également été possible mais il est plus éloigné encore du revenu déclaré en incorporant les impôts sur le revenu et des transferts complémentaires. De plus, les évolutions du revenu disponible sont très proches de celle du revenu primaire net de cotisations sociales.

Tableau
Coefficient multiplicatif pour convertir les barèmes socio-fiscaux de 1990 en euros 2010

Mode de revalorisation	Coefficient multiplicatif
En fonction de l'évolution moyenne des revenus	1,8
En fonction de l'évolution moyenne des prix	1,4

Graphique
Évolution des montants des prestations sociales, en comparaison de l'évolution des prix et des revenus

indice, base 100 en 1990



Lecture : BMAF désigne la base mensuelle des allocations familiales. En base 100 en 1990, le revenu superbrut a augmenté de 81 % en 2010, la base mensuelle des allocations familiale de 38 % et le montant du RMI de 45 % .
 Champ : ménages ordinaires de France métropolitaine.
 Source : CNAF, prestations familiales 2008, statistiques nationales ; comptes nationaux, base 2005 ; calculs des auteurs.