

Effets redistributifs des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022 à destination des ménages

Paul Dutronc-Postel, Brice Fabre, Chloé Lallemand, Nolwenn Loisel, Lukas Puschnig

▶ **To cite this version:**

Paul Dutronc-Postel, Brice Fabre, Chloé Lallemand, Nolwenn Loisel, Lukas Puschnig. Effets redistributifs des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022 à destination des ménages. [Rapport de recherche] Institut des politiques publiques (IPP). 2022. halshs-03693385

HAL Id: halshs-03693385
https://shs.hal.science/halshs-03693385

Submitted on 10 Jun 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut des Politiques Publiques

Effets redistributifs des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022 à destination des ménages

Notes IPP

n°81

Mars 2022

Paul Dutronc-Postel
Brice Fabre
Chloé Lallemand
Nolwenn Loisel
Lukas Puschnig

www.ipp.eu

De nombreuses réformes du système socio-fiscal ont été décidées pendant le quinquennat 2017-2022. Le gain moyen de ces mesures pour les ménages est de 1,9 % du niveau de vie, un effet dû essentiellement à des baisses de prélèvements obligatoires. Cet effet moyen masque cependant une forte hétérogénéité en fonction du niveau de revenu des ménages. Bien que ces mesures aient entraîné une augmentation moyenne du revenu disponible pour l'ensemble des ménages classés par centième de niveau de vie, les gains n'ont été que 0,8 % pour les 5 % les plus modestes, contre 3,3 % pour les 1 % les plus aisés. En cohérence avec les objectifs du gouvernement de favoriser le travail, les actifs occupés ont bénéficié d'un gain moyen de 2,6 %, contre 0,6 % pour les retraités et une perte de 1,1 % pour les chômeurs. Ces effets tiennent à la fois à la bascule des cotisations en CSG, à la revalorisation de la prime d'activité et à la réforme de l'assurance chômage. Les gains plus élevés pour les plus hauts revenus s'expliquent à la fois par la transformation de l'ISF en IFI et par la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus du capital. Au sein de chaque centième de niveau de vie, on constate une part non négligeable de perdants – 24 % en moyenne – malgré des gains moyens positifs. La conjonction des hausses de la fiscalité indirecte (tabac et énergie), avec certaines réductions de prestations sociales (allocation logement) ou leur sous-revalorisation (pensions de retraite notamment) a pesé négativement sur le revenu disponible de certains ménages qui n'ont pas nécessairement bénéficié des réductions de prélèvements obligatoires.

- Les mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022 ont conduit à des transferts nets au profit des ménages, sous l'effet principal d'une baisse des prélèvements obligatoires de 24,4 milliards d'euros.
- L'ensemble des centièmes de niveaux de vie ont vu en moyenne des gains positifs, pour un effet moyen de 1,9 % du niveau de vie corrigé initial. Les 5 % les plus pauvres ont bénéficié d'une augmentation de 0,8 %, contre 3,3 % pour les 1 % les plus aisés.
- Les actifs occupés ont bénéficié d'un gain moyen de 2,6 %, contre 0,6 % pour les retraités et une perte de 1,1 % pour les chômeurs.
- L'hétérogénéité des effets est forte, même au sein d'un même niveau de revenu, avec près de 24 % de perdants contre 67 % de gagnants en moyenne.
- Les effets redistributifs des mesures socio-fiscales ne peuvent être assimilés à l'impact sur le pouvoir d'achat. Celui-ci devrait notamment prendre en compte les variations de l'indice des prix et l'impact des mesures sur les revenus primaires des ménages.
- Nous conduisons un exercice de réplication de l'analyse conduite par la Direction générale du Trésor (DGT). La différence avec nos résultats tient essentiellement à la différence de champ des mesures prises en compte : mesures entrées en vigueur durant le quinquennat 2017-2022 (DGT) versus mesures décidées durant cette période (IPP).



L'Institut des politiques publiques (IPP) a été créé par PSE et est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE-École d'Économie de Paris et le Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique (GENES). L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

GENES Groupe des écoles nationales d'économie et statistique

PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS

À la veille de l'élection présidentielle d'avril 2022, il est utile de présenter une analyse des impacts redistributifs des réformes du système socio-fiscal du quinquennat 2017-2022. Cette note s'inscrit dans cet objectif, en évaluant les impacts des mesures relatives aux prélèvements obligatoires et prestations sociales des ménages sur la redistribution des revenus. Il s'agit d'une part d'évaluer les impacts de ces réformes sur les finances publiques, et d'autre part de mesurer les évolutions des prélèvements obligatoires et des prestations sociales pour différentes catégories de ménages, afin d'évaluer dans quelle mesure ces derniers ont été affectés différemment par les mesures analysées.

Les réformes décidées pendant le quinquennat sont nombreuses et de différentes natures : réduction de la fiscalité du capital, motivée par la volonté de relancer l'investissement ; baisse de la fiscalité et hausse des prestations sociales à destination des actifs occupés ; revalorisations exceptionnelles de certaines prestations ; sous-revalorisation d'autres aides sociales ; hausse de la fiscalité énergétique et de la fiscalité sur le tabac, etc. Ces différentes mesures sont susceptibles d'avoir touché de façon très différente les ménages français, ce qui justifie une analyse d'ensemble de leur impact sur la redistribution des revenus.

Cette note revient dans le détail sur ces différentes évolutions, et met en lumière un fait marquant : si les gains induits par ces réformes socio-fiscales sont en moyenne nettement positifs pour l'ensemble des niveaux de vie, l'hétérogénéité domine. Un quart de la population peut ainsi être caractérisée comme ayant perdu en termes de niveau de vie, et les changements de prélèvements obligatoires et de prestations sociales diffèrent fortement en fonction du niveau de vie ou encore du statut d'activité des individus. Une telle analyse est donc essentielle si l'on souhaite comprendre pourquoi une partie importante des ménages français est restée à l'écart de la hausse d'ensemble des niveaux de vie du fait des mesures socio-fiscales étudiées.

Les résultats présentés dans cette note s'inscrivent dans le cadre d'une série de travaux d'évaluation des lois de finances et des mesures socio-fiscales réalisés par les équipes de l'IPP en s'appuyant sur ses outils de microsimulation (voir par exemple Ben Jelloul et al., 2019 et Fabre et al., 2020). D'autres équipes publient régulièrement des études sur les mêmes problématiques, avec des résultats et des conclusions parfois différentes. Outre l'IPP, trois équipes (l'Insee, la Direction générale du Trésor et l'OFCE) ont évalué certaines des modifications de législation socio-fiscale qui sont intervenues au cours du quinquennat 2017-2022 (voir par exemple Direction générale du Trésor, 2021 ou Madec, Plane et Sampognaro, 2022). Afin d'identifier les sources potentielles de divergences, cette note conduit un exercice de réplication des estimations de la Direction générale du Trésor. Cet exercice suggère que les différences de résultats constatées s'expliquent en grande partie par des différences de champ des réformes étudiées.

Mesurer les effets redistributifs

Les résultats présentés dans cette étude reposent sur l'utilisation du modèle de microsimulation TAXIPP, développé au sein de l'IPP (cf. Annexe A). Ce modèle applique à une base de données représentative de la population française un calculateur socio-fiscal permettant de simuler les impôts et prestations sociales de chaque ménage ou individu, avant et après réformes. Il permet ainsi d'estimer les effets budgétaires et redistributifs des réformes socio-fiscales qui concernent les ménages français.

Quels effets sont évalués ?

Cette note vise à évaluer les impacts redistributifs des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017–2022. La méthodologie consiste à comparer deux systèmes socio-fiscaux : un système « contrefactuel » qui correspond au système en vigueur au début du quinquennat avec l'application simple des revalorisations légales des paramètres ; et un système « réformé » incorporant l'ensemble des réformes décidées pendant le quinquennat. La simulation des réformes est réalisée sur une base de données représentative de la population française au début du quinquennat (données 2016) afin d'isoler l'effet direct des réformes décidées entre 2017 et 2022. Notre analyse consiste donc à évaluer les variations de transferts nets – prestations sociales monétaires diminuées des prélèvements obligatoires – reçus par les ménages du fait de l'application des mesures socio-fiscales analysées. Cette approche permet donc de visualiser l'impact des mesures du quinquennat en termes de redistribution monétaire, en comparant les variations de transferts nets selon des critères de niveaux de vie (des plus modestes au plus aisés), ou d'autres caractéristiques des ménages.

L'impact redistributif des mesures socio-fiscales ne doit pas être confondu avec « l'effet total du quinquennat sur le pouvoir d'achat ».

Il est important de souligner que l'impact redistributif des mesures socio-fiscales ne doit pas être confondu avec « l'effet total du quinquennat sur le pouvoir d'achat », pour au moins trois raisons. Tout d'abord, la variation du pouvoir d'achat n'est pas équivalente à la variation du revenu disponible : la variation de l'indice des prix vient en effet affecter le pouvoir d'achat alors qu'elle n'est pas prise en

Encadré 1 : Les effets redistributifs des réformes socio-fiscales ne sont pas des évolutions de pouvoir d'achat

Cette note évalue les variations de « niveau de vie » des ménages induites par les réformes socio-fiscales décidées pendant le quinquennat 2017-2022. Ceci ne correspond pas aux effets de l'ensemble des mesures du quinquennat sur le « pouvoir d'achat » des ménages, et encore moins aux évolutions de pouvoir d'achat des ménages durant le quinquennat.

Niveau de vie et pouvoir d'achat sont deux concepts très différents

La mesure du pouvoir d'achat se distingue du niveau de vie des ménages pour deux raisons. D'abord, la notion de pouvoir d'achat, tel que mesuré par l'Insee, dépend non seulement du revenu disponible des ménages, mais aussi d'autres facteurs comme les transferts en nature (les services publics d'éducation par exemple) ou les « loyers imputés » des ménages propriétaires (Billot et Bourgeois, 2019). D'autre part, le pouvoir d'achat rapporte cette mesure de revenu à un indice de prix. La variation de pouvoir d'achat correspond donc autant à la variation des revenus, qu'à celle des prix à la consommation. Ces enjeux de mesure sont d'autant plus importants qu'ils sont associés à des impacts différenciés entre les ménages. Par exemple, évaluer des effets redistributifs en termes de pouvoir d'achat nécessite de prendre en compte les différences de structure de consommation entre les ménages, dans la mesure où ces différences de structure impliquent que les différentes catégories de ménages ne sont pas affectées de manière identique par une variation de prix donnée.

Pour le seul niveau de vie, d'autres facteurs entrent en jeu

Même lorsqu'on se limite au seul niveau de vie des ménages, qui ne correspond pas au « pouvoir d'achat », il est important de souligner que cette note évalue non pas son évolution globale au cours du quinquennat, mais son évolution induite par les effets « statiques » des réformes socio-fiscales analysées, à revenus primaires (avant redistribution) inchangés. Bien que certaines réactions comportementales soient prises en compte dans l'analyse, toutes ne sont pas couvertes. Les réformes analysées peuvent avoir eu un impact sur les revenus avant redistribution des ménages, ce que nous ne prenons pas en compte (voir par exemple Bach et al., 2021a, Bach et al., 2021b, Lefebvre et al., 2021). De plus, cette note se concentre sur les mesures socio-fiscales pérennes à destination des ménages et n'entend pas couvrir l'ensemble des mesures du quinquennat qui ont pu avoir un effet sur le pouvoir d'achat. Enfin, les revenus avant redistribution changent au cours du temps du fait de facteurs autres que les réformes décidées durant le quinquennat. Sur la période 2017-2022, un exemple évident est la crise sanitaire, qui a nécessairement affecté les revenus avant redistribution. L'effet de cette crise nécessiterait ici également la prise en compte des mesures d'urgence qui ont été mises en œuvre par les pouvoirs publics, et qui ne sont pas prises en compte dans cette note.

Les données nécessaires pour mesurer l'évolution du pouvoir d'achat sur le quinquennat ne sont pas encore disponibles

Pour examiner l'effet causal de mesures socio-fiscales sur la distribution des revenus avant redistribution, c'est-à-dire sur la distribution des revenus primaires, ou même simplement pour décrire l'évolution des revenus ou du pouvoir d'achat, il est nécessaire de disposer de données précises sur les revenus des ménages. Or, les informations fiscales relatives au ménages n'étant pas encore disponibles aux chercheurs pour les années après 2019, nous ne pouvons prendre en compte les évolutions de la distribution des revenus avant redistribution qui peuvent avoir eu lieu durant le quinquennat, notamment dans le contexte de crise sanitaire.

compte dans l'impact des mesures socio-fiscales. Deuxièmement, les réformes décidées pendant le quinquennat ne se limitent pas aux mesures socio-fiscales. Or, les choix de régulation et de dépenses publiques ont des répercussions sur le pouvoir d'achat. Enfin, notre analyse évalue l'impact des mesures socio-fiscales à revenus primaires (avant redistribution) constants. Or, les revenus primaires ont pu être affectés durant le quinquennat à la fois par les mesures étudiées et par d'autres facteurs. L'encadré 1 revient plus en détail sur ces différences, et souligne l'impossibilité, en l'état actuel des données disponibles, d'estimer de manière robuste l'impact complet des mesures du quinquennat sur le pouvoir d'achat des ménages.

Quelles mesures sont prises en compte ?

Le modèle TAXIPP 2.1 couvre l'ensemble des dispositifs socio-fiscaux à destination des ménages, c'est-à-dire les impôts dont ils sont redevables et les prestations sociales en espèces qu'ils perçoivent. Cette note étudie les mesures pérennes qui ont été décidées pendant le quinquennat et qui concernent ces dispositifs [1]. Ce champ appelle à plusieurs commentaires.

Tout d'abord, nous prenons en compte les mesures associées aux dispositifs couverts par le modèle TAXIPP, dont l'objectif est de modéliser la redistribution monétaire de l'ensemble du secteur des administrations publiques (APU) au sens de la comptabilité nationale. Ceci implique de ne pas se limiter aux mesures prises par le seul gouvernement. De plus, prendre en compte les mesures pérennes signifie que nous considérons uniquement les mesures qui ont vocation à s'inscrire dans la durée, ce qui exclut par exemple les mesures socio-fiscales exceptionnelles prises durant le quinquennat (mesures d'urgence du fait de la crise sanitaire ou de la hausse des prix de l'énergie). Enfin, il est important de noter que les mesures *décidées* pendant le quinquennat ne coïncident pas nécessairement avec celles entrées en vigueur durant cette même période. Les différences concernent d'une part les mesures décidées lors du quinquennat précédent, mais qui ne sont entrées en vigueur qu'au cours du quinquennat actuel, et d'autre part les mesures décidées qui ne prendront complètement effet qu'au cours du prochain quinquennat. Cette remarque concerne notamment la taxe d'habitation dont la suppression totale ne sera effective

1. La réforme de l'assurance-chômage est prise en compte dans cette étude, bien qu'elle ne soit pas non couverte par le modèle TAXIPP. Nous reprenons ici les résultats de la Direction générale du Trésor publiés dans le Rapport économique, social et financier (RESF) du PLF 2022 (pp. 46 et 52).

qu'en 2023. Notre analyse repose sur les mesures décidées pendant le quinquennat, et nous présentons également une analyse des mesures entrées en vigueur pendant cette période afin de documenter les implications de cette distinction en termes de champ des mesures analysées.

Représentation des effets redistributifs

Dans cette étude, nous présentons les changements moyens de transferts nets par **« centième »** de niveau de vie initial. Les individus sont classés selon le niveau de vie initial de leur ménage et sont répartis en cent catégories. Le **niveau de vie** d'un ménage correspond à son **revenu disponible** divisé par le nombre d'unités de consommation (UC) du ménage. Le revenu disponible est monétaire : il correspond à la somme des revenus du ménage, nette des transferts fiscaux et sociaux, c'est-à-dire après paiement des prélèvements obligatoires directs et réception des prestations sociales monétaires [2]. Le nombre d'unités de consommation est une mesure de la taille du ménage qui vise à prendre en compte les économies d'échelle liées aux dépenses mutualisées [3]. Le niveau de vie « initial » est celui calculé avec le système socio-fiscal contrefactuel. Les individus appartenant au premier centième sont donc les 1 % des individus ayant les niveaux de vie initiaux les plus faibles, tandis que les individus du 100e centième sont les 1 % des individus les plus aisés. Pour chacun de ces centièmes, nous présentons les variations moyennes de transferts nets par UC des individus induites par les réformes analysées. Ces variations sont exprimées en pourcentage du niveau de vie corrigé initial. Le niveau de vie dit « corrigé » correspond au niveau de vie auquel on intègre les prélèvements sur le tabac, les carburants et le gaz. Le Tableau 1 indique le niveau de vie initial moyen pour quelques centièmes clés, afin de donner un aperçu des niveaux de revenus auxquels est associé chaque centième. Du fait de la volatilité de la mesure des niveaux de vie des cinq premiers centièmes, ceux-ci sont agrégés dans l'ensemble de notre analyse [4].

Table 1 – Niveaux de vie moyens initiaux pour les principaux centièmes

Centième	Niveaux de vie moyens initiaux
du 1er au 5e	620 € / mois
10e	969 € / mois
20e	1 241 € / mois
30e	1 466 € / mois
40e	1 669 € / mois
50e	1 872 € / mois
60e	2 090 € / mois
70e	2 345 € / mois
80e	2 696 € / mois
90e	3 338 € / mois
95e	4 060 € / mois
99e	6 123 € / mois
100e	11 385 € / mois

Notes : Ce tableau renseigne pour quelques centièmes clés le niveau de vie initial moyen des individus situés dans chacun de ces centièmes. La première ligne correspond au niveau de vie initial moyen au sein des cinq premiers centièmes (voir la section sur les principaux résultats pour une justification de cette représentation).
Lecture : Les ménages situés dans le 50e centième ont en moyenne un niveau de vie initial de 1 872 euros par mois.
Sources : TAXIPP 2.1 à partir de Fidéli, Félin, DADS, BNS, ERFS, des fichiers ISF-IFI et de Bdf.

Dans cette étude, nous prenons en compte l'ensemble de la population française, à l'exception des individus vivant dans un ménage dont la personne de référence est étudiante. Cette exclusion est motivée par le fait que parmi les individus de 18 à 24 ans, les étudiants ne vivant plus chez leur parents sont particulièrement concernés par des aides financières qu'ils reçoivent de leur famille bien que les revenus associés à ces aides soient comptabilisés dans le foyer des proches aidants (Portela et Raynaud, 2020). Ceci empêche une mesure fiable du niveau de vie des ménages étudiants.

Les mesures socio-fiscales du quinquennat à destination des ménages

Cette partie décrit les mesures socio-fiscales du quinquennat qui s'appliquent aux ménages et qui sont couvertes par cette étude, en distinguant les mesures relatives aux prélèvements obligatoires de celles concernant les prestations sociales. Cette présentation est complétée par une estimation des effets agrégés de ces mesures, qui sont présentés dans le Tableau 2.

Une baisse globale des prélèvements obligatoires

Les mesures relatives aux prélèvements obligatoires représentent une diminution de 24,4 milliards d'euros annuels de recettes fiscales. Cette baisse globale recouvre des mesures diverses, pouvant agir à la hausse ou à la

2. Le revenu disponible des ménages ne prend pas en compte les impôts indirects, dans le sens où nous ne retranchons pas ces impôts des revenus avant redistribution pour calculer le revenu disponible. En effet, les impôts indirects agissent sur les prix, et non pas sur les revenus à proprement parler. Ainsi, le classement des individus en centièmes ne prend pas en compte ces impôts.

3. Le premier adulte du ménage compte pour 1 unité de consommation. Chaque personne supplémentaire de 14 ans et plus compte pour 0,5 unité, et chaque personne supplémentaire de moins de 14 ans compte pour 0,3 unité.

4. Pour les cinq premiers centièmes, nous considérons l'effet moyen non pas au sein de chacun de ces centièmes, mais celui au sein de ces 5 % de la population. Deux raisons expliquent ce choix. D'une part, le niveau de vie initial des 5 % des individus les plus modestes durant une année donnée renvoie à des situations très hétérogènes, pouvant être dues à la fois à des situations durables de grande précarité, tout comme à une baisse temporaire de revenus, rendant leur niveau de vie issue de cette baisse non représentatif de leur niveau de vie sur plus longue période. D'autre part, les niveaux de vie initiaux des premiers centièmes sont par définition les plus faibles, ce qui rend très sensible les variations de transferts nets exprimées en pourcentage de ces niveaux de vie.

baisse des prélèvements auxquels les ménages sont soumis.

La mesure la plus importante en termes d'impact budgétaire est la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Cette mesure représente une baisse de 17,6 milliards d'euros de prélèvements pour les ménages selon nos simulations. Cette suppression est entrée en vigueur progressivement de 2018 à 2020 pour les 80 % des ménages les plus modestes, pour ensuite monter en charge de 2021 à 2023 pour les 20 % des foyers restants.

Les cotisations sociales et prélèvements sociaux ont été sujets à plusieurs réformes. D'une part, les actifs ont bénéficié d'une diminution de leurs cotisations sociales salariales, qui a été financée par une hausse de la CSG de 1,7 point sur l'ensemble des revenus du travail, du capital et sur les pensions de retraite (« bascule cotisations sociales-CSG »). D'autre part, la fusion des régimes complémentaires de retraites Agirc et Arrco négociée par les partenaires sociaux a également engendré des hausses de cotisations pour les salariés de ces régimes. Enfin, les heures supplémentaires sont devenues exonérées de cotisations vieillesse. Ces mesures aboutissent à une baisse de cotisations sociales de 24,9 milliards d'euros annuels. Cette diminution s'accompagne, dans le cadre de la bascule, d'une hausse de prélèvements sociaux, avec deux mesures visant à atténuer le poids de la CSG pour les retraités plus modestes : la LFSS pour 2019 a assoupli les règles d'éligibilité au taux réduit (ou à l'exonération complète) de CSG sur les revenus de remplacement. De plus, la hausse de CSG de 2018 a été annulée à la fin de l'année 2019 pour les retraités touchant une pension inférieure à 2 000 euros mensuels. Au total, nous estimons que les recettes au titre des prélèvements sociaux augmentent de 21,6 milliards d'euros annuels du fait de ces réformes.

Plusieurs baisses de l'impôt sur le revenu ont également été mises en place. D'une part, le barème progressif a été modifié à partir de l'imposition des revenus de 2020 afin de réduire l'imposition des contribuables situés dans la première tranche d'imposition. Le taux de la première tranche est ainsi passé de 14 % à 11 %, avec un ajustement des seuils des tranches supérieures. La réduction d'impôt est également passée par une extension de la décote et une suppression de la réduction sous condition de ressources créée en 2016 (voir Fabre et al., 2020, pour une présentation détaillée de cette réforme). D'autre part, le prélèvement forfaitaire unique (PFU) créé en 2018 a conduit à imposer les revenus du capital (hors revenus fonciers) à un taux forfaitaire de 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu, les contribuables pouvant néanmoins toujours choisir d'opter pour le barème progressif [5]. Enfin, les heures supplémentaires sont devenues exonérées d'impôt sur le revenu jusqu'à un certain plafond. Au total, les réductions d'impôt sur le revenu atteignent 6,5 milliards d'euros annuels.

Une autre mesure importante concerne le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Cette réforme a consisté à ne garder que le patrimoine immobilier dans la base de l'imposition spécifique aux hauts patrimoines. Elle engendre, selon nos simulations, une baisse des prélèvements obligatoires de 2,9 milliards d'euros annuels.

Parallèlement à ces baisses de prélèvements obligatoires, des hausses sont également constatées. Le niveau de la fiscalité énergétique a augmenté en 2018. Cette fiscalité est ensuite restée stable à partir de 2019. Nous estimons à 2,1 milliards d'euros annuels les recettes supplémentaires au titre de cette fiscalité.

La fiscalité sur le tabac a également augmenté durant le quinquennat, avec des hausses successives entre 2018 et 2020, qui rapportent 3,8 milliards d'euros de recettes supplémentaires par an selon nos estimations.

Au total, nous estimons à 24,4 milliards d'euros annuels la baisse des prélèvements obligatoires par rapport à une situation où ces mesures n'auraient pas été adoptées.

Des prestations sociales moins généreuses en moyenne

Si la diminution du niveau des prélèvements obligatoires est mise en avant par le gouvernement, l'évolution globale des prestations sociales est moins favorable pour le revenu disponible des ménages : certains dispositifs ciblés sur des populations spécifiques ont été revalorisés davantage que l'inflation, alors que d'autres, couvrant une population plus large, ont été sous-revalorisés.

La prime d'activité a fait l'objet de deux revalorisations exceptionnelles durant le quinquennat. Après une augmentation de 20 euros de son montant de base en octobre 2018, la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales a augmenté de 90 euros le montant maximal de la bonification individuelle et étendu l'éligibilité à la prime d'activité, en attribuant ce nouveau montant maximal à partir d'un Smic, contre 80 % du Smic auparavant. L'effet budgétaire de cette nouvelle bonification est renforcé par la hausse du recours à la prime d'activité constaté en 2019 à la suite de la forte médiatisation de cette revalorisation. Au total, nous estimons à 4,1 milliards d'euros annuels l'augmentation des prestations au titre de la prime d'activité.

La Garantie jeunes a fait l'objet d'une montée en charge

5. Le PFU est souvent associé dans le débat public à la « flat tax » à 30 %. Cette dénomination fait référence à la somme du PFU à 12,8 % et des prélèvements sociaux, dont le taux global a été porté de 15,5 % à 17,2 %. Pour les revenus du capital éligibles au PFU, la taxation au titre de l'ensemble de ces dispositifs est donc de 30 %. Pour les revenus fonciers, ne s'applique en revanche que la hausse des prélèvements sociaux. Les retraits sur assurance-vie représentent également un cas spécifique, dans la mesure où ils faisaient déjà l'objet de prélèvements forfaitaires.

Table 2 – Effets agrégés des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022 (en milliards d'euros)

Prélèvements obligatoires *(i)*	**- 24,4**
Taxe d'habitation	- 17,6
Impôt sur le revenu	- 6,5
Cotisations sociales dans le champ de la bascule	- 26,2
Autres cotisations sociales	+ 1,3
Prélèvements sociaux	+ 21,6
ISF/IFI	- 2,9
Fiscalité énergétique	+ 2,1
Fiscalité du tabac	+ 3,8
Prestations sociales *(ii)*	**- 1,6**
Prime d'activité	+ 4,1
Garantie jeunes / CEJ	+ 1,1
Allocation adulte handicapé (AAH)	+ 0,7
Minimum vieillesse (Aspa)	+ 0,6
Chèque énergie	+ 0,3
Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje)	- 0,7
Allocations chômage	- 1,8
Aides au logement	- 2,0
Pensions de retraite	- 3,5
Autres prestations sociales	- 0,4
Impact sur le revenu disponible des ménages *(ii)* - *(i)*	**+ 22,8**

Notes : Ce tableau présente les effets agrégés en milliards d'euros des mesures socio-fiscales analysées, estimés par application de la méthodologie décrite dans la section précédente. La première partie du tableau montre les effets de ces mesures sur les recettes de chaque catégorie de prélèvements obligatoires. La seconde présente les effets sur les dépenses de prestations sociales. Chacun de ces effets regroupe potentiellement différentes mesures. Par exemple, le poste « Impôt sur le revenu » décrit la variation de recettes fiscales au titre de cet impôt du fait de l'ensemble des mesures socio-fiscales analysées, et non pas du fait d'une ou plusieurs mesures en particulier. Il inclut donc la réforme du barème de l'impôt sur le revenu, la mise en place du PFU, ainsi que l'ensemble des effets indirects issus d'autres mesures (ex : une baisse des cotisations sociales implique une hausse des revenus imposables et donc, une hausse de l'impôt sur le revenu).
Sources : TAXIPP 2.1 à partir de Fidéli, Félin, DADS, BNS, ERFS, des fichiers ISF-IFI et de Bdf.

progressive durant le quinquennat. Le nombre de contrats Garantie jeunes est passé de 100 000 à 200 000 en 2021, avant d'être remplacés par les Contrat d'engagement jeunes (CEJ), dont le nombre budgété s'élève à 400 000. Le montant supplémentaire de prestations au titre de ce dispositif est estimé à 1,1 milliard d'euros annuels.

Le minimum vieillesse (Aspa) et l'allocation pour adultes handicapés (AAH) ont également bénéficié de plusieurs revalorisations durant le quinquennat. L'Aspa a fait l'objet de trois revalorisations exceptionnelles d'un montant cumulé de 95 euros, tandis que l'AAH a connu deux revalorisations exceptionnelles, en 2018 et 2019, pour une hausse totale de 80 euros. Concernant l'AAH, un abattement de 5 000 euros annuels a également été instauré sur les revenus des conjoints des demandeurs, majoré de 1 100 euros par enfant à charge, en remplacement de l'ancien abattement de 20 % sur les revenus du conjoint, ce qui agit dans le sens d'une augmentation du montant global des prestations au titre de ce dispositif. Au total, nous estimons les dépenses supplémentaires au titre de l'Aspa et de l'AAH à 600 millions et 700 millions d'euros annuels respectivement.

Les transferts reçus par les ménages au titre du chèque énergie ont également augmenté du fait de mesures du quinquennat, à hauteur de 300 millions d'euros annuels d'après notre analyse [6]. Ce dispositif a en effet été revalorisé en 2019 de 50 euros en moyenne et ses conditions d'éligibilité ont été assouplies de manière à passer de 3,6 à 5,7 millions de bénéficiaires entre 2018 et 2019 [7].

Certaines prestations ont en revanche été réduites sous différentes formes. La plupart des pensions et prestations sociales (aides au logement, prestations familiales, pensions d'invalidité, de retraites des régimes de base, et des maladies et accidents du travail, ainsi que l'AAH pour 2020) ont vu leur montant revalorisé de 0,3 % en 2019 et 2020, au lieu d'une revalorisation par défaut par l'inflation. Au total, ces sous-indexations représentent une baisse de 400 millions d'euros de prestations sociales pour les dispositifs qui n'ont été affectés que par ces mesures. Pour les pensions de retraite, cela aboutit à une baisse des montants versés aux pensionnés à hauteur de 3,5 milliards d'euros annuels [8].

Les aides au logement ont été globalement réduites du fait de plusieurs mesures. En plus des sous-revalorisations de 2019 et 2020, ces aides ont baissé d'un montant forfaitaire de 5 euros en octobre 2017, puis ont été gelées en 2018. Enfin, les aides au logement ont fait l'objet d'une mesure plus structurelle, dite de contemporanéisation des ressources, qui consiste à faire dépendre ces dispositifs des ressources perçues par les foyers durant les douze derniers mois glissants, au lieu des ressources de l'avant-dernière année de la demande (voir Dutronc-Postel, Fabre et Lallemand, 2021). Au total, nous estimons à 2 milliards d'euros annuels la baisse des aides au logement entraînée par l'ensemble de ces mesures [9].

La prestation d'accueil pour jeunes enfants (Paje) a également fait l'objet d'ajustements à la baisse en 2018, à travers une baisse du montant de l'allocation de base à taux partiel et à taux plein, et un alignement des plafonds de ressources de l'allocation de base, des primes à la naissance et à l'adoption et du complément de libre choix de

6. Les autres mesures associées à la consommation d'énergie (création de MaPrimeRénov' en remplacement du Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et d'autres dispositifs de l'Agence nationale pour l'habitat, revalorisation de la prime à la conversion, extension du bonus écologique et du système d'indemnités kilométriques, défiscalisation du chèque carburant, revalorisation de la prime de conversion des chaudières) nécessiteraient des données spécifiques à l'utilisation de ces dispositifs et ne sont donc pas prises en compte dans les simulations.

7. Voir Panorama DREES Minima sociaux et prestations sociales édition 2021, p. 265.

8. Une harmonisation des dates de revalorisation a également été annoncée : celle de l'Aspa a été avancée au 1er janvier 2019 au lieu du 1er avril 2019, tandis que celle des pensions de retraite a été repoussée du 1er octobre 2018 au 1er janvier 2019. Ce décalage de la revalorisation des pensions de retraite n'est pas pris en compte dans nos simulations.

9. A également été mise en place durant le quinquennat la Réduction de loyer de solidarité (RLS) qui est une réduction de loyer sous conditions de ressources pour les locataires résidant dans un logement conventionné HLM ou géré par une société d'économie mixte (SEM) ouvrant droit aux aides au logement. Cette baisse de loyer entraîne une baisse d'aides au logement de 98 % du montant de la RLS. La RLS, ainsi que son effet sur les aides au logement, sont également pris en compte dans notre analyse.

mode de garde (CMG) sur ceux du complément familial. Ces mesures, combinées aux sous-revalorisations décrites précédemment, aboutissent à une diminution de 700 millions d'euros du montant annuel des prestations versées au titre de la Paje.

Enfin, l'assurance-chômage a également été réformée, avec notamment trois mesures : la modification du calcul du salaire journalier de référence ; une dégressivité des prestations plus précoce ; enfin, la durée de cotisation pour ouvrir ou recharger ses droits a été portée à six mois contre quatre précédemment. Ces mesures aboutissent à une baisse annuelle de 1,8 milliard d'euros des allocations chômage versées aux ménages en 2022 par rapport à une situation où cette réforme n'aurait pas été mise en œuvre [10].

L'ensemble de ces mesures relatives aux prestations sociales implique une baisse des prestations versées de l'ordre de 1,6 milliard d'euros annuels. Lorsqu'on prend en compte la baisse des prélèvements obligatoires, ceci aboutit à une hausse du revenu disponible des ménages du fait de ces réformes de l'ordre de 22,8 milliards d'euros par an. Au-delà de ces montants agrégés, l'ensemble de ces mesures sont de natures diverses et touchent des publics différents, d'où l'intérêt d'analyser également leurs effets redistributifs.

Les effets redistributifs des mesures socio-fiscales

La Figure 1 représente pour chaque centième de niveau de vie initial l'impact de l'ensemble des mesures analysées sur les transferts nets par UC reçus par les ménages, exprimés en pourcentage de leur niveau de vie corrigé initial. Ce graphique permet de voir dans quelle mesure les réformes socio-fiscales du quinquennat à destination des ménages ont modifié la redistribution opérée par les prélèvements obligatoires et les prestations sociales.

Le premier fait saillant est une hausse des transferts nets par UC pour l'ensemble de la distribution des revenus. Selon nos estimations, les mesures socio-fiscales analysées entraînent une hausse moyenne des transferts nets par UC de 1,9 % du niveau de vie corrigé des ménages. De plus, cette hausse globale des transferts nets (ou la baisse des prélèvements obligatoires nets), se traduit par des hausses moyennes pour tous les centièmes de niveau de vie.

Les mesures socio-fiscales analysées entraînent une hausse moyenne des transferts nets par UC de 1,9 % du niveau de vie corrigé des ménages.

Au-delà de cet effet moyen, cette figure suggère également des effets hétérogènes entre les centièmes de niveau de vie. Les hausses les plus faibles sont constatées au niveau des 5 % des individus les plus modestes (+ 0,8 %). Ces hausses varient ensuite entre + 1,2 % et + 2,4 % entre le 7e et le 99e centièmes, pour atteindre + 3,3 % pour les 1 % des individus les plus aisés.

Des effets hétérogènes

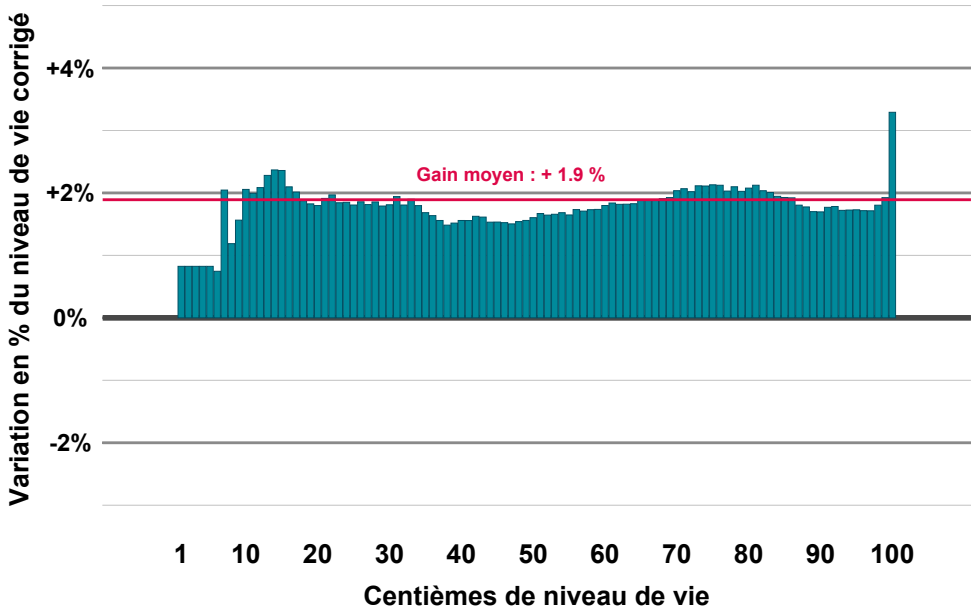
Cette hétérogénéité entre les centièmes de niveau de vie est le fruit de la combinaison d'un grand nombre de réformes touchant des dispositifs divers. La Figure 2 décompose les effets de la Figure 1, en montrant pour chaque centième les variations se rapportant à différents dispositifs socio-fiscaux. La Figure 3 complète cette décomposition en indiquant les effets sur les différentes prestations sociales.

Pour les 5 % des individus les plus modestes, l'effet global de + 0,8 % est le résultat d'effets très hétérogènes des différentes réformes sur leurs transferts nets par UC. Ces individus sont notamment les plus affectés par les hausses de fiscalité indirecte (- 1,6 %), et sont aussi relativement concernés par la réforme de l'assurance chômage. Ils sont également en moyenne bénéficiaires de hausses de transferts nets du fait de la revalorisation du chèque énergie, de la suppression de la taxe d'habitation, mais aussi essentiellement de hausses de prestations sociales. Plus précisément, les dispositifs qui entraînent ces hausses pour les individus les plus modestes sont l'augmentation du nombre de contrats Garantie jeunes / CEJ ainsi que les revalorisations de prime d'activité. Ainsi, cet effet global positif au niveau des 5 % des individus les plus modestes serait en grande partie issu de l'effet positif induit par les transferts sociaux concentrés sur les jeunes et les actifs de ces centièmes.

Les hausses de transferts nets par UC plus importantes constatées entre le 10e et le 17e centièmes sont essentiellement dues aux prestations sociales, qui augmentent davantage pour ces catégories de la population. Ici également, ces hausses plus importantes sont principalement dues aux revalorisations de prime d'activité et sont concentrées sur les individus actifs. Elles s'expliquent aussi dans une moindre mesure par la bascule cotisations

10. L'assurance chômage a été ouverte aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants, sous plusieurs conditions. Pour bénéficier des allocations chômage, les salariés démissionnaires doivent justifier de cinq années d'ancienneté dans leur emploi précédent et présenter un projet de reconversion professionnelle. Les travailleurs indépendants peuvent percevoir 800 euros par mois pendant six mois en cas de liquidation judiciaire, si l'activité a duré au moins deux ans, avec au moins 10 000 euros de chiffre d'affaires sur les deux dernières années. Faute d'information pour apprécier l'ensemble de ces conditions, ces deux mesures sont hors du champ de notre analyse.

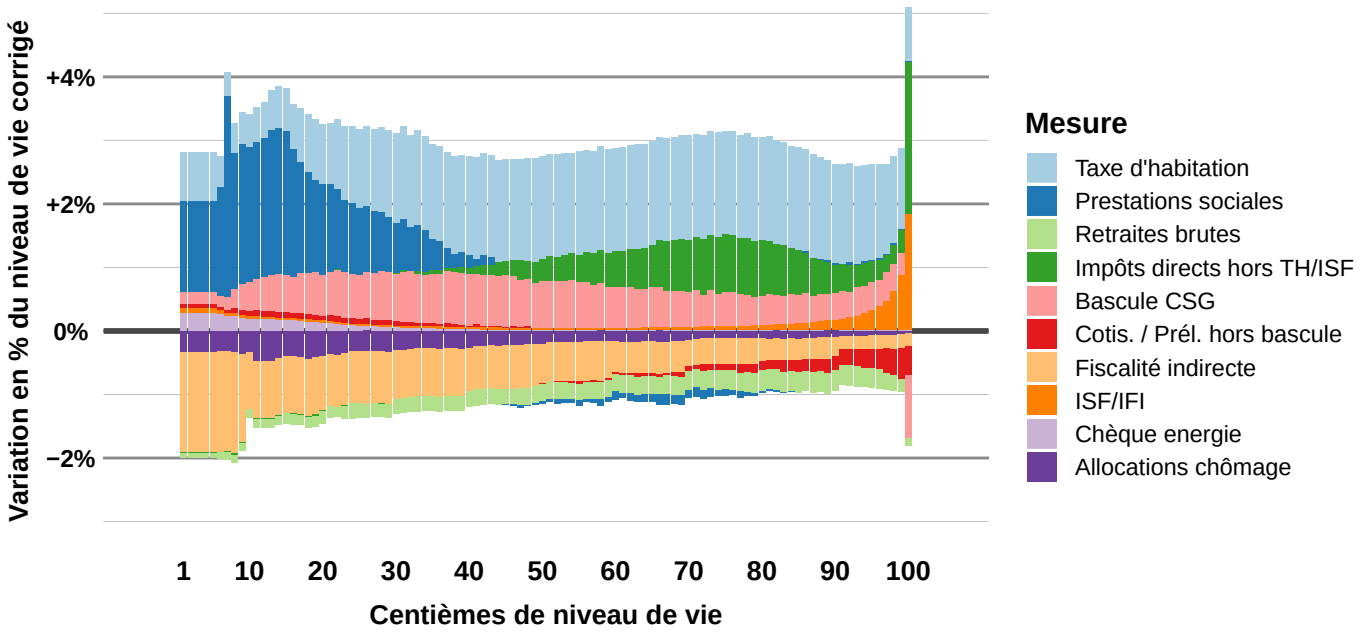
Figure 1 – Effet total des réformes analysées sur les transferts nets reçus par les ménages (en % du niveau de vie corrigé initial) – par centième de niveau de vie initial



Institut des politiques publiques, 2022

Notes : Cette figure montre pour chaque centième de niveau de vie initial l'effet moyen sur les transferts nets par UC des individus du centième. Il s'agit, pour chaque centième, du rapport entre la variation moyenne de transferts nets par UC des ménages des individus de ce centième, et le niveau de vie corrigé initial moyen des ménages auxquels ces individus appartiennent. La ligne rouge correspond au même ratio, calculé sur l'ensemble de la population. Pour les 5 % des individus les plus modestes, nous calculons une moyenne globale pour les cinq premiers centièmes. Voir le corps du texte pour la justification de ce choix.
Sources : TAXIPP 2.1 à partir de Fidéli, Félin, DADS, BNS, ERFS, des fichiers ISF-IFI et de Bdf.

Figure 2 – Effet cumulé des réformes analysées sur le montant de chaque catégorie de prélèvement et prestation (en % du niveau de vie corrigé initial) – par centième de niveau de vie initial



Institut des politiques publiques, 2022

Notes : Cette figure montre pour chaque centième de niveau de vie initial l'effet moyen sur chaque catégorie de prélèvement et prestation sociale des individus du centième. Il s'agit, pour chaque centième, et chaque catégorie du rapport entre la variation moyenne du montant par UC des dispositifs de la catégorie pour les ménages des individus de ce centième, et le niveau de vie corrigé initial moyen des ménages auxquels ces individus appartiennent. Pour les 5 % des individus les plus modestes, nous calculons une moyenne globale pour les cinq premiers centièmes. Voir le corps du texte pour la justification de ce choix. L'abréviation « Cotis. / Prél. » signifie « cotisations sociales et prélèvements sociaux ».
Sources : TAXIPP 2.1 à partir de Fidéli, Félin, DADS, BNS, ERFS, des fichiers ISF-IFI et de Bdf.

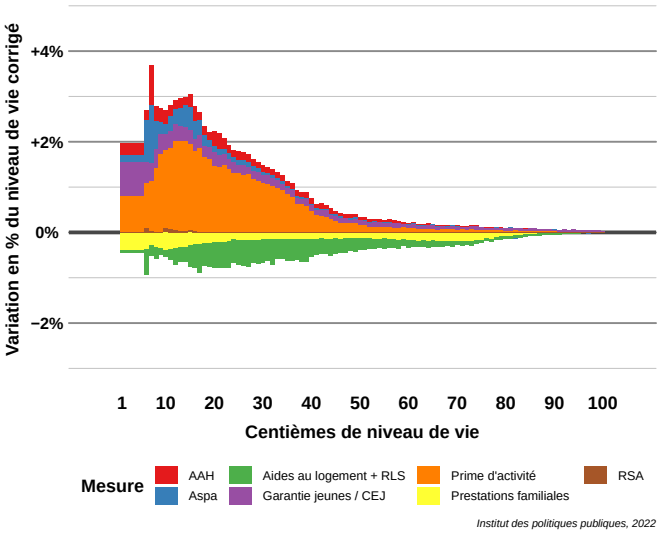
sociales-CSG, qui a accru les transferts nets reçus sur les revenus du travail (et a diminué ceux associés autres revenus, hors allocations chômage). Les hausses de transferts nets par UC plus importantes par rapport au milieu de la distribution constatées entre le 70e et le 80e centièmes sont quant à elles liées aux baisses de l'impôt sur le revenu, notamment la réforme de 2020 du barème de l'impôt sur le revenu. Enfin, l'effet maximal de + 3,3 % au niveau des 1 % des ménages les plus aisés s'explique d'une part par la suppression de l'ISF et son remplacement par l'IFI, et d'autre part par la mise en place du PFU., inclus dans l'impôt sur le revenu. L'impact combiné de ces deux réformes sur le niveau de vie des ménages les plus aisés est largement supérieur à celui des principales mesures qui ont diminué les transferts nets reçus par ces ménages, à savoir la fusion Agirc-Arrco, qui a concerné particulièrement les salariés non-cadres à hauts salaires, et la bascule cotisations sociales-CSG, qui a augmenté les prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

Les hausses les plus faibles sont constatées au niveau des 5 % des individus les plus modestes (+ 0,8 %). Ces hausses varient ensuite entre + 1,2 % et + 2,4 % entre le 7e et le 99e centièmes, pour atteindre + 3,3 % pour les 1 % des individus les plus aisés.

Au-delà de ces effets différenciés par centième de niveau de vie, nos résultats soulignent le fait que les effets globaux positifs sur les transferts nets par UC reçus par les ménages s'expliquent en bonne partie par la suppression de la taxe d'habitation. Cette réforme a en effet bénéficié à l'ensemble des ménages, notamment à ceux situés au-dessus du 20e centième, où les effets de cette mesure sont compris entre + 0,9 % et + 1,7 % du niveau de vie corrigé initial. L'autre mesure dont l'effet couvre une large partie des centièmes est la sous-revalorisation des retraites brutes. Son impact négatif sur les transferts nets des ménages est cependant beaucoup plus faible et concerne exclusivement les ménages retraités.

La Figure 3 permet de compléter cette analyse d'ensemble en décomposant les variations dues aux prestations sociales. Les revalorisations de la prime d'activité représentent les variations les plus importantes, comme documenté précédemment. Celles de l'Aspa et de l'AAH ont comme attendu un effet positif sur les transferts nets par UC reçus, avec des effets particulièrement importants pour les ménages situés dans le 6e et le 7e centièmes. Cette concentration est naturelle, dans la mesure où elle correspond au niveau de vie que la plupart des ménages bénéficiaires atteignent du fait de ces dispositifs. Les hausses du nombre de contrats Garantie jeunes / CEJ ont des effets sur toute la distribution, avec naturellement des effets plus marqués pour les 5 % des individus les plus modestes (+ 0,7 % de leur niveau de vie corrigé initial). Étant donné qu'il s'agit de contrats supplémentaires, ces effets s'expliquent par l'existence de nouveaux bénéficiaires, et non par une hausse des prestations reçues par les bénéficiaires avant réforme. Plusieurs baisses de prestations sont également constatées : celles des prestations familiales, notamment en bas de la distribution (- 0,4 % du niveau de vie corrigé initial pour les cinq premiers centièmes), ainsi que celles des aides au logement, essentiellement concentrées entre le 15e et le 39e centièmes du fait de la réforme de contemporanéisation des ressources (Dutronc-Postel, Fabre et Lallemand, 2021).

Figure 3 – Effet total des réformes analysées sur le montant des différentes prestations sociales (en % du niveau de vie corrigé initial) - par centième



Notes : Cette figure montre pour chaque centième de niveau de vie initial l'effet moyen sur chaque prestation sociale en espèces des individus du centième. Il s'agit pour chaque centième et chaque prestation sociale du rapport entre d'une part la variation moyenne du montant par UC de la prestation sociale pour les ménages des individus de ce centième, et d'autre part le niveau de vie corrigé initial moyen des ménages auxquels ces individus appartiennent. Pour les 5 % des individus les plus modestes, nous calculons une moyenne globale pour les cinq premiers centièmes. Voir le corps du texte pour la justification de ce choix.
Sources : TAXIPP 2.1 à partir de Fidéli, Félin, DADS, BNS, ERFS, des fichiers ISF-IFI et de Bdf.

Une forte hétérogénéité horizontale

Cette partie vise à compléter l'analyse de l'hétérogénéité des effets redistributifs des mesures étudiées, en se focalisant sur d'autres dimensions que le niveau de vie des ménages, ou en regardant d'autres indicateurs que les variations moyennes de transferts nets au sein des centièmes.

Dans un premier temps, nous analysons l'hétérogénéité des effets redistributifs en fonction du statut d'activité des ménages. Cette dimension semble pertinente dans la mesure où de nombreuses réformes ciblent des statuts d'activité particuliers (réforme de la prime d'activité, réforme de l'assurance-chômage, sous-revalorisation des retraites, etc.).

La Figure 4 met en évidence la grande hétérogénéité des effets redistributifs entre les différents statuts d'activité. Cette figure représente les mêmes résultats que la Figure 1, mais séparément pour trois types de ménages, selon que la personne de référence est active occupée (Fig. 4a), retraitée (Fig. 4b), ou au chômage (Fig. 4c)[11]. En moyenne, on constate des hausses de transferts nets relativement importantes en fonction du niveau de vie corrigé pour les ménages actifs occupés (+ 2,6 %), des baisses pour ceux au chômage (- 1,1 %) et des effets relativement modérés pour les retraités (+0,6 %).

Les hausses relativement importantes pour les individus des ménages actifs occupés s'expliquent par les mesures en faveur des revenus du travail, à savoir les revalorisations de la prime d'activité, la bascule cotisations sociales-CSG, ou encore les exonérations des heures supplémentaires, qui s'ajoutent aux mesures plus globales ayant augmenté les transferts nets des ménages (suppression de la taxe d'habitation, réforme de 2020 de l'impôt sur le revenu). Les effets particulièrement importants pour les premiers centièmes s'expliquent notamment par les revalorisations de la prime d'activité.

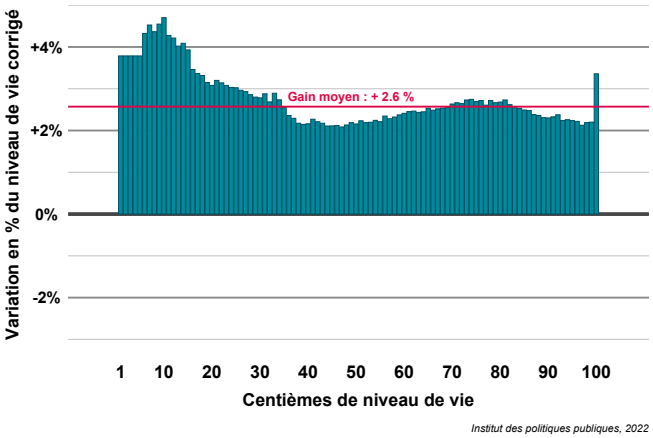
Concernant les individus des ménages retraités, les effets sont plus faibles. En plus d'être moins ciblés par les réformes à destination des actifs occupés, les retraites ont été sous-revalorisées en 2019 et 2020. De plus, les pensions de retraite au-dessus de 2 000 euros mensuels ont été soumises à une hausse des prélèvements sociaux dans le cadre de la bascule cotisations sociales-CSG. On observe néanmoins des effets positifs relativement importants et localisés pour les ménages retraités les plus modestes, concernés par la hausse du minimum vieillesse (Aspa) ainsi que pour les plus aisés, qui ont bénéficié des mesures portant sur les revenus du capital.

Concernant les individus des ménages au chômage, les baisses de transferts nets s'expliquent en grande partie par la réforme de l'assurance chômage.

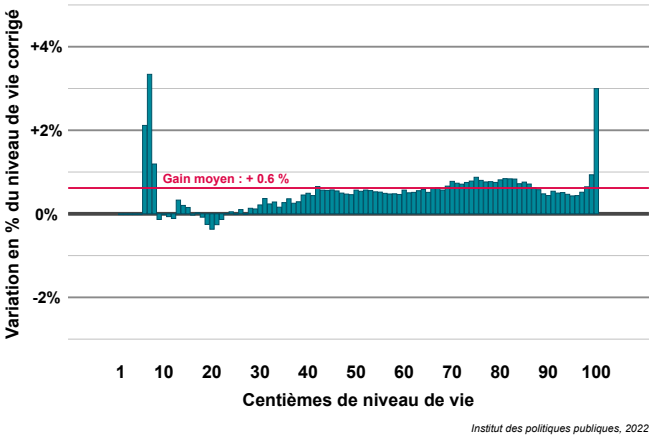
On constate des hausses de transferts nets relativement importantes en fonction du niveau de vie corrigé pour les ménages actifs occupés (+ 2,6 %), des baisses pour ceux au chômage (- 1,1 %) et des effets relativement modérés pour les retraités (+0,6 %).

Figure 4 – Effet total des réformes analysées sur les transferts nets des ménages (en % du niveau de vie corrigé initial) - par centième et type de ménages

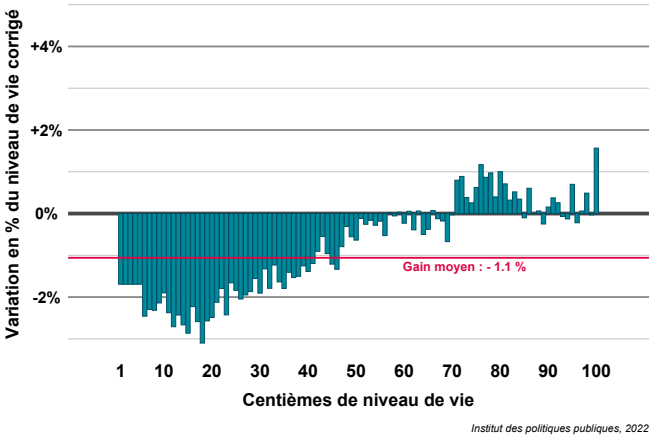
(a) Ménages « actifs occupés »



(b) Ménages « retraités »



(c) Ménages « chômeurs »



Notes : Cette figure montre les effets redistributifs des réformes analysées pour trois sous-populations, avec les mêmes règles de représentation que dans la Figure 1. Ces trois sous-populations correspondent respectivement aux individus appartenant à des ménages actifs occupés, retraités ou au chômage (voir le corps du texte pour la définition de ces catégories). Les centièmes de niveau de vie sont ceux calculés sur la population totale (ex : un individu dans le 50e centième dans la Figure 1 est situé dans ce même centième dans cette analyse par sous-population). Ceci implique que dans chacune de ces trois figures, les différents centièmes d'une même catégorie de ménages ne contiennent pas nécessairement le même nombre d'individus.
Sources : TAXIPP 2.1 à partir de Fidéli, Félin, DADS, BNS, ERFS, des fichiers ISF-IFI et de Bdf.

11. Le statut d'activité d'un individu est défini en fonction de la structure de ses revenus. Nous considérons le montant annuel de ses revenus du travail, de ses pensions de retraite et de ses allocations chômage. Si l'un au moins de ces trois montants est supérieur à 2 500 euros, nous allouons à l'individu le statut qui correspond à la catégorie de revenus dont le montant est le plus important. Dans le cas où aucun de ces trois revenus n'est supérieur à ce seuil, l'individu est classé dans la catégorie « autres ».

Au regard de cette hétérogénéité importante des effets redistributifs, il parait important de ne pas se limiter à des effets moyens sur les transferts des ménages, mais de caractériser la part de gagnants et de perdants au sein de chaque centième. La Figure 5 montre les résultats de cet exercice. Elle présente pour chaque centième de niveau de vie la part des individus dits « gagnants » et « perdants », définis respectivement comme ceux dont le niveau de vie du ménage augmente d'au moins 5 euros mensuels, ou baisse au moins du même montant. Les individus dans aucune de ces deux catégories sont dits « neutres ». Alors que les effets moyens sur les transferts nets sont positifs pour tous les centièmes, on constate une part non négligeable de perdants tout au long de la distribution, correspondant à 24 % de perdants sur l'ensemble de la population. La part de perdants est d'autant plus importante que le centième est faible : 14 % des individus du top 1 % sont perdants, alors que 58 % des 5 % des individus les plus modestes voient leurs transferts nets diminuer du fait des réformes analysées. Pour les cinq premiers centièmes de niveau de vie, le fait qu'il y ait une majorité de perdants alors que l'on constate une hausse moyenne de transferts nets s'explique par des hausses de transferts nets relativement importantes, mais ciblant une faible part des individus de ces centièmes (hausse des contrats Garantie jeunes / CEJ, hausse de la prime d'activité). Symétriquement, la part des gagnants augmente avec les centièmes de niveau de vie, allant de 24 % pour les cinq premiers centièmes, pour atteindre 85 % au niveau du top 1 %.

Alors que les effets moyens sur les transferts nets sont positifs pour tous les centièmes, on constate une part non négligeable de perdants tout au long de la distribution, correspondant à 24 % de perdants sur l'ensemble de la population.

Temporalité des mesures

Concernant le champ des mesures étudiées, notre analyse se concentre sur les réformes décidées durant le quinquennat, dans leur pleine montée en charge. Ce champ présente deux implications en termes de temporalité des mesures analysées. D'une part, nous simulons l'impact de la suppression totale de la taxe d'habitation, y compris la vague qui entrera en vigueur en 2023. D'autre part, nous n'incluons pas les mesures décidées pendant le quinquennat précédent mais entrées en vigueur durant le quinquennat 2017-2022. Ces mesures sont décrites dans le Tableau 3.

Ces différences impliquent que l'évaluation des réformes socio-fiscales décidées pendant un quinquennat ne coïncide pas exactement avec l'évaluation des réformes entrées en vigueur pendant celui-ci. La Figure 6 rend compte

Table 3 – Différences de champ entre les mesures décidées et les mesures entrées en vigueur durant le quinquennat 2017-2022

Mesures décidées avant le quinquennat 2017-2022 et entrées en vigueur pendant le quinquennat 2017-2022
Généralisation du chèque énergie en remplacement des tarifs sociaux
Revalorisation ASF, CF, RSA
Transformation de la réduction d'impôt pour emploi à domicile en crédit d'impôt
Mesures décidées pendant le quinquennat 2017-2022 et dont l'entrée en vigueur est prévue après 2022
Complétion (2023) de la réforme de la taxe d'habitation

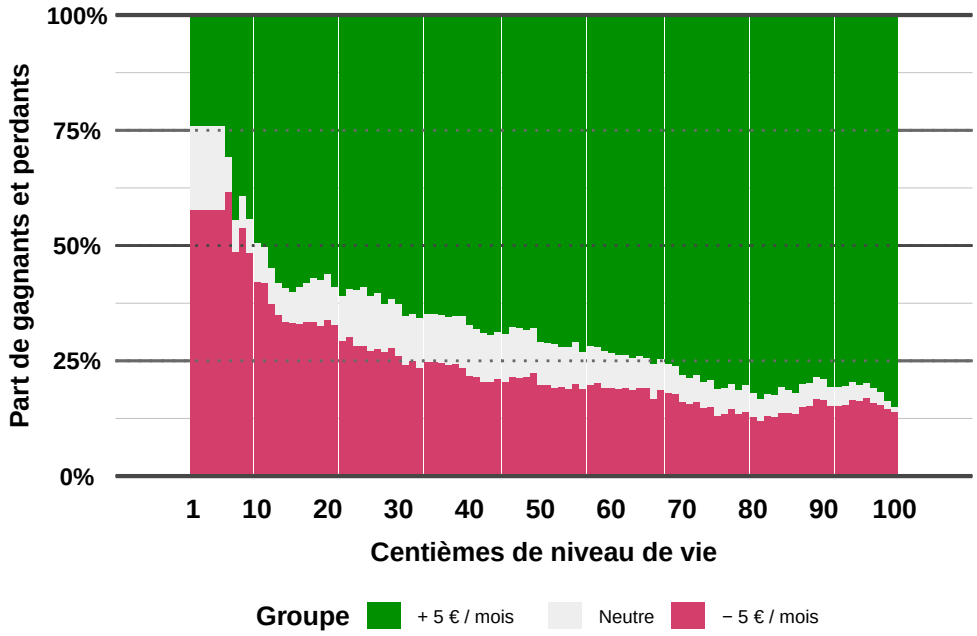
de l'effet de cette différence dans le contexte du quinquennat 2017-2022 : la courbe et la masse de couleur bleu sombre reprennent les résultats de la Figure 1, et correspondent aux effets des mesures *décidées* pendant le quinquennat. La courbe et la masse orange représentent les effets correspondant aux mesures *entrées en vigueur* pendant le quinquennat. Pour être plus précis, sont inclus au titre des réformes entrées en vigueur pendant le quinquennat les effets de revalorisations de l'allocation de soutien familial (ASF), du complément familial (CF) et du RSA, qui ont été décidées au cours du quinquennat précédent, ainsi que la transformation de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile en crédit d'impôt [12]. Les deux masses bleue et orange se recouvrent sur une part importante du graphique, mais des différences non négligeables sont observées aux extrémités de la distribution des niveaux de vie : la courbe orange est plus élevée que la bleue pour le premier tiers de la distribution, les deux courbes sont très semblables pour le milieu de la distribution, et la courbe bleue est plus élevée que l'orange pour le dernier quart de la distribution.

L'évaluation des réformes socio-fiscales décidées pendant un quinquennat ne coïncide pas exactement avec l'évaluation des réformes entrées en vigueur pendant celui-ci.

Les différences entre les deux courbes en bas de la distribution des niveaux de vie s'expliquent par le fait que les mesures décidées pendant le quinquennat précédent et qui ont pris effet pendant le quinquennat 2017-2022 sont majoritairement des revalorisations de dispositifs ciblant des ménages modestes : inclure ces mesures dans le champ du quinquennat actuel conduit à rehausser les effets globaux mesurés pour les premiers centièmes. Concernant le haut de la distribution, la dernière vague

12. Faute de données disponibles pour mesurer les effets de la suppression des tarifs sociaux de l'énergie, nous ne prenons pas en compte les effets de la généralisation du chèque énergie qui s'y est substituée, bien que cette mesure, décidée lors du précédent quinquennat, soit entrée en vigueur en 2018.

Figure 5 – Part des « gagnants » et des « perdants », par centième de niveau de vie

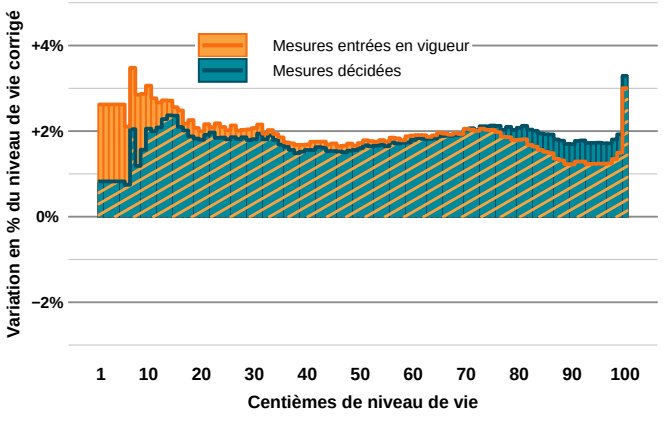


Institut des politiques publiques, 2022

Notes : Cette figure représente pour chaque centième de niveau de vie initial la part des individus dans trois catégories de ménages : les ménages pour lesquels les variations de transferts nets par UC sont négatives et dont ces baisses sont supérieures ou égales à 5 € par mois (ménages « perdants »), les ménages pour lesquels ces variations sont positives et supérieures ou égales à 5 € par mois (ménages « gagnants »), et les ménages pour lesquels ces variations sont strictement inférieures à 5 € par mois en valeur absolue (ménages « neutres »).
Sources : TAXIPP 2.1 à partir de Fidéli, Félin, DADS, BNS, ERFS, des fichiers ISF-IFI et de Bdf.

de suppression de la taxe d'habitation, dont l'entrée en vigueur est prévue en 2023, concerne les 20 % des ménages les plus aisés. La non-prise en compte de cette dernière vague dans la courbe orange explique les valeurs plus faibles des effets par rapport à notre analyse (courbe bleue).

Figure 6 – Effets des mesures décidées ou entrées en vigueur durant le quinquennat 2017-2022



Institut des politiques publiques, 2022

Notes : Cette figure compare les effets totaux des mesures socio-fiscales du quinquennat sur les transferts nets par UC des ménages, selon qu'on considère les mesures décidées pendant le quinquennat (courbe bleue) ou les mesures entrées en vigueur pendant celui-ci (courbe orange). Toutes renvoient aux mêmes règles de représentation. La courbe bleue correspond aux résultats de la présente note (ceux de la Figure 1). La courbe orange correspond aux résultats issus d'une simulation alternative où sont évaluées les réformes entrées en vigueur durant le quinquennat. Voir le Tableau 3 pour les différences entre ces deux périmètres de réformes.
Sources : TAXIPP 2.1 à partir de Fidéli, Félin, DADS, BNS, ERFS, des fichiers ISF-IFI et de Bdf.

Comment expliquer les différences de résultats entre études ?

Dans cette dernière partie, nous effectuons un exercice de comparaison visant à expliquer les différences entre les résultats publiés par différents organismes sur la même thématique. Une comparaison des résultats présentés dans la section précédente avec les estimations des études antérieures de l'IPP est tout d'abord documentée dans l'encadré 2. Nous procédons ensuite à une comparaison avec les récents travaux de la Direction générale du Trésor (DGT), suivie d'une réplication de ces résultats afin d'identifier les potentielles sources de divergence. Enfin, nous discutons les enjeux des choix de représentation des effets redistributifs, à résultats sous-jacents identiques, notamment les différences induites par le niveau de granularité dans la représentation de ces effets.

Exercice de réplication des estimations de la DGT

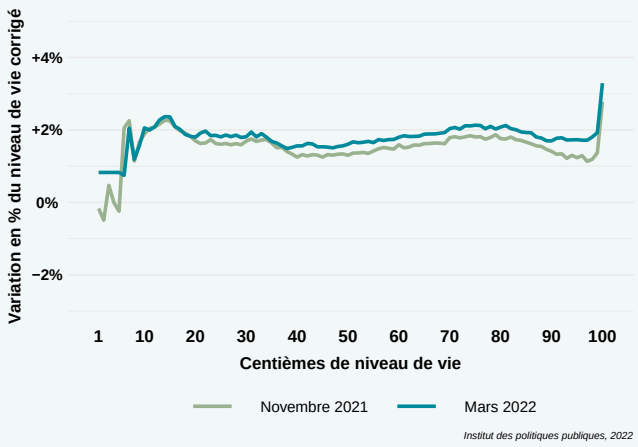
La coexistence de plusieurs équipes publiant des résultats parfois différents sur des sujets pourtant semblables appelle à un exercice de comparaison, visant à comprendre les sources de ces éventuelles différences. Du fait de la complexité des modèles utilisés, ces sources peuvent être nombreuses : données, hypothèses de modélisation (imputation du recours aux prestations, élasticités de la consommation, comportement d'optimisation

Encadré 2 : Impact et source des révisions depuis novembre 2021

Une première version des résultats décrits dans cette note a été présentée lors de la Conférence sur l'évaluation du Budget 2022 organisée par l'IPP et le Cepremap le 16 novembre 2021 [a]. Cet encadré compare ces deux séries de résultats et précise les améliorations apportées depuis à nos méthodes de modélisation.

La courbe bleue du graphique de cet encadré représente l'effet total des réformes analysées sur les transferts nets par UC des ménages en proportion de leur revenu de vie initial corrigé (mêmes résultats que ceux de la Figure 1), tandis que la courbe verte correspond aux résultats tels que présentés en novembre. Globalement, les effets redistributifs estimés sont qualitativement similaires. Les effets les plus faibles sont toujours au niveau des cinq premiers centièmes, et l'allure générale des deux courbes est très proches, avec une hausse moyenne des transferts nets légèrement supérieure, passant de 1,6 % à 1,9 %. Sur ces 0,3 point de pourcentage de hausse, 0,2 s'explique par des améliorations du calcul de l'impôt sur le revenu. Les différences au niveau des extrémités de la distribution sont relativement plus élevées. Concernant les cinq premiers centièmes, les différences s'expliquent pour l'essentiel par la prise en compte dans nos nouvelles simulations de la création du CEJ en remplacement de la Garantie jeunes, qui fait passer le nombre de contrats de 200 000 à 400 000, mesure qui n'avait pas été incorporée dans notre analyse précédente car annoncée au début du mois de novembre 2021. On notera par ailleurs que pour ces cinq premiers centièmes, les effets en pourcentage renvoient à une variation moyenne de 56 euros et - 6 euros annuels respectivement pour les résultats actuels et ceux de novembre, soit des montants très proches en valeur absolue. Ceci explique en partie la variabilité dans les analyse en pourcentage de niveau de vie pour ces centièmes, les niveaux de vie pour cette population étant par définition les plus faibles.

Concernant les individus les plus aisés, les différences proviennent principalement d'un affinement des hypothèses retenues concernant la mise en place du PFU. Si le PFU est l'option par défaut dans la déclaration d'impôt, les contribuables peuvent faire le choix d'opter pour l'imposition de leurs revenus au barème progressif. Alors qu'en novembre, nous faisions l'hypothèse que les foyers fiscaux optaient systématiquement pour le PFU, nous supposons désormais que les contribuables choisissent leur imposition de manière à minimiser l'impôt final payé. Un exercice de comparaison suggère que ce choix de modélisation a peu d'impact sur les résultats, à l'exception des ménages les plus aisés. Même si des erreurs d'optimisation de la part des ménages sont tout à fait plausibles, les travaux de recherche existants montrent que de telles erreurs sont d'autant moins probables que le revenu du foyer est élevé (Aghion et al., 2017), d'où le choix de cette hypothèse.



a. Les vidéos de la conférence et l'ensemble des résultats présentés sont disponibles sur la page dédiée : `https://www.ipp.eu/actualites/replay-conference-sur-levaluation-du-budget-2022/`

fiscale, etc.), champ des mesures couvertes, entre autres. Cette partie vise à contribuer à la compréhension des différences de résultats entre les analyses existantes, en comparant nos résultats avec ceux du bilan redistributif proposé par la DGT dans le Rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2022. En plus de comparer ces deux ensembles de résultats, nous identifions les différences méthodologiques pouvant les expliquer, et répliquons nos résultats en s'alignant le plus possible sur la méthodologie utilisée par la DGT afin de voir si cela fait converger la valeur des effets redistributifs avec ceux du RESF.

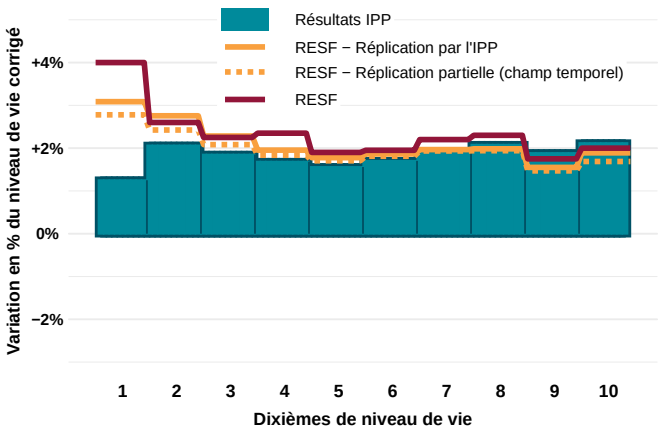
Les résultats de cet exercice sont représentés dans la Figure 7. Les barres bleues correspondent aux résultats de cette note, tandis que la courbe rouge représente les effets du RESF (Graphique 2 de la page 46). Pour faciliter les comparaisons, nous reproduisons les résultats de l'IPP de cette note en dixièmes de la population, comme cela est représenté dans le RESF.

Les profils redistributifs représentés par la courbe rouge bordeaux et les barres bleues présentent a priori des différences marquées. D'une part, le niveau moyen des effets est différent : nous estimons un impact moyen sur le niveau de vie des ménages de 1,9 %, alors que la DGT l'estime à 2,2 %. D'autre part, les profils redistributifs des deux analyses sont également différents, notamment pour les premiers dixièmes, où les effets du RESF sont plus importants (+ 4 % pour le premier dixième selon le RESF, contre + 1,3 % pour l'IPP).

Plusieurs divergences méthodologiques existent entre ces deux analyses, qui peuvent être sources de ces différences. D'une part, l'analyse de l'IPP de cette note évalue l'impact des réformes socio-fiscales *décidées* durant le quinquennat, quand le RESF considère les réformes *entrées en vigueur* durant cette période. Comme documenté précédemment, cette différence peut influencer de manière importante les résultats.

D'autre part, l'analyse de l'IPP vise à couvrir l'ensemble de la redistribution opérée par le secteur des APU, alors que le RESF couvre seulement les décisions du gouvernement et du Parlement. Cette différence concerne ici une seule mesure, à savoir la fusion des caisses de retraites complé-

Figure 7 – Comparaison entre les résultats de l'IPP et ceux du RESF



Notes : Cette figure montre trois courbes alternatives des effets totaux des mesures socio-fiscales du quinquennat sur les transferts nets par UC des ménages. Toutes renvoient aux mêmes règles de représentation. Les barres bleues correspondent aux résultats de la présente note (ceux de la Figure 1), avec pour seule différence que les résultats sont représentés par dixième de niveau de vie. La courbe rouge correspond aux résultats dits « gouvernementaux », à savoir ceux du RESF du projet de loi de finances pour 2022 (p.46). Les courbes oranges correspondent aux résultats issus de simulations alternatives que nous avons réalisées et qui appliquent certaines hypothèses du RESF qui diffèrent de notre analyse. Voir le corps du texte pour plus de détails.
Sources : TAXIPP 2.1 à partir de Fidéli, Félin, DADS, BNS, ERFS, des fichiers ISF-IFI et de Bdf. Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2022, p.46.

mentaires Agirc et Arrco et l'augmentation de leurs taux de cotisation et taux d'appel. Cette mesure, décidée en novembre 2017 et entrée en vigueur en 2019, est le fruit d'une négociation entre les partenaires sociaux, et n'entre donc pas dans le champ retenu pour l'analyse du RESF.

Enfin, les deux analyses diffèrent sur les hypothèses retenues concernant les réactions comportementales à la fiscalité du tabac. L'IPP retient une élasticité de - 0,5 issue de la littérature scientifique (Hill et Legoupil, 2018), tandis que les analyses du RESF retiennent une élasticité plus importante [13]. Ceci a pour conséquence que les effets de la fiscalité du tabac sont systématiquement inférieurs dans les résultats du RESF par rapport à ceux de l'IPP.

Afin de voir dans quelle mesure ces différences méthodologiques peuvent expliquer les différences de résultats entre les deux analyses, nous produisons les résultats de simulations alternatives avec l'outil TAXIPP, où nous appliquons la méthodologie du RESF sur les points de divergences précédemment évoqués. Cet exercice de réplication vise à mesurer dans quelle mesure, à simulateur et données inchangés, ces différences méthodologiques font varier les résultats.

Cette reproduction avec TAXIPP de la méthodologie du RESF donne les résultats représentés par la courbe orange de la Figure 7, tandis que la courbe orange en pointillés représente ceux où nous avons seulement fait varier le champ temporel des mesures analysées (il s'agit des mêmes résultats que ceux de la Figure 6, mais en dixièmes). Le profil général de la courbe orange est très similaire aux résultats du RESF. Cet exercice de reproduction est ainsi très encourageant sur la capacité du modèle TAXIPP à identifier les hypothèses clés qui peuvent expliquer les différences de résultats. À hypothèses égales, la reproduction des résultats du RESF par l'IPP, et la version publiée de ces résultats sont très proches, ce qui signifie que la plus grande partie des différences dans les résultats peuvent être expliquées.

À hypothèses égales, la reproduction des résultats du RESF par l'IPP, et la version publiée de ces résultats sont très proches.

On remarque également que la courbe orange et la orange en pointillés sont relativement proches. Ceci signifie que la différence principale entre les résultats du RESF et ceux de l'IPP tient au champ des réformes analysées : mesures décidées durant le quinquennat pour l'IPP, mesures entrées en vigueur durant le quinquennat pour la DGT. En effet, alors que les différences de champ temporel renvoient à des mesures affectant des populations relativement ciblées en termes de niveau de vie, ceci est moins le cas pour la hausse de la fiscalité tabac (à l'exception du premier dixième). Quant à la fusion Agirc-Arrco, elle cible essentiellement le haut de la distribution, mais avec des effets modérés en pourcentage du niveau de vie corrigé initial.

La différence principale entre les résultats du RESF et ceux de l'IPP tient au champ des réformes analysées : mesures décidées durant le quinquennat pour l'IPP, mesures entrées en vigueur durant le quinquennat pour la DGT.

Dans le détail, la courbe orange montre des effets légèrement supérieurs à celle en pointillés pour l'ensemble des dixièmes, avec des différences négligeables au milieu de la distribution des niveaux de vie. Pour le bas de la distribution, ces légères différences s'expliquent principalement par le fait que l'élasticité plus importante dans le RESF concernant la fiscalité du tabac donne des hausses d'impôts plus faibles. Pour le dernier dixième, la différence s'explique essentiellement par la non-prise en compte de la fusion Agirc-Arrco dans la courbe orange, cette mesure agissant à la baisse sur les transferts nets essentiellement

13. Dans notre reproduction des résultats, nous utilisons comme hypothèse « RESF » de l'élasticité du tabac une valeur de -0,635. Cette valeur permet de retrouver les agrégats indiqués dans le RESF pour l'effet total des réformes de la fiscalité du tabac. Les évaluations préalables annexées au PLF 2018 mentionnent l'utilisation d'une élasticité de -0,75, avec néanmoins des chiffrages qui diffèrent du RESF 2022, d'où la nécessité d'évaluer une élasticité reproduisant les résultats de cette dernière publication.

pour les plus hauts revenus du travail.

Il est important de noter que la reproduction des résultats du RESF que nous effectuons n'est pas parfaite. En particulier, la différence restante la plus marquée concerne le premier dixième de la distribution, pour lequel les analyses de la DGT concluent à une augmentation moyenne du niveau de vie supérieure de 1 point de pourcentage à nos propres estimations. Une explication possible vient, là encore, d'une différence de champ entre la reproduction des résultats du RESF proposée par l'IPP et les résultats publiés dans le RESF. Ces derniers incluent notamment une estimation des effets du basculement du CITE et des aides de l'Anah vers le dispositif MaPrimeRénov', et de la prime à la conversion ; les effets de ces dispositifs sont très concentrés dans le bas de la distribution selon le RESF. Les analyses de l'IPP n'incluent pas ces mesures, faute de données utilisables pour l'évaluation, par exemple en ce qui concerne les bénéficiaires de MaPrimeRénov' en 2021. Inversement, les résultats du RESF n'incluent pas la création du CEJ, décidée à l'automne 2021, soit plus tardivement que la publication du RESF. Cette mesure est en revanche incluse dans l'analyse de l'IPP.

Différences de représentation

Enfin, la comparaison des Figures 6 et 7 met en évidence l'impact visuel d'une représentation en dixièmes ou en centièmes de la population. En effet, pour ce qui est de nos résultats principaux (barres bleues dans les deux figures) et des résultats portant sur les mesures entrées en vigueur pendant le quinquennat (barres orange dans la Figure 6, courbe orange en pointillé dans la Figure 7), la seule différence tient au choix de l'échelle de représentation. Les effets agrégés à l'échelle d'un dixième peuvent recouvrir des différences marquées entre des catégories plus fines de la population. Ceci est particulièrement patent pour le haut de la distribution des revenus. Une représentation par dixièmes, aussi bien des résultats de l'IPP que de ceux concernant les mesures entrées en vigueur pendant le quinquennat, aplanit des différences quantitativement importantes. Ainsi, dans une représentation en dixièmes des résultats de l'IPP, le même effet moyen, + 2,1 %, est attribué indifféremment au 91^{e} centième, où l'effet moyen est pourtant de + 1,8 %, et au 100^{e} centième, dont l'effet moyen est de + 3,3 %, soit près de deux fois supérieur.

Les effets agrégés à l'échelle d'un dixième peuvent recouvrir des différences marquées entre des catégories plus fines de la population.

La capacité à distinguer les effets à une échelle fine, par exemple des centièmes, est en grande partie liée à la technologie de simulation disponible. Le modèle TAXIPP 2.1 reposant sur des données fiscales administratives, il offre la possibilité d'examiner de manière robuste des différences importantes sur des catégories fines de la population. Dans le cas de mesures très ciblées comme les réformes portant sur les revenus du capital, cette capacité est particulièrement pertinente.

Conclusion

Cette note présente de façon détaillée les effets redistributifs des mesures socio-fiscales du quinquennat 2017-2022. Avec une baisse significative des prélèvements obligatoires, les gains moyens sont positifs pour une grande majorité de ménages. Malgré ces gains moyens, l'hétérogénéité constatée est importante, avec un quart de ménages perdants, et des gains nettement plus forts pour certaines catégories d'individus, notamment les actifs occupés.

Ces gains positifs moyens s'accompagnent nécessairement d'autres ajustements, à savoir une baisse des dépenses publiques, une hausse de prélèvements obligatoires non couverts dans cette étude, ou une augmentation de l'endettement. Une analyse redistributive complète devrait ainsi prendre en compte la manière dont ces deux modes de financement se répercutent *in fine* également sur le niveau de vie des ménages.

Enfin, on peut espérer qu'avec davantage de recul, et d'évaluations de l'impact des mesures sur le comportement des entreprises et des ménages, il sera possible au cours des prochaines années de documenter les effets totaux de ces mesures, sur l'emploi, les salaires, ainsi que sur le pouvoir d'achat des ménages.

Auteurs

Paul Dutronc-Postel est économiste à l'IPP.
Brice Fabre est directeur du programme « Fiscalité des ménages » à l'IPP.
Chloé Lallemand est économiste à l'IPP.
Nolwenn Loisel est économiste à l'IPP.
Lukas Puschnig est économiste à l'IPP.

Remerciements

Ce travail a bénéficié du soutien du Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP), et du programme d'Investissements d'avenir géré par l'Agence nationale de la recherche (ANR), par le biais de

l'Ecole universitaire de recherche PgSE (ANR-17-EURE-0001), de l'Idex Paris-Saclay (ANR-11-IDEX-0003), et du Labex Ecodec (ANR-11LABX-0047), que les auteurs remercient. Les auteurs remercient également les producteurs des données mobilisées dans le cadre de cette étude (Insee et DGFiP), le Comité du secret statistique pour la procédure d'accès à ces données, et enfin le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD) pour les modalités pratiques d'exploitation de ces données. Enfin, le travail de comparaison méthodologique avec les résultats du RESF a grandement bénéficié d'interactions directes avec les équipes de la DGT, que nous remercions également.

Références bibliographiques

Aghion, Philippe, Ufuk Akcigit, Matthieu Lequien et Stefanie Stantcheva (2017). « Tax simplicity and heterogeneous learning ». *NBER working papers* 24049.

Bach, Laurent, Antoine Bozio, Brice Fabre, Arthur Guillouzouic, Claire Leroy et Clément Malgouyres (2021a). « Follow the money ! Why dividends overreact to flat-tax reforms ? »

Bach, Laurent, Antoine Bozio, Arthur Guillouzouic et Clément Malgouyres (2021b). « Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif ». *Rapport IPP* 36.

Ben Jelloul, Mahdi, Antoine Bozio, Thomas Douenne, Brice Fabre et Claire Leroy (2019). « Budget 2019 : quels effets pour les ménages ? » *Notes IPP* 37.

Billot, Sylvain et Alexandre Bourgeois (2019). « Quelle(s) mesure(s) du pouvoir d'achat ? » *Insee Références, édition 2019*.

Direction générale du Trésor, Ministère de l'Économie (2021). « Rapport économique, social et financier – Perspectives économiques et des finances publiques ». *Annexe au projet de loi de finances pour 2022*.

Douenne, Thomas (2020). « The vertical and horizontal distributive effects of energy taxes : A case study of a french policy ». *The Energy Journal* 41.3.

Dutronc-Postel, Paul, Brice Fabre et Chloé Lallemand (2021). « Les aides au logement en temps réel : évaluation d'impact ». *Rapport IPP* 35.

Fabre, Brice, Arthur Guillouzouic, Chloé Lallemand et Claire Leroy (2020). « Budget 2020 : quels effets pour les ménages ? » *Notes IPP* 49.

Hill, Catherine et Clémence Legoupil (2018). « Taxation et prix du tabac en France et conséquences sur la consommation ». *Bull Epidemiol Hebd* 14-15, p. 309-16.

Lefebvre, Marie-Noëlle, Etienne Lehmann, Michaël Sicsic et Eddy Zanoutene (2021). « Évaluation de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique ». *Rapport CRED*.

Madec, Pierre, Mathieu Plane et Raul Sampognaro (2022). « Une analyse macro et microéconomique du pouvoir d'achat des ménages en France : Bilan du quinquennat mis en perspective ». *OFCE Policy brief* 104.

Portela, Mickaël et Emilie Raynaud (2020). « Devenir adulte : comment évoluent les ressources ? Montant et composition des ressources des 18-24 ans à partir de l'enquête nationale sur les ressources des jeunes (ENRJ) ». *Les dossiers de la DREES* 48.

Annexe A : Le modèle TAXIPP

TAXIPP est le modèle de microsimulation socio-fiscale développé au sein de l'Institut des politiques publiques. Ce modèle consiste à construire une base de données représentative de la population française, avec pour chaque individu toutes les informations nécessaires pour simuler les prélèvements obligatoires et prestations sociales à destination des ménages. L'intérêt de simuler ces dispositifs est de pouvoir analyser les impacts budgétaires et redistributifs de différents systèmes socio-fiscaux. Un tel outil nécessite l'utilisation de données sur les ménages français, d'un calculateur socio-fiscal, et d'hypothèses de comportements des ménages face aux réformes.

Les données et outils mobilisés

Le modèle TAXIPP 2.1 utilise le simulateur de législation socio-fiscale OpenFisca, libre et collaboratif, que l'IPP co-développe avec différents acteurs (voir `https://fr.openfisca.org/`). Il applique ce simulateur à une base de données issue d'un appariement statistique de différentes sources administratives : les fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fidéli, Insee) issus des fichiers de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et des fichiers fonciers, les fichiers échantillonnés de l'impôt sur le revenu (Félin, DGFiP), exhaustifs pour les 0,4 % des foyers fiscaux les plus aisés, ainsi que les fichiers administratifs exhaustifs des déclarations sociales pour les travailleurs salariés et indépendants (données DADS et BNS, Insee). Nous mobilisons ces données relatives aux revenus de 2016. [a] Cette base de données est complétée par certaines variables de l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS, Insee). [b] L'assemblage de ces sources fournit une base de données unique, représentative de la population française, et comprenant, pour chaque individu, les valeurs de toutes les caractéristiques nécessaires pour calculer ses impôts et prestations sociales. A cela s'ajoute deux modules à part : un module mobilisant les données fiscales des déclarations de l'ISF 2017 et de l'IFI 2018, pour la simulation de ces deux impôts, ainsi qu'un module simulant les impôts indirects et mobilisant l'enquête Budget des familles de 2017 (Bdf, Insee).

Quelle prise en compte des réactions comportementales ?

Les dispositifs socio-fiscaux jouent potentiellement sur le comportement des ménages (en termes d'offre de travail, de revenus, de consommation, de recours aux prestations, etc.). Dans cette étude, le modèle TAXIPP 2.1 applique une analyse principalement statique, dans le sens où il n'incorpore pas la majorité des changements de comportements individuels pouvant découler des réformes socio-fiscales analysées. Le modèle prend cependant en compte les comportements de non-recours à certaines prestations sociales, à savoir au RSA, à la prime d'activité, à l'ASPA et au chèque énergie. Pour ces quatre dispositifs, notre modèle suggère un nombre d'éligibles supérieur au nombre de bénéficiaires constaté dans les remontées administratives : pour chaque dispositif, nous sélectionnons parmi les éligibles un nombre de bénéficiaires égal au nombre de bénéficiaires réel renseigné par les administrations [c]. Étant donné que nous prenons pour cibles les nombres effectifs de bénéficiaires, nous prenons notamment en compte l'effet de la réforme de la prime d'activité de 2019 associé à l'importante hausse du nombre de foyers percevant cette prestation suite à cette réforme. Enfin, nous faisons également un tirage de bénéficiaires pour la Garantie jeunes (GJ), devenant le Contrat d'Engagement Jeunes (CEJ) à partir de mars 2022 [d]. Nous calculons une éligibilité à la GJ ou au CEJ pour chaque jeune et nous tirons aléatoirement au sein de ces jeunes éligibles un nombre d'individus égal au nombre de contrats budgétées pour ces dispositifs. Ainsi, dans les résultats de cette note, les effets associés à ces deux dispositifs dépendent de la hausse du nombre de contrats alloués durant le quinquennat. Nous allouons ensuite à chacun de ces jeunes sélectionnés le montant moyen de dépenses en prestation monétaire par bénéficiaires tel que renseigné dans les documents budgétaires [e].
Le modèle prend également en compte des réactions comportementales à la fiscalité indirecte en termes de consommation, associées au fait que les ménages, en moyenne, ajustent leur consommation suite à une variation de prix toutes taxes comprises. Durant le quinquennat, les mesures de fiscalité indirecte ont concerné la fiscalité du tabac d'une part et la fiscalité énergétique d'autre part. Pour la fiscalité tabac, nous supposons une élasticité de la consommation par rapport au prix de -0,5, d'après les travaux de Hill et Legoupil (2018). Pour la fiscalité énergétique, nous appliquons des élasticités issues des travaux de Douenne (2020), à savoir -0,45 pour les carburant de transport et -0,2 pour l'énergie domestique. Enfin, pour le remplacement de l'ISF par l'IFI, nous calculons l'ISF à partir des fichiers ISF de 2017 et l'IFI à partir des déclarations de l'IFI de 2018. Nous prenons donc indirectement en compte les variations en termes de patrimoine taxable qui ont pu avoir lieu entre 2017 et 2018 suite à cette réforme. Pour la réforme du PFU, bien qu'il ait été documenté qu'elle a engendré une hausse des distributions de dividendes, nous ne prenons pas en compte cette hausse dans la mesure où ces dividendes supplémentaires peuvent venir d'une augmentation des profits tout comme d'un changement d'allocation des profits des entreprises entre profits distribués et profits non-distribués (Bach et al., 2021a).

---

a. Concernant les fichiers Fidéli, nous mobilisons le millésime 2017, qui renseigne la situation des ménages en termes de logement au 1er janvier 2017 ainsi que leurs revenus de 2016. Ces fichiers permettent néanmoins de lier les différents millésimes, ce qui nous permet de disposer pour chaque individu de Fidéli de ses revenus de 2015 et 2014. Nous utilisons cette information longitudinale pour l'évaluation de la réforme de contemporanéisation des aides au logement, selon la même méthodologie que Dutronc-Postel, Fabre et Lallemand (2021). Pour les autres bases de données, nous utilisons les millésimes 2016.

b. Il s'agit de variables relatives au statut étudiant, aux prestations sociales liées à la garde d'enfants ou à la baisse d'activité pour élever un enfant, aux variables liées au handicap, ainsi que des revenus imputés dans l'enquête car non présents dans les fichiers fiscaux (assurance-vie, livrets exonérés).

c. Pour le RSA et la prime d'activité, nous sélectionnons les recourants en supposant qu'un foyer a une probabilité de recourir à ces prestations d'autant plus grande que la somme du montant de RSA et de celui de prime d'activité auxquels il est éligible est importante. Pour le RSA, nous ne sélectionnons des recourants que pour les foyers éligibles à la fois au RSA et à la prime d'activité ; les éligibles au RSA seul étant considérés bénéficiaires par défaut. Pour l'ASPA et le chèque énergie, nous sélectionnons les recourants parmi les foyers éligibles de manière aléatoire.

d. Nous ne parlons pas ici de non-recours, dans la mesure où le fait qu'un jeune bénéficie de ces dispositifs dépend, au-delà des critères que nous pouvons observer (âge, revenus, etc.), de ses démarches en termes de recours mais aussi de l'acceptation de son dossier par les Missions Locales ou Pôle emploi.

e. Sont mobilisées les annexes « Travail et emploi » des projets de loi de finances.

Notes IPP
Comité éditorial : P. Boyer, A. Bozio, J. Grenet
Editeurs : A. Carrère, A. Guillouzouic