

# Pouvoir d'achat : les retraités maltraités ?

par [Pierre Madec](#)

Les mesures socio-fiscales du budget 2018 ayant des impacts redistributifs furent nombreuses et largement analysées. Celles attendues pour 2019 et 2020 le seront tout autant et les premiers éléments du Projet de loi de finance pour 2019 ont d'ores et déjà fait l'objet de quelques réactions. Dans un billet récent, nous notions que les mesures contenues dans les budgets 2018 et 2019 ayant un impact direct sur le pouvoir d'achat devraient entraîner une « amélioration du pouvoir d'achat global et de multiples transferts ». En plus d'un impact différencié selon la place des ménages dans l'échelle des revenus, l'effet des mesures devrait également être différent selon le statut d'activité des ménages. Si l'analyse exhaustive des impacts à attendre doit faire l'objet d'une publication plus complète une fois les discussions budgétaires avancées, nous nous proposons ici d'analyser les effets de quelques mesures sur le pouvoir d'achat des ménages retraités, sujet au cœur de l'actualité.

Les pensions de retraite ne devraient être revalorisées que de 0,3% en 2019 et 2020 (après une hausse de 1,7 point de la CSG en 2018) alors que l'indice des prix à la consommation devrait s'établir autour de 1,6 %. Par ailleurs, certains ménages subiront la moindre revalorisation des aides au logement (après une baisse de 5 euros par mois actée fin 2017). En revanche, les ménages retraités devraient en contrepartie profiter d'une partie de l'exonération de la taxe d'habitation ou encore, pour les plus modestes d'entre eux, de la forte revalorisation du minimum vieillesse (ASPA) ou de l'annulation de la hausse de la CSG promise par le gouvernement ces derniers jours. Qu'en est-il finalement ? Ces mesures génèrent-elles plus de « gagnants » que de « perdants » parmi

les retraités ? L'utilisation du [modèle de micro simulation Ines](#), développé conjointement par l'Insee et la Drees, permet de répondre en partie à ces questions.

A l'heure actuelle, l'analyse exhaustive des mesures socio-fiscales est rendue complexe du fait de l'état d'avancement des débats budgétaires pour 2019 (et 2020). Nous nous concentrons donc ici sur les six principales mesures ayant un impact sur le niveau de vie des retraités : la moindre indexation des pensions de retraite pour 2019 et 2020, la revalorisation de l'ASPA (+30€ en avril 2018, +35€ en janvier 2019, +35€ en janvier 2020), la [bascule CSG/cotisations salariés en 2018](#), la sous-indexation des aides au logement en 2019 et 2020, l'exonération de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages à l'horizon 2020 ainsi que la mesure récente de [baisse de la CSG pour « 300 000 retraités »](#).

D'autres mesures non étudiées ici sont à même d'avoir un impact sur le pouvoir d'achat des retraités dans les mois ou années à venir. Le nouveau mode de calcul des aides personnelles au logement, la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus du capital, la transformation de l'ISF en IFI[1], la mise en place du chèque énergie, la hausse de la fiscalité écologique ou celle sur le tabac ne sont ainsi pas traités ici. Cette analyse, non exhaustive, permet tout de même d'éclairer quelque peu le débat. Les résultats laissent apparaître des situations diverses au sein des ménages comptant au moins une personne retraitée.

En 2018, l'impact des mesures analysées serait quasi neutre en moyenne pour les retraités (-20€ par an et par ménage). Néanmoins, au sein de près de 11 millions de ménages comptant au moins une personne retraitée[2], des hétérogénéités importantes existent. Alors que 38 % de ces ménages gagneraient globalement à la mise en place des mesures retenues, pour un gain moyen de l'ordre de 470 euros, 62% soit 6,7 millions perdraient à leur mise en place pour une perte

moyenne de l'ordre de 320 euros par an (Tableau 1).

**Tableau 1. Impact des mesures sur le revenu disponible des ménages comptant au moins un retraité par rapport à 2017**

	2018	2019	2020
<b>Part de ménages gagnants chez les ménages comptant au moins une personne retraitée</b>	38 %	27 %	21 %
<b>Gain moyen annuel pour les ménages gagnants</b>	470 €	560 €	700 €
<b>Part de ménages perdants chez les ménages comptant au moins une personne retraitée</b>	62 %	73 %	79 %
<b>Perte moyenne annuelle pour les ménages perdants</b>	-320 €	-470 €	-700 €
<b>Gain/Perte Moyen(ne) sur la population des ménages comptant au moins une personne retraitée</b>	-20 €	-200 €	-400 €

*Champ* : France métropolitaine, ménages ordinaires, ménages dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence ou son conjoint est retraité.

*Lecture* : En 2018, 4,1 millions de ménages comptant au moins une personne retraitée sont gagnants à la mise en place des cinq mesures retenues, soit 38% de la population d'intérêt.

*Sources* : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2008 et 2014 (actualisée 2016) ; Cnaf-Drees-Insee, modèles Ines 2008 et 2016, calculs OFCE.

En 2019, du fait de la sous-indexation des pensions de retraite, l'impact des mesures retenues serait globalement négatif sur le revenu disponible des retraités, et ce malgré l'annonce récente d'annulation de la hausse de la CSG pour 300 000 retraités. En moyenne, les ménages comptant au moins une personne retraitée perdraient 200 euros par an du fait de l'entrée en vigueur des mesures. Si la part des ménages perdants est plus forte (73%), des ménages continueraient tout de même à être « bénéficiaires nets » des mesures, notamment sous l'effet de la montée en charge de l'exonération de la taxe d'habitation et des revalorisations de l'ASPA.

En 2020, la poursuite de la sous-indexation impacterait très négativement le revenu disponible des ménages étudiés. Par rapport à 2017, les mesures socio-fiscales étudiées diminueraient en moyenne de 400 euros le revenu disponible des ménages comptant au moins un retraité. Au final, 79 % de ces ménages seraient perdants pour une perte moyenne de l'ordre de 700 euros par an. A l'inverse, l'exonération totale de taxe d'habitation et les revalorisations successives de l'ASPA permettraient à 21 % des ménages étudiés de voir leur revenu

disponible s'accroître en moyenne de 700 euros (Tableau 2).

**Tableau 2. Impact détaillé des mesures en 2020 pour les ménages comptant au moins une personne retraitée**

	Proportion (en %)	Effets moyens des mesures en 2020 (en euros)					Gain / Perte moyen(ne) en euros
		Taxe d'habitation	Revalorisation de l'ASPA	Sous indexation des pensions de retraite	Sous indexation des allocations logement	Bascule Cotisations / CSG	
<b>Ménages perdants à la mise en place des mesures retenues</b>	79 %	+570 €	0	-720 €	-70 €	-480 €	<b>-700 €</b>
<b>Ménages gagnants à la mise en place des mesures retenues</b>	21 %	+750 €	+290 €	-340 €	-80 €	+70 €	<b>+700 €</b>
<b>Total</b>	100 %	+610 €	+60 €	-640 €	-70 €	-360 €	<b>-400 €</b>

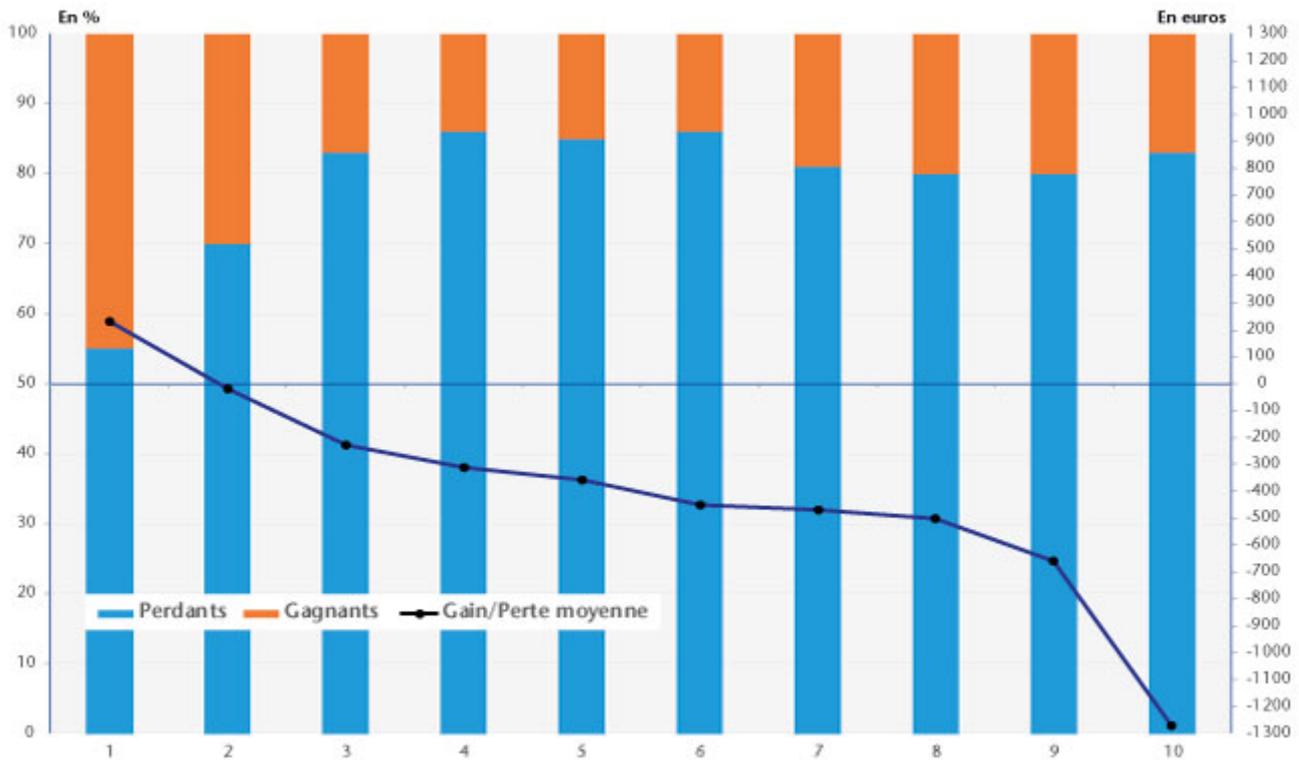
*Champ* : France métropolitaine, ménages ordinaires, ménages dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence ou son conjoint est retraité.

*Lecture* : En 2020, 79 % des ménages comptant au moins une personne retraitée seraient « perdants » à la mise en place des mesures étudiées. Sur une perte globale moyenne de l'ordre de 700 euro par an, 360 euros leur seraient amputés du fait de la bascule CSG/Cotisation et 720 euros de la sous indexation des pensions. *A contrario*, ces ménages devraient voir leur revenu disponible s'accroître de 570 euros sous l'effet de l'exonération de la taxe d'habitation.

*Sources* : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2008 et 2014 (actualisée 2016) ; Cnaf-Drees-Insee, modèles Ines 2008 et 2016, calculs OFCE.

Cette diversité des impacts des mesures nouvelles sur le revenu disponible des retraités s'observe également si l'on analyse les effets de ces mesures en fonction du niveau de vie des ménages comptant au moins une personne retraitée. Si, quel que soit le décile de niveau de vie considéré, les perdants sont plus nombreux que les gagnants, ces derniers ne représentent que 55% des 10% de ménages retraités les plus modestes et plus de 80% des 10% de ménages retraités les plus aisés. De plus, les 10 % de ménages retraités les plus modestes sont les seuls à percevoir un gain (en moyenne de 230 euros par an) à la mise en place des mesures. Les 10% de ménages les plus aisés comptant au moins une personne retraitée accusent quant à eux une perte moyenne de l'ordre de 1 270 euros. Ces résultats n'intégrant ni les mesures réformant la fiscalité du capital (PFU, ISF) ni celles renforçant la fiscalité indirecte, aux effets anti-redistributifs largement étudiés, ils peuvent être en partie relativisés. Ils éclairent toutefois sur les dynamiques de transferts à l'œuvre au sein même des ménages retraités.

**Graphique. Impact par décile des mesures à l'horizon 2020 pour les ménages comptant au moins une personne retraitée**



*Champ* : France métropolitaine, ménages ordinaires, ménages dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence ou son conjoint est retraité.  
*Lecture* : En 2020, sous l'effet des mesures étudiées, les 10% des ménages comptant au moins une personne retraitée les plus modestes enregistreraient un gain moyen de 203 euros par an et par ménage.  
*Sources* : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2008 et 2014 (actualisée 2016) ; Cnaf-Drees-Insee, modèles Ines 2008 et 2016, calculs OFCE.

[1] Les ménages comptant au moins une personne retraitée représentent près de 40% des ménages appartenant aux deux centiles de niveau de vie les plus élevés, [principaux bénéficiaires des réformes de la fiscalité du capital](#). De fait, nos résultats sur-estiment l'impact négatif des mesures socio-fiscales pour ces ménages.

[2] Ces effectifs sont cohérents avec ceux observés du [nombre de personnes retraitées en France](#).

**Quel impact direct des**

# mesures socio-fiscales sur le pouvoir d'achat en 2019 ?

par [Mathieu Plane](#)

## *Une amélioration du pouvoir d'achat global et de multiples transferts*

A l'instar de 2018, année durant laquelle la chronique trimestrielle du pouvoir d'achat est marquée par les différentes mesures socio-fiscales, l'année 2019 devrait également se caractériser par des effets importants des mesures prises sur l'évolution infra annuelle du pouvoir d'achat des ménages. Dans le cadre de cette étude, nous nous concentrons uniquement sur les mesures ayant un impact direct sur le pouvoir d'achat[1] en tenant compte du calendrier fiscal de chacune des mesures et nous évaluons leurs effets en moyenne sur l'année. Nous ne tenons donc pas compte des mesures qui pourraient avoir un impact indirect sur le pouvoir d'achat[2], comme par exemple la réduction des contrats aidés ou l'accroissement des formations, ou encore les économies sur certaines dépenses publiques hors prestations (gel de l'indice fonction publique, économies sur les dépenses de fonctionnement dans les collectivités locales, ...) ou enfin les mesures fiscales sur les entreprises. Par ailleurs, nous mesurons ici les effets macroéconomiques directs des mesures socio-fiscales sur le pouvoir d'achat et nous ne rentrons pas dans le détail de leurs effets selon les déciles de revenus comme nous l'avons réalisé pour le budget 2018[3].

Les principales mesures impactant le pouvoir d'achat en 2018 et 2019 sont documentées par la [Loi de finances pour 2018](#) : baisse de la taxe d'habitation, bascule cotisations salariés/CSG, réforme de l'ISF, mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU), hausse de la fiscalité écologique et le tabac, revalorisation de la Prime d'activité, de

l'Allocation adulte handicapé (AAH) et du minimum vieillesse (ASPA). Des mesures nouvelles ont été prises dans le Projet de loi de finance 2019 : du côté des prélèvements obligatoires, les principales mesures en direction des ménages sont la « désocialisation »[\[4\]](#) des heures supplémentaires et la baisse de la CSG pour 300 000 retraités ; du côté des prestations sociales, les pensions de retraite du régime général, les prestations familiales et les allocations logement seront désindexées de l'évolution de l'inflation (pensions de retraites, prestations familiales, allocations logement, ...) et le calcul des allocations logement se fera dorénavant en fonction du revenu courant et non du revenu deux années précédentes. Contrairement à l'année 2018, en 2019 peu de mesures votées lors de la législature précédente ont un impact sur le revenu des ménages. A cela s'ajoute une mesure spécifique qui aura un impact sur le pouvoir d'achat en 2019 mais qui découle d'une décision des partenaires sociaux concernant la gestion des retraites complémentaires Agirc-Arrco.

Notre analyse évalue l'impact de ces mesures sur le pouvoir d'achat en moyenne sur l'année (et non pas en fin d'année) en tenant compte du calendrier de mise en place et de la montée en charge des différentes mesures. Ainsi, une mesure de hausse ou de baisse de la fiscalité n'a pas le même impact sur le pouvoir d'achat en moyenne sur une année suivant le moment où elle devient effective[\[5\]](#).

Selon nos évaluations, et à partir de l'information disponible sur la base des documents budgétaires et des déclarations des ministres du Gouvernement Philippe, l'ensemble des mesures socio-fiscales engendrerait un gain de pouvoir d'achat de 3,5 milliards en 2019 (0,3 point de revenu disponible brut (RDB)), après 0,1 milliard en 2018 (0,0 point de RDB) (tableau). La hausse des taux d'appel et de cotisation Agirc-Arrco décidée par les partenaires sociaux devrait amputer le pouvoir d'achat en 2019 de 1,8 milliard d'euros, réduisant l'effet total à

+1,7 milliard (0,1 point de RDB).

En 2019, le pouvoir d'achat sera augmenté par les mesures de baisse de la fiscalité directe (9,4 milliards, soit 0,7 point de RDB), dont la bascule cotisations salariés / CSG complète en 2019 (4,5 milliards, 0,3 point de RDB) et la seconde tranche de la [réduction de taxe d'habitation en novembre 2019](#) (3,5 milliards, 0,2 point de RDB), après une première tranche effective en novembre 2018. Le prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital induirait un gain de 0,6 milliard en 2019 du revenu des ménages (concentré sur le dernier décile). Enfin, la mise en place de la « désocialisation » des heures supplémentaires en septembre 2019 dans le cadre de la Loi de finance pour 2019 augmenterait le pouvoir d'achat de 0,7 milliard en 2019 (2 milliards en année pleine) et la baisse de CSG pour 300 000 retraités améliorerait le revenu des ménages de 0,3 milliard.

En revanche, l'augmentation de la fiscalité indirecte [\[6\]](#) amputerait le pouvoir d'achat des ménages de 3,5 milliards en 2019 (-0,3 point de RDB), principalement sous l'effet de la hausse en janvier 2019 de la fiscalité écologique (augmentation de la TICPE et Taxe carbone, ce qui correspond à une hausse de 6,5 centimes par litre de diesel et 2,9 centimes par litre d'essence) pour 2,8 milliards. La hausse de la fiscalité sur le tabac (50 centimes de plus par paquet de cigarettes en avril, puis 50 centimes en novembre 2019) pèserait à hauteur de 0,8 milliard [\[7\]](#) sur le pouvoir d'achat global.

Les mesures concernant les prestations sociales devraient amputer le pouvoir d'achat des ménages de 2,5 milliards sous l'effet principalement de la désindexation des pensions de retraite, des prestations familiales et des allocations logement. Sous l'hypothèse d'une inflation à 1,6 % pour l'année 2019, indexer ces prestations à 0,3 % réduirait le pouvoir d'achat moyen des ménages de 3,2 milliards (-0,2 point de RDB) en 2019, dont près de 90 % provient de la sous-

indexation des pensions de retraite. De plus, la réforme du mode de calcul des allocations logement réduirait le pouvoir d'achat de 1 milliard en 2019. En revanche, certaines prestations seront significativement revalorisées et soutiendront le pouvoir d'achat en 2019. C'est le cas de la Prime d'activité pour 1 milliard supplémentaire, de l'Allocation adulte handicapé pour 0,5 milliard et du minimum vieillesse pour 0,2 milliard.

Les mesures socio-fiscales décidées par le gouvernement Philippe soutiendront le pouvoir d'achat des ménages en 2019 (3,5 milliards si l'on exclut les mesures Agirc-Arrco), surtout au regard de 2018 où l'impact global moyen des mesures était quasiment nul. En revanche, aussi bien en 2018 qu'en 2019, les politiques menées génèrent de multiples transferts qui peuvent être masqués par les agrégats macroéconomiques. L'exemple de 2018 en est une parfaite illustration avec des impacts sociaux-fiscaux nuls en moyenne sur le pouvoir d'achat mais générant des gagnants et des perdants comme nous l'avons montré dans [une étude publiée en janvier 2018](#). Ainsi, pour une meilleure compréhension de la mise en place des mesures socio-fiscales sur le pouvoir d'achat des ménages, l'analyse macroéconomique doit être complétée par une analyse d'impact par décile de revenu qui permet de mieux analyser les enjeux de la politique économique menée. Ce travail devrait prochainement faire l'objet d'une publication.

Tableau. Impact direct des mesures socio-fiscales sur le pouvoir d'achat des ménages

	2018		2019*	
	En mds d'euros	En pts de RDB	En mds d'euros	En pts de RDB
<b>Prélèvements obligatoires (= a + b)</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,1</b>	<b>5,9</b>	<b>0,4</b>
<b>Fiscalité directe (a) dont</b>	<b>4,3</b>	<b>0,3</b>	<b>9,4</b>	<b>0,7</b>
<i>Bascule Cotisations salariés / CSG (y compris indépendants)</i>	-4,5	-0,3	4,5	0,3
<i>Réforme Taxe habitation</i>	3,0	0,2	3,5	0,2
<i>Réforme ISF en IFI</i>	3,2	0,2	0,0	0,0
<i>Prélèvement forfaitaire unique (PFU) revenus du capital</i>	1,3	0,1	0,6	0,0
<i>Désocialisation des heures supplémentaires</i>	0,0	0,0	0,7	0,0
<i>Baisse de la CSG pour 300 000 retraités</i>	0,0	0,0	0,3	0,0
<i>Autres mesures (Crédit Impôt emploi domicile, Pinel, CITE, PTZ, cotisations fonctionnaires)</i>	1,3	0,1	-0,2	0,0
<b>Fiscalité indirecte (b) dont</b>	<b>-5,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-3,5</b>	<b>-0,3</b>
<i>Fiscalité écologique (hydrocarbures)</i>	-3,7	-0,3	-2,8	-0,2
<i>Fiscalité tabac</i>	-1,4	-0,1	-0,8	-0,1
<b>Prestations sociales dont</b>	<b>1,0</b>	<b>0,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>-0,2</b>
<i>Revalorisation Prime d'activité</i>	0,3	0,0	1,0	0,1
<i>Revalorisation ASPA (minimum vieillesse)</i>	0,1	0,0	0,2	0,0
<i>Revalorisation Allocation Adulte Handicapé</i>	0,1	0,0	0,5	0,0
<i>Baisse des APL, modification calcul et désindexation</i>	-0,3	0,0	-1,2	-0,1
<i>Désindexation retraites et prestations familiales</i>	0,0	0,0	-3,0	-0,2
<i>Autres mesures (cheque énergie, tarifs sociaux sur gaz et électricité, garantie jeunes, compensation CSG fonctionnaires)</i>	0,8	0,1	0,3	0,0
<b>Autres mesures dont</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,1</b>
<i>Agirc-Arrco : hausse taux d'appel / taux de cotisation</i>	0,0	0,0	-1,8	-0,1
<b>TOTAL</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>1,7</b>	<b>0,1</b>
<b>Total hors Agirc-Arrco</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>3,5</b>	<b>0,3</b>

\* 2019 correspond à la variation par rapport à 2018.

Sources : LFI 2018, documents budgétaires, calculs OFCE.

[1] Les mesures socio-fiscales sont évaluées sur la base de leur impact budgétaire pour les finances publiques et nous n'évaluons pas l'incidence fiscale finale de ces mesures.

[2] Dans un travail à paraître prochainement, nous élaborons une analyse visant à prendre en compte certains effets indirects sur le pouvoir d'achat qui viennent compléter l'impact des mesures socio-fiscales.

[3] P. Madec, M. Plane et R. Sampognaro, 2018, « Budget 2018 : pas d'austérité mais des inégalités », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 30, janvier. Ce travail sera réalisé à nouveau pour le

Projet de loi de finance 2019.

[4] Au sens de l'exonération de cotisations sociales salariés des heures supplémentaires.

[5] Pour plus de détails, voir P. Madec, M. Plane et R. Sampognaro, 2018, « Budget 2018 : pas d'austérité mais des inégalités », *Policy Brief de l'OFCE*, n° 30, janvier.

[6] Nous faisons l'hypothèse que les hausses des taxes indirectes sont intégralement supportées par les ménages.

[7] Nous avons retenu ici une élasticité de la consommation de tabac à son prix de -0,5%.

---

## **Brexit : voies sans issue ?**

par [Catherine Mathieu](#) et [Henri Sterdyniak](#)

Le résultat du référendum du 23 juin 2016 en faveur d'une sortie de l'Union européenne a ouvert une période de forte incertitude économique et politique au Royaume-Uni. Il pose aussi des problèmes délicats à l'UE : pour la première fois, un pays choisit de quitter l'UE. Alors que les partis populistes montent en puissance dans plusieurs pays européens, que l'euroscepticisme est de mise dans d'autres (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovénie, Slovaquie), que la crise des migrants divise les États membres, l'UE-27 doit négocier la sortie britannique avec l'objectif d'éviter d'offrir une alternative séduisante aux adversaires de l'intégration européenne. Une négociation satisfaisante pour le RU et l'UE est impossible puisque le but de l'UE ne peut être de trouver un accord avantageux pour le RU, mais, au contraire, de faire un exemple, de montrer que la sortie de

l'UE a un coût économique important sans gain financier notable, qu'elle ne permet pas de définir une autre stratégie économique.

Selon le calendrier actuel, le Royaume-Uni quittera l'UE le 29 mars 2019, deux ans après la notification officielle du gouvernement britannique de quitter l'UE, le 29 mars 2017. Les négociations avec l'UE ont officiellement commencé avril 2017.

Jusqu'à présent, sous l'égide de la Commission européenne et de son négociateur en chef, Michel Barnier, l'UE-27 a maintenu une position ferme et unie. Cette position n'a guère donné lieu à des débats démocratiques, ni au niveau national, ni au niveau européen. Ni au Conseil européen, ni au Parlement, les partisans de lignes plus conciliantes ne se sont exprimés, de peur d'être accusés de rompre l'unité européenne.

L'UE-27 refuse de remettre en cause, en quoi que ce soit, le fonctionnement de l'UE pour aboutir à un accord avec le RU ; elle considère que les quatre libertés de circulation (des biens, des services, des capitaux et des personnes) sont indissociables ; elle refuse que le rôle de juge suprême du CJUE puisse être remis en cause ; elle refuse que le RU puisse pratiquer le « cherry picking », choisir les programmes européens auxquels il participe. En même temps, les pays de l'UE-27 saisissent la situation pour mettre en cause le statut de la City, de l'Irlande du Nord (pour la République d'Irlande), de Gibraltar (pour l'Espagne).

### **Des négociations difficiles**

Le 29 avril 2017, le Conseil européen avait adopté ses positions de négociations et nommé Michel Barnier comme négociateur en chef. Les Britanniques souhaitaient négocier en priorité le futur partenariat entre l'UE et le RU, mais l'UE-27 a imposé que les négociations ne portent, en premier lieu, que sur trois points : les droits des citoyens, le règlement financier de la séparation et la frontière entre

l'Irlande et l'Irlande du Nord. L'UE-27 a adopté une position dure sur chacun de ses trois points, refusant de discuter du partenariat futur avant que ceux-ci ne soient réglés, interdisant toute discussion bilatérale (entre le RU et un pays membre) et toute pré-négociation entre le RU et un pays tiers sur leurs futures relations commerciales.

Le 8 décembre 2017, un accord a enfin été obtenu entre le Royaume-Uni et la Commission sur les trois points initiaux <sup>[1]</sup>; cet accord a été ratifié au Conseil européen des 14-15 décembre [2]. Cependant, de fortes ambiguïtés persistent, tout particulièrement sur la question de l'Irlande.

Le Conseil européen a accepté la demande britannique d'une période de transition, en fixant sa fin au 31 décembre 2020 (de façon à coïncider avec la fin de la programmation du budget européen actuel). Ainsi, de mars 2019 à fin 2020, le RU devra respecter toutes les obligations du marché unique (dont les quatre libertés et la compétence de la CJUE), sans plus avoir voix au chapitre à Bruxelles.

L'UE-27 a accepté l'ouverture de négociations sur la période de transition et sur le partenariat futur. Ces négociations devaient aboutir lors du sommet européen d'octobre 2018 à un accord fixant les conditions du retrait, les règles de la période de transition et esquissant, par une déclaration politique, le futur traité fixant les relations entre le Royaume-Uni et l'UE-27, de sorte que les instances européennes et britanniques aient le temps de les examiner et de les voter avant le 30 mars 2019.

Cependant, aussi bien l'UE-27 que le RU ont proclamé qu'« il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout », de sorte que les accords sur les trois points comme sur la période de transition sont conditionnés à l'accord sur le partenariat futur.

## **Les négociations du côté britannique**

Les membres du gouvernement formé par Theresa May en juillet 2016 ont dès le départ été divisés sur les modalités du Brexit : d'un côté, les partisans d'un Brexit dur, dont, Boris Johnson, alors chargé des affaires étrangères et David Davis, alors chargé de négocier la sortie du Royaume-Uni de l'UE ; de l'autre, les membres favorables à un compromis pour limiter l'impact du Brexit sur l'économie britannique, dont Philip Hammond, chancelier de l'Échiquier. Les partisans d'un Brexit dur avaient fait campagne en soutenant que quitter l'UE permettrait d'arrêter de verser une contribution financière à l'UE et de « mieux utiliser » cet argent pour financer le système de santé britannique ; que le Royaume-Uni pourrait signer librement des accords commerciaux avec les pays hors UE et se tourner vers le monde extérieur, ce qui serait porteur pour l'économie britannique ; que sortir du carcan des réglementations européennes permettrait d'impulser l'économie. Pour eux, il ne faut pas céder aux demandes de l'UE-27, quitte à prendre le risque d'une sortie sans accord. L'objectif doit être de s'extraire des contraintes européennes, de « reprendre le contrôle ». Pour les partisans d'un compromis avec l'UE, il faut absolument éviter une sortie sans accord, une « chute de la falaise », qui serait nuisible aux entreprises britanniques et à l'emploi. Au cours des derniers mois, c'est ce camp qui a progressivement fait avancer ses positions au sein du gouvernement, amenant Theresa May à demander à l'UE-27 une période de transition, lors du discours de Florence de septembre 2017, ce qui répondait aussi à la demande des représentants des entreprises britanniques (dont la Confédération des industriels britanniques, CBI). Le 6 juillet 2018, Theresa May a tenu une réunion du gouvernement dans la résidence de Chequers afin de s'accorder sur les propositions britanniques sur la future relation entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Les concessions faites au fil des mois par le gouvernement britannique et ces propositions ont conduit David Davis puis Boris Johnson à démissionner le 8 juillet 2018.

Le 12 juillet 2018, le gouvernement britannique a publié un livre blanc sur le futur partenariat[3]. Celui-ci propose un « Brexit basé sur des principes et pratique »[4]. Celui-ci doit « respecter le résultat du referendum de 2016 et la décision du Royaume-Uni de reprendre les commandes de ses lois, de ses frontières et de ses finances ». Il s'agit de construire une nouvelle relation entre le RU et l'UE, « plus profonde que la relation actuelle entre l'UE et aucun pays tiers, tenant compte de l'histoire et des liens étroits actuels ».

Le livre blanc comporte quatre chapitres : partenariat économique, partenariat de sécurité, coopérations intersectorielles et relations institutionnelles. En ce qui concerne le partenariat économique, l'accord doit permettre une « relation vaste et approfondie avec le reste de l'UE ». Le Royaume-Uni propose d'établir une zone de libre échange des biens. Cela permettrait aux entreprises britanniques et européennes de maintenir les chaînes de production et éviterait les contrôles douaniers et réglementaires aux frontières. Cette zone de libre-échange permettrait de « tenir la promesse » de maintien de l'absence de frontière entre l'Irlande du Nord et de la république d'Irlande. Le RU s'alignerait sur les règles pertinentes de l'UE pour permettre un commerce sans friction à la frontière ; il participerait aux agences européennes pour les produits chimiques, la sécurité aérienne et les médicaments. Le livre blanc propose d'appliquer les règles douanières de l'UE aux importations de marchandises qui arriveront au RU en étant à destination de l'UE et de percevoir la TVA sur ces marchandises pour le compte de l'UE.

Pour les services, le RU reprendrait sa liberté réglementaire, acceptant de renoncer au passeport européen en matière de services financiers, tout en évoquant des dispositions de reconnaissance mutuelle des réglementations, qui préserveraient les avantages de marchés intégrés. Il souhaite le maintien de la coopération dans les domaines de l'énergie

et des transports. En contrepartie, le RU s'engage à maintenir des dispositions coopératives en matière de réglementation de la concurrence, de droit du travail et d'environnement. La liberté de circulation serait maintenue pour les citoyens de l'UE et du RU.

Le partenariat de sécurité comporterait le maintien de la coopération en matières policière et juridique, la participation du Royaume-Uni à Europol et Eurojust, la coordination en matière de politique étrangère, de défense, de lutte contre le terrorisme.

Le livre blanc propose une coopération étroite pour la circulation et la protection des données personnelles, des accords de coopération scientifique dans les domaines de l'innovation, de la culture, de l'éducation, du développement et de l'action internationale, de la R&D dans le secteur de la défense et de l'aérospatiale. Le RU souhaite continuer à participer à des programmes européens de coopération scientifique, en y apportant une contribution financière suffisante. Enfin, le Royaume-Uni ne participera plus à la politique commune de la pêche, mais propose des négociations sur le sujet.

En matière institutionnelle, le Royaume-Uni propose un accord d'association, avec un dialogue régulier entre les ministres de l'UE et du RU, dans un Comité mixte (*Joint Committee*). Le RU reconnaît la compétence exclusive de la CJUE pour interpréter les règles de l'UE, mais les litiges entre le RU et l'UE seraient tranchés par le *Joint Committee* ou par un arbitrage indépendant.

Jusqu'à présent, Theresa May tente de ménager les partisans d'un Brexit dur, les hard Brexiters – le Royaume-Uni quittera l'UE – et ceux d'un Brexit souple – le Royaume-Uni souhaite un partenariat profond et spécial avec l'UE. Theresa May répète régulièrement que le Royaume-Uni quitte l'UE mais non l'Europe, mais sa position de compromis ne satisfait pas les

partisans d'un Brexit net. En septembre 2018, Boris Johnson accuse Theresa May d'avoir capitulé devant l'UE : « Dans cette négociation, l'UE a jusqu'à présent remporté toutes les manches importantes. *Nous avons placé une veste-suicide sur la Constitution britannique – et donné le détonateur à Michel Barnier. Nous lui avons donné un pied-de-biche avec lequel Bruxelles peut choisir – à tout moment – de séparer le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord* »[\[5\]](#). Selon lui, le plan de Chequers fait perdre tous les avantages du Brexit. Les *remainers*, partisans de rester dans l'UE, militent eux pour un nouveau referendum. Celui-ci est cependant peu probable. Theresa May l'écarte absolument, comme une « trahison de la démocratie ».

Le congrès annuel des conservateurs qui se tiendra du 30 septembre au 3 octobre pourrait voir la candidature de Boris Johnson ou de Jacob Rees-Mogg[\[6\]](#) à la tête du parti. Néanmoins, leurs positions ne sont pas majoritaires et les sondages accordent à Theresa May une popularité plus forte que celles de ses challengers. Sauf coup de théâtre, Theresa May continuera à porter les négociations sur le Brexit dans les mois à venir.

Le Parlement britannique avait décidé, le 13 décembre dernier, que l'accord conclu avec l'Union européenne devra être soumis à son vote. Aussi Theresa May doit trouver une majorité parlementaire pour un accord de retrait ordonné du Royaume-Uni, malgré l'opposition des *remainers* et des *hard Brexiters*, ce qui demande le soutien de certains députés travaillistes et sera délicat.

Les propositions du livre blanc de juillet n'ont pas été jugées acceptables par Michel Barnier. En août, Jeremy Hunt, le nouveau ministre des affaires étrangères estimait les risques de l'absence d'accord à 60%. Le 23 août 2018, le gouvernement a publié 25 notes techniques (sur 80 prévues) qui précisent les mesures prévues par le gouvernement en cas de sortie sans accord en mars 2019. Leur objectif est de rassurer

les entreprises et les ménages sur les risques de pénurie de produits importés, notamment de certains produits alimentaires et de médicaments. Lors de la publication de ces notes, Dominic Raab, le nouveau ministre chargé des négociations sur la sortie de l'UE, a pris soin de rappeler que le gouvernement souhaite qu'un accord soit signé et que les négociateurs sont d'accord sur 80 % des dispositions de l'accord de retrait.

Si l'UE-27 reste inflexible, le gouvernement britannique aura le choix entre sortir sans accord, ce que les Brexiteurs « durs » sont prêts à faire, ou faire de nouvelles concessions. Philip Hammond a rappelé les risques de l'absence d'accord. Mais Theresa May reste sur sa ligne selon laquelle l'absence d'accord serait préférable à un mauvais accord. Le 28 août, elle reprenait les propos du Directeur général de l'OMC, Roberto Azevedo, selon lequel une sortie sans accord ne « serait pas la fin du monde », mais ne serait pas non plus « une promenade dans un parc ». Dans une tribune du *Sunday Telegraph* du 1<sup>er</sup> septembre 2018, elle réaffirme sa volonté de construire, en dehors de l'UE, un Royaume-Uni plus fort, plus audacieux, basé sur la méritocratie, adapté au futur.

### **Les négociations du côté de l'UE**

L'UE-27 refuse que le RU reste dans le marché unique et l'union douanière, en choisissant les règles qu'il veut bien appliquer. Elle ne veut pas que le RU bénéficie de règles plus favorables que les autres pays tiers, en particulier les membres actuels de l'Espace économique européen (EEE, Norvège, Islande, Liechtenstein) ou la Suisse. Les membres de l'EEE doivent actuellement intégrer toute la législation du marché unique (en particulier la libre circulation des personnes) et contribuer au budget européen. Le passeport européen des institutions financières leur est aujourd'hui accordé, mais la Suisse n'en bénéficie pas.

En décembre 2017, Michel Barnier avait affirmé clairement qu'il fallait tirer les leçons du refus du Royaume-Uni de

respecter les quatre libertés, de retrouver sa souveraineté commerciale, de ne plus reconnaître l'autorité de la Cour de justice européenne. Ceci écarte toute possibilité de participation au marché unique et à l'union douanière. L'accord avec le Royaume-Uni sera un accord de libre-échange, sur le modèle des accords signés avec le Canada le CETA, la Corée du Sud et plus récemment le Japon. Il ne concernera pas les services financiers.

Durant les négociations de 2018, l'UE-27 a été particulièrement peu conciliante sur l'obligation du RU d'appliquer toutes les règles de l'UE et la garantie de la liberté d'installation des personnes jusqu'à la fin de la période de transition, sur la frontière irlandaise (soutenant que l'absence de frontières physiques n'était pas compatible avec le retrait du RU de l'union douanière, demandant que l'Irlande du Nord reste dans le marché unique tant que le RU ne trouve pas une solution garantissant l'intégrité du marché intérieur sans frontière physique en Irlande), sur le rôle de la CJUE (qui devrait être compétente pour interpréter l'accord de retrait), sur l'autonomie de décision de l'UE (refusant la mise en place d'organes permanents de décisions conjointes avec le RU), et même sur Gibraltar et les bases militaires britanniques à Chypre.

Ainsi, le 2 juillet 2018, Michel Barnier<sup>[7]</sup> accepte le principe d'un *partenariat ambitieux*, mais refuse toute frontière terrestre entre les deux parties de l'Irlande, tout en indiquant qu'une frontière terrestre est nécessaire pour protéger l'UE (ce qui voudrait dire que le seul accord acceptable impliquerait que la frontière passe entre l'Irlande du Nord et le reste du RU, solution inacceptable pour le RU). Il refuse que l'UE « perde le contrôle de ses frontières et de ses lois ». Il refuse donc que le RU soit chargé d'appliquer des règles douanières européennes et de percevoir la TVA pour l'UE. Il insiste sur le fait que la future coopération avec le RU ne pourra s'appuyer sur le même degré de confiance qu'entre

les pays membres. Il réclame des engagements précis et contrôlables du Royaume-Uni, en particulier sur les normes sanitaires et la protection des indications géographiques. Il souhaite que l'accord se limite à un accord de libre-échange, avec des garanties britanniques quant à la réglementation et les aides d'État, avec une coopération en matière de douane et de réglementation.

Ainsi le Royaume-Uni devra renégocier l'ensemble des traités commerciaux, tant avec l'UE qu'avec les pays tiers. Ces accords seront probablement longs à mettre en place, en tout cas nécessiteront plus de deux ans. Le manque de préparation et la désorganisation avec lesquels le Royaume-Uni a abordé les négociations du Brexit augure mal de sa capacité à négocier rapidement de tels accords. La question du rétablissement de contrôles douaniers est cruciale et délicate, que ce soit en Irlande, à Gibraltar ou à Calais. De nombreuses entreprises multinationales relocaliseront en Europe continentale leurs usines et sièges sociaux. La perte du passeport financier est acquise. C'est sur ce point que les Britanniques risquent de plus perdre, vu le poids des activités de la City (7,5% du PIB britannique). Le Royaume-Uni devra choisir entre se plier aux règles européennes pour conserver un certain accès aux marchés européens ou jouer l'affrontement par une politique de libéralisation. L'UE-27 pourrait saisir l'occasion du départ du RU pour revenir à un modèle financier rhénan, basé sur les banques et le crédit, plutôt que sur les marchés ou, au contraire, essayer de supplanter la City pour les activités de marchés par des mesures de libéralisation. C'est la seconde branche de l'alternative qui l'emportera.

### **Choisir entre trois stratégies**

Jusqu'à présent, les pays de l'UE-27 ont adopté une position dure mais facile à tenir : puisque c'est le Royaume-Uni qui choisit de quitter l'Union, c'est à lui de faire des propositions acceptables pour l'UE-27, pour son retrait comme

pour les relations ultérieures. C'est ainsi que l'on est arrivé à une situation d'enlisement. L'UE-27 doit aujourd'hui choisir entre trois stratégies :

- Ne pas faire de propositions acceptables par les Britanniques et se résigner à une sortie sans accord : les relations entre le RU et l'UE-27 seraient gérées selon les principes de l'OMC ; les conditions financières du divorce seraient fixées de façon juridique. Le Royaume-Uni retrouverait sa pleine souveraineté. Deux raisons amènent à redouter ce scénario : le commerce serait obligatoirement perturbé par la réinstallation de barrières douanières dans les ports et en Irlande ; ce « Brexit dur » inciterait le Royaume-Uni à devenir un paradis fiscal et réglementaire, de sorte que l'UE serait devant l'alternative, soit de suivre, soit de prendre des mesures de rétorsion, deux solutions néfastes ;

- Prendre la question à bras le corps et instaurer un troisième cercle pour les pays qui veulent participer à une union douanière avec les pays de l'UE soit, à court terme, en outre le Royaume-Uni et les pays de l'EEE. C'est dans ce cadre que seraient négociés les accords concernant les réglementations techniques et les normes des biens et services. Ainsi, l'aspect « liberté des échanges » serait dissocié des questions de souveraineté politique. Cela pose cependant deux problèmes : ces accords devraient être négociés dans des comités techniques où les opinions publiques, les parlements nationaux comme le parlement européen, n'auraient guère voix au chapitre. Les champs de l'union douanière sont problématiques, en particulier, pour les questions fiscales, les réglementations financières, la liberté de circulation des personnes et des services ;

- Choisir la solution du « partenariat spécial et approfondi », qui suppose des concessions réciproques. Et qui obligatoirement pourra servir de modèle aux relations de l'UE avec d'autres pays. Il comporterait une union douanière

limitée aux marchandises, des comités d'harmonisation des normes, des accords au coup par coup pour les services, le droit pour le RU à limiter la circulation des personnes, sans doute une cour d'arbitrage (qui limiterait les pouvoirs de la CJUE), un engagement à éviter la concurrence fiscale et réglementaire. On le voit, cela ne pourrait satisfaire ni les partisans d'un *brexit dur*, ni les partisans d'une Union européenne autonome et intégrée.

[1] Voir : *Joint report from the negotiators of the EU and the UK government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 on the UK's orderly withdrawal from the EU*, 8 décembre 2017.

[2] Voir Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak : *Brexit, réussir sa sortie*, *Blog de l'OFCE*, 6 décembre 2017.

[3] HM Government : « the future relationship between the United Kingdom and the European Union », juillet 2018.

[4] L'expression étant dans le texte d'origine : « A principled and practical Brexit ». Des traductions de la note de synthèse dans les 25 langues de l'UE sont disponibles sur le site web du Department for Exiting the European Union. La version française utilise le terme de « Brexit vertueux et pratique ».

[5] Tribune de Boris Johnson, *Mail on Sunday*, 9 septembre 2018.

[6] Favorable à un Brexit dur, mais aussi issu d'Eton-Oxford, catholique traditionaliste, opposé à l'avortement, aux dépenses publiques et à la lutte contre le changement climatique.

[7] Voir : « [Un partenariat ambitieux avec le Royaume-Uni après le Brexit](#) », 2 juillet 2018.

---

# Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : un bilan actualisé des avantages et inconvénients

par [Gilles Le Garrec](#) et [Vincent Touzé](#)

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu a fait l'objet d'un ultime arbitrage entre le Président de la République et les ministres concernés. Le 4 septembre 2018, le Premier ministre, Edouard Philippe, a confirmé que ce nouveau mode de prélèvement serait bien mis en place le 1er janvier 2019.

[Notre note dresse un bilan actualisé](#) des avantages et des inconvénients engendrés par ce nouveau mode de prélèvement. Elle montre que les avantages (une meilleure synchronisation entre impôt et revenu, une perception plus rapide des recettes d'IR pour l'État, une meilleure observation des revenus en temps réel) semblent peu nombreux au regard des inconvénients engendrés : tâches administratives supplémentaires pour les agents publics et privés ; risque d'erreurs pouvant être sources de contentieux ; année blanche due à la non fiscalisation des revenus 2018 qui conduit à rendre la réforme socialement inégalitaire, source d'optimisation fiscale et irréversible ; hausse fiscale liée à la suppression du délai d'un an pour payer l'IR ; impact psychologique potentiel de l'effet fiche de paie avec un salaire versé réduit ; divulgation d'information fiscale à l'employeur ; non

mensualisation des remboursements de crédits d'impôt ; nouvelles formes de complexité qui peuvent réduire le consentement des contribuables français à payer l'impôt.

La minimisation de ces inconvénients sera la condition du succès de l'introduction de la réforme.