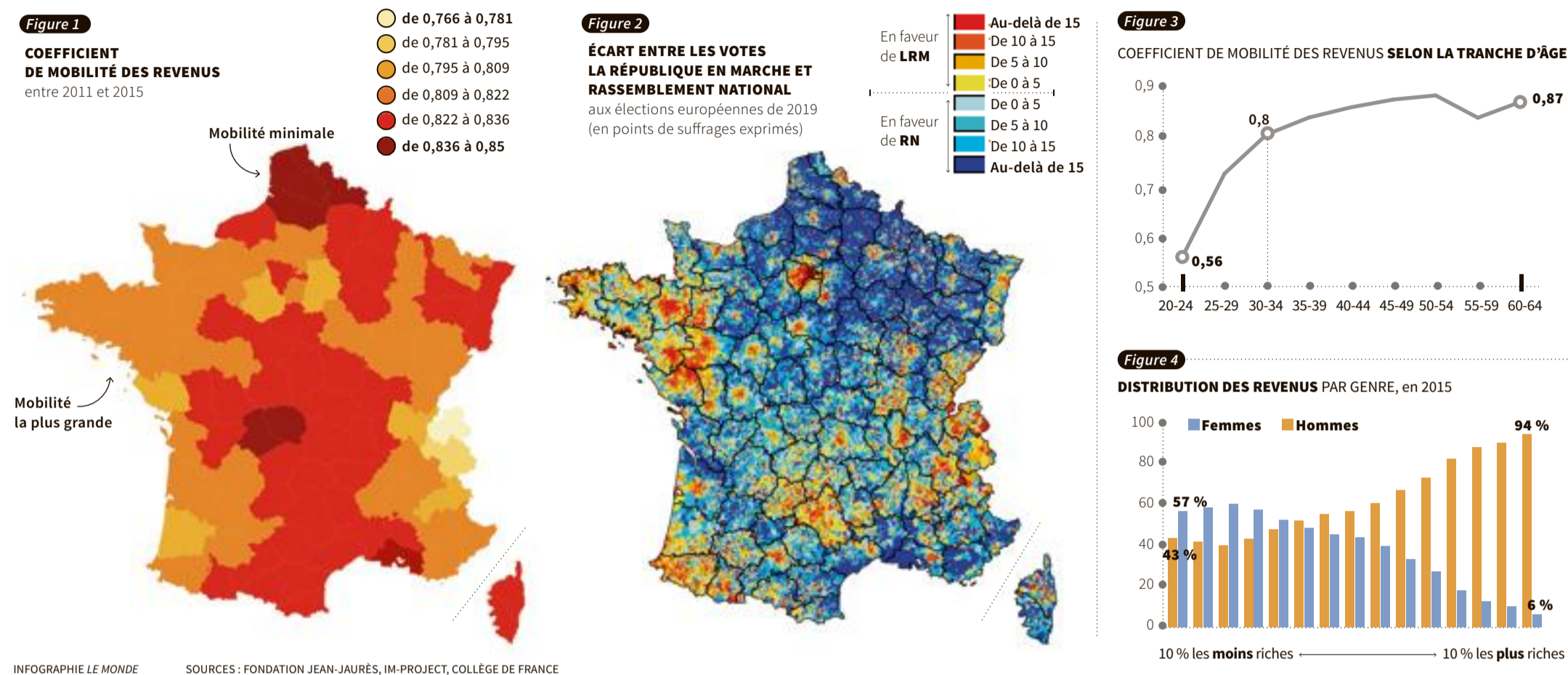


LA FISCALITÉ, MIROIR DU BLOCAGE DE LA MOBILITÉ SOCIALE

Quatre économistes ont exploité les données fiscales individuelles de tous les contribuables français de 2011 à 2015 afin de mesurer l'évolution des revenus et l'impact des impôts



Entre 2011 et 2015, l'échelle des revenus des Français est restée figée

Quatre économistes

Philippe Aghion est professeur au Collège de France, responsable de la chaire Economie des institutions, de l'innovation et de la croissance. Il a auparavant enseigné à l'université Harvard, à la London School of Economics et à l'École d'économie de Paris. Il a créé, au sein du Collège de France, le Centre de recherche sur l'économie de l'innovation.

Vlad Ciornohuz est chercheur au Collège de France, rattaché au Centre de recherche sur l'économie de l'innovation depuis 2017. Il s'intéresse notamment au lien entre la fiscalité des entrepreneurs et l'innovation en France.

Maxime Gravouille est doctorant au Collège de France et à l'École d'économie de Paris, depuis 2018. Il s'intéresse notamment au lien entre politique fiscale et innovation en France.

Stefanie Stantcheva, professeure à l'université Harvard, a reçu le Prix du meilleur jeune économiste 2019, décerné par *Le Monde* et le Cercle des économistes, qui a distingué ses travaux sur les effets des réformes de l'impôt. Elle est, en France, membre du Conseil d'analyse économique.

Afin de concevoir au mieux nos politiques économiques, les données économiques portant sur les foyers, les individus et les entreprises sont cruciales. Sans données, les conceptions des politiques économiques sont le résultat d'opinions plutôt que d'analyses rigoureuses. Dans de plus en plus de pays, une multitude de données administratives sont mises à disposition des chercheurs et contribuent à améliorer la compréhension de leurs systèmes économiques. Nous livrons ici les premiers résultats de trois années d'efforts avec nos collègues du Collège de France Matthieu Lequien, Antoine Maye-rowitz et Paul Trichelair, pour construire une base de données fiscales « individuelles, exhaustives et dynamiques » : nous sommes ainsi en mesure de suivre l'évolution de tous les revenus et déclarations d'impôts de chaque contribuable en France d'une année sur l'autre sur toute la période 2011-2015.

On peut ainsi regarder de façon très précise si l'ascenseur social fonctionne ou non. Nous avons calculé qu'un individu tout en bas de l'échelle des revenus (parmi les 10 % les moins riches, noté P1-P10) en 2011 a une probabilité égale à 0,75 % de gravir l'échelle des revenus entre 2011 et 2015 et de terminer parmi les 10 % les plus riches (P90-P100) en 2015 ; cet individu a par ailleurs très peu de chances de grimper au-dessus du niveau P20-P30 ; la probabilité qu'il demeure au niveau P1-P10 en 2015 est proche de 60 %. Autrement dit, il y a très peu de mobilité vers le haut.

Une mobilité minimale dans le Nord Mais il y a également très peu de mobilité vers le bas ! En effet, un individu qui se situe en 2011 parmi les 10 % les plus riches (P90-P100) demeure dans cette catégorie avec une probabilité de 77 %, et il est pratiquement certain de ne pas tomber au-dessous de la catégorie immédiatement inférieure (P80-P90) en 2015.

Une autre façon de se rendre compte du très faible niveau de mobilité des revenus est de comparer « en moyenne » le rang de l'individu en 2015 et son rang en 2011 sur l'échelle nationale des revenus. Ce « coeffi-

cient de mobilité des revenus » montre que le rang d'un individu en 2015 est quasiment identique à son rang en 2011 : un individu qui se trouve dix rangs plus haut qu'un autre en 2011 sera en moyenne toujours huit rangs plus haut en 2015. Ce coefficient est une mesure de la stabilité moyenne des revenus au niveau national : plus il est élevé, moins il y a de mobilité des revenus.

La mesure de cette stabilité au niveau local montre les variations de mobilité des revenus d'une région de France à l'autre (figure 1). Plus la région est foncée, plus le nombre est élevé, et donc moins il y a de mobilité des revenus entre 2011 et 2015. La mobilité est minimale dans le Nord, faible

dans toute la partie centrale de la France ainsi que dans l'Est, un peu plus grande dans l'Ouest et sur le front atlantique, et sensiblement plus forte dans les grandes métropoles (Paris, Lyon, Bordeaux...).

Risque de fragmentation de la société

De façon frappante, cette carte est à rapprocher de celle des votes Rassemblement national (RN) et La République en marche (LRM), extraite du dernier rapport de la Fondation Jean-Jaurès (figure 2) : les régions qui votent le plus pour le RN sont celles où la mobilité des revenus est la plus faible.

L'évaluation de la mobilité des revenus cette fois-ci par âge (figure 3) montre que

celle-ci décroît très rapidement avec l'âge : dès 30 ans, le coefficient de corrélation entre le rang en 2015 et le rang en 2011 atteint 80 %. Autrement dit, il n'y a quasiment pas de deuxième chance pour un individu qui n'aurait pas « réussi » à l'âge de 30 ans...

Enfin, la distribution des revenus par genre en 2015 (figure 4) montre que plus le niveau de salaire se situe dans un décile élevé de la distribution des revenus, plus la probabilité est grande qu'un homme plutôt qu'une femme touche ce salaire.

La mobilité sociale est un facteur déterminant de notre perception de la justice et de l'équité. Son absence aggrave le risque de fragmentation de la société. Les données dynamiques individuelles que nous avons construites nous permettent de documenter cette mobilité sociale de façon très précise pour différents groupes d'individus. Le travail entrepris par notre groupe au Collège de France est une première étape pour permettre de concevoir des politiques destinées à favoriser la mobilité sociale, et rendre ainsi la croissance plus inclusive. ■

Méthodologie : une base de données inédite

CONSTITUER UNE BASE DE DONNÉES fiscales individuelles « dynamique » – c'est-à-dire permettant de suivre ces données année par année – a soulevé deux difficultés majeures. Tout d'abord, en France, les déclarations d'impôt sont soumises par les foyers, et non par les individus. Comment arriver à suivre l'évolution des revenus au niveau individuel alors que nombre d'individus sont amenés à changer de statut marital au cours de leur vie, ou simplement à changer de numéro identifiant de façon aléatoire d'une année sur l'autre ? Autre difficulté : les foyers n'ayant pas d'identifiants invariants, il était impossible de suivre un même foyer d'une année sur l'autre.

C'est grâce à l'aide de la direction générale des finances publiques

(DGFIP) puis de l'Insee (et notamment du Centre d'accès sécurisé aux données, le CASD, un groupement d'intérêt public chargé de mettre à disposition les données publiques à des fins non lucratives de recherche, d'étude et d'évaluation) que nous avons pu surmonter ces deux difficultés. Tout d'abord, la DGFIP nous a fourni des identifiants « foyers » invariants au cours du temps : on pouvait donc suivre un foyer d'une année sur l'autre. Puis, pour faire face à la possibilité de changements aléatoires des identifiants individuels, notre équipe a développé un algorithme avec filtres successifs pour pouvoir effectivement retrouver l'individu sans avoir à connaître son nom.

Par exemple, Julien et Simone Dupont font partie du même foyer en 2011. Simone Dupont garde le même identifiant

et individuel en 2012, mais on ne trouve pas d'identifiant pour Julien Dupont en 2012. Il se peut alors que la personne soit décédée (ce que l'on peut vérifier par ailleurs) ou que l'identifiant individuel de Julien Dupont ait changé. Pour retrouver Julien Dupont, on active alors les filtres « date de naissance », puis « lieu de naissance », puis « lieu de résidence », jusqu'à ce que l'ambiguïté soit complètement levée. Ces filtres successifs ont été mis en œuvre à notre demande par le CASD, mais sous le strict contrôle de la DGFIP, qui s'est assurée que l'anonymat du processus était totalement préservé à chaque étape.

Les résultats détaillés de ces premiers travaux du projet Inégalité & Mobilité sont publiés sur le site Web dédié im-project.org, où seront progressivement mis à disposition de nouveaux résultats. ■

Comment les riches contribuables réagissent au moment des réformes

Les revenus déclarés par les plus riches ont brusquement baissé entre 2012 et 2013. Mais s'agit-il d'une baisse réelle ou d'une pratique plus répandue de l'optimisation fiscale ?

La période 2011-2015 a été riche en réformes fiscales : il y a eu en particulier l'alignement de la taxation du capital sur celle du travail, et l'instauration de la tranche à 75 % en 2013 (supprimée en 2015). Ces réformes ont fait l'objet de nombreux débats. Mais jusqu'à présent, on ne disposait pas de données suffisantes pour étudier l'évolution des revenus déclarés par les contribuables individuels appartenant à différentes tranches de revenus ou différentes tranches du barème de l'impôt. Dans cette partie, nous présentons quelques premières statistiques descriptives de ces évolutions, sans toutefois encore pouvoir les relier aux réformes.

L'évolution des revenus du capital déclarés par les foyers appartenant à différentes tranches de revenus, ramenés à une base 100 en 2012 pour chaque tranche de façon à pouvoir plus facilement comparer les évolutions (figure 5), montre que les revenus du capital déclarés par les foyers appartenant au centile le plus élevé (les 1 % les plus riches) baissent de façon beaucoup plus forte entre 2012 et 2013 que ceux des foyers appartenant aux autres tranches de revenus. Mais il est difficile d'interpréter ce résultat : il peut être dû soit à une réduction effective des revenus du capital, soit à un changement de répartition de l'épargne et des revenus totaux des contribuables, soit à l'optimisation fiscale.

L'évolution des déclarations individuelles sur les revenus du travail apporte quelques précisions. Nos travaux se sont concentrés pour le moment sur le salaire brut, qui est la partie la plus identifiable des revenus d'activité

professionnelle des individus. Nous espérons dans nos travaux futurs pouvoir étendre l'analyse à l'ensemble des revenus d'activité professionnelle.

La courbe vert foncé (figure 6) décrit l'évolution du nombre de contribuables déclarés au-dessus du seuil d'éligibilité de l'imposition à 75 % (seuil de 1 million d'euros de rémunération brute par an). Les deux autres courbes décrivent l'évolution du nombre de contribuables dans deux tranches de salaire brut un peu moindres (800 000 à 900 000 euros et 900 000 à 1 million d'euros), par conséquent non soumis à la taxe à 75 %. La baisse du nombre de contribuables déclarant un salaire brut supérieur à 1 million d'euros entre 2012 et 2013 peut être interprétée par le fait qu'une fraction des contribuables éligibles se rendent non éligibles en 2013. En effet, lorsque, en 2015, la taxe à 75 % est supprimée, le nombre de contribuables déclarant plus de 1 million d'euros par an augmente à nouveau...

Un lien causal difficile à établir

Le même phénomène peut être observé lorsqu'on compare l'évolution des salaires bruts déclarés, et non plus seulement celle du nombre de déclarants dans chaque tranche (figure 7). Les salaires bruts déclarés par les foyers au-dessus du seuil d'éligibilité de la taxe à 75 % baissent de façon beaucoup plus forte en 2013 que ceux des foyers déclarant des salaires bruts dans l'ensemble des tranches de revenus inférieures.

Nous nous sommes contentés ici de décrire l'évolution des déclarations de revenus du capital et de revenus d'activité professionnelle pour les individus appartenant à différents groupes de revenus ou différentes tranches d'imposition. Une prochaine étape sera de relier ces évolutions aux réformes fiscales qui ont été introduites pendant la période 2011-2015. De fait, la multiplicité et la simultanéité des réformes compliquent l'établissement d'un lien causal entre telle ou telle réforme particulière et les évolutions observées des revenus. Pour surmonter cet obstacle, il faudra exploiter la richesse des données fiscales et également le fait que la composition des revenus entre salaires, dividendes, plus-values, etc. diffère d'un individu à l'autre, y compris entre deux individus qui déclarent le même niveau de revenu total. ■

LORSQUE, EN 2015, LA TAXE À 75 % EST SUPPRIMÉE, LE NOMBRE DE CONTRIBUABLES DÉCLARANT PLUS DE 1 MILLION D'EUROS PAR AN AUGMENTE À NOUVEAU

Figure 5
REVENUS DU CAPITAL DÉCLARÉS, PAR NIVEAU DE REVENUS
base 100 en 2012

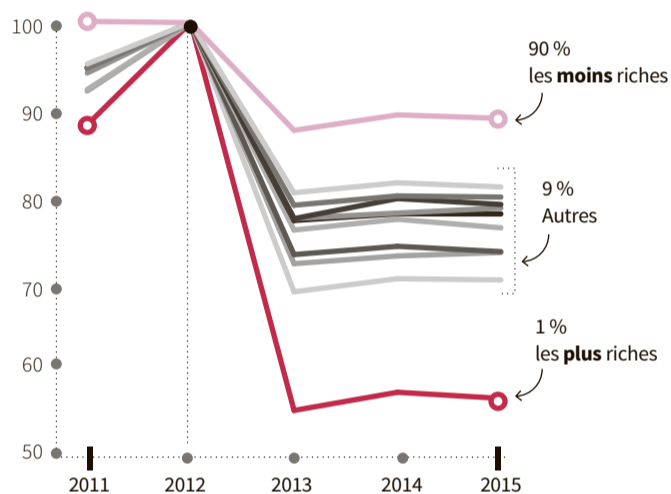


Figure 6
NOMBRE DE CONTRIBUABLES PAR TRANCHE DE SALAIRES BRUTS DÉCLARÉS
base 100 en 2012

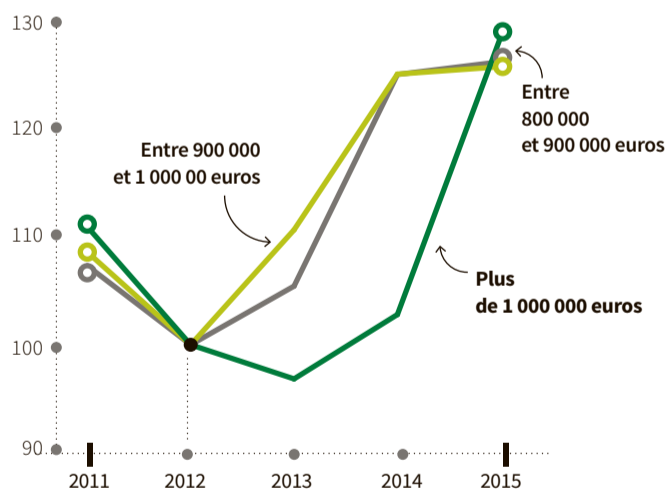
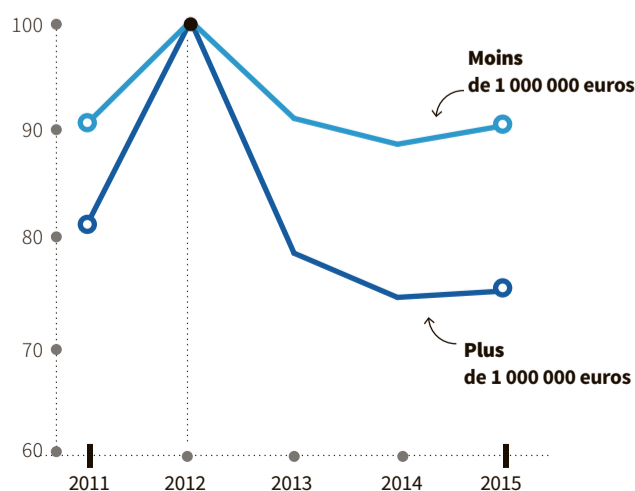


Figure 7
SALAIRES BRUTS DÉCLARÉS
base 100 en 2012



LA CHRONIQUE
DE JEAN PISANI-FERRY

Le climat, une bonne raison de s'endetter

La déclaration de politique générale d'Edouard Philippe a placé la transition écologique au premier rang des objectifs du gouvernement. Cette inflexion appelle une stratégie économique à sa mesure. Or si le premier ministre a égrené des mesures sectorielles, toutes importantes, il a fait silence sur la fiscalité carbone, qui semble de facto abandonnée, et n'a explicité ni ce que représente l'effort requis par l'ambition qu'il affiche, ni comment nous allons le financer, ni quelles

Jean Pisani-Ferry est professeur d'économie à Sciences Po, à la Hertie School de Berlin et à l'Institut universitaire européen de Florence

vont être ses conséquences pour le pouvoir d'achat ou l'emploi. La tension entre fin du monde et fin du mois n'est pourtant pas près de se dissiper. Parmi tous les changements de comportement qu'il va nous falloir opérer, rares sont ceux qui, à l'instar du passage aux ampoules basse consommation, bénéficient à la fois à l'environnement et au pouvoir d'achat. Dans la plupart des cas, les « coûts d'abattement », pour parler comme les économistes, sont positifs et souvent élevés. C'est bien pour cela qu'il fallait une taxe carbone pour inciter à changer les habitudes. Procéder par la réglementation ne changera rien au fait que substituer un produit vert à un produit carboné entraînera, au moins dans un premier temps, une perte de pouvoir d'achat. De même, la transition vers un nouveau modèle de développement obligera à mettre au rebut des équipements non encore amortis, avec à la clé une perte temporaire de richesse collective.

Bien sûr, il est possible qu'à terme les technologies vertes se révèlent plus productives que les brunes. C'est ce que suggère l'exemple du photovoltaïque, dont les coûts se sont effondrés. Mais quand bien même cela serait, les coûts immédiats restent significatifs. Qui doit payer ? Les générations actuelles, ou les suivantes ? Celles qui ont causé le problème, ou celles qui bénéficieront demain des efforts consentis ? Moralement, il est facile de répondre : celles et ceux qui sont nés avant 1970 ont connu les joies d'une consommation débridée et n'en subiront guère les conséquences. Pourquoi les exonérer de la responsabilité de léguer à leurs enfants une planète en état de marche ?

Nous ne pouvons plus éluder la question

Politiquement, cependant, la question est moins simple : l'inaction des générations actuelles risque de causer des dommages irréversibles au climat, et les suivantes – qui, par ailleurs, devraient être plus riches que celles d'aujourd'hui – seront très certainement disposées à échanger un peu de pouvoir d'achat contre un environnement moins dégradé. Pour le dire autrement : compte tenu de l'égoïsme des uns et de la disposition à payer des autres, il ne faut pas s'interdire de financer une partie du coût de la transition par l'endettement.

Nous avons jusqu'ici éludé la question. Nous ne le pouvons plus. Le 18 juin, le taux des obligations d'Etat à dix ans est pour la première fois passé en dessous de zéro. Parce qu'elle ne résulte pas de la seule action de la Banque centrale européenne (BCE),

cette conjoncture favorable est appelée à perdurer un certain temps. Il serait irresponsable de ne pas en tirer parti pour accélérer la transition écologique. Deux problèmes se posent cependant. Le premier est qu'ouvrir la porte de l'endettement pourrait vite conduire à toutes les lâchetés. Une chose est de dire que les générations qui viennent peuvent assumer le coût d'un investissement supplémentaire pour la

transition écologique, une autre serait d'en rejeter toute la charge sur elles. L'appel à l'endettement ne se conçoit pas sans l'énoncé d'une discipline quant à la répartition des efforts.

Le deuxième problème est qu'il ne faudrait pas que les générations qui viennent subissent à la fois le coût de la dette et celui de l'inaction sur le front du climat. Or l'évolution de ce dernier résulte bien évidemment des comportements de tous les habitants de la planète. S'endetter n'a de sens que dans le cadre d'une action collective internationale à laquelle l'accord de Paris de décembre 2015 ne fournit qu'une base minimale, encore très insuffisante.

Pour ces deux raisons, c'est au moins dans le cadre européen qu'il faut définir un nouveau contrat intergénérationnel sur le financement de la transition écologique. C'est d'ailleurs de la législation de l'Union que relèvent les normes de dette et de déficit public. Cependant, cette législation ignore à la fois l'urgence écologique et, très largement, l'impact des taux d'intérêt sur la soutenabilité de l'endettement. Il faut donc s'attaquer à sa réforme.

Celle-ci devrait d'abord partir du constat que, s'il y a beaucoup de mauvaises raisons pour s'endetter, la préservation du climat en est au contraire une bonne. Elle devrait ensuite fournir des repères communs pour le partage entre les efforts que les générations actuelles doivent conserver à leur charge et ceux, additionnels, qu'elles peuvent financer par l'endettement ; le récent ralliement d'une très large majorité d'Etats membres à l'objectif de neutralité carbone en 2050 offre l'occasion d'une telle réflexion. La réforme devrait enfin expliciter dans quelle mesure un endettement supplémentaire est possible dans le contexte de dettes déjà élevées mais de taux d'intérêt extrêmement bas.

La tâche paraît ardue, mais ne l'est pas tant que cela. Aujourd'hui, les Etats de l'Union (Royaume-Uni exclu) supportent 150 milliards de charges d'intérêt en moins que si l'écart entre taux d'intérêt et taux de croissance était resté au niveau d'il y a dix ans. Dans les cinq ans à venir, ils pourraient en économiser 100 autres. Aujourd'hui, le pacte de stabilité leur permet de choisir entre consommer et épargner cette aubaine. Il faudrait plutôt inciter tous les Etats dont la situation budgétaire n'est pas périlleuse à l'investir, sur la base d'orientations communes, dans un effort supplémentaire pour la transition écologique. Ce ne serait pas plus laxiste que les normes actuelles. Seulement plus responsable. ■