
Dossier



Avertissement

Les données sont parfois arrondies. 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.

Sur les sites internet de l'Insee (www.insee.fr) et d'Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/home>) 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 réformes socio-fiscales de 2019 augmentent fortement le revenu disponible des ménages, surtout pour ceux de niveau de vie intermédiaire et ceux en emploi

Flore Cornuet, Simon Fredon, Félix Paquier, Michaël Sicsic, Noémie Vergier*

Par rapport à une situation où elles n'auraient pas été mises en œuvre, les nouvelles mesures sociales et fiscales intervenues en 2019 augmentent le niveau de vie des personnes résidant en France métropolitaine de 0,8 % en 2019 et de 1,0 % une fois pleinement montées en charge, soit une hausse du niveau de vie de 250 euros annuels par personne en moyenne.

En année pleine, les ménages de niveau de vie intermédiaire (entre le 3^e et le 8^e déciles) bénéficient des gains les plus importants, de 300 à 340 euros annuels, en raison notamment des baisses de la taxe d'habitation, de la CSG pour les retraités, et des exonérations fiscale et sociale sur les heures supplémentaires. Les gains des ménages modestes sont moindres, entre 160 et 280 euros annuels. Pour eux, la revalorisation de la prime d'activité et, dans une bien moindre mesure, la baisse de la taxe d'habitation et les revalorisations de minima sociaux à destination des personnes âgées ou handicapées font plus que compenser les gels et sous-indexations de prestations sociales. La hausse du niveau de vie induite par les mesures socio-fiscales est faible pour les 10 % de personnes les plus aisées, notamment en raison de la hausse de cotisations liée à la fusion des régimes de retraite complémentaire Agirc et Arrco. Les mesures intervenues en 2019 bénéficient avant tout aux ménages dont la personne de référence est en emploi (exonérations des heures supplémentaires, revalorisation de la prime d'activité). Elles contribuent à réduire la pauvreté (- 0,2 point) et les inégalités.

Seuls les prélèvements directs sont pris en compte dans la mesure du niveau de vie. Or, en 2019, comme en 2018, les taxes sur le tabac ont augmenté. En intégrant cette mesure, l'impact global des mesures fiscales et sociales de 2019 sur le niveau de vie de l'ensemble de la population se limite à + 0,8 % en année pleine et à consommation de tabac constante. Cette hausse des prélèvements indirects pénalise l'ensemble de la population, mais pèse davantage sur les personnes les plus modestes en proportion de leur niveau de vie.

Ce dossier évalue les conséquences budgétaires et les effets sur le **revenu disponible** et le **niveau de vie** des ménages¹ des principales² réformes du système socio-fiscal mises en œuvre en 2019 (*encadré 1*). Les réformes prises en compte concernent les prélèvements directs (cotisations et contributions sociales, impôt sur le revenu, taxe d'habitation), les principales prestations monétaires (prestations familiales, allocations logement, prime d'activité, minima sociaux) et certaines aides sociales dédiées à des dépenses spécifiques (chèque énergie). Les évaluations

* Flore Cornuet, Michaël Sicsic (Insee) ; Simon Fredon, Félix Paquier, Noémie Vergier (Drees).

1. Le champ correspond ici aux ménages ordinaires de France métropolitaine, c'est-à-dire hors personnes vivant en logements collectifs (Ehpad, résidences étudiantes, prisons, etc.). Les ménages dont la personne de référence est étudiante ainsi que ceux dont les revenus primaires sont négatifs ou dont le revenu disponible est négatif sont également exclus de l'analyse.

2. Certaines réformes ne sont pas prises en compte, car elles n'entrent pas dans le champ de la redistribution analysée ici, notamment la réforme de l'assurance chômage et la sous-indexation des retraites. Les mesures portant sur les cotisations employeurs ne font pas non plus partie du champ. D'autres mesures ne sont pas prises en compte parce qu'elles ont un effet marginal sur le revenu disponible des ménages (modification minimale ou peu de ménages concernés).

sont réalisées à l'aide du modèle de microsimulation Ines qui est basé sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) et sur l'enquête Budget de famille pour son module de taxation indirecte.

L'année 2019 est marquée par la mise en œuvre des mesures d'urgence économique et sociale pour répondre au mouvement social des Gilets jaunes : la prime d'activité, versée aux travailleurs modestes, a été fortement augmentée, les heures supplémentaires ont été exonérées de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu et un taux intermédiaire de contribution sociale généralisée (CSG) a été réintroduit pour les retraites. Des réformes programmées en 2017 se poursuivent : la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, ainsi que la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et du minimum vieillesse. Comme en 2018, certaines prestations (prestations familiales et allocations logement) sont sous-indexées par rapport à l'inflation. Enfin, le second volet de l'accord national sur les régimes de retraite complémentaire Agirc et Arrco, entré en vigueur en 2019, se traduit par une hausse des cotisations retraite des salariés du privé.

D'autres mesures mises en œuvre en 2019 n'ont pas été chiffrées ici pour différentes raisons, comme l'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, l'exonération sociale et fiscale de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (Pepa) ou encore la mise en place de la complémentaire santé solidaire (CSS) (*annexe*). La hausse des taxes sur le tabac en 2019, en revanche, est prise en compte dans la dernière partie du dossier en corrigeant le revenu disponible des effets particuliers que ces prélèvements indirects peuvent avoir sur le pouvoir d'achat.

Les montants de prélèvements et prestations calculés en appliquant la législation de 2019 sont comparés à ceux qui auraient été payés ou perçus si aucune réforme n'était intervenue en 2019, situation dite « contrefactuelle ». La différence entre la situation effective et la situation contrefactuelle correspond donc à l'effet des mesures intervenues en 2019, indépendamment des évolutions conjoncturelles qui ont eu lieu dans le même temps et de la montée en charge de réformes précédemment mises en œuvre³. La comparaison entre ces deux situations permet d'identifier les ménages pour lesquels les effets des réformes de 2019 sont positifs ou négatifs sur leur niveau de vie et de décrire ces effets en fonction de leur position dans l'échelle des niveaux de vie ou du statut d'activité de la **personne de référence du ménage**.

Encadré 1

Mesurer les effets des nouvelles mesures de politique sociale et fiscale de 2019 sur les niveaux de vie à partir du modèle Ines

Le modèle de microsimulation Ines

Le modèle de microsimulation Ines simule la plupart des prélèvements sociaux et fiscaux et des prestations sociales [Fredon et Sicsic, 2020]. Il est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) qui réunit les informations socio-démographiques de l'enquête Emploi de l'Insee, les informations administratives de la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'ERFS 2017 s'appuie sur un échantillon

d'environ 50 000 ménages, soit l'équivalent de 120 000 personnes, représentatifs de la population vivant en France métropolitaine dans un logement ordinaire. Ces données individuelles sont recalées en se fondant sur des informations auxiliaires agrégées issues d'autres sources, afin de refléter la structure et les revenus de la population de 2019. Le module de taxation indirecte est quant à lui basé sur l'enquête Budget de famille [André *et al.*, 2016]. Pour évaluer l'exonération fiscale et sociale des revenus d'heures supplémentaires, ces revenus ont été imputés à partir des données de l'ERFS 2011, dernier millésime à contenir l'information pour l'année entière (qui ne

3. La situation contrefactuelle prend également en compte les évolutions prévues dans la législation (revalorisation légale des barèmes des prestations ou de l'impôt sur le revenu notamment), dont les effets ne sont donc pas mesurés.

Encadré 1 (suite)

figure plus dans les millésimes suivants puisque, étant fiscalisés comme les salaires, ces revenus ne sont plus déclarés séparément). L'imputation se fait en deux temps, en modélisant d'abord la probabilité de percevoir des revenus d'heures supplémentaires puis en estimant leur montant, sur quatre sous-populations (définies selon le sexe et le secteur public/privé). Les montants obtenus sont ensuite « vieillis » et recalés à l'aide de données de l'Acoss pour 2019.

Le champ usuel des dispositifs pris en compte dans les travaux réalisés avec Ines inclut les prestations sociales monétaires, les cotisations salariales et des indépendants et les impôts directs à l'exception de la taxe foncière et, jusqu'à récemment, de l'impôt sur la fortune. Dans ce dossier, comme l'année dernière, l'impôt sur la fortune immobilière est pris en compte dans le calcul des revenus

disponibles individuels, à l'instar du revenu disponible brut en comptabilité nationale. Les revenus primaires (revenus d'activité, du patrimoine et de remplacement) sont usuellement considérés hors du champ de la redistribution opérée par le système socio-fiscal. Les réformes affectant les revenus primaires, qui nécessitent de recalculer ces revenus, ne peuvent en général pas être évaluées avec le modèle Ines. Les cotisations salariales finançant les revenus de remplacement font en revanche partie des dispositifs évalués (figure). Ainsi, en 2019, les effets de la sous-indexation des retraites ne sont pas évalués, tandis que ceux de la réforme des cotisations aux régimes de retraite Agirc-Arrco le sont.

Dans ce dossier, le revenu disponible a en outre été élargi au chèque énergie ; le chèque énergie s'apparente en effet à une prestation sous

Les différents concepts de revenu

- Revenu salarial brut augmenté des cotisations sociales patronales
- + Revenus bruts des indépendants
- + Revenus du patrimoine
- + Pensions alimentaires

Revenu primaire

- + Pensions de retraite et de chômage brutes et indemnités journalières
- Cotisations patronales

Revenu avant redistribution

- + Prestations familiales
- + Allocations logement
- + Minima sociaux
- + Prime d'activité
- Cotisations salariales et cotisations des indépendants
- Contributions sociales (CSG, CRDS, prélèvements sociaux)
- Impôts directs (impôt sur le revenu, prélèvement forfaitaire et taxe d'habitation)
- Impôt sur la fortune (ISF/IFI)

Revenu disponible

- + Chèque énergie et tarifs sociaux

Revenu disponible élargi

- Taxes sur le tabac

Revenu disponible corrigé

- + Aides ciblées à destination des ménages (aides à la garde d'enfants, APA, chèque ACS, CMU-C, etc.)
- TVA, TICPE

condition de ressources, puisque pratiquement tous les ménages ont des dépenses d'énergie (électricité, gaz, chauffage). Dans la dernière partie du dossier, il est également tenu compte des taxes sur le tabac, qui ont un effet sur le pouvoir d'achat du revenu, dans un revenu disponible dit « corrigé » des prélèvements sur le tabac, afin de présenter une évaluation des réformes de 2019 les affectant.

Évaluer l'effet des nouvelles mesures sur le revenu disponible et le niveau de vie des personnes

On entend par nouvelle mesure toute modification du mode de calcul, entrée en vigueur ou disparition d'un dispositif du champ de la redistribution dont la première incidence sur le niveau de vie intervient en 2019. 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, comme les gels et sous-indexations de prestations sociales analysés pour 2019.

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 sont simulés à l'aide du modèle 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 2019 donne par différence l'effet des nouvelles mesures. Il s'agit de l'estimation d'un effet « pur » des réformes, indépendamment des variations conjoncturelles de revenus intervenues entre 2018 et 2019. De la même manière que Biotteau *et al.* [2019], pour la législation contrefactuelle comme pour la législation 2019, le point de départ (« point fixe » du modèle de microsimulation Ines) est le revenu brut, supposé indépendant de la législation en vigueur. Les effets indirects des mesures touchant les cotisations et contributions sociales sur le revenu net et donc sur l'impôt sur le revenu et les prestations peuvent ainsi être mesurés. Sur ce point, la méthode d'évaluation des changements de législation socio-fiscale a donc été améliorée [André *et al.*, 2015, partie 4.3].

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

– une première fois en analysant l'effet propre des mesures en 2019, auquel s'ajoute leur effet indirect sur les autres transferts sociaux et fiscaux du champ d'analyse en 2019. Par exemple, les réformes sur les cotisations sociales de 2019 ont un effet sur le revenu net perçu en 2019, et donc sur les prestations sociales qui dépendent de ces revenus nets de 2019, comme le revenu de solidarité active ou la prime d'activité. Il s'agit de l'effet réellement observable en 2019 compte tenu de la date d'entrée en vigueur effective des mesures et avant d'éventuels phénomènes de montée en charge progressive ;

– une deuxième fois, de façon consolidée, en considérant chaque mesure comme si elle était pleinement montée en charge, donc en simulant une situation où les mesures auraient toutes été en vigueur depuis le début de l'année 2019 et même sur les années précédentes. Pour les réformes des cotisations et contributions sociales, la simulation de la situation consolidée conduit à tenir compte des changements sur le revenu net en 2017 et 2018 si ces réformes avaient déjà été mises en place, et donc des impacts sur l'impôt payé en 2019 sur les revenus de 2018 ou sur les prestations sociales basées sur les ressources de 2017.

Dans ce dossier, le commentaire des effets consolidés des mesures est privilégié.

L'ordre dans lequel sont considérées les mesures joue sur l'évaluation de l'effet propre de chaque mesure prise séparément. L'ordre dans lequel les prélèvements et les prestations sont calculées selon la réglementation 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 ou l'ampleur de leurs effets. L'effet global est, lui, indépendant de l'ordre de prise en compte des différentes mesures.

Enfin, pour évaluer l'impact d'une évolution législative concernant un dispositif simulé par Ines, l'hypothèse est faite que les ménages ne modifient pas leurs revenus primaires ou leur consommation du fait de cette évolution législative. En outre, cette évolution législative est supposée ne pas avoir non plus d'effet à court terme sur les prix. Un effet de comportement est cependant pris en compte pour la prime d'activité – l'augmentation du recours à la prestation à la suite des mesures mises en œuvre en 2019 – ainsi que des éléments sur les effets de la fiscalité indirecte sur la consommation de tabac à l'encadré 2.

Les nouvelles mesures mises en œuvre en 2019 augmentent globalement le niveau de vie des ménages et contribuent à réduire les inégalités

Les mesures étudiées (hors prélèvements indirects) augmentent le niveau de vie moyen de la population de 0,8 % en 2019, soit 200 euros de plus sur l'année (figure 1, colonne 1).

Cet effet est différencié selon la position sur l'échelle des niveaux de vie⁴ : le niveau de vie moyen des 30 % de personnes les plus modestes augmente significativement du fait des mesures mises en œuvre, d'en moyenne 1,8 %, puis l'effet décroît pour les personnes de niveau de vie intermédiaire, jusqu'à atteindre + 0,3 % entre le 8^e et 9^e déciles et devenir négatif pour les 10 % de personnes les plus aisées (- 0,2 %). À l'inverse, les mesures mises en œuvre en 2018 avaient fortement bénéficié aux 10 % de personnes les plus aisées (hausse de 1,4 % de leur niveau de vie [Biotteau et al., 2019]). En euros, les ménages de niveau de vie intermédiaire bénéficient toutefois de gains plus importants que les 10 % les plus modestes en 2019 (autour de 300 euros annuels, contre 170 euros).

Les mesures mises en œuvre en 2019 contribuent à réduire les inégalités⁵ : l'indice de Gini diminue de 0,004 (soit - 1,4 %), le rapport entre la part du niveau de vie détenue par les 20 % de personnes les plus aisées et celle détenue par les 20 % les plus modestes diminue de 0,07

1. Effet total sur le niveau de vie annuel et les inégalités des réformes de 2019 par rapport au contrefactuel

	Effet en 2019 l'année même		Effet consolidé	
	en % du niveau de vie	en euros	en % du niveau de vie	en euros
Niveau de vie moyen par décile				
Inférieur à D1	1,8	170	1,7	160
D1 à D2	1,9	260	1,9	250
D2 à D3	1,8	280	1,8	280
D3 à D4	1,7	310	1,8	320
D4 à D5	1,3	280	1,5	300
D5 à D6	1,2	290	1,5	340
D6 à D7	1,0	270	1,3	340
D7 à D8	0,7	210	1,0	300
D8 à D9	0,3	90	0,6	200
Supérieur à D9	- 0,2	- 100	0,0	30
Ensemble	0,8	200	1,0	250
Indicateurs d'inégalités				
Indice de Gini	- 0,004		- 0,003	
(100-S80)/S20 ¹	- 0,07		- 0,06	
Rapport interdécile D9/D1	- 0,06		- 0,04	
Taux de pauvreté (en points)	- 0,3		- 0,2	
Intensité de la pauvreté (en points)	0,1		- 0,2	

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.

Note : la législation contrefactuelle est celle qui aurait été appliquée en l'absence de réformes en 2019. L'évolution du niveau de vie et les indicateurs d'inégalités sont calculés à partir d'une définition du revenu disponible incluant l'impôt sur la fortune immobilière et élargie au chèque énergie (encadré 1). Les déciles sont calculés dans la situation contrefactuelle, en l'absence des réformes.

Lecture : le niveau de vie moyen des 10 % de personnes les plus aisées diminue de 0,2 % en 2019, 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), leur niveau de vie reste identique.

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.

Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), enquête Budget de famille 2011 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019.

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

5. Les indicateurs de distribution des niveaux de vie calculés ici pour l'année 2019 constituent des projections et non des données statistiques définitives. De plus, ils sont calculés sur le niveau de vie élargi (encadré 1). Ils ne sont donc pas comparables avec les séries définitives issues des ERFs.

(soit - 1,7 %) et le rapport interdécile (D9/D1) de 0,06 (soit - 1,7 %). Le taux de pauvreté est également inférieur de 0,3 point à ce qu'il serait sans les réformes.

L'**effet consolidé** des nouvelles mesures sur le niveau de vie, c'est-à-dire l'effet en année pleine des mesures intervenues en cours d'année et après leur pleine montée en charge (*encadré 1*), est légèrement plus important (+ 1,0 %, soit + 250 euros par personne) (*figure 1, colonne 2*), et un peu moins différencié selon le niveau de vie. L'écart par rapport à l'effet sur l'année 2019 est très faible pour les 30 % de personnes les plus modestes. La moitié la plus aisée de la population bénéficie en revanche d'une hausse de niveau de vie à terme plus forte qu'en 2019. En effet, les réformes modifiant le revenu net imposable (exonération fiscale et sociale des revenus d'heures supplémentaires, hausse des cotisations du régime de retraite Agirc-Arrco) ont, en 2019, un effet à la baisse sur la seule assiette du prélèvement à la source. Dans l'effet consolidé, ces réformes ont un impact à la baisse non seulement sur l'assiette mais aussi sur les taux de prélèvements. Cet effet sur le taux de prélèvement contribue ainsi à augmenter le revenu disponible des ménages concernés. En conséquence, l'impact sur les inégalités est légèrement plus faible en effet consolidé : - 0,003 pour l'indice de Gini (soit - 1,1 %), - 0,06 pour le rapport entre la part du niveau de vie détenue par les 20 % de personnes les plus aisées et celle détenue par les 20 % les plus modestes (soit 1,4 %), - 0,2 point pour le taux de pauvreté. En euros, les ménages de niveau de vie intermédiaire, situés entre le 3^e et le 8^e déciles, bénéficient des gains les plus importants (entre 300 et 340 euros annuels). Les ménages modestes bénéficient de gains moins élevés, entre 160 et 280 euros annuels.

Sauf mention contraire, seul l'effet consolidé des différentes mesures est examiné par la suite, que ce soit sur le revenu disponible des ménages ou sur le niveau de vie des personnes. Les mesures sont présentées dans l'ordre dans lequel elles interviennent dans le calcul des prélèvements et prestations, qui est aussi l'ordre dans lequel elles sont évaluées ici (*encadré 1*). Sont détaillés à la fois les effets sur le revenu disponible des ménages concernés, et les effets sur le niveau de vie des individus dans l'ensemble de la population.

La hausse du revenu disponible est principalement due à la baisse des prélèvements directs, particulièrement favorable aux personnes situées entre le 3^e et le 9^e déciles de niveau de vie

L'impact d'une mesure sur les inégalités dépend à la fois de son importance en masse financière et de son ciblage. Du point de vue des masses financières en jeu, et une fois les mesures de 2019 pleinement montées en charge, celles concernant les prélèvements directs sont les plus importantes et conduisent à une hausse significative du revenu disponible total des ménages (*figure 2*) : celui-ci augmente de 1,6 milliard d'euros sous l'effet des réformes des cotisations et contributions sociales et de 6,5 milliards d'euros supplémentaires du fait des mesures portant sur la taxe d'habitation et l'impôt sur le revenu (hors effets du prélèvement à la source et de l'exonération de la prime Pepa). Dans leur ensemble, ces mesures profitent de manière plus marquée aux personnes situées entre le 3^e et le 9^e déciles de niveau de vie. Celles-ci bénéficient en effet fortement de la baisse de la taxe d'habitation et des exonérations d'impôt et de cotisations salariales sur les revenus d'heures supplémentaires, tout en étant assez peu concernées par la hausse des cotisations du régime de retraite Agirc-Arrco (*figure 3*). Pour les 10 % de personnes les plus aisées, cette dernière mesure compense presque la hausse de niveau de vie due aux exonérations sur les heures supplémentaires. Au total, les mesures portant sur les prélèvements directs participent pour un tiers à la baisse des inégalités induites par les réformes de 2019 évaluées (*figure 4*). Ces mesures touchent peu les ménages modestes, mais contribuent à accroître le taux de pauvreté de 0,5 point. En effet, elles ont un impact à la hausse sur le niveau de vie médian, ce qui relève mécaniquement le seuil de pauvreté, fixé à 60 % de ce niveau de vie. Davantage de personnes se situent donc sous ce nouveau seuil.

2. Effet moyen, gagnants et perdants des mesures de 2019 (effet consolidé)

	Effet sur le revenu disponible total (en millions d'euros)	Nombre de ménages (en milliers)		Effet moyen sur le revenu disponible annuel par ménage concerné (en euros)
		Gagnants	Perdants	
Mesures concernant les prélèvements directs	8 080	20 310	3 110	340
Prélèvements sociaux	1 620	13 210	5 930	80
Fusion des régimes Agirc et Arrco	- 1 200	1 440	13 550	- 80
Baisse de la CSG pour les retraités	1 280	3 490	10	360
Exonération des heures supplémentaires (partie cotisations)	1 540	11 190	180	140
Impôts directs	6 450	19 830	550	320
Exonération des heures supplémentaires (partie impôt sur le revenu)	3 170	6 800	90	460
Réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique	- 400	0	760	- 530
Poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation	3 690	18 280	0	200
Mesures concernant les prestations sociales	3 470	6 430	6 150	280
Minima sociaux	640	1 650	<10	390
Revalorisation exceptionnelle de l'Aspa	210	760	0	270
Revalorisation exceptionnelle de l'AAH et baisse du plafond pour les couples	430	980	<10	440
Hausse du bonus de la prime d'activité	3 710	4 430	<10	840
Hausse du chèque énergie	130	2 690	<10	50
Gels et sous-indexations de prestations¹	- 1 020	20	11 240	- 90
Ensemble des mesures nouvelles (hors prélèvements indirects)	11 540	21 540	4 290	130

1. Les prestations gelées ou sous-indexées sont les allocations logement (AL), les prestations familiales (PF), l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la prime d'activité (PA).

Note : contrairement à l'effet sur le revenu disponible total (colonne 1), le nombre de ménages perdants (colonne 3) par type 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). La définition du revenu disponible retenue ici est une définition incluant l'impôt sur la fortune immobilière et élargie au chèque énergie (encadré 1).

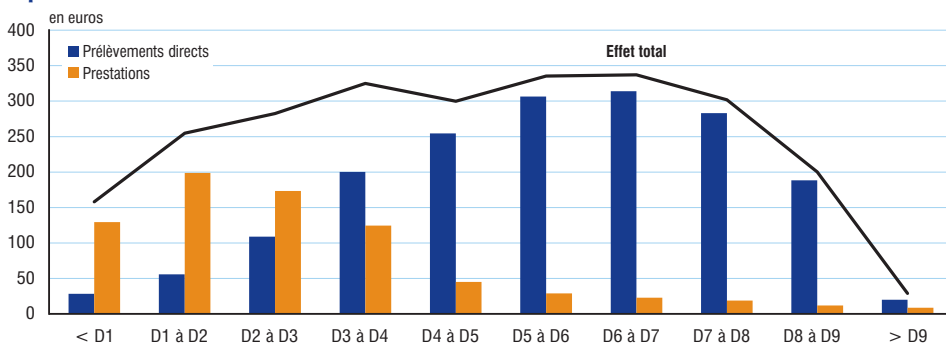
L'effectif de ménages perdants pour la mesure d'exonération fiscale des heures supplémentaires est observé en raison d'une interaction avec le crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) et est propre à la simulation basée sur la législation 2019 ; ces cas n'existent pas dans le cadre d'une montée en charge concomitante de l'exonération fiscale des revenus d'heures supplémentaires et du prélèvement à la source.

Lecture : la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation augmente le revenu disponible de l'ensemble des ménages de 3,7 milliards d'euros. Cette mesure fait 18,3 millions de ménages gagnants et aucun ménage perdant. Pour les ménages concernés, le revenu disponible augmente en moyenne de 200 euros annuels du fait de cette mesure.

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

Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), enquête Budget de famille 2011 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019.

3. Effet moyen des prélèvements directs et des prestations sur le niveau de vie annuel, par décile de niveau de vie (effet consolidé)



Note : la définition du revenu disponible retenue ici est une définition incluant l'impôt sur la fortune immobilière et élargie au chèque énergie (encadré 1).

Lecture : les mesures de 2019, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 160 euros annuels en moyenne pour les 10 % des personnes les plus modestes. Cette variation se décompose en un gain de 130 euros lié aux mesures sur les prestations et en un gain de 30 euros lié aux mesures sur les prélèvements directs.

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. Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), enquête Budget de famille 2011 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019.

4. Décomposition de la variation des inégalités de niveau de vie entre la législation 2019 et le contrefactuel par mesure (effet consolidé)

	Contribution à la réduction des inégalités (en %)	Effet sur le taux de pauvreté (en points)
Mesures concernant les prélèvements directs	34	0,5
Prélèvements sociaux	25	0,2
Fusion des régimes Agirc et Arrco	14	0,0
Baisse de la CSG pour les retraités	8	0,2
Exonération des heures supplémentaires (partie cotisations)	3	0,1
Impôts directs	9	0,2
Exonération des heures supplémentaires (partie impôt sur le revenu)	- 17	0,1
Réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique	1	0,0
Poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation	25	0,1
Mesures concernant les prestations sociales	66	- 0,7
Minima sociaux	11	- 0,2
Revalorisation exceptionnelle de l'Aspa	4	- 0,1
Revalorisation exceptionnelle de l'AAH et baisse du plafond pour les couples	7	- 0,1
Hausse du bonus de la prime d'activité	72	- 0,7
Hausse du chèque énergie	3	0,0
Gels et sous-indexations de prestations¹	- 21	0,2
Ensemble des mesures nouvelles (hors prélèvements indirects)	100	- 0,2

1. Les prestations gelées ou sous-indexées sont les allocations logement (AL), les prestations familiales (PF), l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la prime d'activité (PA).

Note : la législation contrefactuelle est celle qui aurait été appliquée en l'absence de réformes en 2019. Est présentée ici une décomposition de l'évolution de l'indice de Gini entre la situation contrefactuelle et la situation effective une fois toutes les mesures de 2019 montées en charge. Cette méthode de décomposition est détaillée par André *et al.* [2015].

Lecture : lorsque toutes les mesures sont montées en charge, la hausse du bonus de la prime d'activité contribue à hauteur de 72 % à la réduction des inégalités induite par l'ensemble des réformes socio-fiscales de 2019 et entraîne une baisse du taux de pauvreté de 0,7 point par rapport à la situation contrefactuelle.

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. Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), enquête Budget de famille 2011 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019.

Les réformes des prestations intervenues en 2019, bien qu'engageant des masses financières moindres que celles portant sur les prélèvements, sont ciblées sur les 40 % de personnes les moins aisées, et bénéficient surtout aux personnes situées entre le 1^{er} et le 3^e déciles de niveau de vie. C'est en particulier le cas de la hausse de la prime d'activité, qui met en jeu une masse financière particulièrement importante (3,7 milliards d'euros). Les revalorisations exceptionnelles de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et du minimum vieillesse (Aspa) ainsi que la hausse du chèque énergie contribuent également, quoique dans une bien moindre mesure, à augmenter le revenu disponible des personnes les plus modestes. Malgré les mesures de sous-indexation des prestations sociales, les réformes sur les prestations sociales contribuent à hauteur de deux tiers à la diminution des inégalités induites par les réformes de 2019, et ont un impact à la baisse de 0,7 point sur le taux de pauvreté (*figure 4*).

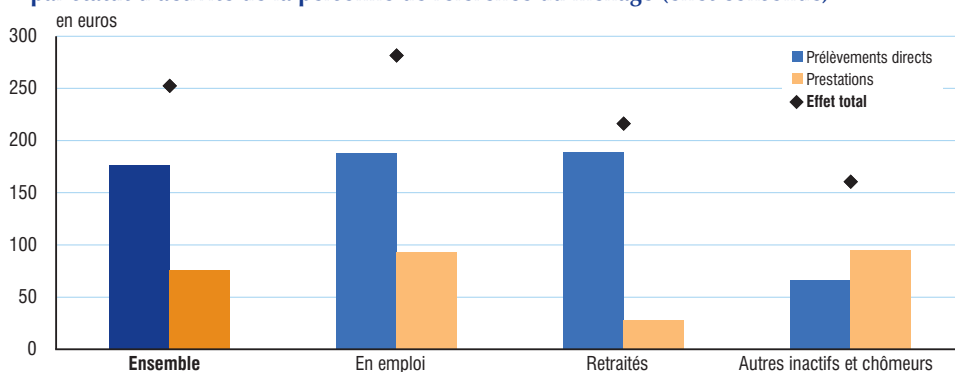
En prenant en compte l'ensemble des nouvelles mesures (hors taxation indirecte), la hausse de revenu disponible et donc le coût pour les finances publiques est de 11,5 milliards d'euros. Cette masse financière est du même ordre de grandeur que celle des réformes mises en œuvre en 2018 [Biotteau *et al.*, 2019], mais est beaucoup plus élevée que les années antérieures⁶.

6. La hausse du revenu disponible est la plus forte depuis que cette évaluation est menée. Les précédentes évaluations des réformes mises en œuvre faisaient état d'une évolution du revenu disponible, en effet consolidé, de 260 millions d'euros en 2017, 1,68 milliard d'euros en 2016, - 120 millions d'euros en 2015, et - 5,20 milliards d'euros en 2014.

Les personnes en emploi sont les principales bénéficiaires des nouvelles mesures

L'effet des mesures diffère selon le statut d'activité de la personne de référence du ménage. Les personnes dont le niveau de vie augmente le plus fortement sous l'effet des mesures mises en place en 2019 sont celles appartenant à un ménage dont la personne de référence a un emploi (+ 280 euros en moyenne par personne par an) (figure 5). Elles bénéficient en particulier des exonérations d'impôt et de cotisations sociales portant sur les revenus d'heures supplémentaires, ainsi que de la revalorisation de la prime d'activité. Dans les ménages dont la personne de référence est retraitée, les individus bénéficient également des réformes de 2019⁷ (+ 220 euros), notamment en raison de la baisse de CSG accordée aux retraités de niveau de vie intermédiaire, après la hausse intervenue en 2018. Les ménages dont la personne de référence est au chômage ou sans activité professionnelle (hors retraités) bénéficient en moyenne de hausses de niveau de vie plus faibles (+ 160 euros par personne par an).

5. Effet moyen des prélèvements directs et des prestations sur le niveau de vie annuel par statut d'activité de la personne de référence du ménage (effet consolidé)



Note : le statut d'activité est celui de la personne de référence du ménage au quatrième trimestre de l'année. La définition du revenu disponible retenue ici est une définition incluant l'impôt sur la fortune immobilière et élargie au chèque énergie (encadré 1).

Lecture : les mesures de 2019, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 280 euros annuels en moyenne pour les ménages dont la personne de référence est en emploi. Ce supplément se décompose en un gain de 90 euros lié aux mesures sur les prestations et un gain de 190 euros lié aux mesures sur les prélèvements directs.

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. Sources : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), enquête Budget de famille 2011 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019.

La hausse des cotisations retraite liée à la fusion des régimes de retraite Agirc et Arrco réduit le niveau de vie moyen des 10 % de personnes les plus aisées

En matière de prélèvements, à la suite d'un accord signé par les partenaires sociaux en 2015, les deux régimes de retraite complémentaire des salariés du privé, l'Agirc (spécifique aux cadres) et l'Arrco, ont fusionné au 1^{er} janvier 2019. L'accord prévoit notamment des hausses de cotisations, afin d'améliorer la situation financière du régime fusionné, et une harmonisation des taux et des assiettes entre cadres et non-cadres⁸.

7. La sous-indexation des pensions de retraite en 2019 n'est pas prise en compte dans cette analyse.

8. Un premier taux sur les salaires compris entre 0 et 1 fois le plafond de la sécurité sociale (Pass) et un second sur les salaires compris entre 1 et 8 Pass ont été instaurés. Certaines cotisations spécifiques ont été supprimées, mais des contributions d'équilibre technique et général ont été créées, qui s'ajoutent aux nouvelles cotisations du régime fusionné. Les principaux perdants en termes de cotisations sont les salariés non cadres relevant auparavant du régime Arrco, dont la rémunération est supérieure à 3 Pass. En effet, avant la fusion, ils ne payaient pas de cotisation au-delà de 3 Pass, alors que désormais, les taux harmonisés s'appliquent jusqu'à 8 Pass pour tous.

La hausse, induite par cette réforme, des masses financières de cotisations payées par les salariés conduit à une baisse du revenu disponible total des ménages de 1,2 milliard d'euros (*figure 2*). 13,5 millions de ménages sont perdants, mais 1,4 million sont gagnants. L'impact à la baisse sur le niveau de vie⁹ est de 30 euros en moyenne sur l'année ; il est particulièrement important pour les 10 % de personnes les plus aisées (– 170 euros en moyenne par an), puis décroît avec le niveau de vie : – 50 euros entre le 8^e et le 9^e déciles, et – 20 euros en-deçà du 8^e décile (*figure 6*). La réforme des cotisations Agirc-Arrco entraîne une réduction des inégalités : elle contribue à hauteur de 14 % à la baisse des inégalités induite par l'ensemble des réformes socio-fiscales de 2019 évaluées (*figure 4*).

Les retraités de niveau de vie médian bénéficient d'une baisse de CSG

La loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales a rétabli le taux de contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus de remplacement à 6,6 % pour les retraités dont le revenu fiscal de référence (RFR) du foyer est compris entre 14 548 euros et 22 580 euros. Ce taux était celui en vigueur pour tous les retraités dont le RFR était supérieur à 14 375 euros avant la hausse des taux de CSG du 1^{er} janvier 2018, qui l'avait porté à 8,3 %.

Cette mesure conduit à une hausse du revenu disponible total des ménages de 1,3 milliard d'euros ; elle concerne 3,5 millions de ménages, qui gagnent chacun en moyenne 360 euros annuels (*figure 2*). Le niveau de vie des individus dont la personne de référence du ménage est retraitée augmente de 90 euros en moyenne sur l'année (*figure 7*). Les principaux bénéficiaires se situent autour du niveau de vie médian, entre le 3^e et le 7^e déciles. Cette mesure contribue donc à réduire légèrement les inégalités (*figure 4*).

L'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires favorise la moitié la plus aisée de la population

L'exonération de cotisations sociales salariales des heures supplémentaires, prévue par la loi de finances pour 2019, a été mise en place de façon anticipée dès le 1^{er} janvier 2019, dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales du 24 décembre 2018. Cette loi a également étendu l'exonération à l'impôt sur le revenu, dans la limite de 5 000 euros annuels par personne. Pour évaluer ces mesures¹⁰, on fait l'hypothèse que les revenus bruts issus des heures supplémentaires auraient été les mêmes en l'absence de réforme – autrement dit, sans tenir compte de potentiels effets incitatifs, qui se traduiraient par une hausse du nombre d'heures supplémentaires travaillées en 2019 du fait de la réforme¹¹.

La baisse des cotisations salariales conduit à une hausse du revenu disponible des ménages de 1,5 milliard d'euros et fait 11,2 millions de ménages gagnants, bénéficiant chacun en moyenne de 140 euros annuels supplémentaires, soit un gain moyen de 40 euros annuels par personne en niveau de vie¹². Ce volet social de l'exonération des heures supplémentaires fait des

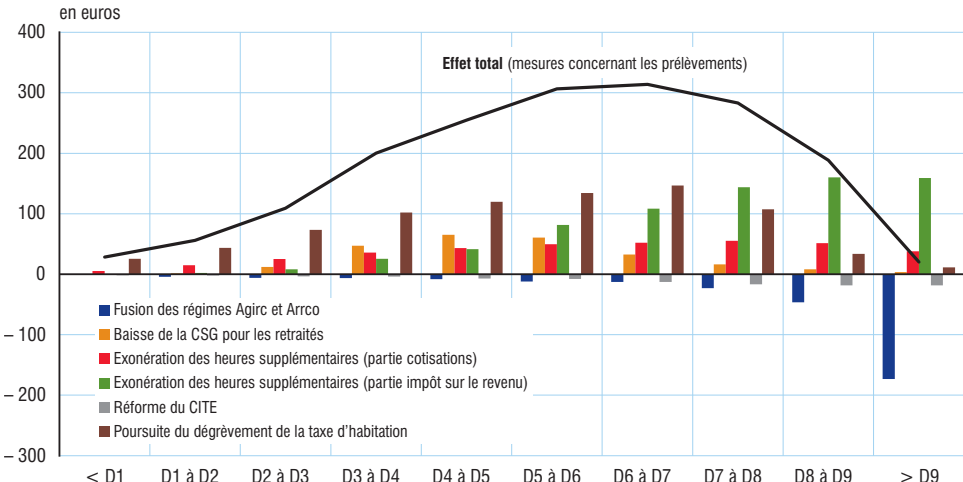
9. Seul l'effet de la mesure sur les cotisations salariales est analysé ici. Celui sur les droits futurs à retraite n'est pas pris en compte.

10. L'évaluation de ces mesures est réalisée à l'aide d'une imputation des revenus d'heures supplémentaires des salariés. En effet, les revenus issus des heures supplémentaires ne sont pas déclarés séparément du reste du salaire dans les déclarations fiscales qui alimentent l'ERFS 2017 servant de base au modèle Ines 2019, il n'est donc pas possible de les isoler. L'imputation s'appuie notamment sur les données de l'ERFS 2011 (les dernières disponibles qui contiennent des données individuelles sur les heures supplémentaires) et des données de cadrage de l'Acoss pour 2019.

11. Cette hypothèse est confortée par les travaux de Cahuc et Carcillo [2014] montrant que les exonérations de cotisations sociales et d'impôt introduites par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (Tepa) en 2007 n'ont pas eu d'impact significatif sur le nombre d'heures travaillées réalisées.

12. La mesure fait également 200 000 ménages perdants environ, pour de faibles montants, du fait de la perte de prestations sociales liée à des effets de seuils.

6. Effet moyen des mesures concernant les prélèvements directs sur le niveau de vie annuel par décile de niveau de vie (effet consolidé)

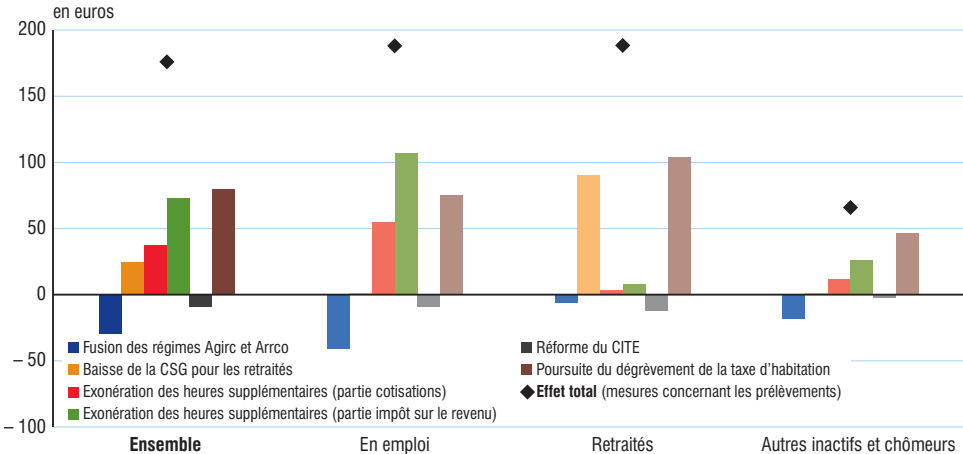


Note : la définition du revenu disponible retenue ici est une définition incluant l'impôt sur la fortune immobilière et élargie au chèque énergie (encadré 1).

Lecture : les mesures concernant les prélèvements de 2019, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 20 euros annuels en moyenne pour les 10 % des personnes les plus aisées. Cette augmentation résulte principalement d'une perte de 170 euros due à la fusion des régimes de retraite complémentaire Agirc et Arcco, et de 20 euros engendrée par la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), compensée par un gain de 200 euros dû à l'exonération des heures supplémentaires (160 euros liés à l'exonération fiscale et 40 euros à l'exonération de cotisations), et dans une moindre mesure par la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation (10 euros) et la baisse de la CSG pour les retraités (moins de 10 euros).

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. Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), enquête Budget de famille 2011 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019.

7. Effet moyen des mesures concernant les prélèvements directs sur le niveau de vie annuel par statut d'activité de la personne de référence du ménage (effet consolidé)



Note : le statut d'activité est celui de la personne de référence du ménage au quatrième trimestre de l'année. La définition du revenu disponible retenue ici est une définition incluant l'impôt sur la fortune immobilière et élargie au chèque énergie (encadré 1).

Lecture : les mesures concernant les prélèvements de 2019, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 190 euros annuels en moyenne pour les personnes vivant dans un ménage dont la personne de référence est en emploi. Ce supplément résulte principalement d'un gain de 160 euros dû à l'exonération des heures supplémentaires (110 euros pour l'exonération fiscale et 50 pour l'exonération de cotisations) et de 70 euros dû à la poursuite du dégrèvement de la taxe d'habitation, en partie diminuée par une perte de 40 euros consécutive à la fusion des régimes de retraite complémentaire Agirc et Arcco et de 10 euros due à la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).

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. Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), enquête Budget de famille 2011 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019.

gagnants quelle que soit la position dans la distribution du niveau de vie, mais favorise surtout les personnes situées au-delà du 3^e décile (lesquelles gagnent entre 40 et 60 euros de niveau de vie en moyenne par an selon leur position par rapport aux déciles de niveau de vie) (*figure 6*).

Le volet fiscal de l'exonération passe d'abord, en 2019, par la baisse des revenus constituant l'assiette du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu¹³. Cet effet représente un coût de 780 millions d'euros pour les finances publiques en 2019. Après pleine montée en charge de la mesure, c'est-à-dire dans la situation où à la fois l'assiette et les taux de prélèvement appliqués tiennent compte de l'exonération, le coût de la mesure atteint 3,2 milliards d'euros, soit un gain d'autant pour le revenu disponible des ménages. En 2019, l'effet de l'exonération fiscale des heures supplémentaires sur l'assiette du prélèvement à la source fait gagner en moyenne 120 euros de revenus annuels à 6,7 millions de ménages. En effet consolidé, elle fait gagner en moyenne 460 euros annuels à 6,8 millions de ménages. Les principaux bénéficiaires de cette partie fiscale de l'exonération sont situés dans la moitié la plus aisée de la population, et le gain moyen en niveau de vie est d'autant plus important que ce dernier est élevé : + 30 euros annuels par personne entre les 3^e et 4^e déciles, + 160 euros annuels au-delà du 8^e décile. L'exonération bénéficie en outre principalement aux couples (gain de niveau de vie annuel moyen de 80 euros par personne contre 60 euros pour les personnes seules et 30 euros pour les familles monoparentales).

Prise dans son ensemble, la mesure d'exonération fiscale et sociale des heures supplémentaires est la principale mesure mise en œuvre en 2019 quant à la masse financière engagée : elle augmente de 110 euros en moyenne le niveau de vie des individus, en particulier ceux appartenant à un ménage dont la personne de référence travaille (+ 160 euros en moyenne). En augmentant surtout le revenu de la moitié la plus aisée de la population, elle contribue à accroître les inégalités.

Les modifications du crédit d'impôt pour la transition énergétique entraînent une légère baisse du niveau de vie

La loi de finances pour 2018 modifie le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en 2019. Certaines dépenses ne sont plus éligibles, alors que d'autres y ouvrent désormais droit¹⁴. Cette mesure entraîne une baisse du revenu disponible des ménages de 400 millions d'euros. 760 000 ménages perdent en moyenne 530 euros de revenu disponible sur l'année (*figure 2*).

L'effet moyen de la refonte du CITE sur le niveau de vie est marginal (- 10 euros), du fait du nombre limité de ménages concernés. Il ne dépasse pas - 10 euros pour les personnes sous le 6^e décile de niveau de vie, et atteint - 20 euros au-delà du 9^e décile (*figure 6*).

Le dégrèvement de la taxe d'habitation profite aux ménages de niveau de vie intermédiaire

La loi de finances pour 2019 poursuit le dégrèvement de la taxe d'habitation afférente à la résidence principale initié en 2018. Pour les foyers bénéficiaires, le montant de ce dégrèvement

13. Les taux de prélèvement appliqués à cette assiette sont en effet déterminés d'après la déclaration des revenus 2017 puis 2018 (sauf modulation à l'initiative du contribuable). Ainsi, seule l'assiette du prélèvement à la source tient compte de l'exonération dans un premier temps, et pas les taux (*annexe*).

14. L'enquête ERF 2017 ne permet pas de connaître les dépenses effectuées en 2018. Des données agrégées (issues de l'exhaustif fiscal) ont été mobilisées, afin d'imputer des dépenses en 2018 aux foyers fiscaux qui en avaient déclarées en 2017. Ces imputations ne permettent pas d'obtenir des montants pour les dépenses nouvellement incluses dans le crédit d'impôt, et donc d'intégrer de potentiels gagnants nets de cette mesure. Toutefois, les données de l'exhaustif fiscal montrent que les dépenses nouvellement incluses sont très marginales.

est porté à 65 % pour la taxe d'habitation 2019¹⁵, contre 30 % en 2018. Cette baisse supplémentaire concerne les foyers dont le revenu fiscal de référence (RFR) n'excède pas 27 432 euros pour une part fiscale, ce seuil étant majoré de 8 128 euros pour chacune des deux demi-parts suivantes, puis de 6 096 euros par demi-part supplémentaire¹⁶. Un mécanisme de lissage est prévu pour atténuer les effets de seuil, le dégrèvement étant dégressif pour les foyers qui dépassent légèrement les plafonds de RFR¹⁷.

Cette mesure représente une augmentation du revenu disponible de 3,7 milliards d'euros pour 18,3 millions de ménages, soit un gain moyen annuel de revenu disponible d'environ 200 euros par ménage concerné (figure 2). Le nombre de ménages gagnants est le même que pour le premier dégrèvement de 2018, mais l'effet moyen est légèrement plus élevé (170 euros en 2018) [Biotteau *et al.*, 2019]. L'effet moyen sur le niveau de vie est de 80 euros annuels par personne, soit 0,3 % de hausse du niveau de vie. La réforme concerne peu les 20 % de personnes les plus modestes, car la plupart bénéficie déjà d'une exonération totale de la taxe d'habitation, ainsi que les 20 % les plus aisées qui ne sont pas éligibles au dégrèvement (figure 6). Elle favorise en premier lieu les personnes de niveau de vie intermédiaire et légèrement supérieur, avec un gain de niveau de vie annuel moyen compris entre 70 euros (entre le 2^e et le 3^e déciles) et 150 euros (entre le 6^e et le 7^e déciles). Par conséquent, le dégrèvement de la taxe d'habitation participe pour 25 % à la réduction des inégalités consécutive aux mesures socio-fiscales de 2019 (figure 4). L'effet sur le niveau de vie est en moyenne plus élevé dans les ménages dont la personne de référence est retraitée (+ 100 euros par personne) que dans les autres ménages.

Les gels et sous-indexations des prestations sociales pénalisent les 40 % de personnes les plus modestes

En matière de prestations, en 2019, les paramètres de calcul des prestations familiales et des allocations logement n'ont été revalorisés que de 0,3 %¹⁸, au lieu de 1,6 % selon le critère usuel d'inflation pour les prestations familiales et 1,5 % pour les allocations logement. En outre, bénéficiant de revalorisations exceptionnelles, les montants de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés n'ont pas connu la revalorisation annuelle habituellement appliquée en avril. En effet consolidé, ces mesures de gels et sous-indexations représentent une économie de 1,0 milliard d'euros pour les finances publiques. Elles pénalisent 11,2 millions de ménages, qui perdent en moyenne 90 euros annuels de revenu disponible. Sur l'ensemble des ménages, la perte moyenne de niveau de vie s'élève à 20 euros par personne sur un an. Les 40 % de personnes les plus modestes sont les plus touchées, avec une perte de niveau de vie de 30 à 70 euros annuels (figure 8). La moitié la plus aisée de la population est en revanche très peu concernée. Les ménages dont la personne de référence est au chômage ou inactif non retraitée sont davantage que les autres touchés par ces mesures (- 50 euros annuels par personne, contre - 20 euros dans l'ensemble) (figure 9). Les gels et sous-indexations des prestations sociales contribuent nettement à augmenter les inégalités et accroissent de 0,2 point le taux de pauvreté.

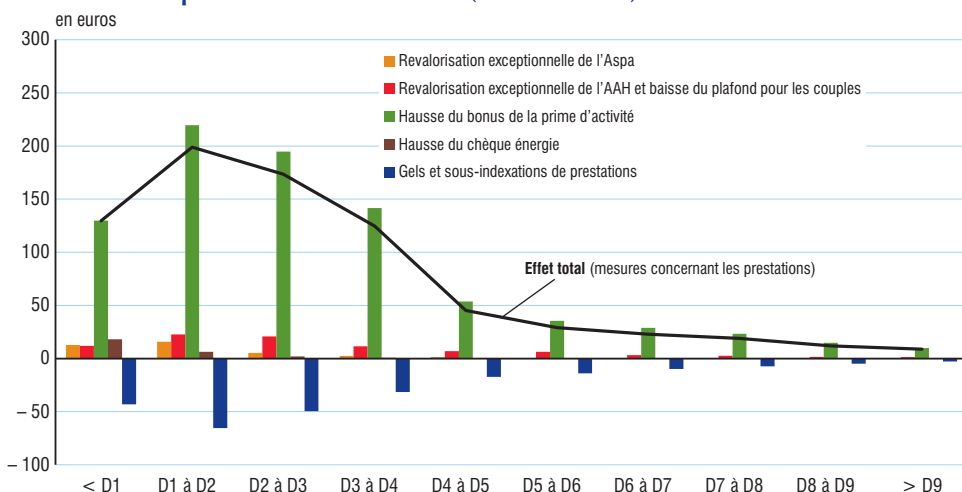
15. Ce taux est porté à 100 % à partir de 2020. Le dégrèvement concerne uniquement la partie de la taxe calculée à partir des taux et abattements retenus au titre de la taxe d'habitation 2017, même si les collectivités ont décidé de les augmenter ou diminuer en 2019.

16. Le RFR pris en compte correspond à celui de l'année 2018 pour l'ensemble des foyers fiscaux des personnes qui déclarent occuper le local à titre d'habitation principale. Les foyers redevables de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) l'année précédant celle de l'imposition ne sont pas concernés par cette réforme.

17. La dégressivité s'applique pour les foyers dont le RFR est supérieur au seuil de dégrèvement de 65 %, et inférieur à 28 448 euros pour une part, majoré de 8 636 euros pour les deux demi-parts suivantes, puis de 6 096 euros par demi-part supplémentaire.

18. De la même manière, les pensions de retraite ont également été sous-indexées et revalorisées de 0,3 % en 2019, mais cette mesure n'entre pas dans le champ des mesures analysées ici (encadré 1).

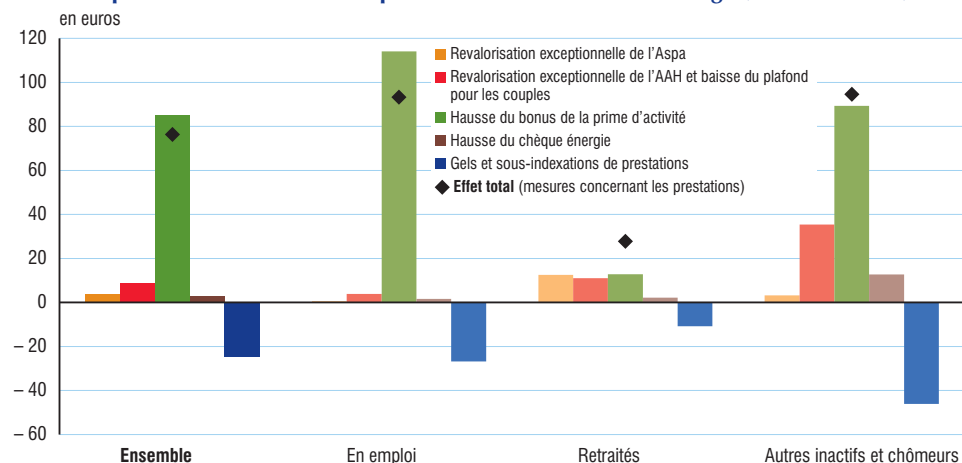
8. Effet moyen des principales mesures concernant les prestations sur le niveau de vie annuel par décile de niveau de vie (effet consolidé)



Note : la définition du revenu disponible retenue ici est une définition incluant l'impôt sur la fortune immobilière et élargie au chèque énergie (encadré 1).

Lecture : les mesures concernant les prestations de 2019, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 130 euros annuels en moyenne pour les 10 % des personnes les plus modestes. Ce supplément se décompose principalement en un gain de 130 euros dû à la hausse du bonus de la prime d'activité, de 20 euros dû à l'augmentation du chèque énergie, de 10 euros du fait de la réforme de l'AAH, de 10 euros dû à la revalorisation de l'Aspa, ainsi qu'en une perte de 40 euros liée aux gels et sous-indexations de certaines prestations (allocations logement, prestations familiales, AAH, prime d'activité).
 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.
 Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), enquête Budget de famille 2011 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019.

9. Effet moyen des principales mesures concernant les prestations sur le niveau de vie annuel par statut d'activité de la personne de référence du ménage (effet consolidé)



Note : le statut d'activité est celui de la personne de référence du ménage au quatrième trimestre de l'année. La définition du revenu disponible retenue ici est une définition incluant l'impôt sur la fortune immobilière et élargie au chèque énergie (encadré 1).

Lecture : les mesures concernant les prestations de 2019, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 90 euros annuels en moyenne pour les personnes vivant dans un ménage dont la personne de référence est en emploi. Ce supplément se décompose principalement en un gain de 110 euros dû à la hausse du bonus de la prime d'activité, et de moins de 10 euros pour la réforme de l'AAH, pour l'augmentation du chèque énergie et pour la revalorisation de l'Aspa, ainsi qu'en une perte de 30 euros due aux gels et sous-indexations de certaines prestations (allocations logement, prestations familiales, AAH, prime d'activité).

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.
 Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), enquête Budget de famille 2011 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019.

Les revalorisations exceptionnelles du minimum vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés bénéficient aux 30 % de personnes les plus modestes

En 2019, les revalorisations exceptionnelles de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa, ou minimum vieillesse) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) se poursuivent. Après une première revalorisation de 30 euros en avril 2018, le montant maximal mensuel de l'Aspa est augmenté de 35 euros au 1^{er} janvier 2019 (une dernière augmentation de 35 euros également, portant la revalorisation cumulée à 100 €, devant intervenir au 1^{er} janvier 2020). En 2019, le montant garanti par l'Aspa pour une personne seule s'élève ainsi à 868 euros mensuels (1 348 euros pour un couple). L'AAH connaît, elle, au 1^{er} novembre, sa seconde revalorisation après celle de novembre 2018 : son montant maximal passe de 860 à 900 euros mensuels pour une personne seule sans enfant à charge. Pour une personne en couple cependant, le plafond de ressources donnant droit à la prestation est dans le même temps diminué, à la même date, de 1,89 fois à 1,81 fois le plafond individuel¹⁹.

Considérées en année pleine, ces revalorisations augmentent le revenu disponible des ménages de 210 millions d'euros pour l'Aspa et 430 millions d'euros pour l'AAH. La revalorisation de l'Aspa bénéficie à 760 000 ménages, pour un gain moyen de 270 euros annuels. La revalorisation de l'AAH fait quant à elle 980 000 ménages gagnants pour un gain moyen de 440 euros annuels. Moins de 10 000 ménages sont perdants du fait de la baisse du plafond pour les couples, qui peut faire perdre l'éligibilité aux compléments d'AAH. La revalorisation de l'Aspa bénéficie aux 20 % de personnes les plus modestes tandis que celle de l'AAH touche également des personnes de niveau de vie légèrement supérieur, jusqu'au 3^e décile de niveau de vie. Au total, ces deux revalorisations contribuent à hauteur de 11 % à la baisse des inégalités consécutive aux réformes de 2019 et induisent une baisse de 0,2 point du taux de pauvreté.

La revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité a un impact à la baisse sur le taux de pauvreté

Début 2019, la prime d'activité a été fortement revalorisée dans le cadre des mesures d'urgence économiques et sociales décidées fin 2018. Cette revalorisation porte sur le montant de la bonification individuelle, calculée pour chaque individu d'un foyer bénéficiaire de la prime d'activité en fonction de ses seuls revenus d'activité. Avant la réforme, le montant de la bonification était nul pour des revenus d'activité inférieurs à 0,5 Smic, puis augmentait jusqu'à atteindre 70 euros maximum pour des revenus supérieurs ou égaux à 0,8 Smic net mensuels. Depuis janvier 2019, cette bonification est toujours nulle pour les revenus de moins de 0,5 Smic, mais croît désormais jusqu'à environ 160 euros pour des revenus d'activité supérieurs ou égaux à 1 Smic net mensuel. Davantage de personnes sont ainsi éligibles à la prime d'activité : à titre d'exemple, une personne seule²⁰ était éligible à la prime d'activité jusqu'à 1 560 euros de revenus d'activité nets mensuels avant réforme ; elle l'est jusqu'à 1 810 euros nets mensuels après réforme. Par ailleurs, certains des anciens bénéficiaires reçoivent des montants supérieurs.

Cette revalorisation exceptionnelle conduit à une hausse du revenu disponible des ménages de 3,7 milliards d'euros pour 4,4 millions de ménages, soit un gain moyen de

19. En outre, au 1^{er} décembre 2019, le complément de ressources de l'AAH, versé à certains bénéficiaires, a été supprimé pour les nouveaux entrants : les personnes déjà bénéficiaires conservent ce complément pendant 10 ans. Seul le second complément de l'AAH, la majoration de vie autonome, subsiste. Cette réforme n'est pas chiffrée ici.

20. Le montant de la prime d'activité hors bonification, donc le point de sortie de la prestation, dépend de la configuration familiale et des ressources autres que les revenus d'activité. Les montants donnés ici correspondent au cas d'une personne seule sans enfant, locataire (zone 2) et sans ressource autre que ses revenus d'activité.

840 euros (*figure 2*). Cette hausse résulte de deux effets. D'une part, la seule modification du barème (qui entraîne une augmentation du nombre d'éligibles et des montants perçus) conduit à une hausse du revenu disponible des ménages de 3,2 milliards d'euros pour 4,1 millions de ménages, soit un gain moyen de 790 euros²¹. D'autre part, cette revalorisation semble s'être accompagnée d'un recours accru à la prime d'activité²². Cette hausse du recours augmente l'impact total de la mesure sur le revenu disponible de 0,5 milliard d'euros.

Les gains de niveau de vie liés à cette réforme s'élèvent en moyenne à 90 euros annuels. Ils sont concentrés sur les personnes dont le niveau de vie est inférieur au 4^e décile (+ 130 euros par an en moyenne sous le 1^{er} décile, + 220 euros entre le 1^{er} et le 2^e déciles, + 200 euros entre le 2^e et le 3^e déciles et + 140 euros entre le 3^e et le 4^e déciles) (*figure 8*). De ce fait, la réforme a un fort impact à la baisse sur le taux de pauvreté (- 0,7 point) et contribue à hauteur de 72 % à la réduction des inégalités due aux mesures socio-fiscales de 2019. Par ailleurs, la prime d'activité ne bénéficiant qu'à des foyers avec au moins une personne qui travaille, la réforme favorise surtout les ménages dont la personne de référence est en emploi (+ 110 euros en moyenne par an et par personne) (*figure 9*), même si de fait, le gain moyen de niveau de vie apparaît assez proche pour les ménages dont la personne de référence est au chômage ou inactive non retraitée (+ 90 euros). Ces ménages peuvent en effet toucher des revenus d'activité les rendant éligibles à la prime d'activité, soit parce qu'un membre autre que la personne de référence travaille, soit parce que la personne de référence, bien qu'au chômage ou inactive au moment de l'enquête, a travaillé au cours de l'année.

La hausse du chèque énergie bénéficie surtout aux 10 % de personnes les plus modestes

Mis en place en 2018 en remplacement des tarifs sociaux de l'énergie, le chèque énergie a été augmenté et étendu en 2019. Comme en 2018, ce chèque peut être utilisé pour le paiement des dépenses d'électricité, de chauffage ou de travaux de rénovation énergétique et dépend du revenu fiscal de référence (RFR) et de la composition du ménage. En 2019, pour les ménages réunissant les critères d'éligibilité en vigueur en 2018, le montant du chèque augmente de 50 euros (pour une personne seule, il passe ainsi à 194 euros si son RFR est inférieur à 5 600 euros²³, et à 98 euros si son RFR est compris entre 6 700 et 7 700 euros). Par ailleurs, de nouveaux ménages peuvent en bénéficier, pour un montant de 48 euros pour une personne seule dont le RFR se trouve entre 7 700 et 10 700 euros.

Le gain total de revenu disponible lié à cette mesure s'élève à 130 millions d'euros (*figure 2*)²⁴. La réforme fait 2,7 millions de ménages gagnants. Elle est ciblée sur les 10 % de personnes les plus modestes, dont elle augmente le niveau de vie moyen annuel d'environ 20 euros (*figure 8*), contre moins de 5 euros pour l'ensemble de la population.

21. Ce premier impact de la réforme est évalué en supposant que le taux de recours à la prime d'activité, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de foyers bénéficiaires et le nombre de foyers éligibles, n'est pas affecté par la réforme.

22. Le nombre de bénéficiaires observé en 2019 dans les données de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) est en effet nettement plus important que celui résultant du seul effet barème de la réforme, simulé avec le modèle Ines en faisant l'hypothèse d'un taux de recours stable.

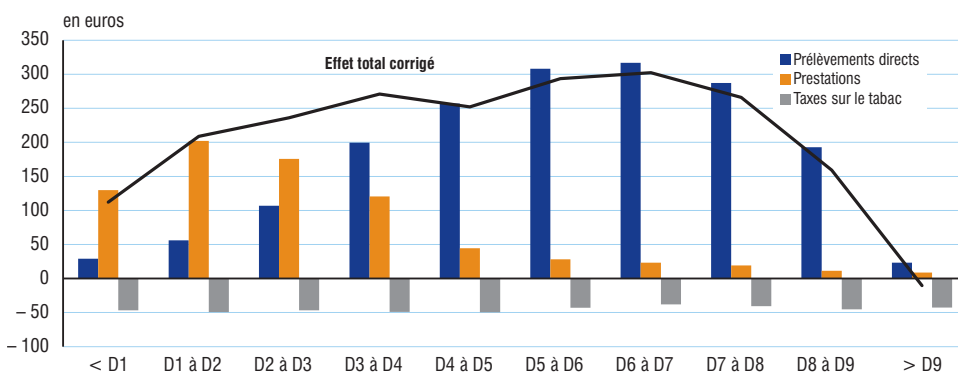
23. De 190 à 240 euros pour un ménage comprenant une à moins de deux unités de consommation (UC), et de 227 à 277 euros pour un ménage avec deux UC ou plus, pour un RFR par UC de moins de 5 600 euros. À noter que les seuils ne sont pas modifiés par rapport à 2018 pour les anciens bénéficiaires. Pour le barème du chèque énergie, les unités de consommation sont calculées comme suit : 1 unité pour la première personne du ménage, 0,5 pour la deuxième et 0,3 pour les autres.

24. Les estimations prennent en compte l'hypothèse d'un taux de recours de 80 % (moyenne observée en 2017 et en 2018).

La hausse de la fiscalité sur le tabac affecte davantage les personnes les plus modestes

En 2019 comme en 2018, les taxes sur le tabac ont augmenté dans le cadre du plan national de lutte contre le tabac 2018-2022. Avec les hausses mises en œuvre au 1^{er} mars puis au 1^{er} novembre 2019, les prix du tabac augmentent de 10,6 % à 11,9 % en 2019, selon le type de produit. En année pleine, c'est-à-dire si ces deux hausses intervenaient dès le 1^{er} janvier 2019, et sans prise en compte de l'ajustement des quantités de tabac consommées consécutif à sa hausse de prix, cette augmentation de la fiscalité du tabac génère une perte totale de revenu disponible de 1,9 milliard d'euros pour les ménages. La perte moyenne en niveau de vie corrigé des taxes sur le tabac induite par cette hausse de la fiscalité est assez peu différenciée selon le niveau de vie, de l'ordre d'une cinquantaine d'euros par an (*figure 10*). Toutefois, elle est plus importante pour les personnes les plus modestes relativement à leur niveau de vie : la hausse de la fiscalité sur le tabac a ainsi un effet à la hausse sur les inégalités. Si on tient compte de la baisse des quantités consommées suite à la réforme, les pertes de niveau de vie sont plus de deux fois plus faibles pour l'ensemble des ménages (*encadré 2*).

10. Effet moyen des prélèvements directs et indirects et des prestations sur le niveau de vie corrigé annuel, par décile de niveau de vie (effet consolidé)



Note : cette figure présente l'effet des réformes sur un niveau de vie corrigé qui inclut les taxes sur le tabac. Ce concept de niveau de vie est donc plus large que celui utilisé dans le reste du dossier. Les déciles de niveau de vie sont en revanche calculés à partir du niveau de vie utilisé tout au long du dossier, qui n'inclut pas ces taxes.

Lecture : les mesures de 2019, une fois montées en charge, engendrent une hausse du niveau de vie de 110 euros annuels en moyenne pour les 10 % des personnes les plus modestes. Cette variation se décompose en un gain de 130 euros liés aux mesures sur les prestations, un gain de 30 euros lié aux mesures sur les prélèvements directs, une perte de 50 euros liée à la hausse de la fiscalité sur le tabac.

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. Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2017 (actualisée 2019), enquête Budget de famille 2011 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2019.

Au total, les réformes des prestations sociales et des prélèvements directs évaluées ici accroissent de 1,0 % le niveau de vie des ménages (effet consolidé). En intégrant les pertes liées à la hausse des taxes sur le tabac, l'effet combiné de l'ensemble des mesures est de + 0,8 % (soit + 210 euros par an) sur le niveau de vie des ménages corrigé de l'effet des taxes sur le tabac (et de 0,9 % ou 230 euros en prenant en compte les effets de comportement liés à cette mesure) (*encadré 2*). Pour les 10 % de personnes les plus modestes, l'ensemble des mesures évaluées augmente de 1,2 % le niveau de vie corrigé des taxes sur le tabac (+ 110 euros). L'effet est plus élevé (+ 1,6 %, soit + 210 euros) pour les personnes dont le niveau de vie est compris entre le 1^{er} et le 2^e déciles puis décroît avec le niveau de vie, jusqu'à + 0,5 % (+ 160 euros) entre les 8^e et 9^e déciles ; il s'annule pour les 10 % de personnes les plus aisées. ■

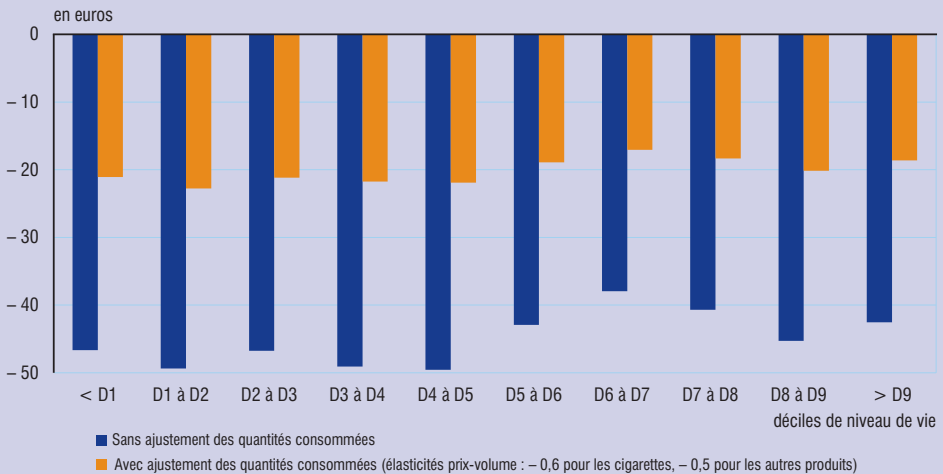
Ajustement des comportements en réponse aux réformes sur la fiscalité du tabac en 2019

Dans le cadre du programme national de lutte contre le tabac 2018-2022, les hausses de la fiscalité sur le tabac intervenues au 1^{er} mars et au 1^{er} novembre 2019 ont pour objectif de faire diminuer le tabagisme en France. Face à l'ampleur de la hausse des prix, les ventes de cigarettes ont baissé de 7,1 % en 2019 et celles du tabac à rouler de 6,3 %¹ [Douchet, 2020]. Cela revient à une élasticité prix-volume d'environ - 0,6 pour les cigarettes et - 0,5 pour le tabac à rouler, soit des valeurs inférieures à celles retenues dans le projet de loi de finances pour 2019 pour évaluer l'effet des nouvelles hausses de taxes prévues en 2019 (- 0,78 pour les cigarettes). En année pleine, en appliquant ces hypothèses d'élasticité prix-volume (et - 0,4 également pour les cigares et cigarillos), la perte de revenu disponible (corrigé de l'effet des taxes sur le tabac) liée à cette augmentation des taxes

serait de 870 millions d'euros au niveau de l'ensemble des ménages (contre 1,9 milliard d'euros sans ajustement des quantités consommées). En appliquant une élasticité prix-volume de - 0,78 pour tous les types de tabac, conformément à l'hypothèse centrale retenue dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019, la perte de revenu disponible corrigé des taxes sur le tabac pour les ménages serait de 570 millions d'euros.

La perte moyenne de niveau de vie corrigé des taxes sur le tabac est, sans ajustement des quantités consommées, comprise entre 40 et 50 euros par an selon le niveau de vie. Elle serait d'environ 20 euros avec des élasticités prix-volume correspondant à la baisse observée des quantités et comprise entre 10 et 20 euros avec l'hypothèse d'élasticité prix-volume de 0,78 et uniforme pour tous les produits (*figure*).

Effet moyen de la hausse des taxes sur le tabac sur le niveau de vie corrigé annuel, par décile de niveau de vie, avec ou sans ajustement des quantités consommées (effet consolidé)



Note : cette figure présente l'effet des réformes sur un niveau de vie corrigé qui inclut les taxes sur le tabac, dont la réforme est analysée ici. Ce concept de niveau de vie est donc plus large que celui utilisé dans ce dossier. Les déciles de niveau de vie sont en revanche calculés à partir du niveau de vie utilisé tout au long de l'article, qui n'inclut pas ces taxes.

Lecture : pour les 10 % les plus modestes, la hausse des taxes sur le tabac se traduit par une baisse du niveau de vie de 50 euros par an, sous l'hypothèse d'un comportement de consommation inchangé et une fois les mesures de 2019 montées en charge. Si on tient compte de la baisse des quantités consommées consécutive à l'augmentation des taxes, cette perte s'élève alors à 20 euros par an.

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. Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2016 (actualisée 2018), enquête Budget de famille 2011 ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2018.

1. Le tabac de contrebande n'est pas pris en compte dans cette analyse, faute de données.

Encadré 2 (suite)

Au total, sous l'effet des réformes mises en œuvre en 2019, le niveau de vie moyen de l'ensemble de la population corrigé de l'effet des taxes sur le tabac augmenterait de 0,9 % avec des élasticités prix-volume correspondant à la baisse observée des quantités, contre 0,8 % sans ajustement de la consommation de tabac.

En particulier, par rapport à la situation contre-factuelle, le niveau de vie corrigé des 10 % des personnes les plus modestes augmenterait de 1,5 % (soit + 140 euros) sous l'hypothèse d'ajustement des quantités consommées, contre + 1,2 % (soit + 110 euros) sans ajustement des quantités consommées.

Définitions

Si on ordonne une distribution de niveaux de vie, les **déciles** sont les valeurs qui partagent cette distribution en dix parties égales. Ainsi, le 1^{er} décile (noté D1) est le niveau de vie au-dessous duquel se situent les 10 % des personnes les plus modestes ; le 9^e décile (noté D9) est le niveau de vie au-dessous duquel se situent 90 % des individus. Dans ce dossier, les déciles de niveau de vie utilisés pour caractériser les ménages sont calculés à partir du niveau de vie contre-factuel, c'est-à-dire avant toutes mesures évaluées ici, sur le champ élargi au chèque énergie.

L'**effet consolidé** d'une mesure correspond à l'effet qu'elle aurait eu 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.

L'**indice de Gini** varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les niveaux de vie seraient égaux. À l'autre extrême, il est égal à 1 dans la situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les niveaux de vie sauf un seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

Le **niveau de vie** est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

La **personne de référence du ménage** est déterminée à partir de la structure familiale du ménage et des caractéristiques des individus qui le composent. Les critères pris en compte sont le fait d'apporter ou non des ressources au ménage, le fait d'être actif ou non et l'âge.

Le **revenu disponible** d'un ménage est défini comme la somme des revenus bruts d'activité (salaires bruts, revenus d'activité 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 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 sur la résidence principale, et augmentée des prestations familiales, des minima sociaux et des allocations logement. Nous utilisons ici un revenu disponible dont est également déduit l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), et qui ajoute certaines aides à destination des ménages ciblées sur des dépenses spécifiques (chèque énergie). La fiscalité indirecte ne vient pas directement réduire le revenu disponible en euros courants. Elle a une incidence sur l'indice des prix et partant, sur le pouvoir d'achat du revenu. Cette incidence peut être différente d'un niveau de revenu à l'autre, en fonction de la composition des dépenses des ménages. Dans la dernière partie de ce dossier, la hausse des taxes sur le tabac de 2019 est ainsi prise en compte (*encadré 1*).

Pour en savoir plus

André M., Biotteau A.-L., Duval J., « Module de taxation indirecte du modèle Ines. Hypothèses, principes et aspects pratiques », *Document de travail - série Sources et méthodes* n° 60, Drees, novembre 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 microsimulation Ines », *Document de travail* n° F1507, Insee, décembre 2015.

Biotteau A.-L., Fredon S., Paquier F., Schmitt K., Sicsic M., Vergier N., « Les personnes les plus aisées sont celles qui bénéficient le plus des mesures socio-fiscales mises en œuvre en 2018, principalement du fait des réformes qui concernent les détenteurs de capital », in *France, portrait social*, coll. « Insee Références », édition 2019.

Cahuc P., Carcillo S., “The detaxation of overtime hours: lessons from the French experiment”, *Journal of Labor Economics* n° 32(2), avril 2014.

Douchet M.-A., *Tabagisme et arrêt du tabac en 2019*, OFDT, février 2020.

Fredon S., Sicsic M., « Ines, le modèle qui simule l’impact des politiques sociales et fiscales », *Courrier des statistiques* n° 4, juin 2020.

Frel-Cazenave E., Guggemos F., « Prime exceptionnelle de pouvoir d’achat en 2019 : entre hausse des salaires et aubaine pour les entreprises », in *Emploi, chômage, revenus du travail*, coll. « Insee Références », édition 2020.

Compte général de l’État 2019.

Mesures non chiffrées dans ce dossier

Certaines mesures importantes mises en œuvre en 2019 ne sont pas chiffrées dans ce dossier, tant en ce qui concerne leur coût budgétaire que leur impact redistributif. Sont présentées ici, pour chacune d'entre elles, les difficultés faisant obstacle à la simulation de leurs effets, ainsi que des éléments de chiffrages connus par d'autres sources.

Prélèvement à la source

L'année 2019 est une année de transition dans la mise en place du prélèvement à la source, qui modifie le calendrier et le mode de recouvrement de l'impôt sur le revenu. Pour la première fois, sur le champ du prélèvement à la source¹, des recouvrements d'impôts dus au titre de deux années différentes coexistent :

– À l'automne 2019, selon le calendrier usuel, les revenus perçus au cours de l'année 2018 et déclarés à l'été 2019 donnent lieu au recouvrement de l'impôt correspondant. Cet impôt a toutefois été largement annulé par la mise en place du crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR) dans le cadre de l'« année blanche » : seul l'impôt dû au titre de revenus exceptionnels perçus en 2018 n'est pas annulé.

– Les revenus perçus au cours de l'année 2019 (y compris les revenus exceptionnels) sont soumis à un impôt contemporain à leur versement. Le taux de prélèvement appliqué aux revenus est déterminé à partir de la dernière déclaration de revenus connus, soit, pour les mois de janvier à août 2019, à partir des revenus déclarés et de l'impôt dû au titre de l'année 2017, puis, pour les mois de septembre à décembre, à partir des revenus déclarés et de l'impôt dû au titre de l'année 2018. Ces taux peuvent être adaptés à tout moment par le contribuable, à la hausse comme à la baisse, en cas de changement de situation familiale ou d'évolution importante des revenus. Pour la majorité des salaires, pensions et rentes, le taux de prélèvement est appliqué par retenue à la source au moment de leur versement. En revanche, les revenus fonciers et revenus des indépendants n'étant pas connus de façon contemporaine, ils donnent lieu au versement d'acomptes calculés sur une assiette également déterminée d'après les revenus des années précédentes.

Sur le champ du prélèvement à la source, l'impôt prélevé en 2019 dépend donc des revenus de trois années (2017, 2018 et 2019) et ne solde pas l'impôt dû au titre de 2019 : les sommes prélevées en 2019 sont comparées, l'année suivante, à l'impôt calculé sur les revenus 2019, ce qui donne lieu à régularisation à la date usuelle à laquelle l'impôt est soldé (automne 2020).

Hors champ du prélèvement à la source et pour le calcul des crédits et réductions d'impôt, le calcul de l'impôt reste inchangé : les montants dus ou versés en 2019 dépendent des revenus et dépenses de l'année 2018 (à l'exception des revenus du capital mobilier, soumis à prélèvements forfaitaires contemporains).

L'impact global de cette réforme sur le revenu disponible d'une année est difficile à mesurer pour trois raisons principales. D'une part, la taxation des revenus exceptionnels perçus en 2018, qui s'ajoute sur la même année fiscale à l'impôt dû au titre des revenus de même nature perçus en 2019, a rapporté 2,2 milliards d'euros d'après le compte général de l'État en 2019. Mais la mesure n'a pas pu être chiffrée dans le modèle Ines car les données disponibles dans l'ERFS 2017 ne permettent pas de rendre compte correctement de la nature et de la distribution des revenus exceptionnels, et donc de l'impact de cette mesure en termes redistributifs. D'autre part, la simulation de l'impact du prélèvement à la source nécessiterait de rendre compte des modifications de taux à l'initiative des contribuables (en 2019, les modulations à la baisse se sont avérées bien plus fréquentes que les modulations à la hausse). Enfin, pour mesurer un effet consolidé de la mesure par rapport au mode de prélèvement antérieur, il faudrait tenir compte

des régularisations définitives de l'impôt qui ne sont connues qu'à l'automne de l'année suivante et ne sont pas simulables actuellement dans le modèle Ines.

En termes redistributifs, par définition, cette mesure affecte les ménages imposables, dont 70 % font partie de la moitié la plus aisée de la population. Son impact sur le revenu disponible dépend du sens et de l'intensité des variations de revenus individuels : par exemple, un ménage percevant des revenus d'activité qui progressent de manière régulière est ainsi taxé sur une assiette plus élevée qu'avant réforme (assiette de 2019 au lieu de 2018) mais avec un taux de prélèvement moins important (puisque le taux de prélèvement appliqué entre janvier et août est calculé à partir des revenus 2017 ; en l'absence de réforme, le taux aurait été déduit des revenus de 2018). Enfin, mécaniquement, la réforme est défavorable aux jeunes qui accèdent à leur premier emploi puisqu'ils sont imposés immédiatement au lieu de l'année suivante. Elle est en revanche globalement favorable aux retraités l'année où ils commencent à percevoir la retraite.

L'impôt simulé dans le modèle Ines correspond à l'impôt payé en 2019. Sur le champ du prélèvement à la source, il est composé des montants prélevés courant 2019 (assiette 2019 et taux de prélèvements déduits des revenus 2017 puis 2018) et de l'impôt dû sur les revenus exceptionnels de 2018 (partiellement identifiés).

Exonération de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat

La prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (Pepa) s'inscrit parmi les mesures d'urgence économiques et sociales votées par le Parlement fin 2018. Elle permet aux entreprises de verser une prime d'un montant maximal de 1 000 euros au cours du premier trimestre 2019, exonérée de cotisations sociales, de CSG et d'impôt sur le revenu, à tous les employés dont le salaire en 2018 était inférieur à un plafond fixé par l'entreprise, lui-même ne dépassant pas 3 Smic annuels. Le montant de la prime peut être calculé proportionnellement au temps passé par le salarié au sein de l'entreprise en 2018.

Outre l'absence de données sur la prime dans l'ERFS 2017, qui sert de base au modèle Ines 2019, l'effet de cette mesure est difficile à chiffrer ici du fait de l'existence possible d'effets d'aubaine sur l'évolution des salaires, laissant penser qu'une partie des montants versés par les entreprises au titre de cette prime l'auraient été sous une autre forme en l'absence de cette mesure [Frel-Cazenave et Guggemos, 2020]. Cela rend complexe l'évaluation d'un salaire contrefactuel.

Au total, le montant distribué dans le cadre de la prime Pepa s'élève à 2,2 milliards d'euros, à destination de 4,8 millions de salariés, soit en moyenne 400 euros par salarié bénéficiaire. Cette mesure avantage en particulier ceux dont le salaire est compris entre 2 et 3 Smic (prime plus élevée en moyenne) et ceux qui travaillent dans les secteurs de la finance, des assurances et de l'industrie (hors agroalimentaire), où les entreprises ont été à la fois plus nombreuses à utiliser le dispositif, et plus généreuses quant au montant versé. La prime Pepa aurait donc eu un effet positif supplémentaire sur le revenu disponible des ménages, au moins égal à celui de son exonération fiscale et sociale, et contribuerait à favoriser encore davantage les personnes en emploi par rapport aux résultats présentés dans ce dossier.

Transformation de la CMU complémentaire et de l'aide au paiement d'une complémentaire santé en complémentaire santé solidaire

Jusqu'en novembre 2019, les foyers disposant de faibles ressources pouvaient bénéficier de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), pour les plus démunis, ou d'une aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), sous la forme d'un chèque d'un montant

1. Le prélèvement à la source concerne les traitements, salaires, pensions et rentes, rémunérations des gérants et associés, les bénéfices agricoles, industriels et commerciaux et non commerciaux, les rentes viagères à titre onéreux et les revenus fonciers. En sont notamment exclus les revenus des micro-entrepreneurs ayant opté pour le versement libératoire et les revenus du patrimoine entrant dans le champ du prélèvement forfaitaire unique (PFU).

allant de 100 à 550 euros selon l'âge du bénéficiaire, pour les foyers ayant des ressources légèrement supérieures au seuil de la CMU-C. À partir de novembre 2019, ces deux dispositifs laissent place à la complémentaire santé solidaire (CSS). À la suite de cette réforme, une nouvelle prestation de complémentaire santé est proposée aux anciens bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS, toujours sans participation financière pour les premiers et avec une participation financière pour les seconds. Pour les anciens bénéficiaires de la CMU-C, seules les garanties proposées évoluent. Quant aux anciens bénéficiaires de l'ACS, ils ont désormais accès à une protection complémentaire payante (la participation augmentant avec l'âge) subventionnée, ouvrant droit au même panier de soins à tarifs régulés avec un reste à charge nul. Cette réforme facilite aussi les demandes et le traitement des dossiers pour les potentiels bénéficiaires, afin de réduire le non-recours à ces aides sociales, effet non identifiable avec le modèle Ines.

La mise en place de la CSS a ainsi des effets budgétaires et redistributifs qui, sans entrer dans la définition usuelle de la redistribution, auraient pu être retenus dans le champ du « revenu disponible élargi », au même titre que la réforme du chèque énergie. Cependant, évaluer les effets budgétaires et redistributifs de cette réforme nécessite des travaux complémentaires qui n'ont pas pu être menés ici. En effet, pour comparer l'ancien transfert accordé aux bénéficiaires de l'ACS au nouveau, il faudrait mesurer et imputer dans le modèle l'avantage financier accordé *via* l'ACS pour acquérir une complémentaire santé, puis l'avantage financier que constitue le fait d'avoir accès aux garanties du contrat CSS, déduction faite de leur participation financière, le tout en fonction de l'âge et du niveau de vie.
