

---

# Dossier

---



## Avertissement

Sur les sites Internet de l'Insee ([www.insee.fr](http://www.insee.fr)) et d'Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) pour les données internationales, les chiffres essentiels sont actualisés régulièrement.

Les comparaisons internationales contenues dans cet ouvrage s'appuient sur des données harmonisées publiées par Eurostat, qui peuvent différer des données nationales diffusées par les instituts nationaux de statistique.

Les données chiffrées sont parfois arrondies, en général au plus près de leurs valeurs réelles. Le résultat arrondi d'une combinaison de chiffres (qui fait intervenir leurs valeurs réelles) peut être légèrement différent de celui que donnerait la combinaison de leurs valeurs arrondies.

## Signes conventionnels utilisés

...	Résultat non disponible
///	Absence de résultat due à la nature des choses
e	Estimation
p	Résultat provisoire
r	Résultat révisé par rapport à l'édition précédente
n.s.	Résultat non significatif
€	Euro
K	Millier
M	Million
Md	Milliard
Réf.	Référence

## Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2016 opèrent une légère redistribution au bénéfice des 20 % les plus modestes

Mathias André, Anne-Lise Biotteau, Simon Fredon, Laure Omalek, Kevin Schmitt\*

**Par rapport à une situation où elles n'auraient pas été mises en œuvre, les nouvelles mesures sociales et fiscales de 2016 augmentent légèrement le niveau de vie des 20 % des personnes les plus modestes. L'effet global de ces mesures sur le niveau de vie de l'ensemble de la population est quasiment neutre : le niveau de vie moyen aurait été inférieur de 0,2 % en l'absence des réformes des prélèvements et des prestations intervenues en 2016. Pour autant, chaque mesure a des effets différenciés en fonction de la position des ménages sur l'échelle des niveaux de vie et en fonction des configurations familiales. Les ménages les plus modestes bénéficient ainsi de la mise en place de la prime d'activité en remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi, ainsi que d'une nouvelle revalorisation exceptionnelle de 2 % du RSA, mais sont pénalisés par des mesures d'économies budgétaires visant les allocations logement et par le changement des modalités de revalorisation du RSA. Les ménages de niveau de vie intermédiaire bénéficient principalement d'une baisse d'impôt sur le revenu en raison du renforcement du mécanisme de la décote. Enfin, les ménages aisés sont plus touchés par la hausse des taux de cotisation vieillesse. Au total, les nouvelles mesures sociales et fiscales mises en œuvre en 2016 réduisent très légèrement les inégalités de niveau de vie entre les individus modestes et les plus aisés.**

Cet article évalue les conséquences budgétaires et l'effet sur le **niveau de vie** des ménages des réformes du système socio-fiscal mises en œuvre en 2016. Les réformes prises en compte concernent les prélèvements directs (cotisations salariales, contributions sociales, impôt sur le revenu) et les principales prestations monétaires (prestations familiales, allocations logement et minima sociaux). Les prélèvements indirects tels que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont en revanche exclus du champ d'analyse. Les évaluations sont réalisées à l'aide du modèle de microsimulation Ines (*encadré 1*) qui est basé sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS).

Les montants de prélèvements et prestations calculés en appliquant la législation de 2016 sont comparés à ceux qui auraient été payés ou perçus si aucune modification législative n'était intervenue entre 2015 et 2016 : la « situation contrefactuelle » (*encadré 2*). La différence entre la situation effective et la situation contrefactuelle correspond donc uniquement à l'effet des réformes intervenues en 2016 (*annexe*), indépendamment des évolutions conjoncturelles qui ont lieu dans le même temps. En d'autres termes, l'effet des mesures prises en 2016 sur le niveau de vie ne préjuge pas de l'évolution observée du niveau de vie par rapport à 2015. La comparaison entre ces deux situations permet d'identifier les ménages dont le niveau de vie augmente ou diminue du fait des réformes de 2016, et de les décrire en fonction de leur position dans l'échelle des niveaux de vie ou de leur configuration familiale.

\* Mathias André, Simon Fredon, Laure Omalek, Drees ; Anne-Lise Biotteau, Kevin Schmitt, Insee.

## Les mesures mises en œuvre en 2016 augmentent légèrement le niveau de vie des 20 % les plus modestes

À l'instar des trois années antérieures, les mesures mises en œuvre en 2016 ont été guidées à la fois par un objectif de réduction du déficit public (poursuite de la hausse des taux de cotisation vieillesse, allocations logement réduites en cas de loyer élevé ou de détention de patrimoine) et de soutien aux revenus modestes (revalorisation exceptionnelle du revenu de solidarité active (RSA) et de certaines prestations familiales, mise en place de la prime d'activité (PA) en remplacement de la prime pour l'emploi (PPE) et du RSA activité) ou aux revenus médians (baisse ciblée de l'impôt sur le revenu). Leur effet total sur le niveau de vie moyen est quasiment neutre : si aucune mesure nouvelle n'avait été mise en œuvre en 2016, le niveau de vie moyen aurait été inférieur de 0,2 %. Cet effet est cependant différencié selon les **déciles** de niveau de vie<sup>1</sup>. Sur la seule année 2016, les mesures nouvelles ont entraîné une hausse du niveau de vie de 1,7 % pour les 10 % de personnes les plus modestes, de 0,9 % pour les 10 % suivantes, et une hausse plus limitée pour les personnes de niveau de vie intermédiaire (+ 0,3 % pour le 6<sup>e</sup> décile et + 0,2 % pour le 7<sup>e</sup> décile). Elles ont au contraire induit une légère baisse de niveau de vie, de l'ordre de 0,1 %, pour les 20 % les plus aisées (*figure 1, colonne 1*).

Pour les 10 % des personnes les plus modestes, l'impact est un peu plus marqué en examinant l'**effet consolidé** des mesures (*figure 1, colonne 2*), c'est-à-dire en considérant les effets en année pleine des mesures intervenues en cours d'année (*encadré 2*). Par rapport à la situation contrefactuelle, le niveau de vie des personnes du 1<sup>er</sup> décile serait plus élevé de 1,8 %, en raison de la prise en compte en année pleine de la revalorisation exceptionnelle du RSA intervenue le 1<sup>er</sup> septembre 2016 et de celle de l'allocation de soutien familial (ASF) et de la majoration du complément familial (CF) intervenue le 1<sup>er</sup> avril 2016.

### 1. Effet total sur le niveau de vie et les inégalités des réformes de 2016 par rapport au contrefactuel

	Écart avec le contrefactuel 2016	
	Effet l'année même	Effet consolidé
en %		
<b>Niveau de vie moyen par décile</b>		
D1	1,7	1,8
D2	0,9	0,8
D3	0,2	0,2
D4	0,1	0,0
D5	0,1	0,1
D6	0,3	0,3
D7	0,2	0,2
D8	0,0	0,0
D9	-0,1	-0,1
D10	-0,1	-0,1
<b>Ensemble</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Indicateurs d'inégalité usuels</b>		
Indice de Gini	-0,001	-0,001
(100 - S80)/S20 <sup>1</sup>	-0,05	-0,05
Rapport interdécile D9/D1 <sup>2</sup>	-0,05	-0,05

1. Rapport de la part de niveau de vie détenue par les 20 % les plus aisés à la part de niveau de vie détenue par les 20 % les plus modestes.

2. Rapport de la borne supérieure de D9 à la borne supérieure de D1.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : le niveau de vie moyen des individus du 1<sup>er</sup> décile de niveau de vie augmente de 1,7 % en 2016, par rapport à la situation contrefactuelle dans laquelle aucune mesure n'aurait été prise. En tenant compte de la montée en charge des mesures (effet consolidé - *encadré 2*), leur niveau de vie augmente de 1,8 %.

Note : la législation contrefactuelle est celle qui aurait été appliquée en l'absence de réformes en 2016. Le premier décile regroupe les 10 % d'individus disposant du niveau de vie le plus faible, le dernier décile les 10 % d'individus disposant du niveau de vie le plus élevé. Ces déciles sont calculés dans la situation contrefactuelle, en l'absence des réformes.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014 (actualisée 2016) ; modèle Ines 2016, calculs Drees et Insee.

1. Le niveau de vie des personnes en l'absence de mesures nouvelles est pris comme référence tout au long de cet article. Les déciles sont définis au sens de ce niveau de vie avant réformes (situation contrefactuelle).

### La mesure du niveau de vie avec le modèle de microsimulation Ines

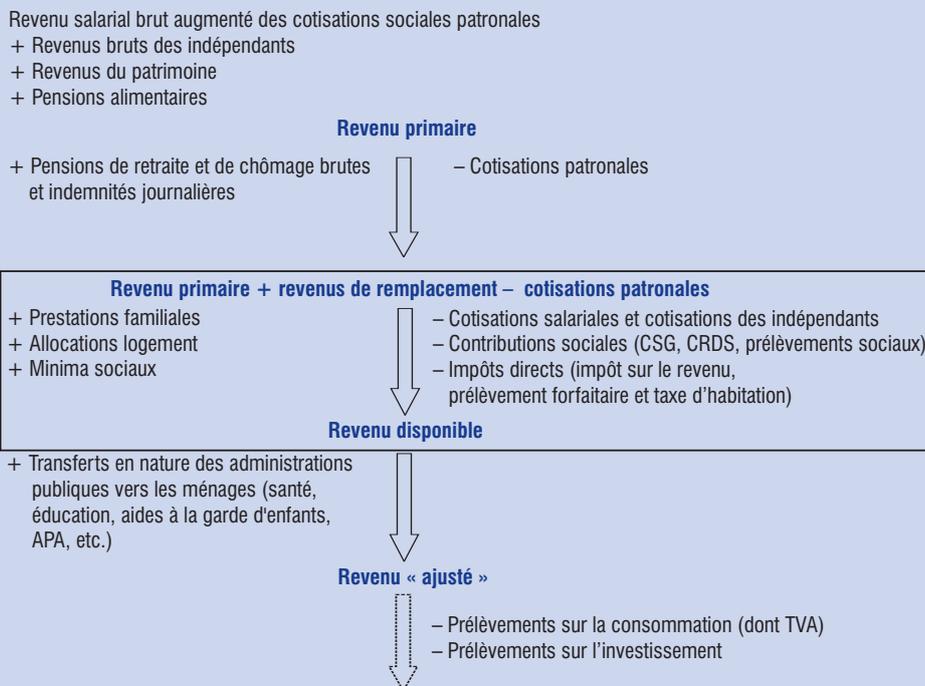
Le modèle de microsimulation Ines permet d'appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon représentatif des 28 millions de ménages ordinaires de France métropolitaine en 2016, c'est-à-dire ceux ne vivant pas en collectivité. Les données individuelles utilisées sont celles de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de 2014 de l'Insee, issue du rapprochement entre l'enquête Emploi et des sources administratives fiscales et sociales. Elles sont recalées, en se fondant sur des informations auxiliaires agrégées issues d'autres sources, pour refléter la structure et les revenus de la population de 2016. Le modèle s'appuie sur l'hypothèse que les ménages ne modifient pas leurs comportements en matière de conjugalité ou d'offre de travail du fait des évolutions législatives et réglementaires intervenues entre-temps et que celles-ci n'ont pas non plus d'effet à court terme sur les prix.

Les indicateurs de distribution des niveaux de vie calculés ici pour l'année 2016 constituent des projections et non des données statistiques définitives. Ils ne sont donc pas strictement comparables avec les séries définitives extraites de l'ERFS 2015

(fiche 4.1), ni avec celles que fournira l'exploitation de l'ERFS 2016 (résultats attendus à l'automne 2018).

Le **revenu disponible** d'un ménage est défini comme la somme des revenus bruts d'activité (salaires bruts, revenus des indépendants), de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage, indemnités journalières maladie et maternité) et du patrimoine (intérêts, dividendes, loyers) de chacun de ses membres perçus au cours de l'année, diminuée des cotisations salariales et contributions sociales assises sur ces revenus, de l'impôt payé cette même année sur les revenus de l'année antérieure et de la taxe d'habitation, et augmentée des prestations familiales, des minima sociaux et des allocations logement. Le **niveau de vie**, ratio entre le revenu disponible et le nombre d'unités de consommation, permet de tenir compte des différences de taille des ménages (l'échelle de l'OCDE utilisée attribue une unité de consommation pour le premier adulte, 0,5 pour les autres personnes du ménage de plus de 14 ans et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans).

#### Schéma récapitulatif des différents concepts de revenu



### Encadré 1 (suite)

Si l'on ordonne une distribution de niveaux de vie, les **déciles** sont les neuf valeurs (D1 à D9) qui partagent cette distribution en dix parties d'effectifs égaux. Ainsi, les 10 % les plus modestes ont un niveau de vie inférieur ou égal au 1<sup>er</sup> décile (D1), le niveau de vie des 10 % les plus aisés est supérieur au 9<sup>e</sup> décile (D9). Par convention, cet article utilise le terme de décile pour décrire les ménages entre ces seuils : les 10 % les plus modestes appartiennent au 1<sup>er</sup> décile et les 10 % les plus aisés au 10<sup>e</sup> décile.

Le modèle Ines simule à partir des règles de calcul en vigueur la plupart des prestations sociales

perçues et des prélèvements directs acquittés par les ménages inclus dans le calcul du revenu disponible (*figure*). En revanche, ni l'ERFS ni le modèle Ines n'incluent, pour des raisons de champ ou de défaut de source, la prestation de compensation du handicap, la partie monétaire de l'aide sociale à l'enfance, la taxe foncière et l'impôt sur la fortune. Les pensions de retraite, les allocations chômage et les indemnités journalières maladie et maternité, dans la mesure où elles visent au remplacement d'un revenu d'activité, sont traitées comme les revenus d'activité et les mesures les concernant ne sont à ce titre pas simulées.

### Encadré 2

#### Mesurer les effets des nouvelles mesures de politique sociale et fiscale de 2016 sur le niveau de vie des individus

On entend par nouvelle mesure toute apparition ou disparition d'un dispositif du champ, ou toute modification du mode de calcul d'un dispositif dont la première incidence sur le niveau de vie intervient en 2016 (*encadré 1*). Les critères de revalorisation légaux ou d'usage de chaque dispositif sont supposés inhérents au mode de calcul, ce qui signifie que tout changement par rapport à cette méthode d'indexation entre dans le champ des mesures prises en compte. C'est par exemple le cas du report de la revalorisation du RSA du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> avril, associé à un changement de critère, qui a abouti à une revalorisation de 0,1 % contre 1 % selon l'ancienne modalité.

Pour évaluer l'effet des nouvelles mesures, on définit une législation contrefactuelle : celle qui aurait été en vigueur si aucune de ces nouvelles mesures n'avait été mise en œuvre [André *et al.*, 2015]. Pour chaque ménage de l'échantillon, on simule à l'aide du modèle de microsimulation Ines les prélèvements qu'il aurait acquittés, les prestations qu'il aurait perçues et donc son revenu disponible avec cette législation contrefactuelle. La comparaison entre le revenu disponible obtenu avec la législation contrefactuelle et celui avec la législation effective incorporant les mesures de 2016 donne par différence l'effet des nouvelles mesures. Il s'agit donc là de l'estimation d'un effet « pur » des réformes, indépendamment des variations conjoncturelles des revenus intervenues de 2015 à 2016.

L'effet des mesures est analysé en deux temps, afin de distinguer leur impact sur l'année en cours

de celui en « année pleine » :

- une première fois sur la base de leur effet propre auquel s'ajoute leur effet indirect sur les autres transferts du champ en 2016 (par exemple une réforme des allocations logement peut modifier le montant de RSA perçu par un individu), en se restreignant à leur période d'application effective sur l'année. Il s'agit de l'effet réellement observable en 2016 compte tenu de la date d'entrée en vigueur effective des mesures ;
- une deuxième fois, de façon consolidée, en considérant chaque mesure comme si elle était pleinement montée en charge, donc en prenant en compte son effet en année pleine, quelle que soit sa date effective de mise en œuvre. Par exemple, pour mesurer l'**effet consolidé** de la revalorisation exceptionnelle du RSA intervenue au 1<sup>er</sup> septembre 2016, tout se passe comme si on considérait qu'elle était intervenue dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Cet article privilégie le commentaire des effets consolidés des mesures.

L'ordre dans lequel sont considérées les mesures a son importance sur l'évaluation affichée pour chaque mesure, prise séparément. Dans cet article, c'est l'ordre dans lequel les prélèvements et les prestations sont calculés selon la réglementation qui est privilégié (par exemple, les mesures fiscales sont considérées dans l'ordre où elles apparaissent dans le processus de calcul de l'impôt sur le revenu), et non l'ordre chronologique d'adoption des mesures. L'effet global est, lui, indépendant de l'ordre de prise en compte des différentes mesures.

Prises dans leur ensemble, les mesures de 2016 affectent peu les inégalités de niveau de vie au sens des indicateurs usuels. Le rapport entre le niveau de vie moyen détenu par les 20 % les plus riches et celui détenu par les 20 % les plus modestes aurait été plus élevé de 0,05 point en l'absence des nouvelles mesures. L'indice de Gini, mesurant les inégalités de niveau de vie de l'ensemble de la population, aurait été plus élevé de 0,001 point. Ce léger effet à la baisse sur les inégalités s'inscrit dans la lignée des trois années précédentes (diminution de l'indice de Gini autour de 0,002 point en 2013, 2014 et 2015) [Cazenave *et al.*, 2014 ; Cazenave *et al.*, 2015 ; André *et al.*, 2016].

## La légère réduction des inégalités de niveau de vie est principalement portée par la mise en œuvre de la prime d'activité

Le faible effet global des réformes sociales et fiscales sur les inégalités de niveau de vie masque des effets différenciés en fonction de la position des ménages sur l'échelle des niveaux de vie, du type de transfert considéré (prélèvements ou prestations) ou de l'objectif affiché des réformes (soutien aux revenus modestes, incitation à l'activité, simplification des dispositifs socio-fiscaux ou réduction du déficit public).

L'année 2016 a été marquée par la création de la prime d'activité (PA) en substitution du RSA activité et par la suppression concomitante de la prime pour l'emploi (PPE). Ces deux mesures concernent des dispositifs de nature différente : la PPE est un crédit d'impôt tandis que la PA et le RSA activité sont des prestations. Jouant en sens inverse, elles ont été conçues comme complémentaires, l'enveloppe précédemment allouée à la PPE ayant été utilisée pour la PA. Prises dans leur ensemble, elles ont pour but de cibler davantage les aides sur les actifs les plus modestes. En outre, la PA, versée trimestriellement, est plus réactive aux modifications du revenu que la PPE, qui reposait sur les revenus d'activité de l'année précédente. Ces deux mesures ont ensemble le plus fort impact sur les inégalités : en année pleine, elles contribuent pour 69 % à la réduction des inégalités imputable aux réformes intervenues en 2016. Les autres réformes des prélèvements de 2016 jouent également, mais dans une moindre mesure, dans le sens d'une réduction des inégalités et contribuent à hauteur de 27 % à la réduction de ces inégalités en année pleine. En revanche, les autres réformes des prestations sociales ont peu d'impact sur la réduction des inégalités (à hauteur de 3 % ; *figure 2*).

## 2. Décomposition de la variation des inégalités de niveau de vie entre la législation 2016 et le contrefactuel, par grande catégorie de transferts

en %

	Contribution à la réduction des inégalités, effet 2016	Contribution à la réduction des inégalités, effet consolidé
<b>Effet des nouvelles mesures sur les prélèvements</b>	<b>- 39</b>	<b>- 38</b>
Cotisations sociales	8	8
Modification de la décote	20	20
Suppression de la PPE	- 68	- 66
<b>Effet des nouvelles mesures sur les prestations</b>	<b>139</b>	<b>138</b>
Revalorisations de l'ASF et de la majoration du complément familial	7	9
Changement de date et de modalité de revalorisation de l'AAH	- 1	- 1
Changement de date et de modalité de revalorisation du RSA	- 11	- 11
Revalorisation exceptionnelle du RSA	8	24
Allocations logement	- 8	- 18
Transformation du RSA activité en prime d'activité	144	135
<b>Ensemble de la réduction des inégalités</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.  
Lecture : la revalorisation exceptionnelle du RSA contribue à 8 % de la réduction des inégalités opérée par la législation 2016 par rapport à la situation contrefactuelle, et à 24 % de la réduction des inégalités lorsque l'on tient compte de la montée en charge de toutes les mesures (effet consolidé).

Note : la législation contrefactuelle est celle qui aurait été appliquée en l'absence de réformes en 2016. Est présentée ici une décomposition de l'évolution de l'indice de Gini entre la situation contrefactuelle et la situation 2016 effective. Seules les principales mesures sont détaillées (voir *figure 3* et *annexe* pour la liste exhaustive des mesures prises en compte).

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014 (actualisée 2016) ; modèle Ines 2016, calculs Drees et Insee.

Dans la suite du texte, du fait de leur différence de nature, prélèvement négatif d'une part, prestations d'autre part, les effets de la suppression de la PPE seront présentés séparément de ceux de la transformation du RSA activité en prime d'activité. Un encadré présente une évaluation globale de ces deux mesures (*encadré 3*).

La contribution d'une mesure à la réduction des inégalités dépend à la fois de son importance en masse financière et de son ciblage. Elle réduit d'autant plus les inégalités qu'elle est en capacité d'augmenter le revenu des plus modestes au regard de celui des plus aisés. Du point de vue des masses financières en jeu, en prenant en compte les mesures en année pleine<sup>2</sup>, les mesures les plus importantes concernent les prélèvements et la PA : la suppression de la PPE et la hausse des taux de cotisation vieillesse diminuent le revenu disponible total des ménages de respectivement 1,8 et 1,7 milliard d'euros, tandis que la réforme de la décote<sup>3</sup> de l'impôt sur le revenu l'augmente de 2,0 milliards d'euros et la transformation du RSA activité en PA de 2,8 milliards d'euros (*figure 3*). Essentiellement ciblé sur les ménages actifs modestes, le basculement du RSA activité

### 3. Rendement et effet moyen des mesures de 2016 (effet consolidé)

	Effet sur le revenu disponible total (en millions d'€)	Nombre de ménages gagnants (en milliers)	Nombre de ménages perdants (en milliers)	Effet moyen sur le revenu disponible annuel par ménage concerné (en €)	Effet moyen sur le niveau de vie annuel par ménage concerné (en €)
<b>Mesures concernant les prélèvements</b>	<b>- 1 040</b>	<b>6 580</b>	<b>13 570</b>	<b>- 50</b>	<b>- 20</b>
<b>Cotisations sociales</b>	<b>- 1 270</b>	<b>600</b>	<b>17 370</b>	<b>- 70</b>	<b>- 40</b>
Augmentation des taux de cotisation vieillesse	- 1 710	0	17 980	- 100	- 60
Baisse des taux de cotisations maladie-maternité pour les indépendants	440	960	0	460	280
<b>Impôt sur le revenu</b>	<b>1 990</b>	<b>7 450</b>	<b>0</b>	<b>270</b>	<b>180</b>
Modification de la décote	1 990	7 450	0	270	180
<b>Suppression de la PPE</b>	<b>- 1 760</b>	<b>0</b>	<b>4 400</b>	<b>- 400</b>	<b>- 240</b>
<b>Mesures concernant les prestations sociales</b>	<b>2 720</b>	<b>4 950</b>	<b>2 870</b>	<b>350</b>	<b>200</b>
<b>Prestations familiales</b>	<b>130</b>	<b>950</b>	<b>0</b>	<b>140</b>	<b>60</b>
Revalorisation de l'ASF et de la majoration du complément familial	130	950	0	140	60
<b>Minima sociaux</b>	<b>190</b>	<b>2 780</b>	<b>850</b>	<b>50</b>	<b>30</b>
Changement de date et de modalité de revalorisation de l'AAH	- 30	0	890	- 30	- 20
Changement de date et de modalité de revalorisation du RSA	- 170	0	2 780	- 60	- 40
Revalorisation exceptionnelle du RSA	380	2 800	0	140	80
<b>Allocations logement</b>	<b>- 420</b>	<b>0</b>	<b>4 830</b>	<b>- 90</b>	<b>- 70</b>
Montant mensuel arrondi à l'euro inférieur	- 50	0	4 800	- 10	- 10
Dégressivité en fonction du loyer	- 250	0	200	- 1 230	- 960
Prise en compte du patrimoine dans la base ressources	- 120	0	180	- 690	- 530
<b>Transformation du RSA activité en prime d'activité</b>	<b>2 820</b>	<b>2 820</b>	<b>110</b>	<b>960</b>	<b>600</b>
<b>Ensemble des mesures nouvelles</b>	<b>1 680</b>	<b>9 980</b>	<b>12 620</b>	<b>70</b>	<b>50</b>

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : le changement de calcul et la revalorisation des plafonds de la décote ont augmenté le revenu disponible de l'ensemble des ménages de 1,99 milliard d'euros. Cette mesure a bénéficié à 7,45 millions de ménages en augmentant en moyenne leur revenu disponible de 270 €, soit 180 € par unité de consommation.

Note : contrairement à l'effet total sur le revenu disponible (*colonne 1*), le nombre de ménages perdants (*colonne 3*) par types de mesures (minima sociaux par exemple) ne correspond pas à la somme des ménages perdants de chacune des mesures sur les minima sociaux car certains ménages peuvent être perdants pour plusieurs mesures et ne seront pris en compte qu'une fois ou peuvent être à la fois perdants et gagnants selon la mesure et ne seront comptés que dans une catégorie au niveau agrégé. Cela s'applique aussi pour les effectifs de ménages gagnants (*colonne 2*) et en conséquence à l'effet moyen sur le revenu disponible par ménage concerné (*colonne 4*) et à l'effet moyen sur le niveau de vie par ménage concerné (*colonne 5*).

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014 (actualisée 2016) ; modèle Ines 2016, calculs Drees et Insee.

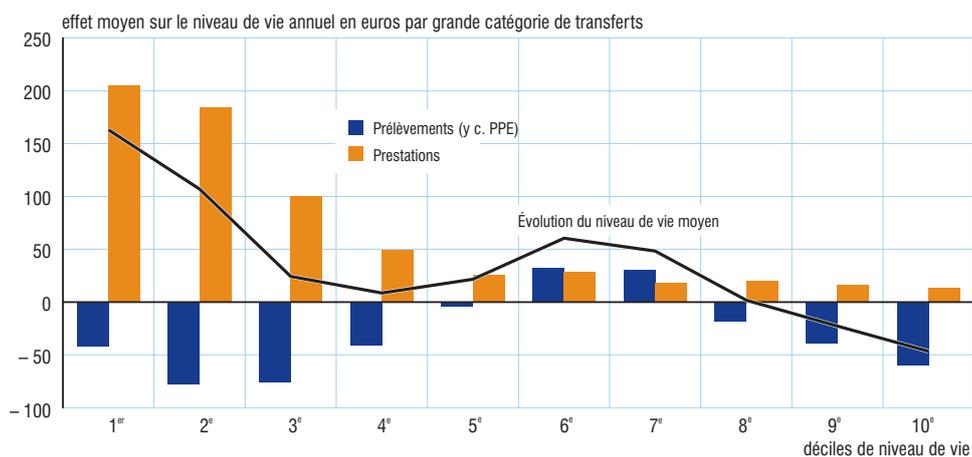
2. Dans la suite de l'article, seuls les résultats du scénario consolidé (en année pleine) sont commentés.

3. La décote est un mécanisme de lissage qui intervient à la fin du calcul de l'impôt pour en réduire le montant lorsqu'il est inférieur à un certain plafond [André *et al.*, 2016].

vers la PA a, de plus, un fort effet redistributif. Celui-ci est toutefois affaibli par la suppression concomitante de la PPE qui, elle, était ciblée sur les ménages actifs modestes et médians. La réforme de la décote, qui concerne les ménages médians (4<sup>e</sup> à 7<sup>e</sup> déciles de niveau de vie), est la mesure affectant les prélèvements qui réduit le plus les inégalités. L'augmentation des taux de cotisation vieillesse diminue, elle, les inégalités, mais très faiblement puisqu'elle touche uniformément tous les salariés et travailleurs indépendants. En dehors de la PA, les réformes des prestations sociales intervenues en 2016 engagent des masses financières moins élevées : 380 millions d'euros de revenu disponible pour la mesure la plus importante, la revalorisation exceptionnelle du RSA de 2 % (figure 3). Malgré leur plus fort ciblage, ces mesures affectant les prestations sociales contribuent très peu en 2016 à la réduction des inégalités car elles tendent à se compenser. D'un côté, les mesures de revalorisations exceptionnelles de certaines prestations (RSA, ASF et majoration du complément familial) augmentent plus spécifiquement le revenu disponible des ménages situés en bas de la distribution des niveaux de vie. De l'autre, les mesures sur les aides au logement et les changements de revalorisation des minima sociaux pénalisent ces mêmes ménages (annexe).

Au total, les mesures sur les prestations, sous l'effet principalement de la mise en place de la prime d'activité et de la revalorisation exceptionnelle du RSA, accroissent le niveau de vie des 20 % de personnes les plus modestes (+ 205 euros par an pour le 1<sup>er</sup> décile, + 185 euros par an pour le 2<sup>e</sup> décile ; figure 4). Les mesures sur les prélèvements, via notamment la suppression de la PPE, le réduisent, mais dans une moindre mesure (respectivement - 40 et - 80 euros par an). Pour les déciles suivants, les réformes des prestations ont un effet très limité, mais celles portant sur les prélèvements fiscaux et sociaux opèrent différemment. Les individus des déciles médians (6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> déciles) ressortent légèrement gagnants (respectivement + 60 euros et + 50 euros par an, dont 30 euros environ liés aux prélèvements), principalement grâce à la modification du système de décote de l'impôt sur le revenu, tandis que les 20 % les plus aisés sont légèrement pénalisés du fait de la hausse des taux de cotisation vieillesse.

#### 4. Décomposition de l'effet des prélèvements et prestations sur le niveau de vie, par déciles de niveau de vie (effet consolidé)



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.  
Lecture : les mesures de 2016, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 163 euros en moyenne pour les personnes du 1<sup>er</sup> décile. Ce supplément se décompose en un gain de 205 euros lié aux mesures sur les prestations et une perte de 42 euros liée aux mesures sur les prélèvements (incluant la suppression de la PPE).

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014 (actualisée 2016) ; modèle Ines 2016, calculs Drees et Insee.

### Encadré 3

#### En 2016, la prime d'activité remplace la prime pour l'emploi et le RSA activité

La prime d'activité a été créée par la loi d'août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, elle remplace la composante dite « RSA activité » du revenu de solidarité active, ainsi que la prime pour l'emploi. La méthodologie adoptée dans cette étude amène à distinguer tout d'abord la suppression de la PPE, puis le remplacement du RSA activité par la PA. Il s'agit dans cet encadré de considérer simultanément ces deux mesures, qui constituent une seule et même réforme.

La PPE était un dispositif fiscal prenant la forme d'un crédit d'impôt, dont l'objectif était de soutenir les travailleurs modestes, célibataires ou en couple. Versée individuellement, elle était peu ciblée en raison d'une prise en compte relativement avantageuse des revenus du conjoint. Dans la continuité du RSA activité, la prime d'activité se recentre sur les ménages actifs les plus modestes en leur assurant un gain plus important en cas de reprise d'activité. Son barème et ses conditions d'attribution sont proches de ceux du RSA activité, qu'elle remplace, mais la PA est ouverte aux jeunes actifs de 18 à 24 ans et introduit un bonus individuel visant à encourager l'activité de chaque membre du foyer au-delà d'un mi-temps. Versé à partir de 0,5 Smic, ce bonus croît linéairement jusqu'à 0,8 Smic pour atteindre une valeur maximale de 67 euros par mois, puis il reste constant jusqu'à l'extinction progressive des droits à la prestation.

Le montant forfaitaire de la prime d'activité (MF), variable selon la composition familiale, détermine le niveau de ressources au-delà duquel le montant de la prime décroît. Il intervient dans le calcul de la prestation de la façon suivante :

$$PA = MF + 62 \% \times \text{Revect} + \text{Bonus} - \max(MF, \text{Revect} + \text{autres revenus}^1)$$

Versée trimestriellement par les caisses d'allocations familiales, à partir des revenus du trimestre précédent, la prime d'activité est aussi plus réactive aux changements de situation que la PPE, qui reposait sur les revenus de l'année précédente.

La mise en place de la PA en substitution du RSA activité et de la PPE crée 2,4 millions de ménages gagnants mais aussi 3,4 millions de perdants. La perte moyenne de revenu disponible pour les perdants (370 euros en moyenne par an) est cependant moins importante que le gain moyen pour les gagnants (950 euros).

Les ménages perdants à cette réforme sont principalement ceux qui auraient bénéficié de la PPE si le dispositif avait été maintenu et qui ne perçoivent pas la prime d'activité, parce qu'ils n'y ont pas recours (pour 300 000 d'entre eux)<sup>2</sup>, ou parce que leurs revenus sont trop élevés pour en bénéficier (pour 2,6 millions de ménages). La perte moyenne de revenu disponible subie par ces 2,9 millions de ménages perdants est d'environ 370 euros par an. Ceux dont les revenus dépassent désormais les plafonds sont essentiellement des couples biactifs, avec ou sans enfants (*figure a*). D'autres ménages, au nombre de 390 000, perçoivent la prime d'activité, pour un montant supérieur à ce qu'ils auraient perçu en RSA activité, mais sans que cela ne compense la perte de PPE subie. Proches du revenu plafond, ils perdent en moyenne 330 euros annuels. Enfin, du fait de la non-répercussion de la revalorisation de 2 % du montant forfaitaire du RSA en 2016 sur le montant forfaitaire de la prime d'activité, certains ménages à faible revenu perçoivent un montant de prime d'activité inférieur à ce qu'ils auraient perçu en RSA activité si le dispositif avait été maintenu. Leur prime n'a donc pas augmenté en 2016 autant que ne l'aurait fait le RSA activité. Les ménages concernés sont ceux dont les ressources dépassent légèrement le niveau du montant forfaitaire, soit 0,4 Smic environ pour un célibataire sans enfant, et qui ne bénéficient pas ou peu du bonus individuel d'activité, versé de façon progressive à partir de 0,5 Smic (*figure b*)<sup>3</sup>.

1. Revect représente le revenu d'activité. Les autres revenus pris en compte sont notamment les revenus du patrimoine, les revenus de remplacement et les prestations familiales (hors allocation de rentrée scolaire et majorations pour âge), ainsi qu'un forfait logement pour les ménages logés gratuitement, propriétaires sans remboursements d'emprunt ou bénéficiaires d'aides au logement. La base de ressources prise en compte pour la PA est la même que celle du RSA.

2. Pour les personnes percevant déjà le RSA, le versement de la PA est automatique. Dans le cas contraire cependant, l'attribution de la PA suppose que la personne en fasse la demande, alors que la PPE était attribuée automatiquement en fonction du revenu déclaré à l'administration fiscale. Fin 2016, le taux de recours à la prime d'activité est estimé à 70 %.

3. Pour une personne seule, le montant forfaitaire de la PA s'établit à 525 euros fin 2016, soit environ 0,4 Smic. Si cette personne gagne 550 euros par mois et ne reçoit pas d'aides au logement, elle percevra donc 316 euros de PA (525 – 38 % des revenus d'activité + 0 bonus en raison de revenus trop faibles, inférieurs à 0,5 Smic). Dans la situation contrefactuelle, le montant forfaitaire du RSA activité, revalorisé de 2 %, serait porté à 535 euros par mois ; le montant total de RSA activité perçu s'élèverait donc à environ 326 euros (535 – 38 % des revenus d'activité).

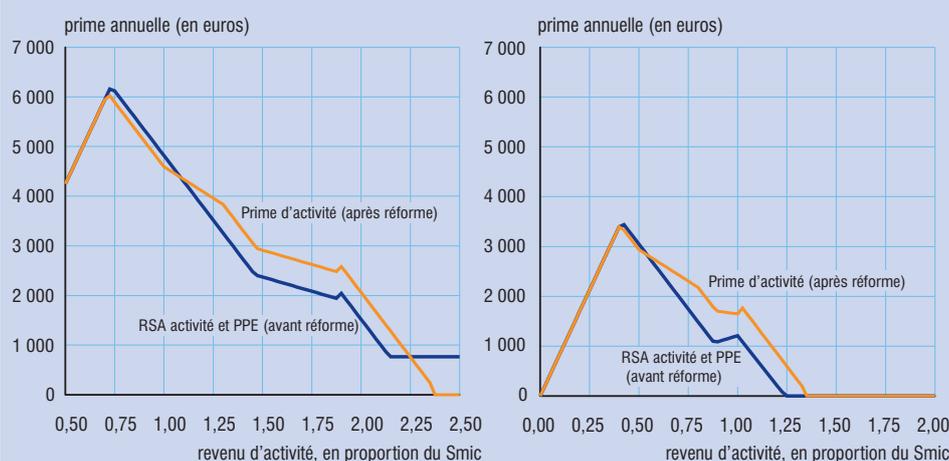
Encadré 3 (suite)

Parmi les 2,4 millions de ménages gagnants, 625 000 auraient bénéficié du RSA activité en l'absence de réforme mais voient le montant de leur prime à l'activité augmenter du fait de la création du bonus individuel (figures a et b). Ils gagnent en moyenne 620 euros de revenu disponible par an. Mais la majorité des ménages gagnants sont de nouveaux bénéficiaires, qui n'auraient pas perçu le RSA activité en l'absence de réforme : parmi eux, 820 000 sont des jeunes de 18 à 24 ans nouvellement éligibles, dont le revenu disponible augmente en moyenne de 870 euros par an, et plus d'un million perçoivent la PA alors qu'ils n'auraient pas eu recours au RSA activité<sup>4</sup> ; ils gagnent en moyenne 1 020 euros de revenu disponible par an. Ces ménages auraient pu percevoir la prime pour l'emploi en l'absence de réforme, mais pour un montant moins élevé.

### Prime à l'activité en fonction du revenu d'activité perçu, selon la configuration familiale

a. Couple biactif avec 2 enfants (conjoint à 0,5 smic)

b. Célibataire



Note : ces cas-type ne concernent que les personnes éligibles et recourantes aux 3 dispositifs, percevant uniquement des revenus d'activité et bénéficiaires des aides au logement.

Source : Drees, maquette de cas-types.

Les individus les plus modestes, appartenant aux deux premiers déciles de niveau de vie, sont en moyenne ceux qui bénéficient le plus de la mise en place de la PA en remplacement du RSA activité. Nombre d'entre eux, comme les jeunes de 18 à 24 ans, bénéficient en effet de la prime alors qu'ils n'auraient pas perçu le RSA activité. La suppression de la PPE impacte plus largement les individus de niveau de vie modeste ou intermédiaire, situés dans les déciles 1 à 6, la perte moyenne étant légèrement supérieure pour ceux des déciles 2 à 4. Si l'on prend en compte les deux mesures simultanément, le niveau de vie moyen des 20 % les plus modestes, qu'ils bénéficient ou non de ces mesures, augmente d'environ 120 euros par an, tandis que celui des individus de niveau de vie médian (déciles 4 à 6) diminue légèrement, de l'ordre de 20 euros en moyenne par an (figures 6 et 8).

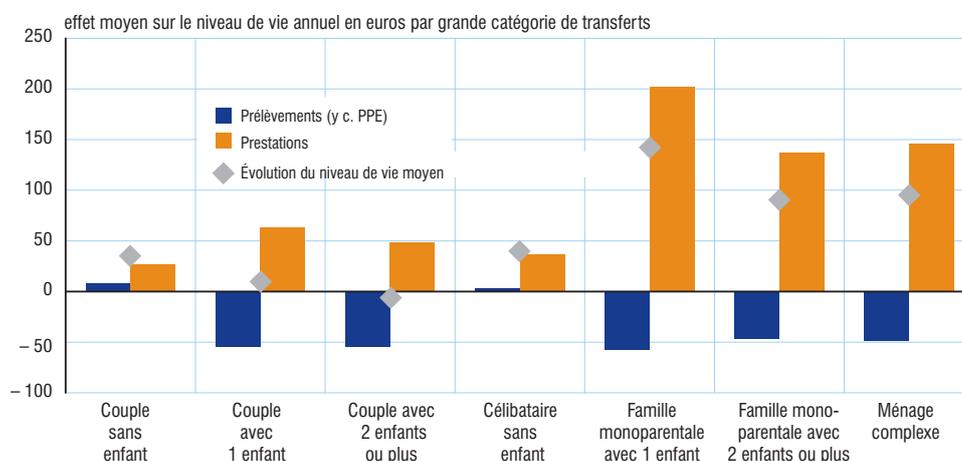
Les familles monoparentales avec un enfant voient leur niveau de vie augmenter de 160 euros en moyenne par an du fait de la réforme, soit une perte d'environ 50 euros liée à la suppression de la PPE et un gain d'environ 210 euros dû au remplacement du RSA activité par la PA (figures 7 et 9). Le gain moyen est plus limité pour les autres types de ménages, en particulier les couples, pour lesquels la situation est contrastée selon l'activité de chaque conjoint.

4. Le taux de recours au RSA activité, estimé à 32 % en 2011 par une enquête de la Dares, était en effet plus faible que le taux de recours estimé pour la PA.

L'effet des mesures diffère également selon la configuration familiale. Ainsi, les familles monoparentales, avec un seul enfant ou plusieurs, voient leur niveau de vie augmenter (+ 140 euros et + 90 euros par an respectivement ; *figure 5*), car le gain retiré des mesures sur les prestations dépasse la perte liée aux prélèvements<sup>4</sup>. Les couples avec enfants enregistrent une perte liée aux prélèvements d'un niveau similaire à ces familles monoparentales, mais le gain qu'ils retirent des prestations sociales est moindre. Leur niveau de vie est ainsi peu modifié par les réformes.

Les nouvelles mesures, leur rendement et leur effet sur l'échelle des niveaux de vie sont détaillés dans la suite en distinguant d'abord celles affectant les prélèvements puis celles portant sur les prestations sociales.

### 5. Décomposition de l'effet des prélèvements et prestations sur le niveau de vie, par configurations familiales (effet consolidé)



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire, dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.  
 Lecture : les mesures de 2016, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 91 euros en moyenne pour les familles monoparentales avec 2 enfants ou plus. Ce supplément se décompose en un gain de 137 euros lié aux mesures sur les prestations et une perte de 46 euros liée aux mesures sur les prélèvements (incluant la suppression de la PPE).  
 Note : la présence d'un enfant dans le ménage est appréciée ici au sens des prestations familiales, c'est-à-dire que seuls les enfants de 19 ans ou moins sont pris en compte. Les familles avec un ou des enfants de plus de 19 ans vivant dans le logement font partie des ménages complexes.  
 Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014 (actualisée 2016) ; modèle Ines 2016, calculs Drees et Insee.

### La hausse des cotisations vieillesse pour tous les actifs se poursuit, accompagnée d'une baisse des cotisations maladie-maternité pour les exploitants agricoles

Les taux de cotisation vieillesse continuent de croître en 2016 pour tous les actifs occupés (salariés du régime général, fonctionnaires et travailleurs indépendants). Comme en 2015, 18,0 millions de ménages sont concernés par ces hausses, et leur effet sur le revenu disponible total est important : - 1,7 milliard d'euros. Cela représente une perte moyenne annuelle de revenu disponible de 100 euros par ménage concerné (*figure 3*). Cet impact est toutefois moindre que l'effet des hausses de cotisations en 2015 (- 2,4 milliards d'euros, soit une perte

4. Ces effets sont en partie liés à la corrélation entre configuration familiale et niveau de vie, les familles monoparentales appartenant relativement plus souvent aux ménages les plus modestes. En effet, elles représentent près de 6 % de l'ensemble des ménages, mais près de 16 % des ménages du premier décile de niveau de vie, contre seulement 3,4 % des ménages du sixième décile et 1,6 % des ménages du dixième décile.

de 130 euros par ménage concerné) en raison de mesures ciblées limitant l'augmentation des cotisations. En effet, bien que la hausse des taux de cotisation vieillesse de base soit similaire à celle des années précédentes, les cotisations retraite complémentaire cessent d'augmenter pour les cadres<sup>5</sup>, tandis que les artisans et commerçants les plus modestes bénéficient d'une suppression de l'assiette minimale sur laquelle s'appliquent ces cotisations<sup>6</sup>.

Dans le même temps, les travailleurs indépendants bénéficient d'une diminution de leurs cotisations maladie-maternité par le biais, d'une part, d'une réduction voire d'une suppression des assiettes minimales auxquelles elles s'appliquent et, d'autre part, de fortes baisses des taux de cotisation des exploitants agricoles. Près d'un million de ménages en ressortent gagnants pour 440 millions d'euros au total, ce qui représente un gain annuel moyen de revenu disponible de 460 euros par ménage concerné.

Tout comme la hausse des cotisations retraite, cette baisse des cotisations maladie-maternité pour les indépendants a peu d'effet redistributif car elle concerne autant les ménages modestes que les ménages les plus aisés. De fait, si la suppression des assiettes minimales contribue à augmenter le revenu disponible de certains indépendants ayant dégagé peu de bénéfices, la baisse des taux de cotisations maladie-maternité pour les exploitants agricoles bénéficie à tous proportionnellement à leurs revenus, y compris les plus élevés.

### **Le renforcement de la décote tend à réduire ou à annuler l'impôt payé par les ménages de niveau de vie intermédiaire**

Les mesures fiscales de 2016 contribuent à réduire le montant total de l'impôt sur le revenu, prolongeant ainsi le retournement de tendance initié en 2015 [André *et al.*, 2016]. En effet, les baisses d'impôt se poursuivent pour les ménages aux revenus médians, sans que l'impôt n'augmente pour les ménages les plus aisés. Le gain total de revenu disponible s'élève à 2 milliards d'euros (*figure 3*) et est comparable à celui de l'année précédente. En 2015 cependant, ce gain résultait de plusieurs mesures de « bas de barème »<sup>7</sup> tandis qu'en 2016, il provient exclusivement d'un renforcement substantiel de la décote, mécanisme qui intervient à la fin du calcul de l'impôt pour en réduire le montant lorsqu'il est inférieur à un certain plafond. Déjà nettement rehaussé en 2015, le plafond de la décote a été porté à 1 563 euros en 2016 pour un célibataire et à 2 560 euros pour un couple marié ou pacsé, au lieu de 1 135 euros et 1 870 euros respectivement l'année précédente<sup>8</sup>. Un célibataire sans enfant voit ainsi son impôt diminué si son revenu imposable est inférieur à 20 600 euros (1 720 euros par mois, soit 1,6 Smic), et un couple sans enfant s'il est inférieur à 37 600 euros (3 130 euros par mois, soit près de 3 Smic), alors que ces seuils auraient été respectivement de 17 800 et 32 700 euros si les plafonds de décote avaient évolué comme l'inflation.

La décote permet aussi de décaler le point d'entrée dans l'impôt, c'est-à-dire d'accroître le seuil de revenu à partir duquel un ménage paie effectivement l'impôt sur le revenu (hors crédits et réductions d'impôt). Ainsi en 2016, un ménage n'est finalement pas redevable si son

5. À l'exception de la cotisation AGFF, étendue aux revenus de la tranche C pour les cadres gagnant au-delà de 4 fois le plafond annuel de la Sécurité sociale.

6. Selon le mécanisme de l'assiette minimale d'une cotisation, le montant sur lequel sont calculées les cotisations de Sécurité sociale est toujours au moins égal au montant de l'assiette minimale, même si une rémunération inférieure est perçue. La suppression augmente ainsi le revenu disponible des ménages dont les revenus du travail sont faibles.

7. En 2015, trois réformes de « bas de barème » de l'impôt sur le revenu étaient associées, la suppression de la tranche d'imposition au taux marginal de 5,5 % et la majoration de la décote venant contrebalancer l'arrêt de la réduction exceptionnelle d'impôt pour les bas revenus introduite en 2014.

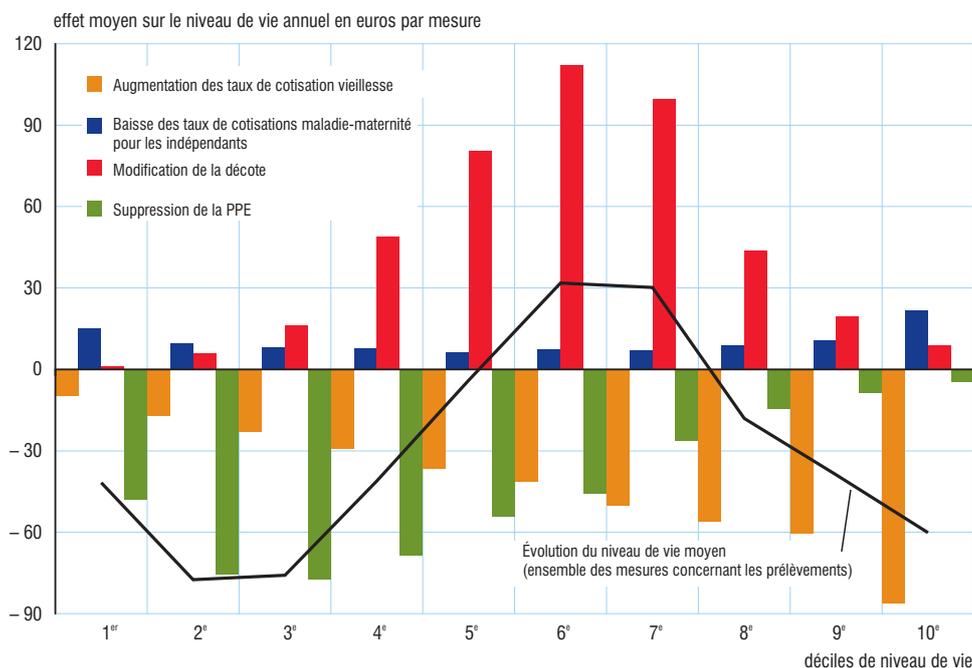
8. Ces plafonds déterminent le montant d'impôt en deçà duquel une déduction (décote) est appliquée. Cette décote, qui représentait en 2015 la différence entre le plafond et l'impôt avant décote, est ramenée aux trois quarts de cette différence en 2016 (il en représentait la moitié avant 2015). Compte tenu de la hausse des plafonds, le montant de la décote reste néanmoins supérieur, à revenu égal, à ce qu'il était en 2015.

impôt dû avant décote est inférieur à 666 euros pour un célibataire, et à 1 097 euros pour un couple, au lieu de 568 et 936 euros respectivement sans réforme 2016 de la décote. Pour un célibataire sans enfant, le point d'entrée dans l'impôt est de ce fait porté à 14 800 euros annuels (soit 1,2 Smic), au lieu de 14 000 euros si la réforme n'avait pas eu lieu. Pour un couple sans enfant, il est porté à 27 500 euros (2,2 Smic) au lieu de 26 300 euros.

Au total, cette mesure diminue ou annule l'impôt sur le revenu de 7,5 millions de ménages (figure 3), soit près de la moitié des ménages redevables de l'impôt avant réforme. La hausse du revenu disponible qui en découle atteint en moyenne 270 euros par an pour les ménages concernés, et leur niveau de vie est accru de 180 euros.

La réforme du calcul de la décote concerne peu les ménages les plus modestes, en deçà du 4<sup>e</sup> décile de niveau de vie, car la plupart d'entre eux n'étaient déjà pas imposables avant la réforme. Elle est ciblée sur les ménages de niveau de vie intermédiaire voire légèrement supérieur (figure 6) : le maximum de l'effet est atteint pour le 6<sup>e</sup> décile. Pour les ménages de ce décile, bénéficiaires ou non de la mesure, le gain moyen de niveau de vie est de 110 euros par an. Les couples et les célibataires sans enfant en bénéficient davantage que les couples avec enfants et les familles monoparentales. Le gain en niveau de vie dépasse 60 euros en moyenne pour les couples sans enfant alors qu'il est inférieur à 10 euros pour les familles monoparentales avec deux enfants ou plus (figure 7).

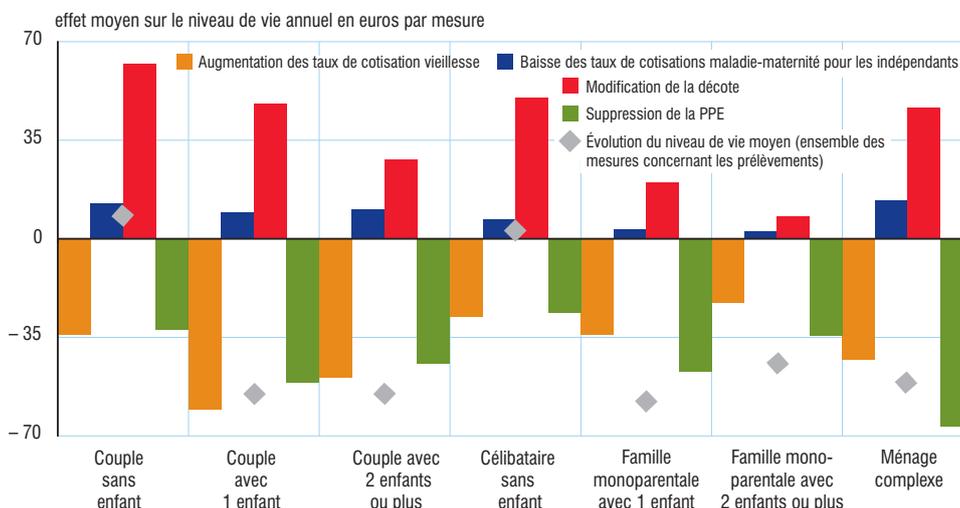
## 6. Décomposition des mesures concernant les prélèvements sur le niveau de vie, par déciles de niveau de vie (effet consolidé)



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire, dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante. Lecture : les mesures concernant les prélèvements de 2016, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 32 euros en moyenne pour les personnes du 6<sup>e</sup> décile. Ce gain se décompose en un gain de 112 euros dû à la réforme de la décote, une perte de 41 euros liée à l'augmentation des taux de cotisation vieillesse, une perte de 46 euros liée à la suppression de la prime pour l'emploi et un gain de 7 euros dû à la baisse de taux de cotisation maladie et maternité pour les indépendants.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014 (actualisée 2016) ; modèle Ines 2016, calculs Drees et Insee.

## 7. Décomposition des mesures concernant les prélèvements sur le niveau de vie, par configurations familiales (effet consolidé)



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire, dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Lecture : les mesures concernant les prélèvements de 2016, une fois montées en charge, engendrent une baisse du niveau de vie de 55 euros en moyenne pour les couples avec un enfant. Cette perte se décompose en une perte de 61 euros due à l'augmentation des taux de cotisation vieillesse, un gain de 9 euros dû à la baisse des cotisations maladie et maternité pour les indépendants, un gain de 48 euros lié au renforcement de la décote et une perte de 51 euros liée à la suppression de la prime pour l'emploi.

Note : la présence d'un enfant dans le ménage est appréciée ici au sens des prestations familiales, c'est-à-dire que seuls les enfants de 19 ans ou moins sont pris en compte. Les familles avec un ou des enfants de plus de 19 ans vivant dans le logement font partie des ménages complexes.

Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014 (actualisée 2016) ; modèle Ines 2016, calculs Drees et Insee.

### La suppression de la prime pour l'emploi pénalise les ménages de niveau de vie intermédiaire et surtout les ménages modestes

Une autre mesure fiscale de 2016 à fort effet est la suppression de la PPE. Calculée pour chaque personne du foyer fiscal, la PPE était accordée aux actifs selon le niveau de revenu, la quotité travaillée (temps plein ou temps partiel) et la composition familiale. En 2015, pour une personne seule travaillant à temps plein, le plafond de revenu fiscal de référence permettant de bénéficier de la PPE s'élevait à 16 251 euros<sup>9</sup>. Le montant de la prime correspondait à 7,7 % du revenu d'activité si ce dernier était compris entre 3 743 et 12 475 euros, puis diminuait progressivement jusqu'à s'annuler au-delà de 17 451 euros. En tant que crédit d'impôt, la PPE venait diminuer l'impôt dû ou était directement versée si son montant (net de celui perçu au titre du RSA activité) était supérieur à l'impôt dû.

Prise de façon isolée, la suppression de la PPE en 2016 entraîne une perte totale de revenu disponible de 1,8 milliard d'euros pour 4,4 millions de ménages, soit une perte moyenne de revenu disponible de 400 euros par an, par ménage concerné (figure 3). Cette mesure touche tous les déciles de niveau de vie, mais ses effets se concentrent principalement sur les ménages modestes et intermédiaires entre les 1<sup>er</sup> et 6<sup>e</sup> déciles de niveau de vie. Les ménages des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> déciles (qu'ils soient ou non concernés) subissent la perte de niveau de vie la plus importante, à hauteur de 80 euros en moyenne par an (figure 6).

9. Ce seuil est le même depuis 2008, le barème de la PPE étant gelé depuis 2009, année de mise en œuvre du RSA [Cazenave et al., 2014 ; André et al., 2015].

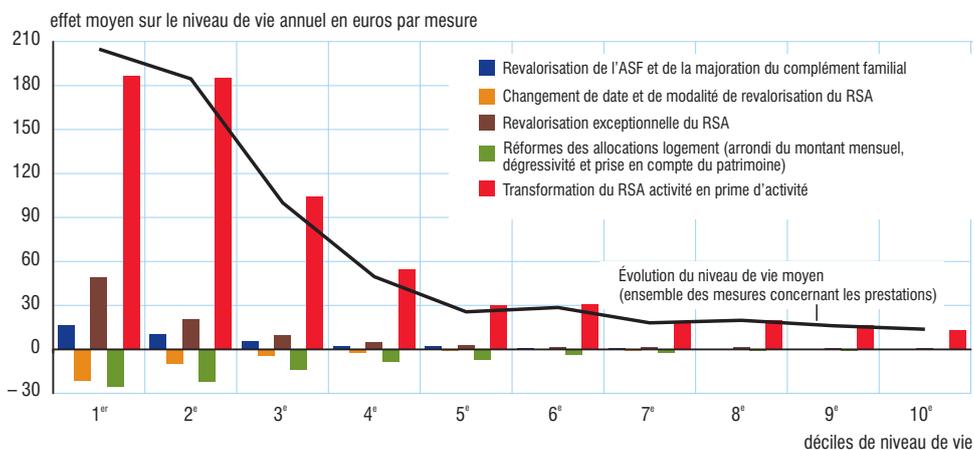
## La transformation du RSA activité en prime d'activité bénéficie aux ménages les plus modestes

La transformation du RSA activité en PA joue en sens inverse de la suppression de la PPE. La PA consiste en l'ajout d'un bonus individuel d'activité, sous certaines conditions de revenus, à l'ancienne composante activité du RSA. À la différence du RSA activité, elle est également ouverte aux jeunes actifs de 18 à 24 ans. Elle entraîne un gain total de revenu disponible de 2,8 milliards d'euros par an, soit un gain moyen de revenu disponible de 960 euros pour les 2,9 millions de ménages concernés (figure 3). Certains de ces ménages voient toutefois leur revenu disponible diminuer. Il s'agit de ménages à faibles revenus d'activité et qui ne bénéficient pas ou peu du bonus individuel d'activité susceptible de compenser la légère baisse de prestation par rapport à la situation contrefactuelle où ils auraient perçu le RSA activité<sup>10</sup>.

Les personnes qui bénéficient de cette mesure se concentrent parmi les 30 % les plus modestes. Son impact sur le niveau de vie moyen s'élève respectivement à 190, 185 et 100 euros par an pour les déciles 1 à 3 (figure 8). Si l'on s'intéresse aux effets par configuration familiale, les familles monoparentales avec un enfant sont les principales bénéficiaires, leur gain de niveau de vie annuel moyen étant de 200 euros. À l'inverse, les couples sans enfant sont moins concernés (figure 9).

Une évaluation globale de la transformation du RSA activité en PA et de la suppression de la PPE détaille les caractéristiques des ménages qui ressortent gagnants ou perdants de ces deux mesures (encadré 3).

### 8. Décomposition des principales mesures concernant les prestations sur le niveau de vie, par déciles de niveau de vie (effet consolidé)



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire, dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.  
Lecture : les mesures concernant les prestations de 2016, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 205 euros en moyenne pour les personnes du 1<sup>er</sup> décile. Ce supplément se décompose principalement en un gain de 16 euros dû à la revalorisation de l'ASF et de la majoration du complément familial, un gain de 49 euros du fait de la revalorisation exceptionnelle du RSA, une perte de 22 euros liée au changement de date et de modalité de revalorisation du RSA, une perte de 25 euros du fait des réformes des aides au logement et un gain de 186 euros lié à la transformation du RSA activité en prime d'activité, le reste étant dû aux autres mesures non présentées sur cette figure.

Note : seules les principales mesures sont présentées dans la décomposition. Mais l'évolution du niveau de vie moyen prend en compte l'ensemble des mesures concernant les prestations.

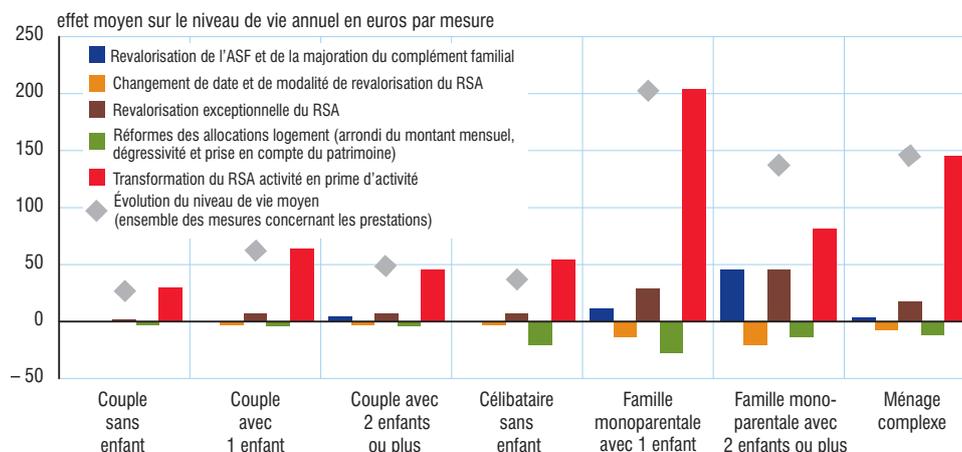
Source : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014 (actualisée 2016) ; modèle Ines 2016, calculs Drees et Insee.

10. Pour plus de détail voir l'encadré 3.

## L'uniformisation de la revalorisation des prestations sociales réduit légèrement le niveau de vie des bénéficiaires du revenu de solidarité active et de l'allocation aux adultes handicapés

Dans le cadre des lois de finances et de financement de la Sécurité sociale pour 2016, les modalités et la date de revalorisation de l'ensemble des prestations sociales versées par les régimes obligatoires de la Sécurité sociale<sup>11</sup> sont uniformisées. Les prestations concernées sont désormais revalorisées à la même date, le 1<sup>er</sup> avril de chaque année, selon l'évolution moyenne sur les douze derniers mois des prix à la consommation, hors tabac, observée en février (soit + 0,1 % en 2016)<sup>12</sup>. Cette mesure se traduit différemment selon les prestations parce qu'elles n'avaient pas les mêmes modalités et dates de revalorisation auparavant. Elle est neutre pour la Base mensuelle de calcul des allocations familiales (Bmaf), valeur fixée par décret qui détermine les montants des prestations familiales, pour l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), qui étaient déjà revalorisées en avril selon des critères proches. En revanche, pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et le RSA, la réforme aboutit à une revalorisation moindre qu'avec les règles préexistantes. Ces deux allocations sont ainsi revalorisées de 0,1 % au 1<sup>er</sup> avril 2016, alors qu'en l'absence de réforme, l'AAH aurait été revalorisée de 1,0 % au 1<sup>er</sup> septembre et le RSA de 1,0 % dès le 1<sup>er</sup> janvier (voir *annexe*).

### 9. Décomposition des principales mesures concernant les prestations sur le niveau de vie, par configurations familiales (effet consolidé)



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage ordinaire, dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.  
Lecture : les mesures concernant les prestations de 2016, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 202 euros en moyenne pour les familles monoparentales avec un enfant. Ce supplément se décompose principalement en un gain de 204 euros dû à la mise en place de la prime d'activité, un gain de 11 euros lié à la revalorisation de l'ASF et de la majoration du complément familial, un gain de 29 euros dû à la revalorisation du RSA, une perte de 14 euros liée au changement de date et de modalité de revalorisation du RSA et une perte de 27 euros liée aux réformes des aides au logement, le reste étant dû aux autres mesures non présentées sur cette figure.

Note : seules les principales mesures sont présentées dans la décomposition, mais l'évolution du niveau de vie moyen prend en compte l'ensemble des mesures concernant les prestations. La présence d'un enfant dans le ménage est appréciée ici au sens des prestations familiales, c'est-à-dire que seuls les enfants de 19 ans ou moins sont pris en compte. Les familles avec un ou des enfants de plus de 19 ans vivant dans le logement font partie des ménages complexes.

Source : Insee, *enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014 (actualisée 2016)* ; modèle Ines 2016, calculs Drees et Insee.

11. Sont concernés par cette réforme : la Bmaf, l'Aspa, l'ASI, l'AAH, le RSA, la prime d'activité, l'ASS et les pensions d'invalidité. L'ASS et les pensions d'invalidité étant considérées comme des revenus, non simulés, elles n'entrent pas dans le champ de cette étude. La prime d'activité étant un nouveau dispositif, on considère que ses modalités de revalorisation n'ont pas été modifiées.

12. L'évolution est gelée en cas de baisse des prix à la consommation.

En année pleine, la perte de revenu disponible liée à ce changement de revalorisation est limitée pour l'AAH et s'élève à 30 millions d'euros, car la revalorisation est certes plus faible qu'en l'absence de réforme, mais elle est avancée de plusieurs mois. La perte annuelle moyenne de revenu disponible pour chacun des 890 000 ménages bénéficiaires de l'AAH est ainsi de 30 euros (*figure 3*). En revanche, la perte de revenu disponible est plus importante pour les bénéficiaires du RSA, car la revalorisation, également plus faible qu'en l'absence de réforme, est reportée de trois mois. En année pleine, elle atteint au total 170 millions d'euros, soit une baisse de revenu disponible de 60 euros par an pour chacun des 2,8 millions de ménages bénéficiaires. Pour la plupart, ces ménages se situent dans les 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> déciles de niveau de vie<sup>13</sup>. Ainsi, du fait de la moindre revalorisation du RSA, les 10 % les plus pauvres (1<sup>er</sup> décile), percevant ou non le RSA, perdent en moyenne 20 euros de niveau de vie par an et ceux du 2<sup>e</sup> décile, 10 euros (*figure 8*). Les familles monoparentales sont davantage pénalisées que les couples : elles perdent en moyenne près de 20 euros par an (*figure 9*). Ces mesures sont néanmoins compensées par les revalorisations de certaines prestations, dont la revalorisation exceptionnelle de 2 % du même RSA, dans le but de lutter contre la pauvreté.

### **Les revalorisations exceptionnelles du RSA et de certaines prestations familiales augmentent le niveau de vie des 20 % des individus les plus modestes**

Dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013, les mesures de soutien aux ménages considérés comme les plus pauvres se sont poursuivies en 2016, permettant des gains de niveau de vie de même ampleur qu'en 2014 [Cazenave *et al.*, 2015] et 2015 [André *et al.*, 2016].

D'une part, la revalorisation exceptionnelle du RSA de 2 % au 1<sup>er</sup> septembre, au-delà de la revalorisation légale selon l'inflation intervenant désormais en avril, est reconduite pour la quatrième et avant-dernière année. En 2016, en année pleine, elle génère une hausse totale de revenu disponible de 380 millions d'euros pour près de trois millions de ménages. Cela représente un gain moyen de revenu disponible de 140 euros, soit 80 euros de niveau de vie par an et par ménage concerné (*figure 3*). Ciblée sur les ménages les plus modestes, cette revalorisation exceptionnelle permet ainsi d'accroître de 50 euros par an le niveau de vie moyen du 1<sup>er</sup> décile et de 20 euros par an celui du 2<sup>e</sup> décile (*figure 8*).

D'autre part, pour la troisième année consécutive, les familles modestes de trois enfants ou plus bénéficient d'une revalorisation exceptionnelle de la majoration du complément familial d'environ 8 % et les parents isolés ne percevant pas de pension alimentaire, ou qui touchent une pension très faible, de celle de l'allocation de soutien familial d'environ 5 %. Ciblées sur moins d'un million de ménages, ces mesures augmentent le revenu disponible de 130 millions d'euros au total. Le gain moyen par ménage concerné, de 140 euros par an en moyenne, est de même ampleur que celui lié à la revalorisation du RSA. Cependant, s'agissant de familles plus nombreuses, le gain en niveau de vie est plus faible : 60 euros par an et par unité de consommation (*figure 3*).

### **Les réformes des aides au logement diminuent le niveau de vie des ménages modestes**

Pour contenir l'accroissement des dépenses liées aux aides au logement, la loi de finances adoptée pour 2016 prévoit plusieurs mesures d'économies budgétaires modifiant les modalités d'attribution de ces prestations. Elles s'inscrivent dans la lignée des mesures de 2015 qui

13. Le RSA assure un revenu minimum garanti aux ménages les plus modestes, de 535 euros fin 2016 pour une personne seule n'ayant aucune autre ressource. Les allocataires de l'AAH perçoivent une aide plus importante (808 euros pour une personne seule sans ressources) et bénéficient donc d'un niveau de vie plus élevé.

instauraient notamment un changement de mode de revalorisation du forfait de base diminuant déjà légèrement le niveau de vie des allocataires [André *et al.*, 2016]. Dans le détail, trois mesures sur les aides au logement modifient le niveau de vie des ménages mais ne visent pas toutes le même profil d'allocataire.

Une première mesure, non ciblée et appliquée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, consiste à arrondir le montant de l'aide versée à l'euro inférieur, ce qui engendre une diminution de 50 millions d'euros de revenu disponible, soit une baisse de 10 euros par an pour l'ensemble des ménages allocataires (4,8 millions de ménages ; *figure 3*).

Une deuxième mesure est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet : l'allocation diminue progressivement à partir d'un premier plafond de loyer et est supprimée au-delà d'un second plafond. Ces plafonds de loyer sont différenciés selon la zone géographique du logement et la composition familiale. Un célibataire vivant dans un logement locatif d'une grande agglomération de plus de 100 000 habitants (hors Paris et sa petite couronne) voit son allocation diminuée si son loyer dépasse 638 euros et supprimée s'il excède 791 euros. Pour un couple avec un enfant vivant dans cette même agglomération, ces seuils sont portés respectivement à 879 euros et 1 090 euros. Parmi les mesures modifiant le calcul des aides au logement, la dégressivité selon le loyer est celle qui réduit le plus le revenu disponible total, à hauteur de 250 millions d'euros en année pleine. Seuls 200 000 ménages sont concernés, mais ils perdent 1 230 euros de revenu disponible sur l'année (960 euros de niveau de vie), soit la perte la plus importante au regard des autres mesures sur les allocations logement prises en 2016. Cette réforme pénalise ainsi fortement les ménages modestes dont les loyers sont supposés excessifs par rapport à la taille du ménage.

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> octobre, une troisième mesure intègre le patrimoine des allocataires dans les règles d'éligibilité lorsque celui-ci dépasse un seuil fixé à 30 000 euros. Le patrimoine (financier<sup>14</sup> ou immobilier<sup>15</sup>) ne produisant pas de revenus imposables est pris en compte dans l'appréciation de ce seuil. En cas de dépassement du seuil, les revenus du patrimoine du demandeur sont évalués conventionnellement et ajoutés à l'assiette de ressources servant à déterminer le montant de l'aide au logement. Le patrimoine est ainsi considéré comme procurant un revenu égal à 3 % du montant du patrimoine financier, à 50 % de sa valeur locative s'il s'agit d'un bien immobilier bâti et à 80 % de cette valeur s'il s'agit d'un terrain non bâti. Cette réforme, qui résulte d'une volonté de mieux prendre en compte la situation financière des allocataires *via* leur patrimoine financier et immobilier, a été appliquée progressivement et en premier lieu aux nouveaux allocataires. Tout comme la mesure de dégressivité selon le loyer, son impact serait concentré sur certains ménages à revenus modestes. Considérée en année pleine et appliquée à l'ensemble des allocataires, la mesure diminuerait ainsi le revenu de 180 000 ménages dont le patrimoine entre en compte dans l'aide au logement, ces derniers perdant 690 euros par an de revenu disponible (530 euros de niveau de vie).

Au total, prises dans leur ensemble, ces trois dernières mesures diminuent le niveau de vie global des individus des deux premiers déciles, principaux bénéficiaires des aides au logement, d'un peu plus de 20 euros par an en moyenne (*figure 8*). ■

14. Le patrimoine financier est la somme des montants déposés sur les comptes suivants : livret A, livret jeune, livret d'épargne populaire (LEP), livret de développement durable (LDD), plan d'épargne populaire (PEP), compte d'épargne-logement (CEL), plan d'épargne logement (PEL), plan d'épargne d'entreprise, plan d'épargne en actions (PEA), assurance-vie.

15. Le patrimoine immobilier s'entend hors résidence principale, biens à usage professionnel, biens en nue propriété, en viager, ou issus d'un héritage non réparti, mais y compris les biens détenus à l'étranger ou en indivision. Il s'agit dans tous les cas des biens non mis en location.

---

### Pour en savoir plus

André M., Biotteau A.-L., Cazenave M.-C., Fontaine M., Sicsic M., Sireyjol A., « Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2015 opèrent une légère redistribution des 30 % les plus aisés vers le reste de la population », in *France, portrait social*, coll. « Insee Références », édition 2016.

André M., Cazenave M.-C., Fontaine M., Fourcot J., Sireyjol A., « Effet des nouvelles mesures sociales et fiscales sur le niveau de vie des ménages : méthodologie de chiffrage avec le modèle de micro-simulation Ines », *Document de travail* n° F1507, Insee, décembre 2015.

Cazenave M.-C., Fontaine M., Fourcot J., Sireyjol A., André M., « Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2014 pénalisent les 50 % des ménages les plus aisés et épargnent les 10 % les plus modestes », in *France, portrait social*, coll. « Insee Références », édition 2015.

Cazenave M.-C., Duval J., Fontaine M., Stehlé J., « Redistribution : en 2013, les nouvelles mesures accroissent la fiscalité des ménages et réduisent légèrement les inégalités », in *France, portrait social*, coll. « Insee Références », édition 2014.

*Minima sociaux et prestations sociales, ménages aux revenus modestes et redistribution*, coll. « Panorama de la Drees », Drees, édition 2016.

Voir *fiches 4.1 et 4.4*.

---

### Liste des mesures nouvelles mises en œuvre en 2016

Les nouvelles mesures mises en œuvre dans cette étude sont issues d'un recensement exhaustif des modifications législatives et réglementaires de 2016. Toutefois, les mesures affectant les cotisations patronales ne sont pas prises en compte car elles n'affectent pas directement le revenu disponible des ménages.

Les principales nouvelles mesures prises en compte sont les suivantes (dans l'ordre retenu pour les calculs) :

- **s'agissant des prélèvements fiscaux et sociaux :**
    - la hausse des taux de cotisations sociales pour la branche vieillesse : hausse du taux de cotisation vieillesse plafonnée de 6,85 % à 6,90 % et du taux de cotisation vieillesse déplafonnée de 0,30 % à 0,35 % pour les salariés du régime général et les non-titulaires de la fonction publique, hausse du taux de cotisation vieillesse de 9,54 % à 9,94 % pour les titulaires de la fonction publique, hausse des taux comprise entre 0,08 et 0,25 point pour les indépendants, hausse de l'assiette minimale pour la retraite de base, de 7,7 à 11,5 % du plafond annuel de la Sécurité sociale (PASS, égal à 39 000 euros en 2016), mais suppression de l'assiette minimale pour la retraite complémentaire pour les indépendants et extension de la cotisation AGFF à la tranche C pour les cadres ;
    - la baisse des cotisations maladie-maternité pour les indépendants : suppression ou réduction d'assiettes minimales, baisse des taux de cotisations Amexa pour les exploitants agricoles ;
    - la modification du calcul de la décote et la revalorisation des plafonds d'environ 37 % ;
    - la suppression de la prime pour l'emploi (PPE).
  - **s'agissant des prestations sociales :**
    - la revalorisation exceptionnelle de la majoration du complément familial, de 49,99 % à 54,16 % de la Base mensuelle de calcul des allocations familiales (Bmaf), et de l'allocation de soutien familial, de 24,76 % à 25,89 % de la Bmaf (au 1<sup>er</sup> avril) ;
    - le changement de modalité de revalorisation de l'allocation adulte handicapé (AAH) : revalorisation au 1<sup>er</sup> avril selon l'évolution moyenne sur les douze derniers mois des prix à la consommation, hors tabac, observée en février (soit + 0,1 %) au lieu du 1<sup>er</sup> septembre selon la prévision d'inflation hors tabac réalisée à l'automne 2015 par la Commission économique de la nation dans le cadre du Rapport économique social et financier pour 2016 (soit + 1,0 %) ;
    - le changement de modalité de revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA) : revalorisation au 1<sup>er</sup> avril selon l'évolution moyenne sur les douze derniers mois des prix à la consommation, hors tabac, observée en février (soit + 0,1 %) au lieu du 1<sup>er</sup> janvier selon la prévision d'inflation hors tabac réalisée à l'automne 2015 par la Commission économique de la nation dans le cadre du Rapport économique social et financier pour 2016 (soit + 1,0 %) ;
    - la revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire du RSA de 2 % (au 1<sup>er</sup> septembre) ;
    - l'application de la règle d'arrondi à l'euro inférieur du montant mensuel d'aide au logement ;
    - la dégressivité des aides au logement selon le loyer (au 1<sup>er</sup> juillet) : l'allocation devient dégressive à partir d'un premier plafond et est supprimée au-delà d'un second plafond. Ces plafonds sont déterminés à partir d'un coefficient appliqué au plafond de loyer de base et qui dépend de la zone géographique du logement ;
    - la prise en compte du patrimoine immobilier et financier dans la base ressources des aides au logement (1<sup>er</sup> octobre) : des revenus issus du patrimoine sont calculés et ajoutés à l'assiette de ressources utilisée pour le calcul de l'aide lorsque le patrimoine global du demandeur dépasse 30 000 euros ;
    - la transformation du RSA activité en prime d'activité.
-

---

## Annexe (suite)

Certaines mesures ne font pas partie de l'analyse pour des questions de champ, notamment :

- la réduction des cotisations familiales pour le régime général étendue aux salaires allant jusqu'à 3,5 Smic (pour les employeurs entrant dans le champ des exonérations Fillon), au 1<sup>er</sup> avril 2016, dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité ;
- la simplification des règles d'attribution des bourses de lycée pour les nouveaux bénéficiaires et la revalorisation des montants des bourses de l'enseignement supérieur ;
- la revalorisation de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile, l'augmentation du seuil de revenu à partir duquel une participation de la personne âgée est exigée et la réforme de son mode de calcul en fonction du niveau d'aide mobilisé, à partir du 1<sup>er</sup> mars 2016.

Il en va de même pour les mesures affectant les prélèvements sur la consommation, notamment la modification de la fiscalité du super sans plomb ou la baisse du taux de TVA à 5,5 % sur les protections hygiéniques féminines.

Plusieurs mesures n'ont pas été prises en compte, faute d'informations statistiques disponibles pour pouvoir les simuler, notamment :

- la mise en place d'une allocation de soutien familial (ASF) différentielle dans le cadre de la Garantie des impayés de pensions alimentaires, qui permet au parent touchant une pension alimentaire inférieure au montant de l'ASF de recevoir la différence au titre de l'ASF ;
- la création d'une réduction d'impôt en faveur des souscriptions au capital d'entreprises de presse exploitant un journal ou une revue d'information politique et soumises à l'impôt sur les sociétés, et l'extension de la réduction d'impôt de 66 % aux dons de particuliers versés au profit d'associations d'intérêt général exerçant des actions concrètes en faveur du pluralisme de la presse.

Enfin, plusieurs mesures n'ont pas non plus été prises en compte parce qu'elles ont un effet marginal sur le revenu disponible des ménages (modification minimale voire peu de ménages concernés), notamment :

- la modification du critère de revalorisation des seuils de revenu fiscal de référence permettant de bénéficier d'un taux réduit voire d'une exonération de cotisation sociale généralisée (CSG) sur les revenus de remplacement ;
  - la modification du plafonnement du crédit d'impôt pour travaux de prévention des risques technologiques.
-