

Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2014 pénalisent les 50 % des ménages les plus aisés et épargnent les 10 % les plus modestes

Marie-Cécile Cazenave, Maëlle Fontaine, Juliette Fourcot, Antoine Sireyjol et Mathias André*

Les nouvelles mesures sociales et fiscales intervenues en 2014 diminuent le niveau de vie moyen des ménages de 0,5 %. Cette diminution s'explique principalement par une hausse de l'impôt sur le revenu, ciblée sur les plus aisés, et par un relèvement des taux de cotisation retraite. Les nouvelles mesures réduisent légèrement les inégalités de niveau de vie, notamment en raison de mesures de compensation en faveur des ménages modestes : réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu et revalorisations exceptionnelles de certaines prestations. En tenant compte de l'ensemble des effets des nouvelles mesures, le rapport entre le niveau de vie moyen des 10 % les plus aisés et celui des 10 % les plus modestes est de 6,32 ; il serait de 6,40 en l'absence de ces nouvelles mesures.

Cet article évalue les conséquences budgétaires et l'effet sur le niveau de vie des ménages des réformes du système socio-fiscal mises en œuvre en 2014. Les réformes prises en compte concernent les prélèvements directs (cotisations salariales et contributions sociales, impôt sur le revenu) et certaines prestations monétaires (les prestations familiales, les allocations logement et les minima sociaux)¹. Les prélèvements indirects sont en revanche exclus du champ d'analyse. Le relèvement du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au 1^{er} janvier 2014 n'est donc pas pris en compte.

Les évaluations sont réalisées à l'aide du modèle de microsimulation Ines (*encadré 1*). Les données individuelles utilisées dans ce modèle proviennent de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de 2012. En se fondant sur des évolutions tendanciennes de revenus, d'activité et de structure socio-démographique, les revenus 2013 et 2014 perçus par un ensemble de ménages représentatif de la population en 2014 sont extrapolés. En appliquant la législation de 2014, le modèle de microsimulation permet alors de calculer les prélèvements qu'ils acquittent ainsi que les prestations dont ils bénéficient. Les montants de prélèvements et prestations ainsi calculés sont ensuite comparés à ceux qui auraient été payés/perçus s'il n'y avait pas eu de modification législative (*encadré 2*). Par différence, on identifie les ménages qui gagnent et ceux qui perdent suite aux réformes intervenues en 2014, en fonction de leurs caractéristiques et de leur position dans l'échelle des niveaux de vie.

Les mesures nouvelles mises en œuvre en 2014 diminuent légèrement à la fois le revenu disponible des ménages et les inégalités de niveau de vie

Les mesures prises dans les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale et mises en œuvre en 2014 affectent le niveau de vie des ménages, qu'elles concernent les

* Mathias André, Marie-Cécile Cazenave, Antoine Sireyjol, Drees ; Maëlle Fontaine, Juliette Fourcot, Insee.

1. Les prestations correspondant à des revenus de remplacement (retraites, indemnités chômage, indemnités journalières pour maladie et maternité) sont traitées comme les revenus d'activité et les mesures qui les touchent ne sont pas prises en compte dans cette analyse de la redistribution.

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

Le modèle de microsimulation Ines permet d'appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon représentatif des ménages ordinaires, c'est-à-dire ne vivant pas dans un logement collectif, de France métropolitaine. Les données utilisées sont celles de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de 2012 de l'Insee, recalées pour refléter en structure et en revenus la population de 2014. Aucune hypothèse comportementale, ni aucun impact sur les prix, n'est présent dans le modèle, qui permet donc uniquement des analyses statiques des évolutions législatives et réglementaires.

Les indicateurs de distribution des niveaux de vie calculés ici pour l'année 2014 constituent des projections et non des données statistiques définitives. Ils ne sont donc pas strictement comparables avec les séries définitives extraites de l'ERFS 2013 (fiche 4.1), ni avec celles que fournira l'exploitation de l'ERFS 2014 (résultats attendus à l'automne 2016).

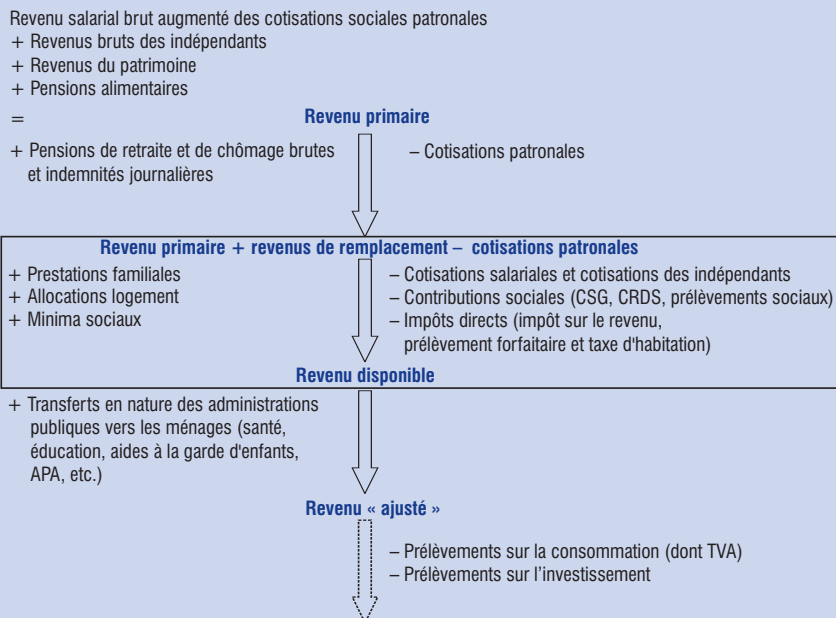
Le **revenu disponible** d'un ménage est défini comme la somme des revenus bruts d'activité (salaires bruts, revenus d'indépendants), de remplacement (pensions de retraite, allocations chômage, indemnités journalières maladie et maternité) et du patrimoine (intérêt, dividendes, loyers) de chacun de ses membres perçus au

cours de l'année, diminuée des cotisations salariales et contributions sociales assises sur ces revenus, de l'impôt payé cette même année sur les revenus de l'année antérieure et de la taxe d'habitation, et augmentée des prestations familiales, des minima sociaux et des allocations logement.

Le **niveau de vie**, ratio entre le revenu disponible et le nombre d'unités de consommation, permet de tenir compte des différences de taille des ménages.

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

Schéma récapitulatif des différents concepts de revenu



prélèvements directs ou les prestations sociales (voir liste des mesures, *encadré 3*). Dans l'ensemble, ces mesures ont été guidées par l'objectif de réduction du déficit public.

Selon le modèle de microsimulation Ines, si aucune mesure nouvelle n'avait été mise en œuvre en 2014, les prélèvements auraient été plus faibles (- 1,9 %) et les prestations sociales légèrement plus élevées (+ 0,1 %) en 2014. Le niveau de vie moyen des ménages en euros par unité de consommation (UC) aurait été supérieur de 0,5 % en 2014. L'effet de ces nouvelles

Encadré 2

Mesurer les effets des nouvelles mesures de politique sociale et fiscale de 2014

L'objectif de cet article est d'évaluer les conséquences, sur le niveau de vie des individus, des nouvelles mesures de politique sociale et fiscale décidées pour 2014. On entend par nouvelle mesure toute modification du mode de calcul, entrée en vigueur, ou disparition d'un dispositif du champ (cf. *encadré 1*) dont la première incidence sur le niveau de vie intervient en 2014. Les critères de revalorisation légaux ou d'usage de chaque dispositif sont supposés inhérents au mode de calcul, ce qui signifie que tout changement par rapport à cette méthode d'indexation entre dans le champ des mesures prises en compte. C'est par exemple le cas de la non-indexation (ou gel) du barème des aides personnelles au logement en 2014.

L'effet de ces nouvelles mesures est estimé à l'aide du modèle de microsimulation Ines. Pour cela, on définit une législation contrefactuelle qui comprend les prélèvements, prestations et revenu disponible que chaque ménage de l'échantillon aurait obtenus si aucune des nouvelles mesures n'avait été mise en œuvre. On compare cette législation contrefactuelle à la législation effective incorporant les mesures de 2014.

Compte tenu des effets indirects différés dus aux interactions entre les prélèvements et prestations, ainsi qu'aux entrées en vigueur en cours d'année des mesures nouvelles, l'analyse sur l'année 2014 ne permet pas de comptabiliser tous les effets et de traiter de manière identique une mesure de début et de fin d'année. Le chiffrage dit consolidé permet d'évaluer les nouvelles mesures, en s'affranchissant du calendrier annuel de leur application et en tenant compte des effets sur plusieurs années.

Plus précisément, l'effet des mesures est analysé en deux temps :

– une première fois sur la base de leur seul effet en 2014 (c'est-à-dire à la fois leur effet propre et leur effet sur les autres transferts du champ la même année) en se restreignant à leur période d'application effective sur l'année. Il s'agit de l'effet réellement observé en 2014.

– une deuxième fois de façon consolidée, en ajoutant à l'effet 2014 les éventuels effets de second tour sur les autres transferts du champ qui s'observeront les années suivantes, et en considérant chaque mesure comme si elle était pleinement montée en charge. Ceci implique également de prendre en compte son effet en année pleine, quelle que soit sa date effective de mise en œuvre. Tous ces effets sont considérés comme ayant eu lieu en 2014.

Par exemple, la fiscalisation de la participation employeur aux contrats collectifs obligatoires de complémentaire santé se traduit par une augmentation du revenu imposable de 2013, donc une diminution de l'éligibilité aux prestations sous conditions de ressources de 2015. Ces prestations entrent elles-mêmes en compte dans le calcul des minima sociaux en 2015, dont les droits peuvent donc aussi être modifiés. L'effet consolidé 2014 de la fiscalisation de la participation employeur est la combinaison de tous ces effets.

L'effet en 2014 et l'effet consolidé sont présentés tous les deux dans les *figures 1* et *2*. Par la suite, les commentaires portent sur les résultats de l'effet consolidé.

Ces trois législations (contrefactuelle avant les mesures affectant nouvellement le niveau de vie 2014, après ces mesures sur la base de leur seul effet en 2014 et après ces mesures en tenant compte de leur effet consolidé) sont simulées sur le même échantillon, représentatif des 27,6 millions de ménages ordinaires de France métropolitaine en 2014. Les différences obtenues par comparaison des prélèvements, prestations et revenus disponibles donnent ainsi les effets des nouvelles mesures prises en 2014, à l'échelle individuelle et globale, et en utilisant les deux méthodes présentées ci-dessus.

L'ordre dans lequel sont considérées les mesures a son importance sur le chiffrage réalisé. Dans cet article, c'est l'ordre logique qui est privilégié (par exemple, les mesures fiscales sont considérées dans l'ordre du calcul de l'impôt sur le revenu), et non l'ordre chronologique d'adoption des mesures.

mesures sur les ménages dépend de leur position sur l'échelle des niveaux de vie². Le niveau de vie moyen des 10 % les moins favorisés augmente légèrement du fait des nouvelles mesures, tandis qu'il reste globalement stable pour la moitié la plus modeste des ménages. Le niveau de vie moyen diminue pour la moitié la plus aisée et la baisse est plus marquée dans le haut de la distribution, atteignant - 0,9 % pour les 10 % les plus aisés (figure 1).

L'effet des mesures nouvelles est à peu près le même que l'on examine leurs conséquences sur la seule année 2014 (colonnes 2 et 3 de la figure 1) ou leur effet consolidé (colonnes 4 et 5).

Encadré 3

Liste des mesures nouvelles mises en œuvre en 2014

Les nouvelles mesures mises en œuvre en 2014 sont définies comme les mesures résultant d'une modification du mode de calcul, de l'entrée en vigueur ou de la disparition d'un dispositif dont la première incidence sur le niveau de vie intervient en 2014. Elles relèvent pour la majorité des lois de finances et de financement de la Sécurité sociale pour 2014, mais aussi plus minoritairement de lois antérieures, de divers décrets et de l'accord national interprofessionnel du 13 mars 2013. Les principales mesures prises en compte sont les suivantes.

Du côté de l'impôt sur le revenu :

- la suppression de l'exonération de la majoration de pension de retraite pour les personnes ayant élevé trois enfants ou plus ;
- la suppression de l'exonération de la participation de l'employeur aux contrats collectifs obligatoires de complémentaire santé d'entreprises ;
- la réduction du plafond du quotient familial ;
- la réforme de l'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières (sauf dispositifs d'abattement en fonction des durées de détention et de la nature des valeurs mobilières) ;
- la suppression de l'avantage accordé aux personnes seules ayant supporté seules la charge d'enfants pendant moins de cinq ans ;
- l'abaissement du plafonnement global des avantages fiscaux ;
- la revalorisation de la décote de 5 % ;
- la réduction exceptionnelle d'impôt pour les bas revenus ;
- la non revalorisation du barème de la prime pour l'emploi.

Du côté des prestations sociales :

- la modulation de l'allocation de base et la suppression de la majoration du complément de libre choix d'activité (CLCA) de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ;
- la création d'un montant majoré pour le complément familial ;

- la non revalorisation du barème des aides personnelles au logement ;
- la revalorisation du montant forfaitaire du RSA de 2 % (au 1^{er} septembre) ;
- les revalorisations exceptionnelles de l'allocation de soutien familial (ASF) et de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, allocation du minimum vieillesse).

Et enfin l'évolution des taux de cotisations sociales pour les branches vieillesse et famille.

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

- la réforme du crédit d'impôt compétitivité emploi pour les travailleurs indépendants imposés au bénéfice réel ;
- il en va de même pour les mesures affectant les prélèvements sur la consommation. Il s'agit en 2014 du relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'augmentation des droits de mutation à titre obligatoire.

Les mesures de fiscalisation des majorations de pension et de la participation employeur aux contrats obligatoires de complémentaire santé correspondent à des augmentations du revenu imposable déclaré en 2013. Les déclarations 2013 n'étant pas disponibles, les augmentations de revenu imposable ont été imputées par les auteurs aux revenus déclarés de 2012 à partir de sources extérieures. Les effets de ces mesures, en particulier en termes d'évolution des inégalités de niveau de vie sont en partie liés aux hypothèses retenues pour ces imputations. Pour des raisons de champ de cette étude, il n'est pas tenu compte des effets indirects à la baisse sur l'allocation personnalisée d'autonomie, concentrés *a priori* sur les retraités modestes. Enfin, les effets différés de mesures mises en œuvre en 2013 ne sont pas pris en compte ici, notamment l'imposition au barème des revenus de capitaux mobiliers concernés par le prélèvement forfaitaire.

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

Ce dernier prend en compte les effets différés sur les années suivantes et les effets en année pleine pour les mesures intervenues en cours d'année (*encadré 2*). Par exemple, les ressources prises en compte pour les aides personnelles au logement en 2015 sont calculées à partir de l'avis d'imposition de 2014 sur les revenus 2013 : les modifications du calcul de l'impôt 2014 ont ainsi, dans certains cas, des conséquences l'année suivante sur les prestations perçues. Par ailleurs, des revalorisations en cours d'année, telles celles du revenu de solidarité active (RSA) au 1^{er} septembre 2014 et du minimum vieillesse au 1^{er} octobre 2014, sont évaluées sur un an dans l'effet consolidé, pour tenir compte de leur effet différé en 2015. Ainsi, le niveau de vie des 10 % des ménages les plus modestes augmente de 0,4 % avec une prise en compte sur 12 mois de cette revalorisation contre 0,1 % en ne prenant que les mois de l'année civile 2014.

Prises dans leur ensemble, les mesures nouvelles de 2014 se traduisent par une légère diminution des inégalités de niveau de vie à l'aune des indicateurs usuels. En l'absence de réforme, le rapport entre le niveau de vie moyen des 10 % les plus aisés et celui des 10 % les plus modestes se serait établi à 6,40. Sous l'effet des nouvelles mesures intervenues en 2014, ce rapport passe à 6,32. L'indice de Gini, mesurant les inégalités de niveau de vie de l'ensemble de la population, passe de 28,9 % à 28,7 % avec l'effet consolidé des nouvelles mesures. Cette évolution n'est pas négligeable : elle est du même ordre de grandeur que l'accroissement annuel moyen de cet indice sur la période 2004-2012 (+ 0,2 point).

1. Effet total sur le niveau de vie et les inégalités des réformes de 2014 par rapport au contrefactuel

en euros par unité de consommation

	Niveau de vie mensuel moyen				
	Contrefactuel 2014, sans mise en œuvre des nouvelles mesures	Législation 2014, effet l'année même	Écart avec le contrefactuel 2014	Législation 2014, effet consolidé	Écart avec le contrefactuel 2014
Niveau de vie moyen par décile					
D1	754	754	0,1 %	757	0,4 %
D2	1 065	1 062	-0,2 %	1 062	-0,2 %
D3	1 263	1 261	-0,1 %	1 262	-0,1 %
D4	1 445	1 444	-0,1 %	1 446	0,1 %
D5	1 625	1 622	-0,2 %	1 623	-0,1 %
D6	1 816	1 809	-0,4 %	1 809	-0,4 %
D7	2 042	2 033	-0,5 %	2 030	-0,6 %
D8	2 335	2 322	-0,6 %	2 319	-0,7 %
D9	2 813	2 791	-0,8 %	2 789	-0,8 %
D10	4 827	4 784	-0,9 %	4 782	-0,9 %
Ensemble	1 998	1 988	-0,5 %	1 988	-0,5 %
Indicateurs d'inégalité usuels					
Indice de Gini	28,9 %	28,7 %	-0,002	28,7 %	-0,002
Rapport interdécile D9/D1 (*)	3,36	3,33	-0,03	3,33	-0,03
Rapport niveau de vie moyen du D10 / niveau de vie moyen du D1	6,40	6,34	-0,06	6,32	-0,08

(*) Rapport de la borne supérieure de D9 à la borne supérieure de D1.

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

Note : la législation contrefactuelle est celle qui aurait été appliquée en l'absence de réformes en 2014. Le premier décile regroupe les 10 % d'individus disposant du niveau de vie le plus faible, le dernier décile les 10 % d'individus disposant du niveau de vie le plus élevé. Les déciles sont définis au sens du niveau de vie avant réformes.

Lecture : le niveau de vie moyen des individus du 10^e décile de niveaux de vie est de 4 784 euros en 2014 contre 4 827 euros si aucune mesure nouvelle n'avait été prise. En tenant compte de la montée en charge et des effets différés des mesures (voir *encadré 2*), le niveau de vie moyen des individus du 10^e décile s'élèverait à 4 782 euros.

Sources : Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2012 (actualisée 2014), modèle Ines, calculs Drees et Insee.

La réduction des inégalités de niveau de vie est principalement imputable aux réformes de l'impôt sur le revenu

Si la législation 2014 réduit les inégalités de niveau de vie, les différentes mesures intervenues cette année-là n'y contribuent pas toutes : le gel du barème des aides au logement, par exemple, renforce les inégalités. En tenant compte des effets différés sur les prestations et les prélèvements des années suivantes, les mesures fiscales dans leur ensemble sont responsables de 80 % de la réduction des inégalités (figure 2). Avec un rendement important et un ciblage sur les ménages aisés, la réduction du plafonnement du quotient familial opère à elle seule 34 % de la réduction globale. Malgré quelques évolutions notables, les réformes concernant les prestations sont, elles, d'ampleur plus limitée.

La contribution de chaque mesure à l'évolution des inégalités dépend de son importance, en termes de masses financières, et de son ciblage. Du point de vue des masses financières, en prenant en compte les effets différés, les mesures les plus importantes sont la modification des taux de cotisations sociales (- 2,4 milliards d'euros de revenu pour les ménages), la fiscalisation des majorations des pensions de retraite (- 1,5 milliard d'euros), la réduction exceptionnelle de l'impôt sur le revenu (+ 1,4 milliard d'euros), la réduction du plafonnement des effets du quotient familial (- 1,2 milliard d'euros) et la fiscalisation de la participation employeur aux contrats collectifs obligatoires de complémentaire santé

2. Décomposition de la variation des inégalités de niveau de vie entre la législation 2014 et le contrefactuel, par grande catégorie de transferts

	en %	
	Contribution à la réduction des inégalités, effet 2014	Contribution à la réduction des inégalités, effet consolidé
Effet des nouvelles mesures sur les prélèvements	97	80
Cotisations sociales	6	5
Augmentation des taux de cotisation vieillesse	6	5
Impôt sur le revenu	91	74
Fiscalisation de la majoration de pension de retraite pour avoir élevé 3 enfants ou plus	14	4
Fiscalisation de la participation de l'employeur aux contrats collectifs obligatoires de complémentaire santé	6	- 1
Imposition au barème des plus-values de cession des valeurs mobilières (hors dispositifs d'abattements)	5	4
Réduction du plafonnement des effets du quotient familial (QF) pour chaque demi-part	42	34
Réduction du plafonnement des effets du QF pour les personnes seules ayant élevé seules un enfant pendant moins de 5 ans	- 1	- 1
Réduction des crédits et réductions d'impôt (dont plafonnement global des avantages fiscaux)	4	3
Revalorisation de la décote	4	4
Réduction d'impôt exceptionnelle pour les bas revenus	21	30
Gel du barème de la PPE	- 3	- 2
Effet des nouvelles mesures sur les prestations	3	20
Prestations familiales et aides au logement	- 4	2
Révision des plafonds et modulation de la Paje	1	4
Revalorisation de l'ASF et majoration du complément familial	7	8
Gel du barème des aides personnelles au logement	- 12	- 10
Minima sociaux et RSA activité	7	18
Revalorisation du barème du minimum vieillesse et du RSA	7	18
Ensemble de la réduction des inégalités	100	100

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

Lecture : la revalorisation du barème du minimum vieillesse et du RSA contribue à 7 % de la réduction des inégalités opérée par la législation 2014 par rapport à la situation contrefactuelle, et à 18 % de la réduction des inégalités lorsque l'on tient compte de la montée en charge de toutes les mesures et des effets différés (effet consolidé).

Note : la législation contrefactuelle est celle qui aurait été appliquée en l'absence de réformes en 2014.

Sources : Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2012 (actualisée 2014), modèle Ines, calculs Drees et Insee.

(– 1,0 milliard d’euros) (figure 3). Du point de vue du ciblage, les revalorisations exceptionnelles du RSA et du minimum vieillesse concernent essentiellement les 10 % de ménages les plus modestes. À l’autre extrémité de l’échelle des niveaux de vie, la réduction des avantages fiscaux et l’abaissement du plafond du quotient familial ciblent les ménages aisés.

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

3. Rendement et effet moyen des principales mesures de 2014 (effet consolidé)

	Effet sur le revenu disponible total (millions d’euros)	Nombre de ménages gagnants (milliers)	Nombre de ménages perdants (milliers)	Effet moyen sur le revenu disponible annuel par ménage concerné (euros)
Mesures concernant les prélèvements	– 5 120	2 600	19 650	– 230
Cotisations sociales	– 2 410	0	17 700	– 140
Augmentation des taux de cotisation vieillesse	– 2 410	0	17 700	– 140
Impôt sur le revenu	– 2 710	3 810	12 960	– 160
Fiscalisation de la majoration de pension de retraite pour avoir élevé 3 enfants ou plus	– 1 530	0	3 980	– 390
Fiscalisation de la participation de l’employeur aux contrats collectifs obligatoires de complémentaire santé	– 1 020	0	7 590	– 130
Imposition au barème des plus-values de cession des valeurs mobilières (hors dispositifs d’abattements)	– 170	80	120	– 870
Réduction du plafonnement des effets du quotient familial (QF) pour chaque demi-part	– 1 150	0	1 400	– 820
Réduction du plafonnement des effets du QF pour les personnes seules ayant élevé seules un enfant pendant moins de 5 ans	– 260	0	1 940	– 130
Réduction des crédits et réductions d’impôt (dont plafonnement global des avantages fiscaux)	– 110	0	30	– 4 260
Revalorisation de la décote	200	6 100	0	30
Réduction d’impôt exceptionnelle pour les bas revenus	1 430	2 960	0	480
Gel du barème de la PPE	– 100	10	3 070	– 30
Mesures concernant les prestations sociales	– 70	3 360	3 220	– 10
Prestations familiales et aides au logement	– 450	870	4 660	– 80
Révision des plafonds et modulation de la Paje	– 350	0	330	– 1 070
Revalorisation de l’ASF et majoration du complément familial	140	960	0	140
Gel du barème des aides personnelles au logement	– 230	0	4 850	– 50
Minima sociaux et RSA activité	370	2 990	0	130
Revalorisation du barème du minimum vieillesse et du RSA	370	2 990	0	130
Ensemble des mesures nouvelles	– 5 200	4 810	19 180	– 220

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

Lecture : la réduction d’impôt exceptionnelle pour les bas revenus a augmenté le revenu disponible de l’ensemble des ménages de 1,430 milliard d’euros lorsque l’on tient compte des effets différés de cette mesure (effet consolidé). Cette mesure a bénéficié à 2,960 millions de ménages en augmentant en moyenne leur revenu disponible de 480 euros.

Sources : Insee ; DGFiP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2012 (actualisée 2014), modèle Ines, calculs Drees et Insee.

Les mesures nouvelles ont conduit à une augmentation de l’impôt sur le revenu en 2014, plus limitée toutefois qu’en 2013

Afin de redresser les finances publiques, le gouvernement a pris plusieurs mesures qui ont affecté l’impôt payé en 2014 sur les revenus perçus en 2013. Dans leur ensemble, ces mesures ont conduit à augmenter l’impôt sur le revenu de 2,7 milliards d’euros, soit 3,8 % de recettes supplémentaires par rapport à la situation où aucune mesure n’aurait été prise en 2014.

L’année précédente, l’impôt sur le revenu dans son ensemble (y compris prélèvement forfaitaire obligatoire) avait augmenté de 15 % par rapport à 2012 [Boughazi *et al.*, 2014]. Sur cette hausse totale, une grande partie était imputable aux mesures nouvelles. Le gel du barème

avait à lui seul conduit à une hausse du montant d'impôt collecté de 1,9 milliard d'euros [Cazenave *et al.*, 2014].

En tenant compte des effets différés sur les prestations et prélèvements qui seront perçus ou acquittés en 2015³, les réformes intervenues en matière d'impôt sur le revenu en 2014 engendrent une baisse moyenne de 63 euros du niveau de vie annuel par ménage (97 euros par ménage imposé⁴).

Cette diminution touche différemment les ménages selon leur position dans l'échelle des niveaux de vie. De fait, les mesures visant à augmenter l'impôt ciblent essentiellement les ménages les plus aisés, en particulier au travers du plafonnement de certains dispositifs. À l'inverse, le niveau de vie de la moitié des ménages les plus modestes se trouve épargné, dans la mesure où une majorité d'entre eux n'est pas imposée (*figure 4*). De plus, deux nouvelles mesures destinées à limiter les hausses d'impôt pour les ménages modestes ont été introduites, notamment en loi de finances rectificative pour 2014. Enfin, la poursuite du gel du barème de la prime pour l'emploi, qui pénalise les ménages des huit premiers déciles de niveau de vie, a un effet relativement faible en 2014 (100 millions d'euros de perte pour les ménages concernés), en raison du très faible niveau d'inflation.

Ces variations de niveau de vie s'expliquent par une augmentation de l'impôt sur le revenu, mais aussi de sa progressivité, à la faveur d'une combinaison de mesures détaillées par la suite.

La réduction du plafond du quotient familial et d'autres avantages fiscaux cible particulièrement les ménages les plus aisés

De manière semblable à ce qui avait été observé en 2013, différentes mesures ont visé à accroître le rendement de l'impôt en ciblant les contribuables les plus aisés. C'est particulièrement le cas de la nouvelle baisse du plafond du quotient familial qui minore l'effet de la prise en compte des enfants à charge dans le calcul de l'impôt. Pour mémoire, le mécanisme du quotient familial consiste à attribuer à chaque foyer fiscal une demi-part ou une part fiscale supplémentaire pour chaque enfant à charge, ouvrant droit à une diminution d'impôt dont le montant augmente avec le revenu déclaré, jusqu'à un certain plafond. Après une première baisse intervenue en 2013, l'avantage maximal octroyé par chaque demi-part a été abaissé de 2 000 à 1 500 euros en 2014⁵. À titre d'exemple, un couple marié avec deux enfants est concerné par cette baisse si son revenu net imposable annuel excède 63 577 euros⁶.

Par essence ciblée sur les familles payant un impôt élevé, c'est la mesure qui contribue le plus fortement à la réduction des inégalités. Elle concerne 1,4 million de ménages appartenant essentiellement aux 20 % les plus aisés et diminue le niveau de vie des 10 % les plus aisés de 210 euros en moyenne sur l'année (*figure 4*). Sur l'ensemble des ménages concernés, la perte de revenu enregistrée est plus importante puisqu'elle s'élève à 820 euros en moyenne (*figure 3*).

Par ailleurs, depuis 2010, l'avantage fiscal global tiré des différents crédits et réductions d'impôt est plafonné ; ce plafond, raboté chaque année depuis sa mise en place, a été

3. Étant donné que les prestations sous conditions de ressources de 2015, en particulier les aides personnelles au logement, sont calculées à partir de l'avis d'imposition 2014 sur les revenus 2013, une modification de l'impôt payé en 2014 a également des conséquences sur les prestations perçues en 2015. De la même manière, les réductions et exonérations de CSG sur les allocations chômage et les pensions de retraite en 2015 dépendent des revenus déclarés en 2014 et sont susceptibles d'être indirectement modifiées par les mesures fiscales.

4. Dans cet article, un ménage est dit imposé si le(s) foyer(s) qui le compose(nt) doi(ven)t, au total, s'acquitter d'un montant positif d'impôt sur le revenu, y compris crédits d'impôt et PPE.

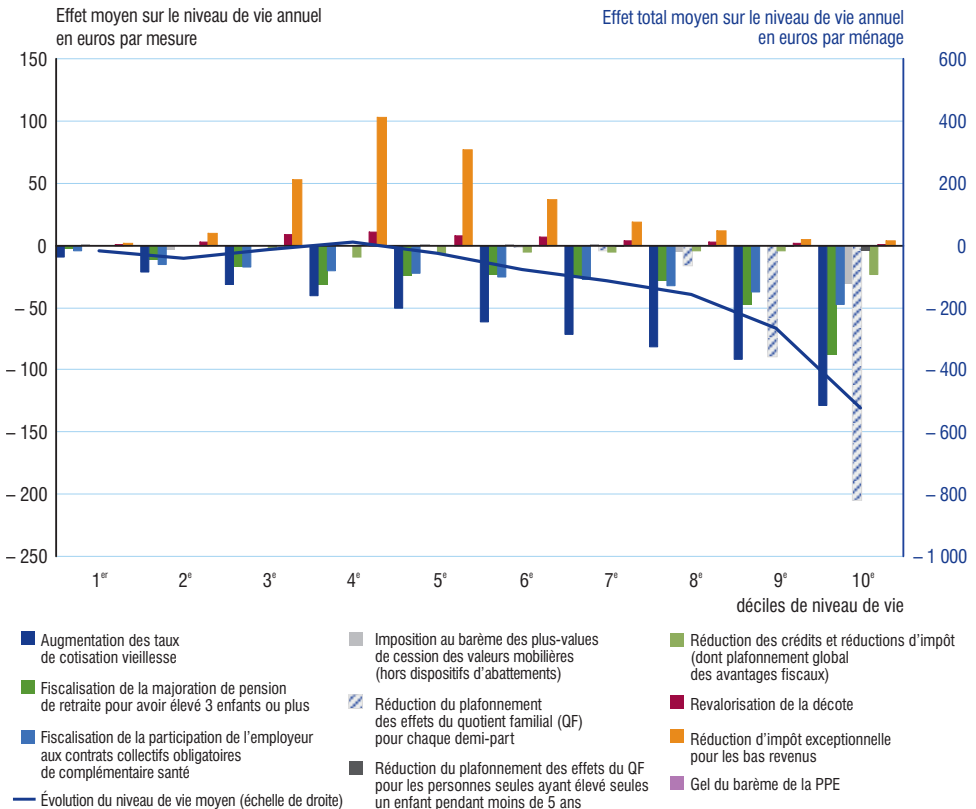
5. Les parts de quotient familial attribuées aux invalides, anciens combattants et veufs de guerre ont bénéficié d'une compensation de cette baisse, de sorte qu'elles ne sont pas affectées par la mesure.

6. Le revenu net imposable tient compte de l'ensemble des revenus (salaires, allocation chômage, pensions de retraite, revenus fonciers, revenus d'actions, livrets, comptes titres, plus-values de cessions de valeurs mobilières), de divers abattements (frais professionnels, personnes âgées ou invalides, enfants majeurs à charge) et charges déductibles (CSG déductible, pensions alimentaires versées, cotisations épargne-retraite).

significativement abaissé en 2014. Composé en 2013 d'un montant fixe (18 000 euros) et d'une partie proportionnelle aux revenus (4 %), il a été limité à 10 000 euros en 2014 (majoré de 8 000 euros pour les investissements dans les DOM, le cinéma et l'audiovisuel). Cette mesure représente un supplément d'impôt moyen de plus de 4 000 euros pour 30 000 ménages (figure 3), quasiment tous parmi les 10 % les plus aisés (figure 4).

Enfin, l'avantage fiscal accordé aux personnes seules ayant supporté seules la charge d'enfants pendant moins de 5 ans disparaît totalement en 2014, après une diminution progressive de son plafonnement entamée dès 2010. Avant 2010, l'avantage était plafonné à 855 euros, plafond ramené à 120 euros en 2013. Contrairement aux premières étapes de baisse de l'avantage maximal tiré de cette réduction d'impôt, sa disparition ne cible pas principalement les ménages aisés. Cette mesure considérée isolément contribue ainsi à légèrement augmenter les inégalités, car les 2 millions de ménages concernés se trouvent davantage dans le milieu inférieur de la distribution des niveaux de vie.

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



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

Lecture : les mesures concernant les prélèvements de 2014, tenu compte de leur éventuelle montée en charge et des effets différés, engendrent une baisse du niveau de vie de 520 euros en moyenne pour les ménages du 10^e décile. Cette perte se décompose en une perte de 130 euros due aux modifications des cotisations, 90 euros pour la fiscalisation des majorations de pensions de retraite pour avoir élevé 3 enfants ou plus, etc. En revanche, la revalorisation de la décote et la réduction exceptionnelle d'impôt n'ont pas touché les ménages de ce décile.

Sources : Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2012 (actualisée 2014), modèle Ines, calculs Drees et Insee.

Deux mesures particulièrement rentables élargissent l'assiette de l'impôt sur le revenu

Deux mesures intervenues en 2014 contribuent à élargir l'assiette des revenus imposables, pour certains actifs salariés et pour certains retraités. Pour les salariés du secteur privé⁷, jusqu'en 2013, la participation de l'employeur au financement d'une assurance de santé complémentaire était exonérée d'impôt dans le cas de contrat collectif obligatoire. Depuis 2014, cette exonération est supprimée. En conséquence, 7,6 millions de ménages salariés devant souscrire au contrat collectif obligatoire proposé par leur entreprise, et qui bénéficient, à ce titre, d'une participation financière de leur employeur d'environ 50 à 60 % du coût total de l'assurance, voient cette participation s'ajouter à leur revenu imposable.

Par ailleurs, 4,0 millions de ménages retraités bénéficient d'une majoration de leur pension d'environ 10 % lorsqu'ils ont élevé trois enfants ou plus. Cette majoration, exclue du revenu imposable jusqu'en 2013, n'est plus exonérée à partir de 2014.

Ces deux mesures modifient relativement peu la distribution des revenus, étant donné leur faible ciblage. D'un côté, elles accroissent le poids de l'impôt sur le revenu, qui, dans son ensemble, réduit les inégalités. De l'autre, elles empêchent des retraités au niveau de vie modeste de bénéficier en 2015 de taux réduits ou d'exonération de contribution sociale généralisée (CSG), du fait de la prise en compte des majorations de pension dans le revenu fiscal de référence utilisé pour établir les taux de CSG.

Ces mesures sont parmi les plus rentables en 2014 : + 800 millions d'euros d'impôt au titre de la contribution employeur à la complémentaire santé et + 1,2 milliard d'euros au titre de la majoration de pension de retraite. En tenant compte également de leur effet différé sur la CSG et les prestations sous conditions de ressources en 2015, le revenu disponible total des ménages diminue respectivement de 1,0 et 1,5 milliard d'euros suite à ces deux mesures (*figure 3*). Engendrant uniquement des perdants, les fiscalisations des majorations de pension et de la participation de l'employeur aux contrats de complémentaire santé diminuent en moyenne le revenu disponible annuel de respectivement 390 euros et 130 euros pour les ménages concernés, effets différés inclus.

Plus marginalement, les plus-values de cession de valeurs mobilières viennent augmenter l'assiette des revenus imposables puisqu'elles sont désormais soumises au barème de l'impôt au lieu d'être imposées au taux forfaitaire de 24 %. Sans tenir compte des abattements pour durée de détention de certains titres, l'effet de cette mesure est différencié pour les ménages selon les taux d'imposition auxquels leurs revenus sont soumis : elle fait donc à la fois des gagnants et des perdants (*figure 3*). Au total, la mesure augmente les recettes de l'État de 170 millions d'euros⁸, sans effet significatif sur les inégalités de niveaux de vie.

L'augmentation de la décote et surtout la réduction exceptionnelle d'impôt pour les bas revenus ont permis de limiter l'effet des mesures précédentes pour les contribuables les moins aisés

Les deux dernières mesures concernant l'impôt sur le revenu avaient pour objectif d'éviter que les contribuables modestes subissent des hausses d'impôt suite aux mesures précédentes, et de limiter le nombre de foyers nouvellement imposables en 2014. Pour ce faire, la décote⁹ a

7. Seuls les salariés du secteur privé sont concernés, lorsque leur contrat d'assurance santé collectif est obligatoire. Les contrats d'assurance santé collectifs proposés dans le secteur public ne sont pas obligatoires : la participation de l'État ou des collectivités territoriales était déjà imposable.

8. Le fait que cette mesure ait un impact total positif dépend fortement de l'hypothèse de non prise en compte des abattements pour durée de détention.

9. La décote est un mécanisme permettant de réduire l'impôt acquitté s'il est inférieur à 1 016 euros annuels en 2014. Voir Cazenave *et al.* (2014) pour une présentation plus détaillée de ce mécanisme.

été revalorisée de 5 % au-delà de l'inflation, puis une réduction d'impôt exceptionnelle pour les bas revenus, allant jusqu'à 350 euros pour les célibataires et 700 euros pour les couples, a été instaurée par la loi de finances rectificative pour 2014.

La revalorisation de la décote diminue de 30 euros annuels en moyenne l'impôt de 6,1 millions de ménages, soit un tiers des ménages contribuables. La réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu concerne moins de ménages (3,0 millions), mais a un effet bien plus massif puisque ces ménages, principalement situés dans les déciles médians de niveau de vie, voient leur revenu disponible augmenter de 480 euros en moyenne (figure 3).

Le relèvement des taux de cotisation retraite diminue très légèrement le niveau de vie de 17 millions de ménages

En 2014, afin de financer les départs à la retraite à 60 ans des salariés ayant une carrière longue, les taux de cotisation vieillesse (plafonnée et déplafonnée) ont augmenté pour tous les actifs : salariés du régime général, fonctionnaires et travailleurs indépendants. Cette mesure engendre une perte de revenu disponible moyenne de 140 euros pour près de 18 millions de ménages. Le faible ciblage de cette réforme et le fait qu'elle touche les ménages à peu près proportionnellement à leur niveau de vie la rendent relativement neutre en matière d'évolution des inégalités (contribution à la réduction totale de 5 % en effet consolidé).

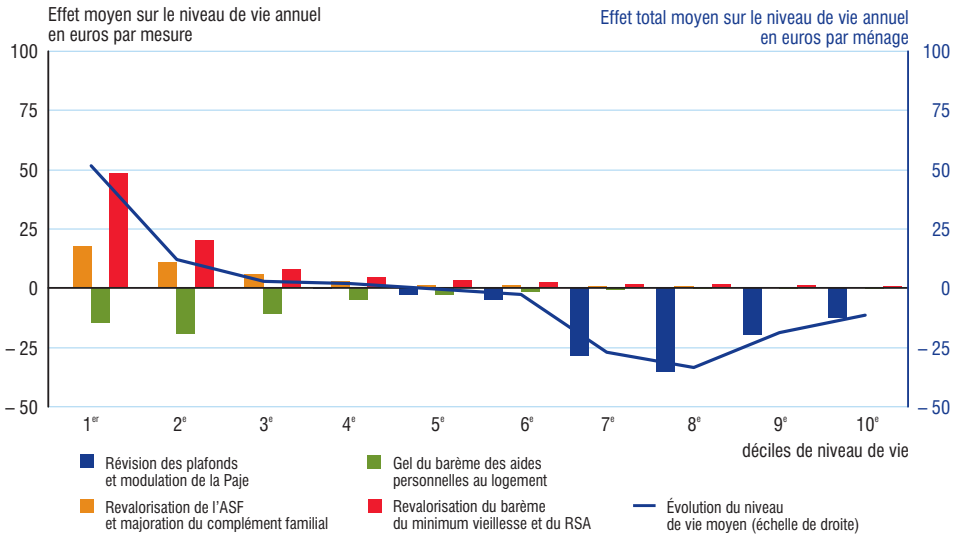
Malgré quelques évolutions notables, les effets des réformes des prestations en 2014 sont d'ampleur limitée

Les prestations sociales sont affectées par les réformes de 2014 via deux types de mesures. Les premières pénalisent les ménages : il s'agit de la non-revalorisation légale des aides au logement, qui touche les plus modestes, et de la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), qui concerne les plus aisés. Les secondes soutiennent le revenu des ménages : il s'agit des revalorisations exceptionnelles des minima sociaux (RSA et minimum vieillesse), du complément familial et de l'Allocation de soutien familial (ASF). Certaines de ces mesures sont entrées en vigueur en cours d'année, induisant un report de leur effet en 2015. Les résultats consolidés présentés ci-dessous en tiennent compte.

Au total, les nouvelles mesures accentuent le ciblage de ces transferts, et donc leur caractère redistributif. Les ménages appartenant au 1^{er} décile de la distribution voient leur niveau de vie moyen augmenter de 50 euros, en majorité grâce aux revalorisations exceptionnelles du RSA et du minimum vieillesse et ce malgré les pertes d'aides au logement. De l'autre côté de l'échelle des niveaux de vie, les ménages du 8^e décile enregistrent les plus grosses pertes (30 euros en moyenne), du fait de la réforme de la Paje (figure 5).

Prises dans leur ensemble, ces mesures affectent beaucoup moins les ménages que les évolutions des prélèvements : les modifications de niveaux de vie qu'elles engendrent restent inférieures à 60 euros par an en moyenne par décile contre 530 euros pour les prélèvements (figures 4 et 5, échelle de droite). Cela explique qu'elles contribuent moins que les prélèvements à la réduction des inégalités de niveaux de vie (figure 2).

5. Décomposition des mesures concernant les prestations sur le niveau de vie des ménages, par déciles de niveau de vie (effet consolidé)



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

Lecture : les mesures concernant les prestations de 2014, tenu compte de leur éventuelle montée en charge et des effets différés, engendrent une hausse du niveau de vie de 52 euros en moyenne pour les ménages du 1^{er} décile. Ce supplément se décompose en un gain de 18 euros dû à la revalorisation de l'ASF et la majoration du complément familial, un gain de 49 euros dû à la revalorisation du minimum vieillesse et du RSA et une baisse de 14 euros du fait du gel des aides personnelles au logement. En revanche, la réforme de la Paje n'affecte en moyenne pas les ménages de ce décile.

Sources : Insee ; DGFiP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2012 (actualisée 2014), modèle Ines, calculs Drees et Insee.

L'effet du gel des allocations logement sur les inégalités est compensé par les revalorisations exceptionnelles de quatre prestations

Le barème des aides personnelles au logement a été gelé en 2014, occasionnant une baisse moyenne de revenu disponible de 50 euros pour 4,9 millions de ménages par rapport à une situation où le barème aurait été revalorisé selon l'inflation. Les aides au logement étant particulièrement ciblées sur les ménages les plus modestes, cette mesure, considérée isolément, augmente les inégalités dès 2014 : elle diminue le niveau de vie moyen des ménages du 1^{er} et du 2^e déciles de 10 et 20 euros sans concerner la moitié la plus aisée de la population, non bénéficiaire (figure 5).

Cependant, dans le souci de protéger le niveau de vie des ménages les plus modestes, d'autres prestations ont été revalorisées en 2014. Le choix a été fait de soutenir les familles, en particulier celles considérées comme les plus en difficulté. D'abord, les parents isolés ne percevant pas de pension alimentaire ont pu bénéficier de la revalorisation exceptionnelle de l'ASF. Ensuite, les familles nombreuses modestes ont bénéficié de la majoration du complément familial. Au total, ces deux mesures permettent à 1,0 million de ménages de gagner en moyenne 140 euros par an (figure 3).

L'effort budgétaire a également porté sur les allocataires de minima sociaux, les barèmes du RSA ayant été revalorisés de 2 % au-delà de l'inflation et les allocations du minimum vieillesse à hauteur de 1 %. Ces revalorisations bénéficient à 3,0 millions de ménages pour un gain moyen de 130 euros en année pleine (figure 3). Ces transferts étant par nature très ciblés sur les plus modestes, ces mesures de revalorisations exceptionnelles contribuent à elles seules assez fortement à la réduction globale des inégalités, à hauteur de 18 % de la réduction totale. Elles permettent d'augmenter le niveau de vie moyen de l'ensemble des ménages du 1^{er} décile de 50 euros par an (figure 5).

Enfin, la Paje a été réformée pour les familles ayant un enfant né après le 1^{er} avril 2014. Les conditions de ressources pour bénéficier de l'allocation de base sont durcies, dans le cadre d'un alignement progressif des plafonds sur ceux du complément familial, plus ciblé. De plus, les ménages les plus aisés parmi les éligibles perçoivent désormais l'allocation de base à un taux réduit, et la majoration du complément de libre choix d'activité (CLCA) pour les non-bénéficiaires de cette allocation est supprimée.

Cette réforme engendre des pertes de revenu relativement élevées (- 1 100 euros par an en moyenne par ménage concerné), pour 330 000 ménages après montée en charge (figure 3). En termes de niveau de vie, les déciles de la distribution les plus touchés sont les 7^e et 8^e avec environ 4 % de ménages concernés. En moyenne sur l'ensemble des ménages de ces deux déciles, les pertes de niveau de vie sont de l'ordre de 30 euros par an (figure 5). Les ménages des déciles supérieurs sont moins concernés, car ils étaient déjà moins souvent éligibles à la Paje avant cette réforme. L'effet total de cette mesure est faible en 2014 mais sera plus important à long terme, une fois achevée la montée en régime (le 1^{er} avril 2017). ■

Pour en savoir plus

Boughazi Y. *et al.*, « Les comptes des administrations publiques en 2013 », *Insee Première* n° 1500, mai 2014.

Bozio A. *et al.*, « Budget 2014 : quel est l'impact des nouvelles mesures fiscales », *Les notes de l'IPP*, n° 9, novembre 2013.

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

Cheloudko P. *et al.*, « Les comptes des administrations publiques en 2014 », *Insee Première* n° 1548, mai 2015.

Domingo P., Favrat A., « Les effets redistributifs des réformes récentes des politiques sociales et familiales », *l'e-ssentiel* n° 155, avril 2015.

« Les niveaux de vie en 2013 », *Insee Première* n° 1566, septembre 2015.

Voir *fiche 4.4* « Redistribution monétaire ».
