

BUDGET 2020 : QUELS EFFETS POUR LES MÉNAGES ?

Les notes de l'IPP

n°49

Février 2020

Brice Fabre
Arthur Guillouzouic
Chloé Lallemand
Claire Leroy

www.ipp.eu

Cette note analyse les effets redistributifs des mesures socio-fiscales à destination des ménages entrant en vigueur en 2020. Nos résultats soulignent un gain moyen de 1 % de revenu disponible pour les 60 % des ménages situés au milieu de la distribution des revenus, ayant un niveau de vie compris entre 1 274 euros mensuels et 2 803 euros mensuels. Ces hausses de revenu disponible pour les classes moyennes s'expliquent en partie par la dernière vague de dégrèvement de la taxe d'habitation. La baisse de l'impôt sur le revenu constitue l'autre mesure importante du budget 2020, et entraîne des gains plus marqués pour les ménages au-dessus de la médiane, ayant un niveau de vie supérieur à 1 778 euros mensuels. Les 8 % des ménages les plus modestes, en-dessous de 837 euros mensuels, et les 5 % des ménages les plus aisés, au-dessus de 4 034 euros mensuels, sont quant à eux peu affectés par les mesures socio-fiscales entrant en vigueur en 2020. Nous analysons dans un second temps l'effet de l'ensemble des mesures entrant en application entre 2018 et 2020. Nous observons des gains de revenu disponible pour une majorité de ménages, avec un maximum de 3,2 % du revenu disponible entre le 25^e et le 75^e centile de niveau de vie (comprenant les ménages ayant un niveau de vie compris entre 1 274 euros et 2 435 euros mensuels). Seuls les ménages les plus modestes, en-dessous de 789 euros mensuels, ne bénéficient pas en moyenne de ces mesures. Les 1 % des ménages les plus aisés, au-dessus de 6 880 euros mensuels, voient quant à eux leur revenu disponible augmenter de 2,2 %, avec un effet de 3,9 % pour les 0,1 % des ménages les plus aisés, ayant un niveau de vie supérieur à 18 689 euros mensuels.

- Le budget 2020 propose une baisse concomitante des prélèvements obligatoires (-9,5 milliards d'euros selon le gouvernement) et des prestations sociales (-2,8 milliards d'euros), impliquant une hausse globale de pouvoir d'achat de 6,7 milliards d'euros pour 2020.
- Une large classe moyenne, ayant un niveau de vie compris entre 1 274 euros mensuels et 2 803 euros mensuels, profite des réformes prévues pour 2020, avec un gain moyen de 1 % du revenu disponible. Ces gains sont plus importants pour les classes moyennes supérieures, atteignant un pic de 1,5 % pour les ménages percevant autour de 2 300 euros mensuels.
- Les ménages du bas et du haut de la distribution des revenus ne bénéficient pas ou peu de ces mesures.
- L'ensemble des réformes menées depuis le début du quinquennat engendre des gains de revenu disponible de l'ordre de 3,2 % pour les 50 % des ménages situés au milieu de la distribution des revenus, ayant un niveau de vie compris entre 1 274 euros et 2 435 euros mensuels.
- Les 7 % des ménages les plus modestes, en-dessous de 789 euros mensuels, sont peu affectés par les réformes menées depuis 2018. Les 1 % des ménages les plus aisés, au-dessus de 6 880 euros mensuels, voient quant à eux leur revenu disponible augmenter de 2,2 %, et le top 0,1 % (au-dessus de 18 689 euros mensuels) de 3,9 %.



Le débat budgétaire du dernier trimestre 2019 a abouti à l'introduction pour 2020 de différentes mesures socio-fiscales affectant les ménages. La première version de ces mesures a été proposée par le gouvernement au parlement dans le cadre des projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020. La loi de finances (LF) et la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 ont été adoptées en fin d'année 2019 (*loi 2019-1479* du 28 décembre 2019 et *loi 2019-1446* du 24 décembre 2019), clôturant le débat parlementaire sur les mesures budgétaires pour cette année. L'Institut des politiques publiques (IPP) a présenté le 15 octobre dernier, lors d'une conférence publique, ses évaluations des mesures socio-fiscales du PLF et du PLFSS portant sur les ménages¹. Dans la continuité de cette conférence, cette étude présente les effets de ces mesures telles qu'adoptées par le parlement.

Le système socio-fiscal français se compose de multiples dispositifs affectant de manière différente les ménages et interagissant entre eux. Nous proposons dans ce travail une analyse d'ensemble, prenant en compte toutes les mesures affectant les prélèvements obligatoires et prestations sociales des ménages, qu'elles entrent ou non dans le champ de la LF ou de la LFSS². Nous mobilisons de nombreuses sources administratives afin de simuler les effets redistributifs des réformes proposées en fonction de différentes dimensions, et décomposons ces effets par type de mesures. Nous analysons dans un premier temps les effets des réformes entrant en vigueur en 2020. Dans un second temps, nous évaluons les effets redistributifs de l'ensemble des réformes menées depuis le début du quinquennat, à savoir l'impact des mesures entrées en vigueur en 2018, 2019 et 2020.

Les mesures sociales et fiscales prises pour 2020

Le **Tableau 1** énumère les mesures socio-fiscales destinées aux ménages et entrant en vigueur en 2020. Pour chacune de ces mesures est indiqué son effet sur les finances publiques tel qu'estimé par le gouvernement dans les documents budgétaires accompagnant le PLF et le PLFSS pour 2020. Ce tableau rappelle également les autres réformes menées depuis le début du quinquennat, à savoir celles en vigueur depuis 2018 ou 2019.

La poursuite de la baisse des prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires, qui font partie des recettes publiques, seraient en baisse de 9,5 milliards d'euros selon les prévisions gouvernementales. Cette évolution agrégée est le résultat de plusieurs réformes, jouant à la baisse (réduction de l'impôt sur le revenu, dégrèvement de la taxe

d'habitation) ou à la hausse (hausse de la fiscalité du tabac) des prélèvements obligatoires.

La baisse de prélèvements obligatoires la plus importante proposée par le budget 2020 concerne l'impôt sur le revenu. Le barème progressif est modifié afin de réduire l'imposition des contribuables situés dans la première tranche d'imposition (et dans une moindre mesure ceux situés dans la deuxième tranche). Le taux de la première tranche passe ainsi de 14 % à 11 % à compter de l'imposition 2020. Les seuils des tranches supérieures sont ajustés afin de compenser cette baisse de taux. La réduction d'impôt passe également par une extension de la décote et une suppression de la réduction sous condition de ressources créée en 2016.

En outre, la réforme de la taxe d'habitation se poursuit en 2020. Le taux du dégrèvement pour 80 % des ménages mis en place en 2018 passe en effet de 65 % à 100 %, entraînant une baisse des recettes publiques de 3,7 milliards d'euros. Parallèlement à ces baisses d'impôts, d'autres prélèvements obligatoires connaissent des hausses, comme la fiscalité sur le tabac (+0,4 milliards d'euros).

Le budget 2020 fait suite à deux budgets caractérisés également par une baisse des prélèvements obligatoires (-1,3 milliard d'euros en 2018 et -10,2 milliards d'euros en 2019). Ces baisses agrégées sont aussi le résultat de plusieurs mesures socio-fiscales affectant les ménages de manière différenciée (Ben Jelloul et al., 2019a).

Une baisse globale des prestations sociales du fait de la désindexation

Parallèlement à la diminution du niveau des prélèvements obligatoires qui représente en agrégé un gain de pouvoir d'achat pour les ménages, les prestations sociales monétaires diminuent elles aussi en 2020, entraînant une baisse de revenu disponible de 2,8 milliards d'euros. Cette baisse agrégée cache néanmoins un traitement différencié entre les prestations sociales.

Le budget pour 2020 prévoit une sous-revalorisation de la majorité des prestations sociales. Le montant de ces prestations augmentera de 0,3 % pour une inflation prévisionnelle de 1 %. Il s'agit notamment des prestations familiales, des aides au logement, de la prime d'activité ou de l'allocation adulte handicapé (AAH). Les pensions de retraite seront également revalorisées de 0,3 %, à l'exception de celles inférieures à 2 000 euros bruts mensuels qui seront augmentées de 1 %. Au total, ces sous-indexations des pensions de retraite et des prestations sociales représentent une baisse de la dépense publique de 1,2 milliard d'euros. D'autres prestations comme le RSA, l'Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et l'Allocation spécifique de solidarité (ASS) seront simplement revalorisées sur l'inflation à 1 %. En revanche, le minimum vieillesse (ASPA) sera quant à lui revalorisé de 4 % au 1^{er} janvier 2020 (en passant de 868 à 903 euros mensuels).

Enfin, doit entrer en vigueur à partir d'avril 2020 une réforme des aides au logement qui consiste à prendre en compte dans le calcul de ces dispositifs les ressources des douze derniers mois, au lieu de celles perçues deux ans

1. Les documents associés à cette présentation sont téléchargeables sur le site internet de l'IPP : <https://www.ipp.eu/actualites/15-octobre-conference-evaluation-du-budget-2020-ipp-cepremap/>.

2. Les prélèvements obligatoires relatifs à l'assurance chômage et aux régimes complémentaires de retraite ne sont pas codifiés dans le cadre de la LF ou de la LFSS mais font partie intégrante du budget de la nation au sens de la comptabilité nationale.

Encadré 1 : Méthodologie et données utilisées

Le modèle TAXIPP 1.1

Les résultats présentés dans cette étude reposent sur l'utilisation du modèle de microsimulation TAXIPP (version 1.1), développé au sein de l'IPP. Cet outil permet de modéliser le système socio-fiscal français à partir de données individuelles et d'évaluer *ex ante* le coût budgétaire et les effets redistributifs de réformes socio-fiscales (Ben Jelloul et al., 2019b).

Le modèle TAXIPP 1.1 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 des fichiers de l'impôt sur le revenu (FELIN, DGFIP) et de l'enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS, Insee). Les fichiers de la taxe d'habitation (FIDELI, Insee) et l'enquête Budget des Familles (BDF, Insee) sont également mobilisés. Par rapport à la version précédente du modèle (TAXIPP 1.0), TAXIPP 1.1 repose également sur l'utilisation des données fiscales de déclarations ISF 2017 et IFI 2018 (voir l'Encadré 3). Dans cette étude, le modèle TAXIPP 1.1 applique une analyse statique : il n'incorpore pas de 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 comme le RSA, la prime d'activité ou encore l'ASPA.

Évaluation du budget : quelles mesures prendre en compte ?

Évaluer le budget nécessite de définir le périmètre des mesures étudiées. On entend par « réformes du budget 2020 », les mesures prenant effet à partir de 2020, qu'elles aient été promulguées dans la LF-LFSS pour 2020, ou dans des textes antérieurs. Lorsqu'on parle des effets cumulés des budgets 2018, 2019 et 2020, on considère les mesures introduites par le gouvernement actuel ou par les partenaires sociaux de l'Unedic ou des régimes de retraite complémentaire, et entrées en vigueur depuis 2018.

La question du contrefactuel

Les effets des réformes sont mesurés pour l'année 2020, à partir de la base de données initiale que l'on fait « vieillir » en s'appuyant sur les prévisions de croissance et de démographie présentées par le gouvernement. Pour évaluer les effets redistributifs des mesures étudiées, nous comparons deux systèmes socio-fiscaux qui partent du système actuel avant réforme. Dans le premier système, dit « contrefactuel », le budget 2020 n'introduit aucune réforme d'origine politique : les impôts et les prestations suivent les mêmes règles que le système avant réforme, mais les paramètres monétaires de calcul sont revalorisés selon l'inflation prévisionnelle, de même que le SMIC. Le second système, dit « réformé », part du système avant réforme et y applique les réformes à analyser. Pour l'évaluation du budget 2020, le système avant réforme définissant le système contrefactuel et le système réformé partent du système socio-fiscal en vigueur au 31 décembre 2019. Pour l'évaluation jointe des budgets 2018, 2019 et 2020, le système avant réforme est celui en vigueur au 31 décembre 2017.

Mesures de la distribution des revenus dans la population

Le **revenu disponible** d'un ménage correspond à la somme des revenus du ménage, nette des transferts fiscaux et sociaux, c'est-à-dire après paiement des prélèvements obligatoires et réception des prestations sociales.

Le **revenu disponible par unité de consommation**, ou « **niveau de vie** », vise à rapporter le revenu disponible à la taille du ménage, en prenant en compte les économies d'échelle liées aux dépenses mutualisées. 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.

Dans cette étude, nous présentons les effets moyens des mesures par « **centile** ». Les ménages sont classés selon leur revenu disponible initial par unité de consommation et sont répartis en cent catégories. Le revenu disponible « initial » par unité de consommation est calculé avec le système socio-fiscal contrefactuel. Les ménages appartenant au premier « centile » sont donc les 1 % des ménages ayant les revenus disponibles par unité de consommation les plus faibles (initialement), tandis que les ménages du 100^e « centile » sont les 1 % des ménages les plus aisés. Par abus de langage, nous désignons par « centile X » la fraction de la population comprise entre le centile $X - 1$ et le centile X^a . Ainsi, les ménages du 50^e « centile » correspondent, dans cette note, aux ménages dont les revenus se situent entre le 49^e et le 50^e centile de revenu disponible.

a. Un centile est un seuil à partir duquel un individu passe d'une fraction à une autre de la population. Ainsi, une variable de revenu ayant pour 40^e centile une valeur de Y euros signifie que 40 % de la population a un revenu inférieur à ce seuil et que 60 % de la population a un revenu supérieur.

Le tableau ci-dessous indique le seuil d'entrée dans les principaux centiles en termes de niveau de vie « initial » en 2020. Le seuil d'entrée est la valeur minimale de niveau de vie au sein du centile.

Centile	Seuil d'entrée de revenu disponible par unité de consommation
5 ^e	625 € / mois
10 ^e	874 € / mois
20 ^e	1 158 € / mois
30 ^e	1 386 € / mois
40 ^e	1 587 € / mois
50 ^e	1 778 € / mois
60 ^e	1 993 € / mois
70 ^e	2 248 € / mois
80 ^e	2 574 € / mois
90 ^e	3 155 € / mois
95 ^e	3 806 € / mois
99 ^e	5 470 € / mois
100 ^e	6 880 € / mois

Lecture : Les ménages situés dans le 50^e centile ont au minimum 1 778 euros mensuels de niveau de vie en 2020 avant prise en compte des réformes du budget 2020.

Note : Le niveau de vie « initial » est ici le niveau de vie calculé avec le système contrefactuel utilisé pour l'évaluation des seules mesures 2020. Il s'agit donc du niveau de vie contrefactuel avant réformes du budget 2020, mais après réformes des budgets 2018 et 2019.

Sources : Modèle de microsimulation TAXIPP 1.1, sur données FELIN, ERFS, ISF-IFI, Budget des familles et FIDELI.

Tableau 1 – Mesures portant sur les ménages dans les budgets 2018, 2019 et 2020 (en milliards d'euros)

	2018	2019	2020
Prélèvements obligatoires (i)	-1,3	-10,2	-9,5
Baisse d'impôt sur le revenu			-5,0
Dégrèvement de taxe d'habitation	-2,9	-3,6	-3,7
Mise en place du PFU	-1,4	-0,3	-0,1
Remplacement de l'ISF par l'IFI	-3,2		
Bascule cotisations / CSG	+4,4	-4,0	-0,3
Exonérations sur les heures supp.		-3,0	-0,8
Fiscalité du tabac	+0,9	+0,4	+0,4
Fiscalité énergétique	+2,4		
Augmentation taux AGIRC-ARRCO	+0	+1,1	-0,1
Autres*	-1,5	-0,8	+0,1
Prestations sociales (ii)	+0,1	-0,6	-2,8
Revalorisation de la prime d'activité	+0,2	+2,5	
Revalorisation du minimum vieillesse	+0,1	+0,2	+0,2
Revalorisation de l'AAH	+0,2	+0,6	
Réforme des allocations logement*			-1,0
Sous-revalorisation des prestations		-0,7	-0,6
Sous-revalorisation des retraites		-2,8	-0,6
Modification des dates de revalorisation	-0,4	-0,4	
Réforme de l'assurance chômage*			-0,8
Impact sur le pouvoir d'achat (ii) - (i)	+1,4	+9,6	+6,7

Notes : Ce tableau représente pour chaque année entre 2018 et 2020 les variations de recettes publiques induites par chaque mesure sur les prélèvements obligatoires et les variations de dépenses publiques induites par chaque mesure sur les prestations sociales. Ces chiffrages sont basés sur les prédictions du gouvernement. Le chiffrage concernant la fiscalité du tabac tient compte d'éventuelles réactions comportementales induites par ces mesures. La « bascule CSG » comprend l'ensemble des hausses de CSG, et inclut donc la hausse du taux de CSG sur les revenus du capital décidée dans le cadre du PFU. La hausse prévisionnelle de recettes de CSG sur ces revenus est de 2 milliards d'euros (cf. PLFSS 2018, Annexe 10, p. 25). Le « volet IR » du PFU correspond au nouveau prélèvement forfaitaire de 12,8 % sur les revenus du capital au titre de l'impôt sur le revenu. Les modifications de date de revalorisation concernent les pensions de retraite et l'ASPA. Autres : CITE(-0,3; 0,8; 0); crédit emploi à domicile (-1,0; 0; 0); suppression cotisations étudiantes (-0,2; 0; 0); annulation de la hausse de CSG pour retraités modestes (0; -1,6; 0,1).

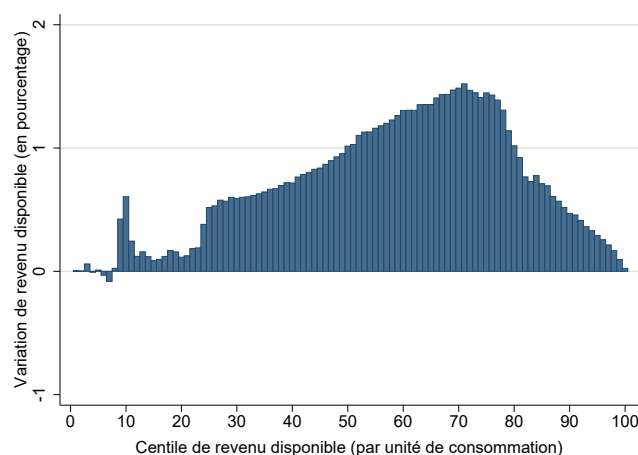
* Dispositifs non pris en compte dans nos simulations.

Sources : RESF 2020, p. 107; RESF 2019, p. 95. Évaluations préalables PLFSS 2018, p. 245 et 249; Évaluations préalables PLFSS 2019, p. 378; Évaluations préalables PLF 2019, p. 448; Étude d'impact du projet de loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, p. 18 et 23; Évaluations préalables PLFSS 2020, p. 489; dossier de presse du PLF 2020, p. 85. Étude d'impact de la réforme de l'Assurance chômage 2019 (Unédic), p. 13, 27, 35, 36 et 37. Pour la réforme des aides au logement, le coût indiqué est de 1,4 milliard d'euros en année pleine. La mesure s'appliquant à partir d'avril 2020, nous allouons à cette année-là un montant calculé au prorata.

auparavant. Une réforme de l'assurance chômage est également entrée en application fin 2019, avec des effets ressentis à partir de 2020. L'impact de ces deux réformes dépend des historiques individuels en termes de revenus et d'emploi. Ne disposant pas de telles informations, nous excluons ces deux mesures de nos simulations.

La baisse agrégée de 2,8 milliards d'euros des prestations sociales en 2020 fait suite à deux budgets aux effets agrégés moins importants (+0,1 milliard d'euros en 2018 et -0,6 milliard d'euros de prestations en 2019), mais contenant également des mesures traitant les ménages de manière hétérogène (Ben Jelloul et al., 2019a).

Graphique 1 – Effets du budget 2020 sur le revenu disponible des ménages



Lecture : En moyenne, les ménages du 50^e centile de revenu disponible par unité de consommation bénéficient d'une hausse de 1,2 % de revenu disponible du fait de la mise en place des mesures du budget 2020.

Note : Les ménages sont classés selon leur revenu disponible par unité de consommation et divisés en 100 groupes de même taille (« centiles ») allant des ménages les moins aisés aux plus aisés (cf. Encadré 1).

Sources : Modèle TAXIPP 1.1 sur données FELIN, ERFS, ISF-IFI, POTE, BDF et FIDELI.

Les effets du budget 2020

Au-delà de ces effets agrégés, ces mesures ont des effets hétérogènes sur le revenu disponible et ne ciblent pas les mêmes ménages. Il est donc nécessaire d'analyser ces mesures de manière jointe, et d'évaluer les effets redistributifs induits par l'ensemble de ces réformes.

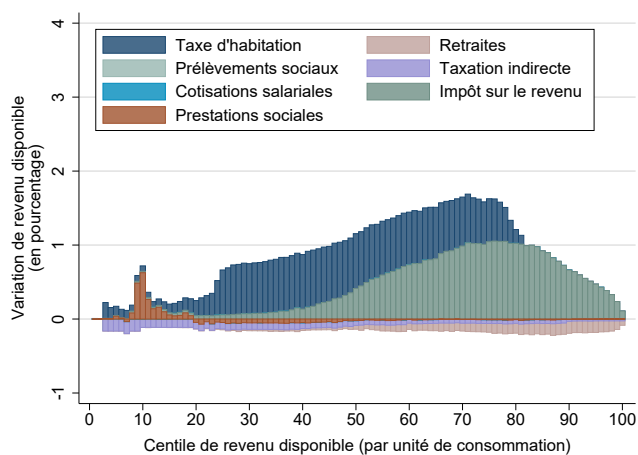
Cette partie présente les effets redistributifs du budget 2020, c'est-à-dire des mesures entrant en vigueur en 2020. Le Graphique 1 représente pour chaque « centile » de niveau de vie (cf. Encadré 1) la variation moyenne de revenu disponible (en %) induite par ces mesures. Il ne s'agit pas de la variation de revenu par rapport à l'année précédente, du fait par exemple de la croissance des revenus, mais de la variation de revenu disponible directement induite par les mesures budgétaires mises en place en 2020 (cf. Encadré 1).

En moyenne, les mesures du budget 2020 entraînent une augmentation du revenu disponible des ménages dans l'ensemble de la distribution des revenus. Cependant, ces gains sont inégalement répartis entre les ménages. Une large partie d'entre eux, ceux situés entre le 25^e et le 84^e centile, bénéficie en moyenne de gains de revenu disponible de 1 %. Il s'agit des ménages ayant un niveau de vie avant réforme compris entre 1 274 euros mensuels et 2 803 euros mensuels (voir Encadré 1 pour une correspondance entre les centiles et les valeurs de niveau de vie). Ces gains relatifs sont croissants avec le niveau de vie et atteignent un maximum de 1,5 % au niveau du 71^e centile. Les ménages des classes moyennes supérieures, ceux parmi les 15 % des ménages les plus aisés, connaissent des gains plus faibles voire nuls. De même, les 25 % des ménages les plus modestes ne connaissent en moyenne pas ou peu de variation de revenu disponible.

Les mesures 2020 augmentent le revenu disponible pour une large classe moyenne, avec des gains plus marqués pour les classes moyennes supérieures (7^e et 8^e déciles).

Le Graphique 2 présente une décomposition de ces effets par type de mesure socio-fiscale. Les deux mesures les plus importantes concernent la taxe d'habitation et l'impôt sur le revenu. Concernant la taxe d'habitation, les ménages situés entre le 25^e et le 80^e centile voient en 2020 leur revenu disponible augmenter d'environ 0,7 % en moyenne du fait du dernier dégrèvement de 35 %. Les ménages les plus modestes sont peu affectés par ce dégrèvement, la majorité d'entre eux bénéficiant déjà de mécanismes existants d'exonération ou de dégrèvement.

Graphique 2 – Effets du budget 2020 :
décomposition par mesure



Lecture : En moyenne, les ménages du 50^e centile de revenu disponible par unité de consommation bénéficient d'une hausse de 0,7 % de revenu disponible du fait des mesures du budget 2020 liées à la taxe d'habitation.

Sources : Modèle TAXIPP 1.1 sur données FELIN, ERFS, ISF-IFI, POTE, BDF et FIDELI.

Les ménages bénéficient également en 2020 de la baisse de l'impôt sur le revenu. Cette baisse profite aux ménages des classes moyennes, situés au-delà du 50^e centile, mais peu aux ménages les plus modestes, non-imposables dans le système actuel. La baisse d'impôt se traduit par une baisse des taux marginaux d'imposition au niveau de la première tranche du barème progressif. Cette baisse résulte de la réduction du taux d'imposition de cette première tranche (qui passe de 14 % à 11 %) et d'une simplification de certains dispositifs additionnels (voir l'Encadré 2). Les gains de revenu disponible résultant de ces mesures sont croissants pour les ménages situés dans cette première tranche d'imposition et atteignent 1,1 % du revenu disponible au niveau du 78^e centile. Les seuils des tranches du barème ont également été modifiés afin que les gains soient plus limités pour les contribuables de la seconde tranche. Ceux-ci ne bénéficient que d'une réduction forfaitaire d'environ 125 euros (250 euros pour un couple). Ceci explique le profil décroissant des gains relatifs pour les ménages situés entre le 78^e et le 99^e centile.

Enfin, les ménages les plus aisés situés dans les deux dernières tranches de l'impôt progressif et que l'on retrouve dans le 100^e centile, ne bénéficient pas de cette baisse d'impôt du fait des modifications des seuils du barème progressif.

D'autres mesures de moindre envergure contribuent à expliquer le profil redistributif du budget 2020. Les ménages bénéficiaires de l'ASPA bénéficient de la revalorisation de cette prestation, ce qui explique les gains moyens au niveau du 9^e et 10^e centile. En revanche, les autres ménages des premiers centiles subissent principalement des baisses de revenu disponible, du fait de la sous-revalorisation des prestations sociales et de la hausse de la fiscalité sur le tabac. Enfin, la sous-revalorisation des pensions de retraite excédant 2 000 euros mensuels bruts engendre des baisses de revenu disponible au-dessus de la médiane de la distribution des revenus.

Les effets cumulés des budgets adoptés depuis 2018

En complément de l'analyse du budget 2020, il est important de discuter des effets de l'ensemble des mesures prises depuis le début du quinquennat. Cette section présente l'analyse des effets des mesures introduites par les budgets 2018, 2019 et 2020. La méthode consiste à comparer les effets du système socio-fiscal prévu pour 2020 (suite à l'ensemble de ces mesures) à un système socio-fiscal contrefactuel qui aurait eu lieu en 2020 si aucune réforme n'avait été mise en place depuis 2017 (cf. Encadré 1).

Les réformes menées depuis 2018 engendrent des gains moyens de 3,2 % pour les 50 % des ménages situés au milieu de la distribution des revenus.

Le Graphique 3 est analogue au Graphique 1 et représente les effets redistributifs de l'ensemble des mesures adoptées depuis 2018. Il est complété par le Graphique 4, qui décompose ces effets redistributifs par type de dispositifs socio-fiscaux. Les mesures contenues dans les budgets 2018, 2019 et 2020 ont un effet moyen positif pour l'ensemble des centiles, excepté au niveau du bas de la distribution des revenus. Les gains les plus marqués concernent une classe moyenne allant du 25^e au 75^e centile. Pour cette tranche de la population, le revenu disponible augmente en moyenne de 3,2 %. Cet effet s'explique en partie par la bascule entre les cotisations sociales et la CSG (qui entre dans la catégorie des prélèvements sociaux). Il s'explique également par les dégrèvements de taxe d'habitation qui entraînent un gain de plus de 2 % de revenu disponible pour les ménages ciblés. Enfin, deux mesures additionnelles contribuent à la hausse de niveau de vie des ménages de cette classe moyenne, à savoir la revalorisation exceptionnelle de 90 euros de la prime d'activité³

3. Cette mesure a été adoptée fin 2018 dans le cadre de la loi "portant mesures d'urgences économiques et sociales".

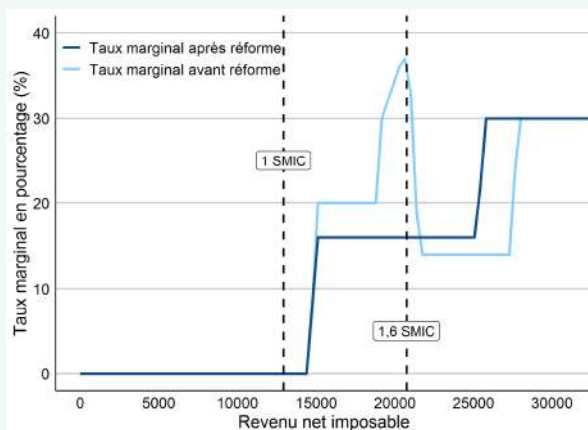
Encadré 2 : Le changement du barème de l'impôt sur le revenu

La baisse de l'impôt sur le revenu est une des mesures phares du budget 2020. Cette diminution passe par une modification du barème de l'impôt sur le revenu. Ce nouveau barème apparaît plus simple et moins désincitatif au travail que le précédent.

La simplification du barème de l'impôt

Au niveau de la première tranche de l'impôt sur le revenu s'ajoutait deux dispositifs : d'une part la décote, retardant l'entrée dans l'impôt, mais augmentant par conséquent le rythme d'augmentation de l'impôt une fois cette entrée atteinte; d'autre part une réduction sous condition de ressources, abaissant d'abord le rythme d'augmentation de l'impôt pour l'augmenter par la suite à des fins de rattrapage.

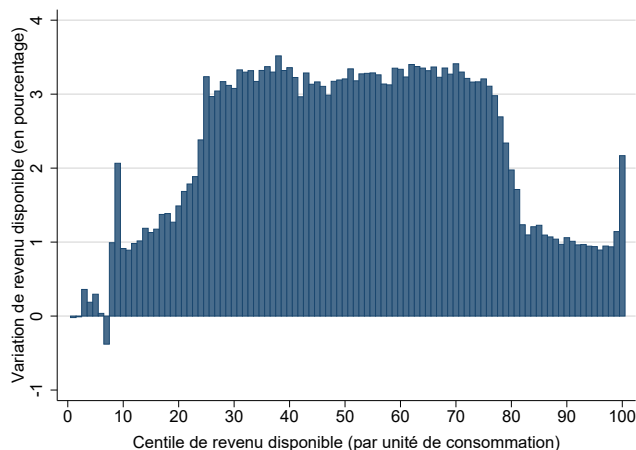
En plus de l'abaissement du taux de la première tranche et des seuils des différentes tranches, la réforme de l'impôt sur le revenu supprime la réduction sous condition de ressources, à des fins de simplification. Par ailleurs, la réforme élargit la décote à l'ensemble de la première tranche. L'ensemble de ces dispositions aboutit à un nouveau barème plus simple avec un unique taux final par tranche. Le graphique ci-contre illustre le contenu de ces mesures en montrant les taux marginaux d'imposition avant et après réforme, le taux marginal se définissant comme la part imposée d'un euro supplémentaire de revenu (un taux marginal de 10 % signifie qu'un euro supplémentaire de revenus implique une hausse de 10 centimes d'impôt).



Des nouveaux taux pouvant inciter davantage au travail

Cette réforme abaisse les taux marginaux d'imposition de la première tranche, pour s'établir à un niveau de 16 %. Elle supprime notamment le pic qui atteignait 38 % au niveau de 1,6 Smic, qui pouvait notamment désinciter les personnes situées à cet endroit du barème à augmenter leurs revenus d'activité. Le barème effectif devient également progressif pour ces niveaux de revenu, ce qui n'était pas le cas avant la réforme (un barème est dit progressif lorsque les taux marginaux d'imposition sont croissants en fonction de la base taxable).

Graphique 3 – Effets cumulés des budgets 2018, 2019 et 2020 sur le revenu disponible des ménages



Lecture : En moyenne, les ménages du 50^e centile de revenu disponible par unité de consommation bénéficient d'une hausse de 3,2 % de revenu disponible en 2020 du fait de la mise en place des mesures budgétaires prises depuis le début du quinquennat.

Sources : Modèle TAXIPP 1.1 sur données FELIN, ERF5, ISF-IFI, POTE, BDF et FIDELI.

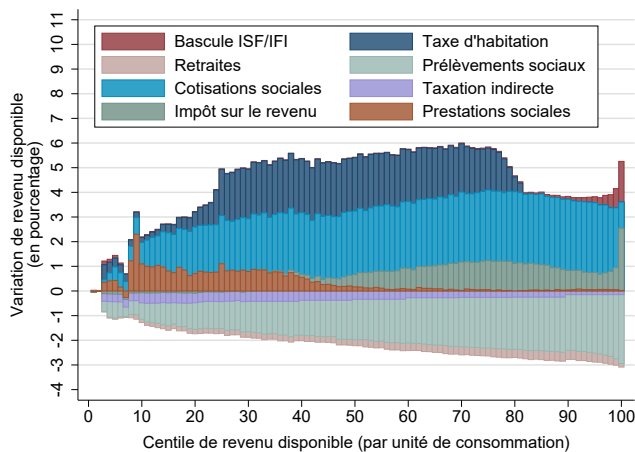
qui bénéficie aux salariés plus modestes et la réduction d'impôt sur le revenu de 2020 qui bénéficie aux ménages plus hauts dans la distribution.

70 % des gains liés à la suppression de l'ISF sont concentrés parmi les 3 % des ménages les plus aisés.

Les gains moyens sont plus faibles au niveau des 25 % des ménages les moins aisés, de l'ordre de 1,4 % entre le 8^e et le 24^e centile. Ces ménages ne bénéficient presque pas des dégrèvements de la taxe d'habitation, dans la mesure où ils bénéficiaient déjà en grande partie de dispositifs existants d'exonération ou de réduction. En revanche, les actifs dont le salaire se situe aux alentours du Smic, et donc situés au-delà du 10^e centile, bénéficient de la hausse de la prime d'activité. Les ménages du 9^e centile, où se situent de nombreux allocataires de l'ASPA et de l'AAH, connaissent des gains plus importants (+2,1 % de revenu disponible) du fait de la revalorisation de ces prestations. Pour les ménages les plus précaires, situés en dessous du 8^e centile, les mesures budgétaires prises depuis le début du quinquennat ont un effet net nul. Cette population constitue le seul groupe de revenus ne bénéficiant pas en moyenne de hausses de niveau de vie du fait des réformes socio-fiscales menées depuis 2018.

Pour les 25 % des ménages les plus aisés, le budget engendre également des gains moins importants (exprimés en pourcentage du revenu disponible) que ceux des classes moyennes précédemment évoquées. La bascule entre les cotisations sociales et la CSG leur est moins profitable, leurs revenus étant davantage composés de reve-

Graphique 4 – Effets cumulés des budgets 2018, 2019 et 2020 : décomposition par mesure



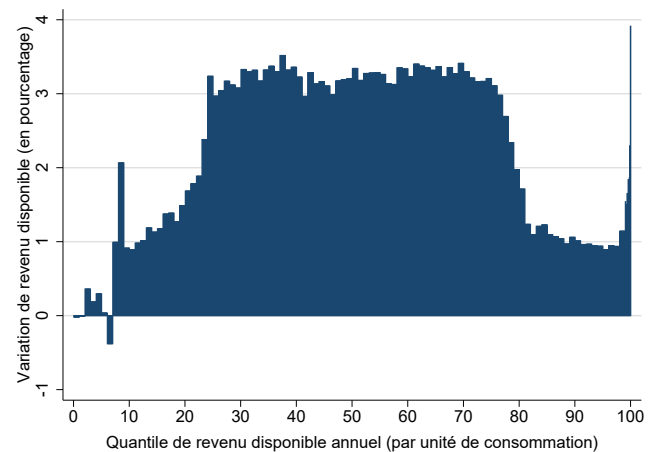
Lecture : En moyenne, les ménages du 50^e centile de revenu disponible par unité de consommation bénéficient d'une baisse de 1,6 % de revenu disponible en 2020 du fait des mesures liées aux prélèvements sociaux.

Sources : Modèle TAXIPP 1.1 sur données FELIN, ERFS, ISF-IFI, POTE, BDF et FIDELI.

nus du capital ou de pensions. La baisse d'impôt sur le revenu a également un impact plus faible sur ces ménages situés généralement dans la seconde tranche du barème. En revanche, les gains de revenu disponible augmentent de nouveau au niveau des 1 % des ménages les plus aisés, pour atteindre 2,2 % en moyenne. Ces ménages profitent d'une part de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus du capital, ces revenus étant concentrés en haut de la distribution des niveaux de vie. Ces ménages profitent d'autre part de la suppression de l'ISF et de son remplacement par l'IFI. L'effet de cette dernière mesure, obtenu à partir de données inédites sur les déclarations à l'ISF et à l'IFI, est également très concentré en haut de la distribution des revenus : les 3 % des ménages les plus aisés bénéficient à eux seuls de 70 % des gains de cette réforme. Cette concentration est en revanche moins importante pour les plus hauts revenus que ce que suggèrent les méthodes usuelles de déduction des patrimoines imposables à partir des revenus fiscaux des ménages. Ceci peut s'expliquer par une concentration des « niches » de l'ISF plus importante au niveau des ménages les plus aisés, venant réduire le montant d'ISF acquittés avant réforme en haut de la distribution des revenus (voir Encadré 3).

L'hétérogénéité en termes de niveau et de composition des revenus est relativement plus importante en haut de la distribution des revenus, et il est donc nécessaire d'avoir un regard plus fin sur cette catégorie de ménages. Le Graphique 5 représente les mêmes effets que le Graphique 3 mais décompose le dernier centile de niveau de vie en dix groupes de ménages de taille égale (dix « milliles »). Ce graphique met en avant un gain de revenu disponible de l'ordre de 3,9 % pour les 0,1 % des ménages les plus aisés. Ceci illustre de nouveau la forte concentration des revenus et des patrimoines en haut de la distribution des niveaux de vie.

Graphique 5 – Effets cumulés des budgets 2018, 2019 et 2020 - zoom au niveau du dernier centile



Note : La barre associée au dernier centile est décomposée en dix catégories, d'où l'épaisseur moins importante des dix dernières barres de ce graphique.

Lecture : En moyenne, les ménages du 50^e centile de revenu disponible par unité de consommation bénéficient d'une hausse de 3,2 % de revenu disponible en 2020 du fait de la mise en place des mesures budgétaires prises depuis le début du quinquennat. Ceux du 995^e millile bénéficient quant à eux d'une hausse de 1,7 %.

Sources : Modèle TAXIPP 1.1 sur données FELIN, ERFS, ISF-IFI, POTE, BDF et FIDELI.

Conclusion

Cette note évalue les effets redistributifs des mesures socio-fiscales à destination des ménages prévues pour 2020. Nos résultats soulignent des gains de revenu disponible pour une large classe moyenne, et des effets de faible ampleur pour le haut et le bas de la distribution des revenus. L'analyse de l'ensemble des mesures prises entre 2018 et 2020 donne qualitativement la même tendance, avec néanmoins des gains marqués au niveau des plus hauts revenus.

Ces résultats permettent de documenter les implications des mesures relatives aux prélèvements obligatoires des ménages et aux prestations sociales, ce qui est crucial pour le débat démocratique. Néanmoins, les effets présentés dans cette note sont des effets de court terme, ne prenant pas en compte les réactions comportementales aux réformes socio-fiscales. Des travaux récents au sein de l'IPP estiment les réactions des dividendes à la fiscalité et incorporent ces réactions dans les analyses de prévision (Bach et al., 2019). Ce travail s'inscrit dans un programme de recherche plus large, visant à terme à prendre en compte l'ensemble des comportements des agents économiques face à la fiscalité.

Enfin, les réformes socio-fiscales des ménages ne représentent pas l'ensemble des mesures budgétaires. Ces mesures concernent également les dépenses publiques en nature (dépenses de santé, d'éducation, etc.) dont il faudrait analyser les impacts redistributifs, ou encore l'évolution de la dette publique, dont la charge doit également être allouée. Ces perspectives guident le contenu de nos prochains travaux et soulignent le caractère indispensable de l'évaluation des politiques publiques dans la tenue d'un débat démocratique éclairé.

Encadré 3 : Les données des déclarations ISF et IFI

Une connaissance jusqu'ici incomplète du patrimoine des ménages

Afin d'étudier la fiscalité assise sur le stock de capital, il est nécessaire de disposer de données sur le patrimoine des ménages. Jusque récemment, les chercheurs n'avaient pas accès à des informations suffisamment précises à ce sujet, et avaient recours à des méthodes d'imputation afin de reconstituer une distribution plausible du patrimoine à partir de sources diverses (comptabilité nationale, dénombremments fiscaux, données d'enquête).

Un récent accès à des données fiscales plus précises

En juillet 2019, les données des déclarations fiscales à l'ISF et à l'IFI ont été mises à disposition des chercheurs par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP). Ces données recensent l'exhaustivité de ces déclarations de 2006 à 2018. Cette base de données renseigne pour chacune de ces déclarations le montant de patrimoine imposable des redevables, sa composition dans certains cas^a, les montants des réductions et plafonnements applicables et le montant d'impôt final dû. Il est possible d'apparier ces données avec celles des déclarations fiscales à l'impôt sur le revenu (POTE). L'appariement de ces deux bases est une source inédite, car elle permet d'avoir une représentation exhaustive de la distribution jointe entre revenus fiscaux et patrimoine imposable à l'ISF ou l'IFI.

De nouvelles sources donnant de nouveaux résultats

L'utilisation de ces nouvelles sources confirme la forte concentration de l'ISF en haut de la distribution des revenus. En effet, les 3 % des ménages les plus aisés représentent 70 % des effets de la suppression de cet impôt et de son remplacement par l'IFI selon nos estimations. Cette concentration est cependant d'ampleur moins importante que ce qui avait été obtenu dans nos travaux précédents (Ben Jelloul et al., 2019a). Pour ces analyses antérieures, seuls les revenus fiscaux étaient disponibles au niveau individuel. Nous imputons donc le patrimoine total de chaque ménage à partir de ses revenus fiscaux par la méthode dite de « capitalisation », qui applique aux revenus des taux de rendement macroéconomiques issus de la comptabilité nationale. Puis, nous mettons en cohérence les distributions de patrimoine ainsi obtenues avec les dénombremments fiscaux de l'ISF, qui renseignent pour cet impôt le nombre de redevables et le patrimoine taxable total de chaque tranche d'imposition (Ben Jelloul et al., 2019b). Une des hypothèses sous-jacentes nécessaire à cette méthode est que les « niches » associées à l'ISF (exonérations, abattements, réductions et plafonnement de l'ISF) sont réparties uniformément en fonction du revenu des ménages. Le fait que l'utilisation des fichiers administratifs de l'ISF donne une concentration moins importante des effets de la suppression de cet impôt au niveau des plus hauts revenus suggère qu'en réalité, les ménages les plus aisés bénéficiaient davantage de ces niches fiscales et s'acquittaient avant réforme d'un montant d'ISF moins important que ce que leur niveau de patrimoine total imputé suggérait. La surestimation du niveau d'imposition à l'ISF des très hauts revenus entraîne mécaniquement une surestimation du gain à sa suppression.

^a. La déclaration des différentes composantes du patrimoine imposable n'est obligatoire que pour les redevables dont le patrimoine imposable est supérieur ou égal à 2,57 millions d'euros. Pour les autres redevables, il est possible de ne déclarer que le patrimoine total imposable.

Auteurs

Brice Fabre, économiste à l'IPP, directeur du programme « Fiscalité ».

Arthur Guillouzouic, économiste à l'IPP.

Chloé Lallemand, économiste à l'IPP.

Claire Leroy, économiste à l'IPP.

Remerciements

Ce travail a bénéficié du soutien du Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP), 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. Les résultats présentés dans cette étude n'engagent que les auteurs.

Données en ligne

Retrouvez sur budget.ipp.eu les données de l'ensemble de nos résultats ainsi que des modules interactifs et pédagogiques en ligne sur l'analyse du budget.

Références

Bach, Laurent, Antoine Bozio, Brice Fabre, Arthur Guillouzouic, Claire Leroy et Clément Malgouyres (2019). « Quelles leçons tirer des réformes de la fiscalité des revenus du capital ? » *Note IPP* 46.

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

Ben Jelloul, Mahdi, Antoine Bozio, Thomas Douenne, Brice Fabre et Claire Leroy (2019b). « Le modèle de micro-simulation TAXIPP – Version 1.1 ». *Guide méthodologique IPP*.