Livret A : un placement sans intérêt ?

par Céline Antonin

Alors que les Caisses d'épargne célèbrent en 2018 le bicentenaire de leur création, le gouvernement a décidé de modifier la méthode de calcul du taux de rémunération du livret A. Cette mesure concerne un grand nombre d'épargnants : en effet, malgré un taux de détention en baisse[1] en 2016, essentiellement lié à l'application de la loi Eckert[2], le livret A reste populaire et son encours atteint le record historique de 249 milliards d'euros en février 2018. Ce n'est certes pas la première modification de cet ordre : ne serait-ce qu'au début des années 2000, le mode de calcul du taux de rémunération a été modifié à trois reprises[3]. Le projet de réforme présenté le 19 avril 2018 est clairement défavorable aux détenteurs du livret A. Il traduit notamment la volonté de détourner les ménages de l'épargne défiscalisée et de les inciter à investir dans des placements de long-terme dédiés à l'investissement productif ; en cela, il est cohérent avec la réforme de la fiscalité du capital et l'instauration d'une *flat tax* à 30 %.

Quel changement par rapport au mode de calcul antérieur ?

Selon l'arrêté de novembre 2016, le taux de rémunération du livret A est égal au chiffre le plus élevé entre :

1. a) la moyenne arithmétique entre la moyenne semestrielle de l'EONIA[4] (*Euro Overnight Index Average*) et l'inflation en France mesurée par la moyenne semestrielle de la variation sur les douze derniers mois connus de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'ensemble des ménages ;
2. b) l'inflation mentionnée au a), majorée d'un quart de

point sauf si l’écart entre le taux monétaire et l’inflation mentionnés au a) est supérieur à un quart de point.

À partir de 2020, la réforme proposée par le gouvernement est la suivante : le taux du livret A sera égal à la moyenne semestrielle du taux d’inflation hors tabac et des taux interbancaires à court terme (EONIA), arrondie à 0,1 point le plus proche. Par ailleurs, un taux plancher de 0,5 % est instauré. Dans l’intervalle, entre novembre 2017 et le 31 janvier 2020, le taux du livret A sera maintenu à 0,75 %.

Les raisons qui motivent cette décision

Le premier argument mis en exergue pour motiver ce changement de calcul est le creusement problématique de l’écart de taux entre d’une part les taux courts négatifs liés à la politique monétaire expansionniste de la BCE, et d’autre part une inflation restée positive. Le creusement de cet écart rend la rémunération du livret A plus coûteuse pour la Caisse des dépôts et consignations et pour les banques, alors même que les taux à court terme sont négatifs.

Par ailleurs, les encours collectés par les banques sont centralisés par la Caisse des dépôts afin de servir au financement du logement social. Or, la nécessité de maintenir un niveau de rémunération plus élevé pour les épargnants que le taux à court terme renchérit le coût de financement du secteur du logement social. Ainsi, le gouvernement avance que les charges financières du secteur du logement social devraient être réduites de 675 millions d’euros par an grâce à la réforme.

Une autre volonté affichée par le gouvernement est d’inciter les épargnants à délaisser les livrets défiscalisés et à diriger leurs économies vers l’investissement productif. Notons que si la baisse des taux incite les épargnants à se détourner du livret A, cela déplace le problème vers la

question du financement du logement social (Levasseur, 2013).

Mauvaise nouvelle pour le détenteur du livret A

Par rapport à la situation actuelle, la réforme de 2020 est défavorable aux détenteurs d'un livret A. Elle entraîne en effet la disparition de la garantie de rémunération supérieure à l'inflation. Comme le montre le tableau, le mode de calcul est plus avantageux sous le régime actuel dans tous les cas, sauf lorsque l'inflation est inférieure aux taux courts minorés d'un quart de point, auquel cas la réforme ne change rien.

Tableau. Comparaison des taux théoriques du livret A avant/après réforme de 2020

	Avant 2020	Après 2020
Inflation< EONIA - 0,25 pt	(inflation+EONIA)/2	(inflation+EONIA)/2
EONIA - 0,25 pt < inflation < EONIA + 0,25 pt	inflation +0,25	(inflation+EONIA)/2
Inflation > EONIA + 0,25 pt	inflation	(inflation+EONIA)/2

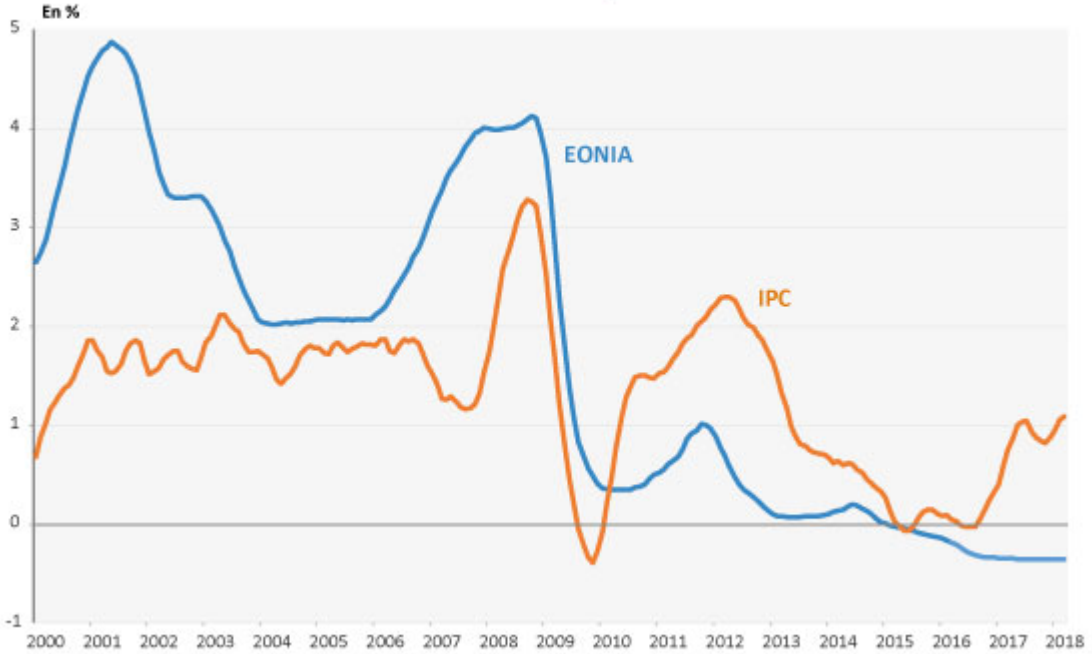
Note : En jaune figure la formule de calcul la plus avantageuse pour l'épargnant.
Source : calculs de l'auteur.

Or, depuis 2010, l'inflation est systématiquement supérieure ou égale au niveau des taux courts (graphique 1). Par conséquent, si le mode de calcul avait été celui proposé par cette réforme, les épargnants auraient été désavantagés depuis 2010. Par exemple, en mars 2018, avec une moyenne semestrielle des taux EONIA de -0,35 % et une moyenne semestrielle du taux de variation sur douze mois de l'IPC hors tabac à 1,09 %, le taux moyen de rémunération serait de 0,37 %, soit 0,4 %. L'instauration d'un taux plancher permettrait de porter ce taux à 0,5 %, mais le taux serait néanmoins deux fois plus faible que si l'on applique le mode de calcul actuel (1 % en l'occurrence). Ainsi, sur l'année 2017, le taux de rendement du livret A, hors mouvements de dépôts ou de retrait, est de 0,8 % avec la formule de calcul théorique actuelle ; il aurait été de 0,5 % avec la formule de calcul applicable à partir de 2020. Sur longue période (2010-2017), le taux de rendement aurait été de 7,9 % avec la formule actuelle, contre 5,9 % après réforme.

Le graphique 2 permet de comparer comment le taux de

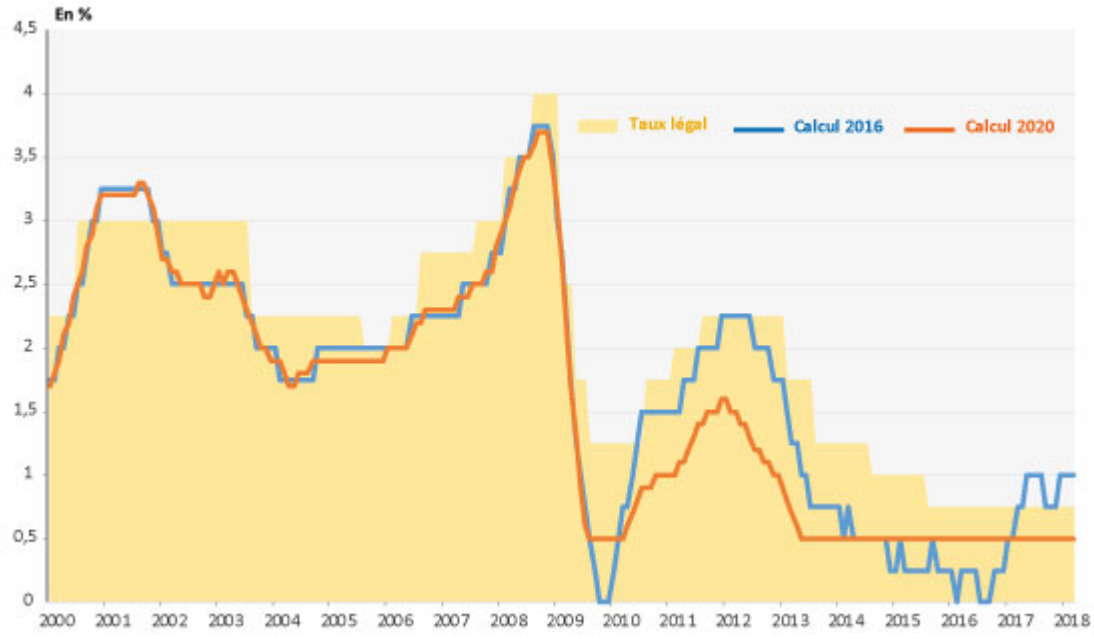
rémunération du livret A aurait évolué historiquement si la réforme de 2020 avait été mise en place dès 2000. Ainsi, on compare le taux théorique que l'on obtiendrait en appliquant le calcul avec la législation actuelle au taux théorique que l'on obtiendrait en appliquant les modalités de la réforme. Sur la période 2000-2009, les taux courts étant plus élevés que l'inflation, la réforme n'aurait pas eu d'impact. En revanche, entre 2010 et 2014, la réforme prévue aurait conduit à un taux de rémunération plus faible. En 2015 et 2016, période d'inflation très faible, l'instauration d'un taux plancher aurait permis d'éviter que le taux du livret A ne tombe en dessous de 0,5 %, et se serait révélé donc plus favorable que le calcul actuel. Par contre, dès que le spectre de la déflation s'éloigne, en 2017, le taux post-réforme redevient désavantageux pour l'épargnant.

Graphique 1. Moyenne semestrielle de l'EONIA et moyenne semestrielle de la variation sur douze mois de l'indice des prix à la consommation hors tabac



Sources : INSEE, Banque de France, calculs de l'auteur.

Graphique 2. Taux légal du livret A, taux théoriques avant et après réforme de 2020



Sources : INSEE, Banque de France, journaux officiels, calculs de l'auteur.

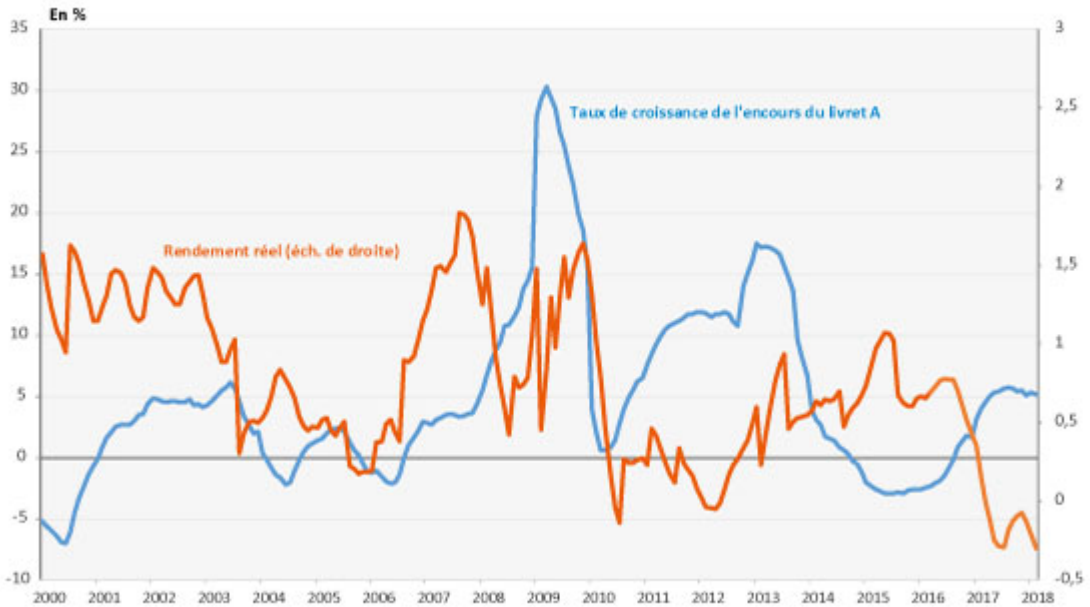
Notons également que jusqu'à présent, la formule théorique de calcul des taux a servi de point de départ à la fixation du taux légal, mais que le législateur s'en est quasi systématiquement écarté, dans un sens toujours plus favorable aux épargnants. Cela a notamment permis de ne jamais avoir un taux inférieur à 0,75 %, point bas historique.

Au total, la réforme prévue pour 2020 est désavantageuse pour l'épargnant :

- Le fait de geler à 0,75 % le taux du livret A jusqu'en janvier 2020, alors que nous prévoyons une progression de l'IPC de 1,1 % en 2018 et de 1,5 % en 2019, va entraîner un rendement réel négatif pour l'épargnant pendant cette période de transition, car la remontée des taux courts devrait être lente ;
- Par ailleurs, avec la suppression de la référence aux taux d'inflation comme taux plancher après la réforme de 2020, le rendement réel de l'épargne pourrait rester négatif si les taux courts sont inférieurs au taux d'inflation ;

- Si le gouvernement souhaite appliquer à la lettre la formule théorique de calcul du taux de livret A, cela devrait également être défavorable aux épargnants, qui bénéficiaient jusqu'à présent d'un coup de pouce lié à un taux toujours plus favorable que la stricte formule de calcul.Seule l'instauration d'un taux plancher permettra d'éviter que le taux de rémunération du livret A ne tombe en dessous de 0,5 %. Cependant, comme le montre le graphique 1, il est très rare que l'inflation soit durablement aussi faible en dehors de périodes exceptionnelles. L'idée est donc de détourner les épargnants du livret A et de rendre d'autres types de placements plus attractifs, aidés en cela par la mise en place de la *flat tax* à 30 %[5]. Pour l'instant, l'annonce du maintien du taux au niveau historiquement bas de 0,75 % en novembre 2017 n'a pas empêché l'encours du livret A de progresser mensuellement de 5 % en glissement annuel (graphique 3), pour atteindre le record historique de 249 milliards d'euros en février 2018.

Graphique 3. Rendement réel et taux de croissance de l'encours du livret A



Sources : Banque de France, INSEE, calculs de l'auteur

Etant donné la forte concentration de l'épargne défiscalisée, une potentielle substitution dépendra essentiellement du

comportement des « gros déposants » dont les dépôts sur le livret A sont proches des plafonds (supérieurs à 19 125 euros) et qui représentent près de la moitié des encours du livret A en 2016. Or, ces « gros déposants » étant les plus sensibles aux variations du taux de l'épargne réglementée (Levasseur, 2013), le réajustement pourrait s'avérer brutal.

[1] Le taux de détention d'un livret A par les personnes physiques est passé de 91,7 % en 2015 à 83,4 % en 2016 (Rapport annuel pour 2016 de l'Observatoire de l'épargne réglementée).

[2] La loi Eckert oblige depuis le 1er janvier 2016 les banques à recenser les comptes bancaires inactifs et à les transférer à la Caisse des dépôts et consignations au bout d'un certain délai.

[3] Le texte de référence pour le calcul des taux est le règlement du Comité de la réglementation bancaire n° 86-13 du 14 mai 1986 relatif à la rémunération des fonds reçus par les établissements de crédit.

[4] L'EONIA désigne le taux de référence moyen pondéré des dépôts interbancaires au jour le jour.

[5] Voir Aparisi de Lannoy et Madec, Fiscalité du capital mobilier, quel impact du prélèvement forfaitaire unique?, 2017, Policy brief, OFCE.

Incohérences fiscales

par Henri Sterdyniak

La société française a choisi de mettre en place un niveau important de dépenses publiques et sociales, ce qui implique un haut niveau de prélèvements obligatoires. Ce choix social nécessite d'une part que les dépenses soient gérées avec rigueur, d'autre part que les prélèvements soient le plus équitables possibles. La fiscalité a trois rôles. Le premier est de faire financer les dépenses publiques par chaque citoyen selon ses capacités contributives. Ceci se traduit aussi par la règle : « A revenu égal, impôt égal ». Le degré de liberté des gouvernements en matière fiscale est ainsi en principe limité. Le deuxième est de redistribuer les revenus de façon à ce que les revenus disponibles soient plus équitables que les revenus primaires. Le troisième est d'inciter les agents économiques à avoir des comportements socialement et économiquement souhaitables. Ces objectifs se renforcent parfois (ainsi, la taxation progressive est conforme aux deux premiers rôles de la fiscalité) mais parfois se contredisent (ainsi, subventionner les emplois à domicile n'est pas conforme aux deux premiers objectifs). Aussi, les mesures fiscales incitatives qui entrent en conflit avec le principe de taxation selon les capacités contributives doivent-elles être soigneusement réfléchies.

Malheureusement, la fiscalité française est trop souvent réformée par des mesures incohérentes, qui contribuent à la rendre compliquée et injuste. Ces réformes sont dictées par les préoccupations à court terme des hommes politiques, au pouvoir ou en campagne électorale. Des mesures à fort effet de communication sont souvent privilégiées, comme la baisse de l'IR, censée avoir un impact psychologique positif sur les contribuables. Les gouvernants préfèrent créer de nouvelles prestations plutôt qu'indexer correctement les prestations existantes. Des dispositions inutiles, compliquées, injustes

ne sont pas revues pour ne pas faire de vagues. Pourtant, il est légitime qu'une réforme qui vise à mettre fin à des situations injustes, crée des perdants parmi leurs bénéficiaires.

Nous discuterons ici, de point de vue de la logique fiscale, six mesures annoncées par Emmanuel Macron dans sa campagne électorale, mesures que le gouvernement actuel essaie de mettre en œuvre dans le budget et la loi de financement de la Sécurité sociale de 2018[1].

1- La suppression de l'ISF et la création de l'IFI

Le gouvernement a donc décidé de supprimer l'ISF. Cet impôt était accusé de faire fuir les plus riches et de coûter davantage en pertes de recettes fiscales qu'il ne rapporte. Il ne portait pourtant pas sur les biens professionnels et comporte de larges possibilités d'exemption pour les entrepreneurs et leurs familles. L'ISF considérait que le patrimoine est un indicateur de la capacité à contribuer aux dépenses publiques, en plus du revenu. Déjà, le plafonnement de l'ISF en fonction du revenu était une erreur puisque les contribuables aisés qui réussissaient à échapper à l'IR en dissimulant leur revenu, échappaient aussi à l'ISF. Le gouvernement va donc remplacer l'ISF par un IFI (Impôt sur la fortune immobilière) pour encourager les placements productifs et décourager les placements immobiliers.

Le problème est que ce nouvel impôt n'aura strictement aucune légitimité. Les dépenses des collectivités locales liées au logement sont déjà prises en charge par la taxe foncière. Il y aurait certes des arguments pertinents pour taxer le revenu que représentent les loyers implicites, mais l'IFI n'est pas une taxe sur les loyers implicites puisqu'il frappe aussi les immeubles loués. Il y a aussi de bons arguments pour taxer les biens de luxe, comme l'occupation de résidences d'un prix élevé, les yachts, les voitures luxueuses, etc. Mais, l'IFI ne taxe que les résidences (et pas les autres biens de luxe) et

ne fait pas le partage entre résidences occupées et résidences louées. Du point de vue redistributif, il n'y a pas de raison pour frapper particulièrement la richesse immobilière. Faut-il détaxer la richesse mobilière car elle a la possibilité de fuir à l'étranger ? C'est récompenser l'exil fiscal et encourager la concurrence fiscale en renonçant à l'équité.

Par ailleurs, le besoin de logement est aussi respectable qu'un autre ; une entreprise qui construit et gère des logements pour étudiants est aussi utile qu'une entreprise qui organise des soirées de gala ; la production de services de logement est aussi productive que la production de tels ou tels services, services de beauté, d'éducation, de loisir, etc. Comment placer la frontière : comment traiter les titres de SCPI, de OCPI ? C'est de l'immobilier, semble dire le gouvernement. Et les entreprises qui gèrent des établissements d'accueil de personnes âgées ou dépendantes, celles qui gèrent des chaînes d'hôtels ? Que faire enfin des entreprises qui possèdent et louent des bureaux ou des locaux industriels ? La distinction entre actifs immobiliers et mobiliers est parfois arbitraire.

Enfin, il semble que l'IFI portera sur la valeur du patrimoine immobilier moins les dettes immobilières. Imaginons donc quelqu'un qui dispose d'un patrimoine de 3 millions d'euros et veut faire un placement immobilier. Il peut acheter un immeuble pour 3 millions et sera alors assujetti à l'IFI ; mais, il peut aussi acheter cet immeuble avec un crédit de 2,5 millions et utiliser 2,5 millions à faire des placements financiers, par exemple un dépôt dans sa banque (qui servira précisément à financer ce crédit). Dans ce cas, son patrimoine immobilier net ne sera que de 0,5 million et il ne sera pas assujetti.

Bref, l'IFI est un impôt mal pensé, qui ne sert qu'à réduire le coût de la suppression de l'ISF (et son mauvais effet sur l'opinion publique). Il est certain que l'IFI sera déféré par les parlementaires devant le Conseil constitutionnel. Il est

probable que celui-ci le refusera.

2- Le Prélèvement Forfaire Unique

Avec les mêmes motivations pour favoriser les placements financiers, le gouvernement veut introduire un Prélèvement Forfaitaire Unique à 30% sur les revenus du capital mobilier. L'objectif qui avait guidé les premières réformes fiscales du quinquennat précédent : « Tous les revenus doivent être taxés de la même manière » est oublié. Le principe de progressivité de l'impôt sur le revenu est lui aussi oublié. Comment le justifier ? La cohérence de la taxation du revenu des ménages est mise en cause. Le chiffre de 30% est arbitraire. A chaque réforme se posera la question : comment s'applique-t-elle aux revenus du capital ? On le voit dès maintenant avec la hausse de la CSG (qui ne frappera donc pas les revenus du capital). Le 30% sera-t-il bien réparti entre 15,5+1,7=17,2% pour la Sécurité Sociale et 12,8% pour l'Etat ? Ce 12,8% est très faible par rapport au 45% de la tranche supérieur de l'IR.

La fiscalité actuelle distingue les intérêts et les dividendes. Les dividendes ayant déjà subi un prélèvement à l'IS (de 33,3% en principe) bénéficient en contrepartie d'un abattement de 40% à l'IR, ce qui n'est pas le cas pour les intérêts. Cet avantage relatif des dividendes va disparaître avec le PFU.

On pourrait à la limite justifier des exonérations du revenu épargné (à condition qu'il soit taxé à la sortie, comme dans les PERP) ; il est difficile de justifier un traitement privilégié des revenus du capital qui ne sont pas *a priori* réinvestis dans les fonds propres des entreprises. La mesure envisagée ne s'attaque pas aux dépenses fiscales injustifiées actuellement : la non-taxation des PEA, les privilèges de l'assurance-vie…

Le point le plus délicat nous semble le même que celui de l'IFI : comment justifier un traitement différencié des

revenus du capital mobilier et des revenus du capital immobilier ? Se pose de plus le traitement du revenu mixte, celui des entrepreneurs individuels, dont la composante implicite « revenu du capital » sera taxé au taux normal de l'impôt sur le revenu, donc obligatoirement à un taux plus élevé que 30%, de sorte que la mesure devrait décourager les entrepreneurs individuels d'investir dans leur entreprise. Là aussi, le Conseil constitutionnel aura son mot à dire.

3- La réduction de la taxe d'habitation

Pour compenser ces deux mesures qui profitent essentiellement aux ménages les plus riches, Le gouvernement a donc décidé de supprimer la taxe d'habitation pour 80% des contribuables, ceux dont le revenu fiscal de référence est en dessous d'un certain seuil. Certes la taxe d'habitation est un impôt injuste qui affecte lourdement les habitants des communes pauvres et dont la base (les valeurs locatives) est périmée. Cependant, cette base périmée demeure pour la taxe foncière ; elle demeure pour les 20% de ménages qui continueront à la payer ; on peut craindre que la mesure de suppression ne fasse que retarder la nécessaire révision des valeurs locatives

Ensuite, il faudra compenser durablement la perte pour les communes ; on ne peut se contenter de leur dire que l'Etat assurera une compensation euros pour euros car ce serait injuste (pourquoi subventionner plus certaines communes que d'autres en 2027 sur la base de leur taxe d'habitation de 2017). De toute évidence, il fallait repenser la fiscalité locale : revaloriser les bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière ; réduire leur importance en finançant par des transferts budgétaires les dépenses imposées aux communes et, par ailleurs, donner aux communes une part de la taxation du revenu. Mais il aurait fallu réfléchir à cette réforme avant de prendre une mesure d'allègement sur laquelle il faudra revenir. Il sera d'autant plus difficile de repenser la fiscalité locale que les perdants seront obligatoirement des ménages figurant dans les 80% bénéficiant de la réforme

aujourd'hui, donc que la prochaine réforme semblera anti-redistributive.

Cette mesure a le défaut de prévoir que 80% des habitants ne contribueront plus financièrement, en tant qu'habitant, à leur commune ; c'est gênant du point de vue de la démocratie locale. Enfin, la réforme introduit un seuil brutal, ce qui n'est pas souhaitable en principe et introduit des injustices (une personne dont le revenu dépasse le seuil de 1 euro peut devoir payer 500 euros d'impôt supplémentaire) ou des complications (si on introduit un raccord en biseau). Une fiscalité progressive bien pensée suppose un barème avec des tranches régulières d'imposition et non avec des seuils.

Notons cependant un point satisfaisant. Le seuil d'exonération s'applique au revenu fiscal de référence (et non au revenu imposable), de sorte que les revenus de capital financier (ceux qui ne seront pas soumis à l'IR mais au PFU) seront bien pris en compte. Le barème des seuils tient compte de la situation familiale selon des unités de consommation proches de celles définies par l'OCDE (ou l'INSEE) : les familles avec enfants sont toutefois légèrement perdantes

Tableau. Seuils d'exonération de la taxe d'habitation
(en euros par an de RFR)

	Seuil	Unité de consommation*		
		OCDE	QF	TH
Couple sans enfant	43 000	2	2	2
Couple 1 enfant	49 000	2,47	2,5	2,28
Couple 2 enfants	55 000	2,93	3	2,56
Couple 3 enfants	67 000	3,40	4	3,12
Personne seule	27 000	1,33	1	1,26
Personne seule 1 enfant	43 000	1,80	2	2
Personne seule 2 enfants	49 000	2,27	2,5	2,28

* Calée sur 2 unités pour un couple.

4- Financement de l'assurance chômage : une réforme sans légitimité

L’assurance chômage est jusqu’à présent régie selon les principes de l’assurance sociale. Chaque salarié a droit à des prestations (l’ARE, Allocation d’aide au retour à l’emploi) qui dépendent, pour leur montant comme pour leur durée, des cotisations que lui et son entreprise ont versées. Actuellement, les cotisations employeurs représentent 4 % du salaire brut ; les cotisations salariés 2,4%. Les règles sont définies par accord contractuel entre les partenaires sociaux qui gère l’UNEDIC ; l’Etat valide ces règles et garantit la dette de l’Unedic. Le principe des assurances sociales est que le lien entre les cotisations et les droits n’est pas strict, n’est pas défini par des règles actuarielles, mais est social, comportant une certaine composante de solidarité. Ainsi, les cotisations ne dépendent pas du risque individuel de chômage ; ainsi, le taux de remplacement des cadres est plus faible que celui des salariés au SMIC. Les prestations chômage constituent du salaire socialisé et différé. La même problématique s’applique aux 0,75 point de cotisations maladie des salariés qui finance les indemnités maladie et maternité de remplacement.

Comme l’assurance chômage couvre des pertes d’emploi involontaires, elle ne couvre pas les salariés démissionnaires. Toutefois, elle couvre les démissions jugées légitimes (comme suivi du conjoint ou harcèlement au travail) et tout salarié démissionnaire peut demander un réexamen de ses droits après 4 mois. Les partenaires sociaux ont décidé que la rupture conventionnelle ouvre les droits aux prestations chômage. Le gouvernement propose d’ouvrir ce droit aux salariés démissionnaires, ce qui ne pose pas problème, sauf que ce droit ne serait donné qu’une fois tous les 5 ans, au lieu de dépendre du motif de la démission.

L’autre réforme envisagée est d’ouvrir le droit à l’ARE aux non-salariés, mais cela supposerait, en toute équité, qu’ils cotisent pour 4+2,4=6,4% d’une base de leur revenu équivalente au salaire brut, base qui permettrait de calculer leurs droits

à l'ARE. De même que le salaire brut représente environ 70% du salaire extra-brut, le revenu assuré des non-salariés pourrait représenter 70 % de leur revenu d'activité (la différence étant leurs cotisations sociales) ; les non-salariés devraient cotiser pour environ 6,4% de leur revenu assuré (soit 4,5% de leur revenu d'activité). Les non-salariés voudront-ils bien payer une telle cotisation ? On pourrait certes mettre en place une cotisation plus faible qui leur ouvrirait des droits plus limités (soit en niveau de revenu assuré, soit en taux de remplacement), dans une caisse autonome. Par contre, ils ne peuvent avoir des droits équivalents à ceux des salariés sans cotisations équivalentes aux leurs. Ce d'autant plus que pour les non-salariés, le chômage est difficile à définir en raison de la discontinuité de leur activité et de leur revenu. S'agit-il de compenser la perte totale de revenu d'activité ou les fluctuations de celui-ci ou la baisse durable de revenu ? En tout état de cause, il faudra des règles spécifiques pour eux (comme pour les intermittents du spectacle). Il aurait fallu que ces règles soient négociées, avec les gestionnaires de l'Unedic, si les non-salariés voulaient bénéficier de l'assurance-chômage des salariés.

Bizarrement, le gouvernement affirme que les prestations chômage qui couvriront tous les actifs deviendront de ce fait une prestation universelle. C'est une interprétation erronée. Les prestations famille ou maladie en nature sont universelles car elles ne dépendent pas des cotisations versées. Ce n'est pas le cas pour les prestations chômage, retraites ou maladie de remplacement, qui restent des prestations d'assurances sociales. Cet argument est utilisé pour justifier de remplacer les cotisations chômage (et maladie) des salariés, soit 3,15 points par 1,7 point de CSG.

Les allocations chômage seraient en partie financées par un impôt payé par des retraités et des titulaires de revenu foncier. Elles perdraient leur statut de salaire différé et socialisé. Cela justifierait qu'elles ne soient plus gérées de

façon paritaire par les syndicats de salariés et d'employeurs, mais par l'Etat. Une prestation financée par l'impôt doit être une prestation universelle ou une prestation d'assistance. Avec cette réforme du financement, la porte est ouverte pour que les allocations chômage deviennent des prestations universelles d'un montant uniforme et relativement faible, au détriment des salariés de salaire moyen qui se détourneraient du système de protection sociale qui ne les protégerait plus de façon satisfaisante.

Alors que les salariés profiteraient d'une hausse de 1,8% de pouvoir d'achat, les retraités (du moins ceux qui paient actuellement la CSG, ceux dont le revenu dépasse 1 330 euros par mois pour un célibataire, 2 040 euros pour un couple) subiraient une perte de pouvoir d'achat de 1,85%, alors qu'ils ne bénéficient pas depuis 1983 de hausse de pouvoir d'achat, quelle que soit l'évolution des salaires. La réforme réduirait immédiatement le taux de remplacement net des retraites (de 72% à 69,5 %), alors que celui-ci est déjà sur une pente descendante du fait des réformes en cours. Cette baisse ne s'inscrit pas dans une réflexion d'ensemble sur l'évolution souhaitable du niveau de vie relatif des retraités. Elle fragilise encore la garantie de niveau de vie que devrait apporter le système des retraites puisqu'une mesure analogue pourrait être prise demain pour les cotisations famille ou santé.

Les chômeurs seraient épargnés. Ils continueraient à payer 6,7% de CRDS-CSG contre 9,1% pour les retraités et 9,7% pour les actifs.

Les ménages titulaires de revenus du capital financier ne seraient pas touchés pour la quasi-totalité puisque le PFU implique une taxation uniforme à 30% de ces revenus[2].

Les fonctionnaires et les salariés du secteur public ne paient pas actuellement de cotisations maladie et chômage ; ils paient une contribution de solidarité de 1%. La réforme se

traduirait pour eux par une baisse de 0,7% de leur revenu brut, si leur contribution de solidarité était supprimée. Certes, le gouvernement avait fait courir le bruit qu'ils bénéficieraient eux aussi d'une hausse de revenu équivalente à ceux du secteur privé, mais il y a renoncé, se contentant d'évoquer les gains que le PPCR apporterait aux fonctionnaires. Par ailleurs, les salariés du secteur public n'ont pas droit à l'Unedic. Leurs éventuelles prestations chômage sont payées par leur employeur. Cela deviendra injustifiable s'ils financent l'Unedic par de la CSG. Mais il faudrait alors que les employeurs publics paient des cotisations employeurs.

Les non-salariés paieraient certes de la CSG, mais *a priori* pas de cotisations, donc leurs droits ne seraient pas calculables, contrairement à ceux des salariés (sauf, là encore, si la prestation devient universelle). La réforme ne peut se justifier que si les non-salariés paient en plus de la CSG l'équivalent des cotisations chômage employeurs (soit 4% de leur revenu assuré, 2,8% de leur revenu d'activité), cela permettra de leur ouvrir des droits. En toute logique, ils devraient perdre 4,5% de pouvoir d'achat (2,8 points de cotisations employeurs et 1,7 point de CSG) en échange de l'ouverture de droits aux prestations chômage. En fait, le programme présidentiel prévoyait de leur donner les mêmes gains de pouvoir d'achat qu'aux salariés, alors même que leur situation de départ, en ce qui concerne les prestations chômage, était différente. Le gouvernement a donc décidé que les non-salariés bénéficieraient d'une réduction de 2,15 points de leur cotisation famille sur l'ensemble de leur revenu (ce qui compense la hausse de la CSG compte tenu des différences d'assiette) et d'une baisse dégressive des cotisations maladie jusqu'à un revenu de l'ordre de 3 SMIC. Ces baisses sont arbitraires et elles ne vont pas vers une convergence des cotisations salariés et non-salariés, en particulier pour les cotisations non-contributives maladie et famille. La réforme souhaitable, aligner les prestations et

les cotisations des salariés et des non-salariés, se serait traduite au contraire par une hausse des cotisations des non-salariés.

Si la prestation chômage devient universelle, ouverte à tous les actifs sans conditions de cotisations, rien ne justifiera plus qu'elle soit financée en grande partie par des cotisations employeurs ne portant que sur les salaires.

Donc, la proposition du gouvernement ne repose pas sur une légitimité économique et sociale. Elargir l'assurance chômage telle qu'elle est, avec des droits dépendant des cotisations, nécessite qu'elle reste essentiellement financée par des cotisations assises sur les revenus d'activité (même si l'Etat et donc l'impôt pourrait prendre en charge une plus grande part des frais de fonctionnement de Pôle emploi et des dépenses de formation[3]). Transformer les prestations chômage en une prestation universelle suppose de supprimer les cotisations chômage employeurs ou de faire payer une cotisation équivalente aux non-salariés et aux revenus du capital. En tout état de cause, on ne peut avoir une prestation financée pour partie par la CSG, assise sur tous les revenus des ménages, pour partie par des cotisations employeurs assises sur les seuls salaires du privé, prestation à laquelle auraient droit les salariés du privé selon les cotisations versées par leurs employeurs et les non-salariés (de manière non encore définie) et pas les salariés du secteur public.

Contrairement à l'apparence, la mesure n'est pas favorable aux salariés puisque tant leur droit à l'assurance chômage que leur taux de remplacement à la retraite seront fragilisés. Il y a une différence fondamentale entre une cotisation qui fait partie du salaire socialisé et ouvre des droits salariaux que les syndicats ont toute légitimité à cogérer et un impôt (même si celui-ci finance une prestation). Ainsi, la réforme remet en cause le principe même de l'assurance chômage. Elle risque d'aboutir à remplacer une prestation d'assurances sociales,

droit des salariés ayant cotisé, assurant un taux de remplacement relativement satisfaisant à la grande masse des salariés, par une prestation uniforme et d'un montant non garanti.

Reste l'aspect financier. Selon le gouvernement la mesure serait neutre pour les finances publiques. Donc, contrairement à ce qu'il prétend par ailleurs, elle n'augmenterait pas le pouvoir d'achat des ménages. Les retraités perdraient ce que gagneraient les actifs. En fait, les promesses faites ne sont pas équilibrées. Donner 1,45 % de hausse de revenu brut aux salariés du privé et aux non-salariés coûterait 9,6 milliards, ouvrir l'ARE aux non-salariés et aux démissionnaires environ 2 milliards ; prélever 1,7 point de CSG supplémentaire sur les retraités et titulaires de revenus immobiliers rapporterait 6 milliards. Il manque 5,6 milliards pour boucler l'opération.

5- L'exonération des heures supplémentaires

La mesure figurait dans le programme présidentiel : les heures supplémentaires seraient dispensées de cotisations sociales salariés et de CSG. Les cotisations salariés financent actuellement des prestations retraites (au régime général, à l'Agirc, à l'Arrco) ou chômage. Le montant de ces prestations dépend des cotisations versées. Si les heures supplémentaires ne sont plus soumises à cotisations, elles ne devraient pas ouvrir de droit. Les salariés perdraient à terme ce qu'ils gagneraient à court terme. Peut-on imaginer que les heures supplémentaires ouvrent des droits sans verser de cotisations ? Le Conseil constitutionnel s'est déjà opposé à ce dévoiement quand le gouvernement a voulu créer des exonérations de cotisations salariés pour les bas-salaires (décision du 6 Août 2014).

Le principe de base de la CSG, ce qui fait sa force et sa cohérence, est que, contrairement à l'IR, il n'est pas mité par des niches fiscales. Ce serait prendre une lourde responsabilité que d'en introduire une quasi-première, de plus

pour les heures supplémentaires, dont il n'est pas évident qu'il faille les encourager en situation de chômage de masse.

6- Le choix de l'individualisation

Dans son programme, Emmanuel Macron proposait de permettre « à tous les couples qui le souhaitent de faire le choix d'une imposition individualisée ». Ceci avec l'argument : « dans le système actuel, certains couples à deux salaires paient davantage d'impôts que si les deux membres du couple vivaient seuls ! Cela pèse particulièrement sur le conjoint qui a le revenu le plus faible – souvent une femme – pour laquelle une hausse du revenu d'activité donne lieu à un supplément d'impôt plus important que si elle était seule ».

Notons d'abord qu'une telle présentation oublie les enfants. Peut-on préconiser que les parents pratiquent l'imposition séparée en attribuant fictivement la charge de 2 enfants au père et du troisième à la mère (ou l'inverse) ? Il mélange deux problèmes : le choix entre l'individualisation et la familialisation de l'impôt (que nous ne discuterons pas ici[4]) et le fait que, dans certains cas, l'individualisation serait plus favorable pour un couple. En fait, le principe de l'impôt progressif et du quotient familial fait que dans la grande majorité des cas, un couple (ou une famille) a intérêt à l'imposition conjointe. Il aurait même toujours intérêt à l'imposition conjointe si la France n'avait pas introduit un mécanisme baroque de décote.

Avec l'imposition séparée comme avec l'imposition conjointe, une personne seule compte pour une part fiscale et un couple pour 2 parts. C'est injuste par rapport aux unités de consommation telles que mesuré par l'OCDE ou l'INSEE (tableau 1) : une personne seule devrait compter pour 1 ; un couple pour 1,5. Mais, ce n'est pas réalisable du point de vue fiscal car le mariage (ou le PACS) serait fiscalement sanctionné par rapport au concubinage.

La meilleure solution aurait été de compter 2 part pour un couple (marié ou pacsé), 1 part pour une personne vivant en couple non officiel et 1,33 part (2/1,5) aux personnes vivant effectivement seules. Ce qui supposerait soit de se fier à leurs déclarations sur l'honneur, soit un contrôle pénible (comme celui que la CAF pratique déjà aujourd'hui).

La France avait choisi une cote mal taillée en donnant une part à tous les célibataires, une demi-part supplémentaire aux personnes seules avec enfants, une demi-part supplémentaire aux veuves (ou veufs) ayant élevé des enfants[5] et en introduisant en 1981 une décote pour les célibataires de bas-revenus. Cette décote a été étendue en 1986 aux couples de faible revenu, mais avec un montant identique pour les célibataires et les couples. Les couples bénéficient maintenant d'une décote plus élevée que les célibataires, mais le système continue à favoriser les célibataires (leur décote est de 1 165 euros) au détriment des couples (leur décote est de 1 920 euros, soit 410 euros de moins que 2 fois 1 165 euros). Ainsi, certains couples (par exemple, deux conjoints de 14 470 euros de revenu imposable chacun) peuvent devoir payer 410 euros de plus en étant mariés plutôt que concubins.

Il s'agit cependant de cas très particuliers. Le problème n'est pas qu'ils payent 410 euros de trop ; le problème est que les concubins bénéficient indument d'une réduction d'impôt qui devrait être réservée aux personnes vivant seules. L'idéal serait donc de supprimer la décote, quitte à repenser le barème pour les bas revenus, et d'attribuer 1,33 part aux personnes vivant seules.

Plus généralement, laisser aux couples la possibilité de choisir entre taxation conjointe ou séparée n'est pas une piste souhaitable. D'une part, cela rendra difficile le calcul de l'IR et l'automatisation du prélèvement à la source si les familles pouvaient changer chaque année la prise en charge des enfants et l'attribution des revenus et charges communes (revenus fonciers par exemple). D'autre part, le fisc et

surtout les services sociaux ont besoin d'attribuer un niveau de vie à chaque famille : le meilleur moyen est de diviser le revenu fiscal de référence par le nombre d'unités de consommation de la famille. Cela ne serait pas possible si les familles avaient le droit de décider arbitrairement de leur composition pour minimiser leurs impôts et maximiser leurs droits aux aides. Il faut pouvoir distinguer une femme qui est seule sans ressources avec trois enfants et une femme sans ressources propres qui vit en famille, avec trois enfants et un mari à revenu satisfaisant. Compte-tenu des réformes récentes ou envisagées du RSA, de la prime d'activité, des allocation-logement, de l'impôt sur le revenu, comme de l'extension de la DSN, l'avenir est sans doute à un suivi en temps continu des ressources des ménages. Il faudra d'une façon ou d'une autre lever l'ambiguïté sur la composition de ces derniers.

_____-

[1] Nous ne revenons pas ici sur le chiffrage du coût des mesures. Voir : « Evaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022 », OFCE, *Policy Brief,* n°25, 12 juillet 2017.

[2] Ne seraient touchés que les ménages les plus pauvres qui auraient intérêt à choisir la taxation à la CSG à 18,2% et à l'IR, donc les ménages non imposables pour les obligations, les ménages dans la tranche à 14% pour les actions. Très peu de personnes.

[3] Voir Bruno Coquet : « L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi ? », *Lettre de l'OFCE,* février 2016.

[4] Voir Sterdyniak Henri : « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116, janvier 2011 ; pour un point de vue différent : Allègre Guillaume et Hélène Périvier : "Le choix d'individualiser son

impôt pour les couples." *OFCE Policy Brief* n° 22, 2017.

[5] Cette demi part est maintenant réservée aux veuves (ou veufs) ayant élevé seules leurs enfants.

Avantage fiscal sur le gazole : une fin programmée

par Céline Antonin

Comme l'a souligné le rapport n°4019 de l'Assemblée Nationale sur l'offre automobile française, *« la France est un des pays d'Europe dont le parc roulant est le plus diésélisé et où l'écart de fiscalité appliqué à l'essence et au gazole reste parmi les plus importants. »* Or plusieurs arguments plaident pour un alignement des fiscalités. Tout d'abord, alors que l'avantage conféré au gazole s'expliquait par son utilisation majoritairement professionnelle, le diesel a massivement investi la sphère des voitures particulières, rendant cet avantage indu. En outre, le gazole présente des dangers pour la santé publique. En 2012, l'Organisation mondiale de la santé a classé les gaz d'échappement des moteurs diesel comme cancérogènes, avec un coût sanitaire estimé par la Cour des comptes entre 20 et 30 milliards d'euros[1]. L'argument économique plaide également pour un rééquilibrage : la forte diésélisation du parc automobile français conduit à un fort besoin d'importation en gazole alors que la France est exportateur net d'essence raffinée. Enfin, le manque à gagner fiscal est conséquent : la Cour des comptes chiffre la perte de recettes fiscales liées au diesel à 6,9 milliards d'euros pour l'année 2011.

Depuis, l'alignement est en cours : force est de constater que

la fiscalité du gazole a été progressivement relevée à partir de la Loi de finances de 2015. En 2017, l'écart de fiscalité entre essence et gazole a été réduit d'un tiers par rapport à 2014, passant de 17 à 11 centimes d'euros. Le gouvernement Macron a réaffirmé la volonté d'éliminer ce différentiel à l'horizon de quatre ans. **En 2018, le gazole augmenterait de 7,4 centimes d'euro et l'essence sans plomb de 4,5 centimes, sous le seul effet des taxes. Le réalignement devrait entraîner, en 2021, une hausse du prix à la pompe de 27 centimes pour le gazole et de 13 centimes pour le sans-plomb, à condition que le prix du pétrole en euros reste constant. Par ailleurs, la hausse de fiscalité sur le gazole devrait rapporter 3 milliards d'euros aux caisses de l'Etat en 2018[2] (par rapport à un scénario de stabilité fiscale). Si l'on considère l'ensemble des carburants, les recettes supplémentaires atteindraient 3,4 milliards d'euros pour l'année 2018.**

Le but de ce billet est de décrypter les composantes du prix du carburant et de détailler le chiffrage prospectif de la hausse du prix d'ici 2021.

Un différentiel lié à l'histoire

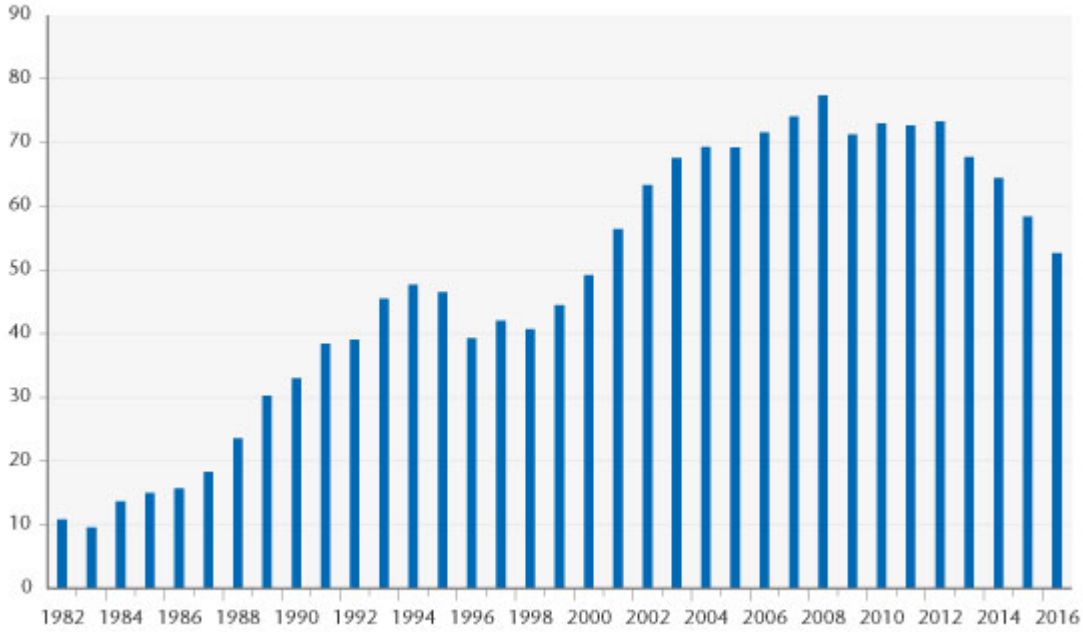
Si historiquement, le gazole a bénéficié d'une fiscalité préférentielle, c'est d'abord en raison de son utilisation quasi-exclusivement professionnelle, dans un contexte de reconstruction après la Seconde Guerre mondiale. En 1980, ce carburant ne représentait en effet que 8,4 % des immatriculations. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que les véhicules légers à motorisation diesel destinés aux particuliers sont apparus massivement. Leur diffusion s'est accélérée au cours des années 2000 (graphique 1) et la part des immatriculations de véhicules diesel a culminé à 73 % en 2008. Depuis, cette part décroît ; cela étant, les nouvelles immatriculations de véhicules diesel représentent plus de la moitié des immatriculations de véhicules particuliers neufs en France en 2016. Par ailleurs, les véhicules diesel

représentent 62,4 % du parc automobile[3]. La France n'est pas une exception en Europe : cinq pays (l'Irlande, le Luxembourg, l'Espagne, le Portugal et la Grèce) affichent un taux de diésélisation plus fort.

Le rééquilibrage a été envisagé par plusieurs gouvernements, dès 1998 (gouvernements Jospin puis Raffarin), mais la réforme n'a jamais été menée à son terme, malgré la décision de l'Organisation mondiale de la santé de 2012 de classer les particules fines de gaz d'échappement de véhicules diesel comme cancérogènes. De nombreux rapports ont cependant souligné l'absence de justification de l'avantage fiscal sur le gazole, notamment en termes de manque à gagner pour l'Etat, et prôné l'alignement des fiscalités à l'instar du Comité pour la fiscalité écologique[4] en 2013.

Finalement, à partir de la Loi de finances de 2015, la fiscalité portant sur le gazole a été progressivement relevée. Ainsi, la principale composante de cette fiscalité, la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), a plus fortement augmenté sur le gazole que sur l'essence sans plomb (graphique 1). En 2017, le gouvernement Macron s'est engagé à poursuivre la convergence et a annoncé que le différentiel serait comblé grâce à l'augmentation de la TICPE.

Graphique 1. Part des moteurs diesel dans les nouvelles immatriculations de voitures particulières



Source : INSEE.

Les composantes du prix à la pompe : un petit rappel technique

Le prix de vente des carburants se décompose en strates successives[5].

Le prix du carburant hors taxes

La première composante est le prix d'achat du pétrole brut, déterminé sur les marchés mondiaux. Sur ces marchés, deux indices (*Brent* et *Western Texas Intermediate*) font référence : les formules de prix de tous les bruts vendus sur les marchés internationaux sont explicitement indexées sur le prix du Brent s'ils sont à destination de l'Europe et du WTI à destination des États-Unis. Par conséquent, on peut faire l'approximation selon laquelle les évolutions de prix du brut importé en France sont identiques à celles du Brent. L'effet du taux de change est crucial, puisque le pétrole brut est négocié en dollars sur les marchés : lorsque l'euro s'apprécie, la facture pétrolière s'allège.

Le pétrole importé est ensuite raffiné avec le prélèvement d'une marge de raffinage par les producteurs. Les produits

pétroliers raffinés font l'objet de cotations sur les marchés régionaux (Rotterdam pour l'Europe du Nord, Gênes-Lavéra pour la Méditerranée). Les carburants sont ensuite transportés et distribués sur l'ensemble du territoire. Les distributeurs prélèvent une marge de transport/distribution, définie comme la différence entre le prix hors taxe et le prix sur le marché de produits raffinés. La France se situe en dessous de la moyenne européenne pour la marge de transport-distribution, avec des marges comprimées du fait d'un secteur très concurrentiel.

La taxation du carburant

Les taxes constituent l'essentiel du prix à la pompe. En 2016, elles représentent 66 % du prix TTC pour le SP-95 et 63 % pour le gazole (graphique 2).

Une première taxe, **la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques**[6] (TICPE), est un droit d'accise, perçu sur les volumes, et non sur le prix de vente du produit. Elle est complexe car elle résulte de la combinaison de plusieurs strates :

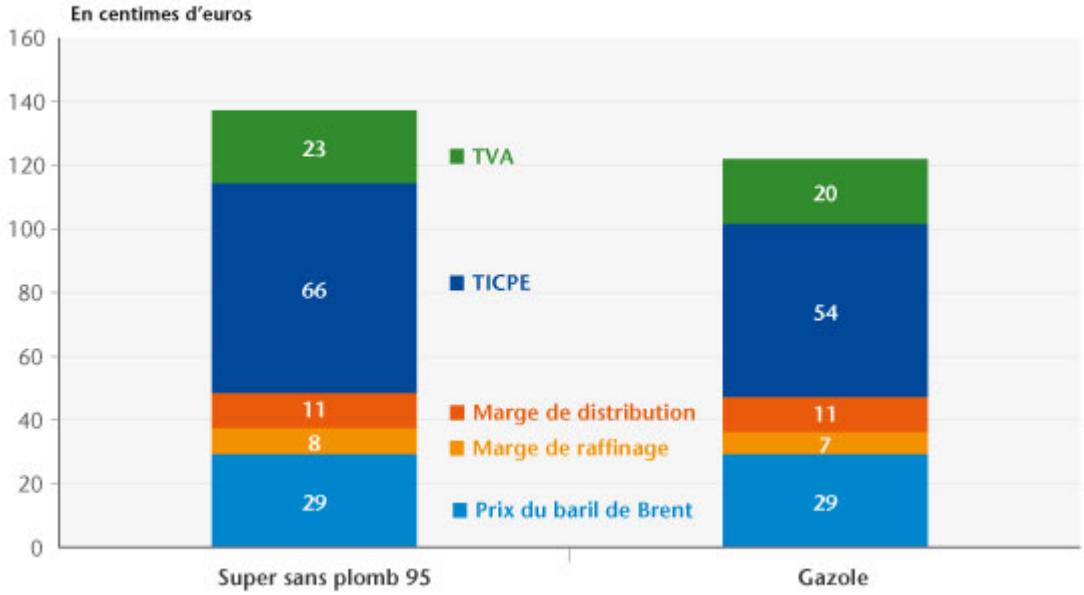
– Une TICPE nationale, fixée chaque année par la Loi de finances et reprise en droit français dans le tableau B de l'article 256 du code des douanes. Cette TICPE nationale sur chaque unité consommée est plus faible sur le gazole que sur l'essence : en 2014, elle atteignait 42,8 centimes d'euros sur le gazole contre 62,3 centimes d'euros sur le sans-plomb ;

– Une part de TICPE régionale (uniformisée en 2017 par la Loi de finances rectificative pour 2016) ;

– La taxe carbone (ou contribution climat énergie), intégrée à la TICPE depuis 2014, et fortement relevée chaque année. En 2014, le montant de la taxe carbone était de 7 € par tonne de CO2 ; ce montant a été relevé à 14,50 €/tonne de CO2 en 2015, 22 €/ tonne de CO2 en 2016 et 30,5 €/tonne de CO2 en 2017.

Une seconde taxe, la **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA), porte sur le prix de vente hors taxe majoré de la TIPCE (d'où une double taxation, puisque l'on taxe à la fois le prix hors taxe et la TICPE). Le taux de TVA en vigueur sur la consommation de produits pétroliers et de gaz naturel est le taux normal, soit 20 %.

Graphique 2. Décomposition du prix d'un litre de sans plomb et d'un litre de gazole, janvier-août 2017



Sources : UFIP, DGEC, calculs de l'auteur.

En 2018, la taxation du gazole va augmenter sous l'effet de deux mesures :

Un alignement du prix du gazole sur celui de l'essence sans plomb à l'horizon 2021

– D'abord le gouvernement a annoncé sa volonté d'augmenter la TICPE « nationale » chaque année de 2,6 centimes par litre de gazole jusqu'en 2021 (annonce de Bruno Le Maire du 12 septembre 2017) ;

– Par ailleurs, l'article 1 VIII de la Loi sur la transition énergétique pour une croissance verte prévoyait une trajectoire croissante de la composante carbone jusqu'en 2030 : la composante carbone devrait passer de 30,50 €/ tonne de carbone en 2017 à 39 €/ tonne de carbone en 2018, et à 60,4 €/

tonne de carbone en 2021. Or, le ministre de la Transition écologique a expliqué que cette trajectoire était insuffisante pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, et une nouvelle trajectoire devrait être inscrite dans le Projet de loi de finances de 2018. Cette nouvelle trajectoire prévoit un prix de 44,6 €/ tonne de carbone en 2018, 55 €/ t en 2019, 65,4 €/ t en 2020, 75,8 €/ t en 2021 et 86,2 €/ t en 2022.

Ainsi, en 2018, les prix du gazole augmenteraient de 2,6 centimes par litre auxquels il faut ajouter 3,8 centimes par litre au titre de la taxe carbone[7] et 1,6 centime au titre du surplus de TVA. Le surcoût par litre de gazole serait donc de 7,4 centimes d'euros, si le prix du gazole hors taxes reste inchangé ainsi que la part régionale de la TICPE (tableau).A l'horizon 2021, si l'on fait l'hypothèse d'une hausse de la TICPE nationale de 2,6 centimes chaque année, et qu'on suit la trajectoire de taxe carbone qui devrait être inscrite dans le Projet de loi de finances de 2018, le montant de la TICPE sur le gazole passerait de 54,4 centimes d'euros en 2017 à 76,9 centimes en 2021. En supposant le prix du baril de pétrole inchangé, le montant total des taxes sur le gazole passerait quant à lui de 0,75 euro en 2017 à 1,02 euro en 2021, soit une augmentation de 36 %.Dans le même temps, la TICPE sur l'essence sans plomb passerait de 65,8 à 76,7 centimes d'euros par litre entre 2017 et 2021. En supposant le prix du baril de pétrole inchangé, le montant total des taxes sur l'essence sans plomb passerait de 88,8 centimes à 101,7 centimes en 2021, soit une augmentation de 15 %.

Tableau. Évolution prospective des prix et de la taxation du gazole et du sans plomb, 2017-2021

En centimes d'euro

		Gazole	SP 95
2017	TICPE	54,4	65,8
	Total taxes	74,7	88,8
	Prix TTC	122,3	137,4
2018	TICPE	60,8	69,7
	Total taxes	82,4	93,3
	Prix TTC	129,6	141,9
2021	TICPE	76,9	76,7
	Total taxes	101,7	101,7
	Prix TTC	149,0	150,3

Sources : UFIP, DGEC, calculs de l'auteur.

Ainsi, en 2021, le prix du gazole rejoindrait celui du sans plomb, effaçant l'avantage historique conféré au gazole. Cela devrait se traduire par la désaffection des consommateurs pour les véhicules diesel par rapport aux véhicules à essence, amplifiant la baisse amorcée en 2012 (graphique 1). Cela étant, les ventes de gazole représentent 80,8% de la consommation française de carburants, et la hausse de fiscalité sur le gazole devrait rapporter 3 milliards d'euros aux caisses de l'Etat en 2018[8] (par rapport au scénario de stabilité fiscale). Si l'on considère l'ensemble des carburants, les recettes supplémentaires atteindraient 3,4 milliards d'euros pour l'année 2018[9].

En 2018, nous prévoyons une légère baisse du prix du baril de pétrole en euros (qui passerait de 46 à 43 euros par baril), sous l'effet de l'appréciation de l'euro. Cette baisse devrait réduire de moitié la hausse du prix à la pompe pour 2018. Cependant, à plus long terme, l'Agence Internationale de l'Energie n'exclut pas un nouveau choc pétrolier d'ici le début des années 2020, en raison d'une insuffisance d'investissements en amont[10]. Ainsi, la facture pourrait s'avérer très salée pour le consommateur, et le seuil symbolique de 2 euros par litre pourrait à nouveau être franchi. L'augmentation de la facture carburant est néanmoins une bonne nouvelle du point de vue écologique, même si, à

court terme, la consommation de carburant devrait peu baisser en raison d'une faible élasticité-prix de la demande, et d'une transition électrique qui prendra du temps.

[1] Référé n°65241 de la Cour des comptes, 17 décembre 2012.

[2] En faisant l'hypothèse d'une élasticité du volume d'achat au prix du carburant de -0,4, et sachant que les ventes de gazole de 2016 représentaient 40,6 millions de mètres cubes en 2016.

[3] Chiffre de 2014, Comité des constructeurs français d'automobiles.

[4] Avis n° 3 du Comité pour la fiscalité écologique « L'écart de taxation entre le gazole et l'essence », 18 avril 2013.

[5] Pour le détail du calcul technique du prix à la pompe, on pourra se reporter à C. Antonin, Lettre de l'OFCE, n°328, 2011.

[6] La TICPE a remplacé en 2011 la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers).

[7] Sachant qu'un litre de gazole produit 2,7 kg de CO2 (et un litre de sans plomb produit 2,2 kg de CO2).

[8] En faisant l'hypothèse d'une élasticité du volume d'achat au prix du carburant de -0,4, et sachant que les ventes de gazole de 2016 représentaient 40,6 millions de mètres cubes en 2016 (UFIP et CPDP).

[9] Les ventes d'essence sans plomb représentaient 9,8 millions de mètres de cube en 2016 (UFIP et CPDP).

[10] International Energy Agency (2017), *Market Report Series: Oil 2017, Analysis and Forecast to 2022*.

Attention : un PFU peut en cacher un autre

par Pierre Madec

Dans le cadre de l'évaluation économique du programme présidentiel, l'OFCE publiait le 30 juin dernier un *policy brief* évaluant les effets redistributifs de la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30% tel que proposé dans le programme du candidat Emmanuel Macron. Nous établissions que le coût budgétaire de la mesure était d'environ 4 milliards d'euros en année pleine. Les équipes du candidat annonçaient quant à elles un coût budgétaire quasi nul. Dans un entretien au journal *Les Echos* en date du 12 septembre 2017, le ministre de l'Economie et des Finances jugeait notre évaluation « *fantaisiste et exagérée* ». Dans ce contexte, il paraît nécessaire d'opérer un éclaircissement.

Notre évaluation publiée en juin avait pour source d'informations le programme d' « En Marche » publié sur leur site internet. A l'aide du modèle de micro-simulation *Ines*, nous avons :

1. Extrait du barème de l'impôt sur le revenu l'ensemble des revenus financiers autres que ceux issus de l'assurance-vie et des livrets défiscalisés (intérêts, dividendes, plus-value, …) ;
2. Imposé l'ensemble de ces revenus à un prélèvement forfaire de 14,5% et à la CSG patrimoine de 15,5% ;
3. Comparé la situation des ménages après la mise en place de la mesure à la situation qui était la leur dans le cadre de législation de 2015 ;
4. Isolé les ménages gagnants et considéré que les autres

> ménages conservent l'imposition actuelle, comme le programme présidentiel le prévoyait. Autrement dit, il n'y a que des gagnants et, au pire, des impositions inchangées[1].

Par cette méthode nous avons chiffré le nombre de ménages bénéficiaires de la réforme à 12,8 millions et le coût budgétaire de la mesure à 4 milliards d'euros. Compte tenu des taux marginaux d'imposition des revenus du capital et de la concentration du capital financier dans le centile le plus élevé de la distribution de revenu, cette estimation semble raisonnable.

Depuis, le gouvernement a fait évolué la proposition de campagne et plusieurs nouvelles annonces ont modifié significativement l'évaluation du coût budgétaire de la mesure. La taxation obligatoire, donc *non optionnelle*, des assurances-vies de plus 150 000 euros (par contribuable) correspond à un gain fiscal de 1,2 milliard d'euros, réduisant l'impact budgétaire du PFU d'autant. L'entrée, obligatoire ou optionnelle, des plans d'épargne en actions ou des plans d'épargne Logement aura également un effet, bien que moindre, sur le coût de la réforme.

De fait, les comparaisons opérées entre notre évaluation du 30 juin 2017 et celle du gouvernement sont sur des bases différentes. Tel qu'il était conçu avant l'été, le PFU avait un coût budgétaire de 4 milliards. Cette évaluation n'était ni « fantaisiste » ni « exagérée » mais basée sur les éléments dont nous disposions en juin. Depuis, la mesure a été amendée. Ceci rend nécessaire une nouvelle évaluation du PFU (version de septembre 2017) que nous publierons dans les prochains jours. Le débat budgétaire pourra être l'occasion d'amendements qui peuvent encore modifier significativement le coût de la mesure.

On trouve encore (27 septembre 2017, 17h19) sur le site d' « En marche » le paragraphe suivant : « A un taux d'environ

30 %, le PFU permet de maintenir le niveau des recettes antérieurement perçues sur les revenus de l'épargne, mais aussi de *financer la hausse de la CSG* (sic !) sur les revenus du capital, contrepartie de la baisse des cotisations salariales, et le remplacement de l'ISF par l'IFI. Le but n'est donc pas de baisser globalement la fiscalité des revenus du capital mais de la rendre plus lisible et plus efficace ». Sans commentaire.

[1] Le programme d'« En Marche » suggérait des abrogations de niches fiscales, mais sans indications précises et donc nous ne les avons pas simulées.

Exonération de taxe d'habitation : quel impact de la réévaluation des seuils ?

par Pierre Madec et Mathieu Plane

Dans un *Policy brief OFCE* publié en juin dernier dans le cadre de l'évaluation du programme présidentiel, nous analysions les conséquences de la réforme de la taxe d'habitation visant à exonérer 80% des ménages français, mesure proposée par le Président de la République lors de sa campagne électorale. Le 13 septembre, le ministre de l'Action et des Comptes publics présentait les modalités d'application de la mesure, quelque peu amendée lors des dernières semaines. Dans ce billet, nous proposons d'analyser l'impact de ces modifications.

Initialement, la proposition visait à exonérer les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 20 000 euros par an et par part fiscale. Les déclarations du ministre ont modifié ce seuil et les paramètres du nouveau mode de calcul s'écartent quelque peu du principe des « parts fiscales » (tableau 1).

Tableau. Seuil d'exonération selon le revenu fiscal de référence et la composition familiale

En euros

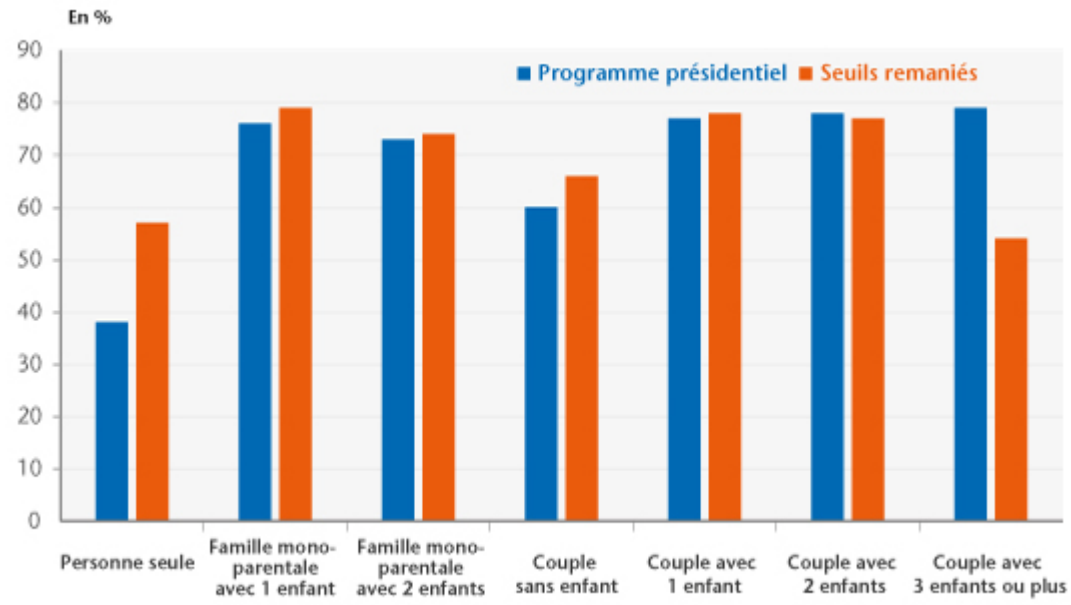
	Programme présidentiel	Seuils remaniés
Personne seule	20 000	27 000
Famille monoparentale avec 1 enfant	30 000	43 000
Famille monoparentale avec 2 enfants	40 000	49 000
Couple sans enfant	40 000	43 000
Couple avec 1 enfant	50 000	49 000
Couple avec 2 enfants	60 000	55 000
Couple avec 3 enfants	70 000	67 000

Source : Ministère de l'Économie et des Finances.

Ces modifications ont deux conséquences principales. D'une part, la mesure finalisée accroît globalement le nombre de ménages éligibles à l'exonération. Comme détaillé dans notre *Policy brief* daté du 26 juin 2017, la proposition initiale entraînait l'exonération totale de la taxe d'habitation pour 21 millions de ménages métropolitains, soit 74% de la population ; 4,5 millions étant d'ores et déjà dispensés de cette taxe. Les seuils modifiés élargissent le nombre de ménages exonérés puisqu'il atteindrait 22,2 millions, soit 78% des ménages, un objectif proche de celui affiché par le gouvernement. Si 1,8 million de ces ménages sont des personnes seules, les familles monoparentales (+64 000) et les couples sans enfant sont également plus nombreux à bénéficier de l'augmentation des seuils (+450 000) (graphique 1). Les retraités, les ménages les plus touchés par la hausse à venir de la CSG, sont bénéficiaires de l'évolution des seuils puisqu'ils représentent la moitié des nouveaux entrants dans le dispositif (+670 000) (graphique 2). A contrario, les couples avec enfants[1], du fait notamment de la prise en compte relativement défavorable des enfants, sont moins

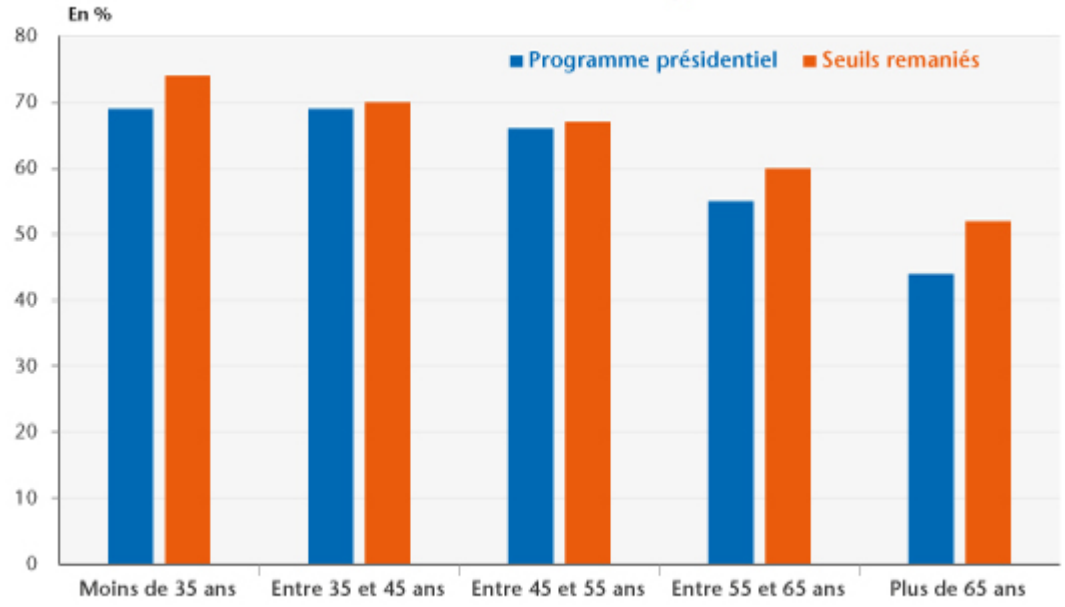
nombreux à être éligibles au dispositif d'exonération (-400 000).

Graphique 1. Part de bénéficiaires de la réforme selon la composition familiale



Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle Ines 2015, calculs des auteurs.

Graphique 2. Part de bénéficiaires de la réforme selon l'âge de la personne de référence du ménage



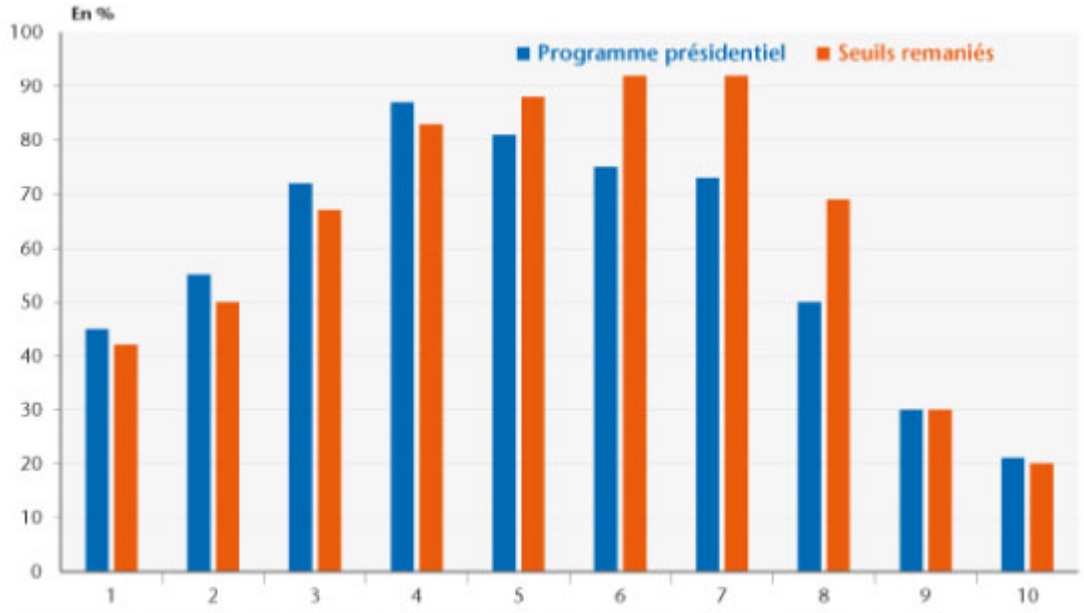
Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle Ines 2015, calculs des auteurs.

Augmentant massivement le nombre de bénéficiaires, la modification des seuils engendre un surcoût budgétaire non

négligeable. Evalué à 9,4 milliards d'euros dans sa version initiale, l'exonération de la taxe d'habitation pour 80% des ménages devrait impacter au final les finances publiques de 10,3 milliards en 2020, la montée en charge de la mesure étant étalée sur trois ans. Le gain moyen pour les bénéficiaires devrait s'établir à 579 euros par ménage, soit légèrement supérieur au gain observé dans l'ancienne mouture (564€).

Globalement, la modification des critères d'éligibilité ne modifie pas les gains moyens par décile analysés lors de notre précédente évaluation. Malgré tout, les conséquences de la modification sont notables lorsque l'on observe le nombre de ménages bénéficiaires par décile de niveau de vie. La version précédente de la mesure était fortement ciblée sur les classes dites « moyennes ». Les ménages ayant un niveau de vie compris entre le 3^{e} et le 7^{e} décile concentraient à eux seuls 70% des bénéficiaires de la mesure. Sous l'effet de la hausse des seuils, des ménages plus aisés sont dorénavant éligibles à l'exonération (graphique 3). *A contrario*, les perdants sont à compter parmi les ménages du bas de la distribution de niveau de vie, ménages ayant plus de deux enfants. Ainsi, 1,7 million de ménages ayant un niveau de vie supérieur à la médiane sont dorénavant éligibles à l'exonération totale de la taxe d'habitation. Dans le même temps, 480 000 ménages au niveau de vie inférieur à la médiane sont exclus de l'exonération. Ce transfert s'expliquant intégralement par la nouvelle prise en compte de la composition des ménages.

Graphique 3. Part de bénéficiaires de la réforme selon les déciles de niveau de vie



Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle Ines 2015, calculs des auteurs.

[1] La part fiscale habituellement attribuée aux enfants est de 0,5 et le nombre d'unité de consommation (uc) s'élèvent habituellement à 0,3. Dans la mesure les uc implicites pour les enfants sont de 0,22 ; 0,44 à partir du troisième enfant.

Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : comment faire ?

par Guillaume Allègre

Le gouvernement a décidé de reporter le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR) à janvier 2019. A partir

de cette date, les employeurs prélèveront directement l'impôt sur la fiche de paie à un taux transmis par l'administration fiscale. Ce taux sera calculé sur la base de la déclaration fiscale effectuée au printemps 2018 (sur les revenus 2017). En 2019, l'impôt sera ainsi payé sur les revenus 2019. L'avantage principal de la réforme réside dans cette contemporanéité : si les revenus d'un ménage baissent (chômage, départ à la retraite, …), l'impôt baissera proportionnellement[1]. En cas de changement de situation conduisant à une baisse prévisible significative de l'impôt dû, les ménages pourront demander en cours d'année sur le site *impots.gouv.fr* une mise à jour de leur taux de prélèvement à la source, de sorte que la baisse de l'impôt payé sera plus que proportionnelle. Le prélèvement à la source évite ainsi les difficultés de trésorerie pour les personnes dont la situation change en cours d'année. Du point de vue de l'Etat, le prélèvement à la source permettrait également une plus grande efficacité des stabilisateurs automatiques (l'IR variera en temps réel avec les revenus).

Dans un *Policy brief OFCE* récent (« Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients »), Gilles Le Garrec et Vincent Touzé évaluent la réforme et concluent qu'elle présente plus d'inconvénients que d'avantages. Parmi les inconvénients, elle occasionnerait des tâches administratives supplémentaires, elle impliquerait une année blanche « due à la non fiscalisation des revenus 2018 », une hausse fiscale liée à la suppression du délai d'un an pour payer l'IR, et la divulgation à l'employeur d'informations fiscales personnelles. Selon un rapport du Sénat, très critique du projet de loi prévoyant le prélèvement à la source, la réforme constituerait un « choc de complexité ». Il est vrai que ce n'est pas une réforme de simplification : les ménages devront toujours déclarer leurs revenus et il y aura une régularisation de l'impôt en n+1 si l'impôt dû est différent de l'impôt prélevé à la source l'année n ; les entreprises auront un rôle de tiers collecteur qu'elles n'ont pas aujourd'hui.

Il est en fait possible de répondre aux critiques adressées au prélèvement à la source si l'on procède à certains ajustements. Ce faisant, les avantages de la contemporanéité de l'impôt semblent supérieurs aux inconvénients.

Comme souligné par le rapport du Sénat, le taux utilisé pour le prélèvement à la source repose sur l'impôt payé en n-1 mais en excluant les éventuelles réductions et crédits d'impôt. Les ménages ne bénéficieront donc de ces réductions ou crédits qu'en milieu d'année n+1. L'Etat n'a ainsi pas voulu faire d'avance de trésorerie aux ménages. L'Etat pourrait être plus généreux en incluant les réductions et crédits d'impôt dans le calcul du taux de prélèvement à la source, quitte à régulariser en n+1 pour les ménages ayant perdu leurs avantages en année n.

Si la réforme est bien mise en place en janvier 2019, les ménages paieront en 2018 l'impôt sur les revenus qu'ils percevront en 2017 puis ils paieront en 2019 l'impôt sur leurs revenus 2019 (avec une régularisation en 2020). En termes de trésorerie, il n'y a donc pas d'année blanche du point de vue des ménages ou de l'Etat[2]. Les revenus perçus en 2018 ne seront pas imposés mais la loi prévoit déjà que les revenus exceptionnels (indemnités de rupture du contrat de travail, …), ainsi que les plus-values immobilières, les intérêts, les dividendes, les gains sur les stocks options ou les actions gratuites restent imposés selon les modalités habituelles (voir les modalités prévues pour l'année de transition). S'il n'y a pas d'année blanche en termes de trésorerie, la question de l'année d'un décès en cours d'année ne semble pas avoir été prévue par le législateur. En effet, dans la législation actuelle, les héritiers doivent payer l'impôt sur les revenus dû par la personne décédée l'année suivant le décès. Avec le prélèvement à la source, au contraire les héritiers seront remboursés d'un trop-perçu : si un individu meurt au milieu de l'année 2019, il aura payé trop d'impôt car l'impôt est annualisé (et fortement progressif) et l'individu décédé n'a

des revenus que pour une partie de l'année[3]. Il y a donc une perte fiscale pour l'Etat[4]. Pour éviter la plus grosse partie de cette perte fiscale (le remboursement d'une grande partie de l'impôt payé l'année du décès), le législateur pourrait décider de proratiser le barème de l'impôt sur le revenu l'année du décès : si l'individu meurt au milieu de l'année, le barème en tranches serait multiplié par 50% de sorte que l'impôt prélevé durant la moitié de l'année serait plus ou moins égal à l'impôt dû à la fin de l'année. Une solution complémentaire ou de substitution serait d'augmenter l'impôt sur les successions de sorte que les héritiers ne soient pas gagnants à la réforme. Pour éviter que les héritiers gagnent avec la réforme, Le Garrec et Touzé suggèrent de conserver la créance fiscale sur l'année de transition mais cette solution semble trop compliquée à mettre en œuvre.

Le Garrec et Touzé soulignent un autre inconvénient du passage au prélèvement à la source : du fait de l'abandon du délai d'un an pour payer l'IR, et comme les revenus augmentent (du fait de la croissance économique positive), l'Etat fait un gain de trésorerie aux dépens des ménages. Le législateur peut neutraliser cet effet en ajustant le barème de l'impôt sur le revenu (par exemple en rehaussant les tranches d'imposition).

Il convient de ne pas surestimer les démarches administratives supplémentaires pour les entreprises. Rappelons que les entreprises prélèvent déjà à la source les cotisations sociales et autres prélèvements sociaux[5]. Les services fiscaux communiqueront un taux de prélèvement au titre de l'IR pour chaque employé. Les entreprises n'auront qu'à appliquer ce taux au salaire net imposable, qui est déjà calculé par les logiciels de paie. Le mois suivant, elles reverseront les prélèvements à la DGFIP (elles gagnent ainsi un mois de trésorerie). La complication administrative est donc à la fois limitée et compensée. Les entreprises connaîtront néanmoins le taux d'imposition de leurs salariés (soumis au secret

professionnel). Comme ils connaissent les salaires versés, les employeurs pourront savoir – par exemple pour un célibataire – si leur employé perçoit des revenus fonciers ou mobiliers. Pour préserver la confidentialité, les salariés pourront opter pour l'application d'un taux neutre ne prenant en compte que le salaire imposable (pour un célibataire sans enfant). Mais si l'application du taux neutre conduit à un prélèvement moins important, le salarié devra calculer lui-même et régler la différence directement à la DGFIP « au plus tard le dernier jour du mois suivant celui de la perception du revenu »[6], ce qui constitue une complication[7]. De plus, le taux neutre n'est guère favorable car il ne tient pas compte du quotient familial. Une réforme du taux neutre semble donc souhaitable[8].

Une autre complication concerne l'imposition des couples mariés ou pacsés, l'imposition en France étant conjugalisée (voir Allègre, Périvier, 2013 « Réformer le quotient conjugal »). Par défaut, l'administration fiscale communiquera le même taux pour les deux conjoints, quels que soient leurs revenus respectifs. Ce taux par défaut permettra à l'employeur d'avoir des informations sur le revenu du conjoint. De plus, étant donné que la femme perçoit généralement un salaire plus faible que celui de son conjoint, elle verra son salaire net d'IR fortement imposé, même si cela est neutre au niveau du couple. Les conjoints pourront néanmoins opter pour des taux individualisés. Les études dans le champ de l'économie comportementale ont montré que le choix de l'option par défaut avait une grande influence sur le comportement des individus qui optent souvent pour le taux par défaut (voir Thaler et Sustein, 2010 : *Nudge. La méthode douce pour inspirer la bonne solution*) – qui ici est défavorable au conjoint ayant les plus faibles revenus. Même si on sait peu de choses sur la façon dont le paiement de l'impôt est réparti aujourd'hui au sein des couples, il serait préférable du point de vue de l'égalité femmes-hommes que l'option de taux individualisés soit l'option par défaut.

La discussion ci-dessus montre que les difficultés liées au passage au prélèvement à la source ne sont pas majeures, même si ce passage nécessite quelques ajustements dont la plupart ont d'ailleurs déjà été anticipés par le gouvernement précédent. Les avantages liés à la contemporanéité de l'impôt – notamment en termes de trésorerie pour les ménages – nous semblent ainsi plus importants que les inconvénients. A terme, le prélèvement à la source permettrait également une fusion de l'impôt sur le revenu, d'une partie de la Prime d'activité et de la CSG, déjà prélevée à la source, ce qui simplifierait grandement le système socio-fiscal et lui donnerait plus de lisibilité. On peut donc espérer que cette réforme soit réellement mise en place en 2019 et non reportée *sine die*.

[1] Mais seulement proportionnellement alors que l'impôt est progressif : il y a un effet « assiette » (l'assiette de l'impôt varie immédiatement) mais pas d'effet « taux » (le taux ne varie pas à moins de demander expressément une modulation de taux en cours d'année en cas de changement de situation).

[2] Il y aura tout de même des possibilités d'optimisation dues au fait que les revenus 2018 ne seront jamais imposés. Le gouvernement prévoit des dispositions particulières pour que les contribuables ne puissent pas majorer artificiellement leurs revenus de l'année 2018.

[3] Prenons l'exemple d'un retraité célibataire, veuf ou divorcé ayant 50 000 euros de revenus annuels. Sur une année son impôt sera de 8 235 euros, soit 16,5% de son revenu. S'il meurt en milieu d'année, il n'aura que 25 000 euros de revenus. Le prélèvement à la source sera de 16,5%*25 000=4 118 euros. Or l'impôt dû pour 25 000 euros de revenus annuels n'est que de 1 625 euros (soit 6,5% du revenu). L'Etat devra donc rembourser 2 493 euros aux héritiers. Sans le prélèvement à la source, les héritiers auraient dû payer 1 625 euros. Avec

le prélèvement à la source, on voit donc que l'Etat perd une année d'impôt l'année du décès du contribuable.

[4] Qui est compensée en partie par le fait que les nouveaux contribuables paieront leur impôt avec une année d'avance.

[5] Ce qui est tout de même plus simple du fait qu'ils sont individuels et proportionnels aux revenus.

[6] LOI n°2016-1917 du 29 décembre 2016 – art. 60 (V)

[7] Il est possible que certains contribuables choisissent le taux neutre pour ne pas divulguer à leur employeur qu'ils bénéficient de crédits ou de réductions d'impôt. Il n'est pas prévu que la DGFIP règle la différence « au fur et à mesure ».

[8] Les contribuables devraient pouvoir tenir compte du quotient familial. Le solde à payer devrait être calculé par l'administration fiscale.

Revenu universel : l'état du débat

Par Guillaume Allègre et Henri Sterdyniak

Dans une situation de maintien d'un niveau élevé de chômage et de pauvreté, d'extension de la précarité du travail, de crainte de disparition des emplois du fait de l'automatisation, le projet de revenu universel s'est installé dans le débat économique et social en France comme dans d'autres pays développés. Il s'agirait de verser à toute personne résidante dans le pays une allocation mensuelle sans aucune condition de ressources, d'activité, de contrepartie. Dans le cadre de sa mission d'animation et d'éclairage du

débat économique, l'OFCE a organisé, le 13 octobre 2016, une journée d'étude à laquelle ont été conviés des chercheurs qui avaient travaillé sur ce projet, pour le développer, le soutenir ou le critiquer. Un e-book rassemble la plupart des contributions qui ont été présentées et discutées durant cette journée, parfois revues compte-tenu des enseignements de la discussion.

Les débats ont porté sur plusieurs points :

- Dans quel projet de société les propositions de revenu universel s'inscrivent-elles ? Quelles sont les modalités précises des projets en présence en termes de montant de l'allocation et d'insertion dans les dispositifs actuels de protection sociale ?
- Le revenu universel est-il finançable ?
- Quelles en seraient les conséquences financières pour les différentes catégories de ménages, en particulier pour ceux en situation de précarité financière ?
- Quel serait l'impact sur l'activité, l'emploi, le chômage, les salaires, les conditions de travail, en particulier sur les emplois pénibles, le travail à temps partiel, le travail précaire, les bas-salaires ?
- Le revenu universel est-il une réponse à la « fin du travail » ? Cette dernière est-elle une hypothèse crédible ?
- Quels sont les projets alternatifs pour lutter contre la pauvreté et la précarité du travail ?

L'article d'**Henri Sterdyniak**, « Des minima sociaux au revenu universel ? », présente la situation actuelle des prestations d'assistance, des minimas sociaux et de la Prime d'activité en France. Ceux-ci sont ciblés et relativement généreux, mais le système est compliqué, s'accompagne de contrôles intrusifs ; les minima sociaux sont souvent ressentis comme stigmatisants. L'article plaide pour le maintien du caractère familial des impôts et des prestations d'assistance. L'article discute les divers justificatifs des projets de revenu universel et

présente leurs modalités. Si on souhaite maintenir les prestations d'assurances sociales (chômage, retraite) et les prestations universelles (santé), le revenu universel devrait essentiellement être financé par la hausse des prélèvements directs sur les ménages, ce qui le rend peu réalisable. Par ailleurs, il n'est pas socialement souhaitable de renoncer à l'objectif de plein-emploi et d'écarter durablement une partie importante de la population du travail même en lui assurant un revenu à la lisière de la pauvreté. L'article plaide pour un revenu minimum garanti (sous conditions de ressources), à court terme pour la relance économique, pour la création d'emplois publics, pour des emplois de « dernier ressort », à plus long terme pour le partage du travail par la réduction du temps de travail et des cadences de travail.

L'article de **Guillaume Allègre**, « Le revenu universel : utopique ou pragmatique ?» souligne que deux objectifs sont souvent assignés au revenu universel : d'une part, gérer la fin du travail et, d'autre part, simplifier le système socio-fiscal et supprimer le non-recours. Pour les uns, il devrait être suffisant pour vivre, pour les autres, relativement faible pour ne pas bouleverser le système socio-fiscal. Des doutes subsistent sur la réalité de la raréfaction du travail. De plus, la réduction généralisée du temps de travail semble une stratégie plus soutenable que le revenu universel car elle concerne tous les salariés au lieu de couper la société en deux. Peut-être, faut-il envisager le revenu universel comme une réforme socio-fiscale qui permet surtout de lutter contre le non-recours aux prestations sociales. On passerait d'une prestation d'assistance quérable à une prestation universelle automatique. Se pose alors la question corollaire de l'individualisation du système socio-fiscal. Les pouvoirs publics font face à un arbitrage entre la simplicité et l'automaticité d'une part ou la réponse fine aux besoins d'autre part.

L'article de **Gaspard Koenig**, « Revenu d'existence », dénonce

le système actuel du RSA, le jugeant paternaliste, injuste et stigmatisant. Il défend une conception libérale du revenu d'existence qui permet à chaque individu d'être responsable et autonome, de définir ses propres besoins. Le revenu universel serait de 500 euros (250 euros pour les enfants), sous forme de crédit d'impôt, tandis qu'une taxe de 25 % serait le seul impôt sur le revenu. La réforme ne changera pas fondamentalement la répartition des richesses mais libérera les plus pauvres de la hantise de la pauvreté en leur procurant stabilité et sécurité.

L'article de **Guillaume Mathelier**, « Un pas vers l'égalité des dotations initiales : vers une existence bien vécue », assigne à la société l'objectif philosophique et politique de garantir à chaque individu « une existence bien vécue ». L'exigence morale d' « égalité des dotations initiales » s'inscrit dans trois mesures. La première mesure articule la mise en place d'un revenu d'existence pour couvrir les besoins fondamentaux à partir de 18 ans comprenant d'une part un revenu égalitaire, universel, sans condition ni contrepartie auquel s'ajoute d'autre part un montant équitable qui entend répondre aux besoins locaux et spéciaux des individus bénéficiaires. Sa deuxième mesure envisage qu'un revenu d'existence puisse être capitalisé pendant l'enfance et serait versé à 18 ans sous la forme d'un « capital d'émancipation » dont la contrepartie serait un service civique obligatoire. Enfin, des droits non monétaires (services publics, préservation des ressources vitales naturelles, biens communs), doivent s'y ajouter pour garantir l'objectif philosophique et politique d'une « existence bien vécue ».

Après avoir remis en cause dans leur article, « Le revenu de base comme revenu primaire », la thèse de la fin du travail, **Jean-Marie Monnier et Carlo Vercellone** proposent un réexamen de la notion de travail productif dans le capitalisme cognitif où le travail cognitif, immatériel et collectif tend à se déployer sur l'ensemble des temps sociaux et de vie. Cette

mutation rend impossible la mesure de la quote-part que chaque individu apporterait à la production en raison du caractère de plus en plus social et collectif du travail. Aussi le revenu de base serait un revenu primaire directement lié à la production, c'est-à-dire la contrepartie d'activités créatrices de valeur et de richesse, actuellement non reconnues et non payées.

L'article de **Jean-Éric Hyafil**, « Mise en place d'un revenu de base : difficultés et solutions » propose un exemple de réforme simple introduisant un revenu universel au niveau de l'actuel RSA pour une personne seule (475 €) en le finançant par une restructuration de l'IR. L'objectif de l'exercice est de partir de cet exemple pour mettre en évidence les enjeux, les difficultés et les éventuelles solutions pour rendre possible une réforme fiscale introduisant un revenu universel. La réflexion concerne la comptabilisation budgétaire d'une telle réforme, ses effets redistributifs, la question de l'avenir des dépenses fiscales sur l'IR (« niches fiscales »), la question de l'individualisation ou de la conjugalisation de l'impôt, la mobilisation d'autres ressources financières que l'IR pour financer le revenu universel, etc.

L'article de **Anne Eydoux,** « Conditionnalité et inconditionnalité : discussion de deux mythes sur l'emploi et la solidarité », dénonce deux mythes : celui selon lequel le RSA et les allocations chômage décourageraient le travail et celui de la fin de l'emploi salarié qui pourrait être remplacé par un revenu universel. L'article montre que c'est la faiblesse de l'offre d'emploi et les réformes de l'emploi qui expliquent la persistance du chômage et le développement de l'emploi précaire. Le projet de revenu universel revient à distribuer des ressources sans organiser la production nécessaire à les générer. Il oublie la centralité du travail et renonce à l'objectif de plein-emploi. L'article suggère d'autres pistes que le revenu universel, en particulier de réduire la conditionnalité des prestations sociales, mais

aussi d'augmenter les salaires des emplois réputés non-qualifiés et de réduire la durée du travail.

Jean-Marie Harribey dans « Le revenu d'existence : un remède ou un piège ? » dénonce les incohérences du projet de revenu d'existence. Il récuse la thèse de la fin du travail et l'abandon de l'objectif de plein-emploi. Il soutient que le travail socialement validé par le marché ou par une décision politique est la seule source de valeur, contrairement au travail domestique, au bénévolat ou aux activités libres, de sorte que le revenu d'existence serait obligatoirement un revenu de transfert. Mais distribuer plus de revenus nécessite obligatoirement de produire plus, ce qui est contradictoire avec la thèse selon laquelle le revenu universel permettrait d'échapper à la nécessité du travail. L'article dénonce les risques du projet : la fracture entre ceux qui auraient un emploi et les exclus, la mise en cause des droits sociaux. Il propose la réduction collective du temps de travail et une allocation garantie pour les adultes.

L'article de **Denis Clerc**, « Le revenu d'existence : beaucoup de bruit pour pas grand-chose ? », présente une analyse critique des propositions de revenu universel. Il lui reproche de nécessiter beaucoup de transferts bruts pour des faibles effets redistributifs. On pourrait parvenir au même résultat de façon beaucoup plus simple en augmentant les revenus des plus pauvres (par l'aide sociale ou la création d'emplois socialement utiles financés en partie par la collectivité) tout en taxant davantage les plus riches. Il craint que la hausse de la fiscalité sur les plus riches se heurte à des obstacles politiques et économiques. Il souhaite que des expérimentations soient mises en place et que des décisions ne soient pas prises avant que leurs résultats ne soient connus.

Paul Ariès dans « Pour un revenu universel démonétarisé : défendre et étendre la sphère de la gratuité » propose une dotation individuelle d'autonomie (DIA) qui serait donnée au maximum sous une forme démonétarisée : une partie en monnaie

nationale, une partie en monnaie régionale si possible fondante pour faciliter la relocalisation des activités vers des activités à forte valeur ajoutée sociale et écologique et la partie essentielle sous forme de droit d'accès à des biens communs. L'objectif est d'étendre la sphère de la gratuité. Cette gratuité serait utilisée pour démocratiser le fonctionnement des services publics, pour repenser écologiquement et socialement les produits et services existants, pour décider ce qui doit être gratuit et donc produit en priorité, pour mettre en place des communs, des relations de dons réciproques.

Le texte de **Bernard Friot**, « Continuer d'affirmer une production non capitaliste de valeur grâce au statut politique du producteur », récuse tant le projet de revenu de base (qui permettrait au capital de ne plus assumer les responsabilités d'employeurs, d'organiser la baisse des salaires et l'insécurité de l'emploi) que la réponse keynésienne de plein emploi, de baisse de la durée du travail et de fiscalité redistributive. Les travailleurs ne doivent pas se battre pour une meilleure répartition de la valeur, mais sur la production d'une valeur alternative. Ils doivent remplacer les institutions capitalistes (propriété lucrative, crédit, marché du travail) par des institutions inspirées de la Sécurité sociale et de la fonction publique : la production non capitaliste, la qualification personnelle, le salaire à vie, le financement de l'investissement par une cotisation économique.

L'article de **Mathieu Grégoire**, « Le régime des intermittents : un modèle salarial pour l'ensemble de l'emploi discontinu ? » part de l'expérience de la mise en place puis du maintien du régime des intermittents du spectacle. Celui-ci organise la socialisation du salaire dans le cadre des mécanismes de solidarité interprofessionnelle et non par une subvention publique financé par le contribuable. Aussi, la lutte pour un revenu inconditionnel doit passer par l'extension du rapport

salarial et l'exigence d'un salaire pour tous et non par des mécanismes redistributifs. En s'appuyant sur le régime des intermittents, il convient de fournir à l'ensemble des salariés en emploi discontinu, un droit à un salaire indirect socialisé.

En tout état de cause, le débat sur le revenu universel n'aura pas été inutile s'il permet de faire progresser la réflexion sur deux points importants : le niveau et les conditions d'accès aux minima sociaux, ainsi que l'évolution du travail.

Pour en savoir plus : Guillaume Allègre et Henri Sterdyniak (coord.), 2017 : "Revenu universel : l'état du débat", *OFCE ebook*

2010-2017 : un choc fiscal concentré sur les ménages

par Raul Sampognaro

Sous l'effet de la Grande Récession et du jeu des stabilisateurs automatiques, la France a connu un creusement important de son déficit public et de sa dette dans les premières années de la crise. Entre 2007 et 2010, le déficit public en France est passé de 2,5 à 6,8 % du PIB (avec un point haut en 2009 à 7,2 %) et la dette publique au sens de Maastricht a augmenté de 17,3 points, pour atteindre 81,7 % du PIB en 2010. Néanmoins, en 2010, sous la pression des marchés financiers et des règles budgétaires européennes, les gouvernements ont mis en place des politiques de réduction rapide des déficits structurels. Ce virage s'est traduit notamment par le renforcement des règles de la gouvernance budgétaire européenne.

Entre 2011 et 2017, le solde public structurel s'est amélioré de 0,7 point de PIB en moyenne par an. Une grande part de cet ajustement a été réalisée par la hausse des prélèvements obligatoires (PO), particulièrement entre 2011 et 2013. Ainsi, le taux de PO s'établira fin-2017, selon le PLF 2017, à 44,5 % (soit 3,3 points au-dessus de son niveau de 2010) après avoir atteint son maximum historique en 2013 (à 44,8 %). Cette augmentation des PO reflète l'ampleur des mesures nouvelles mises en œuvre pendant la période, y compris celles qui sont prévues dans le PLF/PLFSS 2017[1], pour un montant cumulé de 71,4 milliards d'euros (tableau).

Le choc fiscal a été particulièrement fort sur les ménages[2]. Les prélèvements qu'ils doivent payer s'établissent fin-2017 à un niveau supérieur de 52,5 milliards à celui de 2010 du fait des mesures nouvelles[3]. En revanche, le niveau des PO des entreprises est quasiment inchangée par rapport à 2010 (+0,5 milliard). Par ailleurs, les mesures nouvelles portant sur les prélèvements payés à la fois par les entreprises et les ménages, assises notamment sur la consommation énergétique, qui ne peuvent pas être ventilées, participent à la hausse des PO pour un montant de 15,9 milliards. Si le résultat des contentieux a eu tendance à amputer les recettes (-1,3 milliard), l'amélioration de l'efficacité dans la lutte contre la fraude fiscale devrait augmenter les recettes publiques de 3,8 milliards par an.

Ces résultats doivent être pris avec prudence : la répartition des mesures discrétionnaires entre agents est faite sur une base comptable et non sur la base de l'incidence fiscale qui, elle, est difficile à mesurer. Par exemple, une entreprise peut absorber une hausse du taux de TVA pour éviter une augmentation du prix de vente final de ses produits, afin de préserver ses parts de marché. Ceci impliquerait une baisse de ses marges et finalement la TVA serait « payée » par l'entreprise et non par le ménage, comme il est ici supposé.

Entre 2011 et 2017 des évolutions majeures de politique économique ont eu lieu. Entre 2011 et 2013, l'ajustement a été réparti de façon relativement équilibrée entre les entreprises (+31 milliards) et les ménages (+39 milliards), approximativement à hauteur de leur poids respectif dans les PO. En revanche, l'année 2014 marque un point d'inflexion avec la mise en place de la politique de l'offre. Cette politique a conduit à effacer pratiquement l'ensemble des hausses de PO portant sur les entreprises décidées entre 2011 et 2013, notamment grâce au CICE et au Pacte de responsabilité. Ainsi, depuis 2014 le niveau des PO des entreprises a baissé de 30,8 milliards d'euros. En revanche, afin de financer simultanément la réduction des déficits et la baisse des PO sur les entreprises, la fiscalité portant sur les ménages est restée en hausse (+13,4 milliards depuis 2014).

Tableau. Nouvelles mesures en prélèvements obligatoires*

En milliards d'euros

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012-2017	2011-2017
Ménages	5,8	17,1	16.2	9,1	1,0	1,3	2,0	46,7	52,5
Entreprises	14,5	4,9	11,9	-9,3	-9,2	-8,3	-4,0	-14,0	0,5
Entreprises et ménages, autres	1,7	-0,1	1,6	1,3	5,6	3,3	2,5	14,2	15,9
Contentieux	0,0	0,0	-0,4	-0,4	0,1	-0,7	0,1	-1,3	-1,3
Fraude Fiscale	-0,5	0,9	0,7	2,2	0,8	-0,2	-0,1	4,3	3,8
Total	**21,5**	**22,8**	**30**	**2.9**	**-1.7**	**-4.6**	**0.5**	**49,9**	**71.4**
MN ménages votées sous F. Hollande		4	13	11	1	1	1	30	30
MN ménages votées sous N. Sarkozy	6	12	4	-1	0	0	2	17	23
MN entreprises votées sous F. Hollande		3	12	-6	-9	-8	-4	-12	-12
MN entreprises votées sous N. Sarkozy	15	2	0	-3	0	0	0	-2	13

* Ce tableau retrace l'ensemble des évolutions de prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale. L'impact du basculement de la Prime pour l'emploi en Prime d'activité n'a pas été neutralisé et augmente de 2 milliards le niveau des PO, alors même que cette réforme n'a pas eu d'impact sur le revenu disponible des ménages.

Sources : Rapport PO (PLF 2013), RESF (PLF 2014, PLF 2015, PLF 2016, PLF 2017), calculs OFCE.

Si on se focalise sur les mesures affectant le pouvoir d'achat des ménages, l'essentiel du choc a été réalisé avec la hausse des PO assis sur le revenu et le patrimoine[4] (+22,8 milliards). Par ailleurs, les mesures prises sur la fiscalité indirecte[5] – incluant notamment la TVA – ont augmenté la charge fiscale des ménages de 14 milliards, chiffre comparable à celui de la hausse des cotisations sociales pour 10,5 milliards. La hausse des cotisations sociales reflète essentiellement la réforme des retraites et la suppression de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires. Enfin, la fiscalité locale a été relevée de 5,2 milliards.

L'importance du choc fiscal subi par les ménages depuis 2011 a fortement amputé le pouvoir d'achat des ménages. Néanmoins, compte tenu de l'importance des mesures nouvelles concentrées sur les impôts les plus progressifs, la charge du choc a été concentrée sur les ménages les plus aisés (voir « 2010-2015 : un choc fiscal concentré sur les ménages … les plus aisés ? »), même si le poids non négligeable de la hausse de la fiscalité indirecte devrait nuancer cette conclusion.

[1] Depuis la présentation du PLF/PLFSS 2017, l'Assemblé nationale a voté des nouvelles modifications de PO. Parmi les principales mesures votées, il y a l'exonération de CSG pour 500 000 retraités, le renforcement de la taxe sur les transactions financières et la modification des prélèvements portant sur la distribution d'actions gratuites.

[2] Sont considérés comme des PO sur les ménages, les impôts directs (CSG, CRDS, IRPP, taxe d'habitation, …), certains impôts indirects (TVA, accises, …), les impôts sur le capital (ISF, DMTG, taxe foncière, DMTO, …), les cotisations sociales salariées et non salariées. Sont considérés comme des PO sur les entreprises, les impôts divers sur la production

(cotisation sur la VA et cotisation foncière sur les entreprises (ex-TP), taxe foncière, C3S, …), les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre, les impôts sur les sociétés et les cotisations sociales patronales. Certains prélèvements ne peuvent pas être distingués entre entreprises et ménages (TICPE, CSPE, …).

[3] Une mesure nouvelle mise en œuvre à la date *t* modifie de façon permanente le niveau des recettes issues du prélèvement en question.

[4] Incluant notamment l'IR, la CSG et les droits de succession, correspondant aux poste D5 et D91 de la comptabilité nationale.

[5] Plus largement, ceci correspond aux impôts sur les produits, soit le poste D2 de la comptabilité nationale.

2010-2015 : un choc fiscal concentré sur les ménages … les plus aisés ?

par Pierre Madec

La période 2010-2015 a été marquée par une consolidation budgétaire majeure au cours de laquelle les prélèvements obligatoires (PO) sur les ménages se sont accrus de 49 milliards d'euros (voir « 2010-2017 : un choc fiscal concentré sur les ménages »). Cette hausse massive des prélèvements fiscaux et sociaux n'a évidemment pas été sans conséquence sur le pouvoir d'achat des ménages qui s'est contracté sur la période. Néanmoins, la comptabilité nationale ne permet pas de

prime abord de conclure quant à l'impact redistributif des réformes menées. Autrement dit, si le choc fiscal à l'adresse des ménages est avéré, il est impossible, sans modèle de micro-simulation fiscal, de chiffrer l'impact de ce choc selon les caractéristiques des ménages et notamment selon leur place dans la distribution des revenus. A l'aide du modèle de micro-simulation *Ines* (voir encadré), mis à disposition de l'OFCE par l'INSEE et la DREES, nous avons mené cette analyse.

En appliquant à l'année 2015 les paramètres législatifs actualisés de l'année 2010 (voir illustration), le modèle de micro-simulation *Ines*[1] permet de mesurer l'impact budgétaire et redistributif de certaines des politiques fiscales et sociales menées entre 2010 et 2015. Les politiques fiscales retenues pour cet exercice sont celles qui touchent à l'impôt sur le revenu, aux cotisations sociales et à l'ensemble des prestations sociales simulées par le modèle. Cette analyse, partielle sera complétée ultérieurement. Pour le moment, l'exercice réalisé ici sur la partie fiscale porte sur 43 % des PO pesant sur les ménages. Notons également que les conséquences macroéconomiques des différentes politiques mises en œuvre (au travers par exemple de son impact sur le chômage, de l'évolution des taux d'intérêt ou des prix de l'immobilier) ne sont pas prises en compte.

Illustration. Construction du contrefactuel législatif pour évaluer l'impact de l'austérité

$$R_{15} = RP_{15} + PS_{15} - PO_{15}$$
$$\widetilde{R}_{15} = RP_{15} + \widetilde{PS}_{10} - \widetilde{PO}_{10}$$
$$\text{avec } PS_{10} = (1 + i_{10\text{-}15}) \times PS_{10}$$
$$\text{et } \widetilde{PO}_{15} = (1 + Tx\ croissance\ SMB_{10\text{-}15}) \times PO_{10}$$
$$\textbf{Impact} = \boldsymbol{R_{15} - \widetilde{R}_{15}}$$

R_{15} est le revenu disponible après redistribution observé en 2015, $\widetilde{R}_{15}$ le revenu disponible après redistribution simulé dans le cadre du contrefactuel législatif, RP est le revenu avant redistribution (revenu primaire). PS sont les prestations sociales simulées dans Ines (minimas sociaux, allocations familiales, CMUC). PO sont les impôts et cotisations simulés dans Ines et retenus dans notre exercice (IRPP, CSG, CRDS, cotisations santé). $i_{10\text{-}15}$ est l'inflation cumulée de 2010 à 2015. SMB est le salaire moyen de base.

Pour conduire cette analyse, il est nécessaire de construire

un contrefactuel « législatif » plus complexe que la simple application des paramètres législatifs en place à l'année de référence (ici 2010). En effet, l'exercice aurait consisté à réduire la valeur réelle de l'ensemble des seuils et des barèmes de la législation. Pour la construction du « contrefactuel législatif », nous décidons de fixer les conditions d'évolution de la législation socio-fiscale relative à l'impôt sur le revenu, aux cotisations et aux prestations depuis 2010 (voir Illustration) sous l'hypothèse que celles-ci n'altèrent pas le pouvoir d'achat des ménages. La définition de ce contrefactuel législatif nécessite des choix d'hypothèses qui ont une influence sur les résultats.

Ainsi, le choix a été fait d'indexer unitairement l'ensemble des seuils et barèmes des prélèvements fiscaux et sociaux – impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), les cotisations sociales, la CSG, la CRDS[2] – sur l'évolution du salaire mensuel de base (SMB) de l'année précédente (n-1)[3]. L'ensemble des seuils et barèmes des prestations sociales (allocations familiales, minima sociaux, allocation personne handicapée, bourses, allocations logement et couverture maladie universelle complémentaire) ont été indexés sur l'indice des prix à la consommation (hors tabac) de l'année précédente (n-1). L'ensemble des taux de prélèvements et de prestations (lorsqu'ils sont définis par des taux) sont quant à eux figés à leur niveau de 2010.

A titre d'exemple, le barème de l'IRPP a fortement évolué entre 2010 et 2015. Dans notre contrefactuel législatif, hypothèse est faite notamment que la première tranche d'imposition demeure en 2015 à 5,5% (contre 14%), que la dernière tranche d'imposition s'élève à 41% (contre 45%), que les seuils d'imposition ont suivi l'évolution des salaires, soit 10,9% sur la période (contre 2,7%) tout comme le montant de la décote, ou encore les plafonds du quotient familial.

Nous considérons de fait que l'ensemble des écarts législatifs

pouvant exister entre la législation 2010 « actualisée » et la législation en place en 2015 sont le résultat de décisions budgétaires visant à augmenter (ou à réduire) délibérément les prélèvements et/ou les prestations. Nous appliquons ainsi les règles décrites précédemment à l'ensemble des prélèvements et des prestations présents dans le modèle *Ines*[4] (voir Illustration).

Les simulations sont opérées sur la base de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de 2013 dont l'échantillon est « vieilli » jusqu'en 2015. La structure de la population et des salaires est donc identique lors de la comparaison entre la législation effective et la législation 2010 « actualisée ». Les allocations chômage et les pensions de retraite étant présentes mais non simulées dans le modèle *Ines*, nous avons fait le choix de ne pas modifier les cotisations afférentes à ces deux types de prestations. A contrario, l'ensemble des autres cotisations (CSG, CRDS, Santé, …) et l'impôt sur le revenu ainsi que l'ensemble des minima sociaux, les allocations familiales, les allocations logements et la CMUC sont simulés.

Bien qu'ils ne soient pas directement comparables aux évolutions des taux de prélèvements obligatoires (PO) macroéconomiques du fait de l'exclusion dans la simulation de certains prélèvements comme les taxes indirectes (TVA, TICPE, …) et les impôts locaux, les résultats issus de la micro-simulation confirment les quantifications macroéconomiques retenues dans notre prévision. En revanche, la simulation intègre le volet « dépenses sociales » que l'on ne retrouve pas dans l'analyse seule des PO. Hors crédits d'impôts et PPE, le montant collecté de l'IRPP était ainsi, en 2015, 15,7% plus élevé que le niveau qui aurait été le sien s'il avait suivi une simple indexation sur le salaire de base (SMB). Le gel des seuils d'entrée dans l'IR en 2012 et 2013 et la création d'une tranche au taux marginal de 45% ont augmenté le rendement de l'IRPP, et ce malgré la suppression en 2015 de la première

tranche d'imposition.

Associées à la suppression du prélèvement forfaitaire libératoire sur les revenus financiers en 2013 et à l'évolution importante de la CSG, les mesures concernant l'impôt sur le revenu au sens large (IRPP et CSG) ont entraîné une augmentation de ce dernier de 7,6% sur la période 2010-2015, soit près de 11 milliards d'euros.

Si, dans le même temps, les barèmes de certaines prestations sociales ont été réévalués plus rapidement que la simple inflation, d'autres ont été sous-indexés comme les aides au logement ou fortement modifiés comme les allocations familiales. L'évolution relativement positive des prestations sociales (+890 millions d'euros) par rapport au scénario contrefactuel n'a donc pas suffi à compenser l'augmentation de la pression fiscale (+11 milliards d'euros de prélèvements).

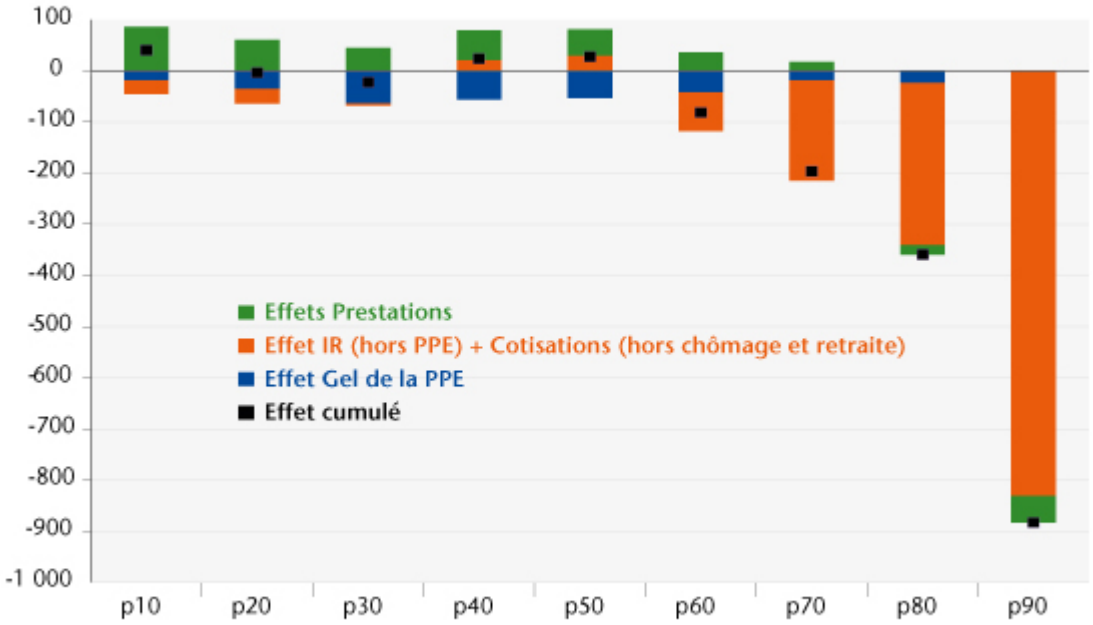
Le modèle de micro-simulation *Ines* permet d'établir, par décile de niveau de vie, l'impact des mesures étudiées (graphiques 1 et 2). Les enseignements d'une telle étude sont nombreux.

D'une part, il apparaît que les revalorisations des minima sociaux et de certaines prestations familiales ont profité aux ménages au niveau de vie inférieur à la médiane. A contrario, les ménages les plus aisés ont logiquement été impactés négativement par la modulation des allocations familiales.

D'autre part, l'ensemble des ménages a subi les conséquences de la hausse importante des prélèvements directs. Ainsi, le gel du barème de la Prime pour l'emploi (PPE), qui a permis une économie de plus de 1,3 milliard d'euros comparativement au contrefactuel législatif, a eu un impact significatif sur l'évolution du niveau de vie des ménages des premiers déciles ne permettant pas de compenser la suppression de la première tranche d'imposition sur le revenu pour les ménages à partir du quatrième décile. De même, la sous-indexation des barèmes,

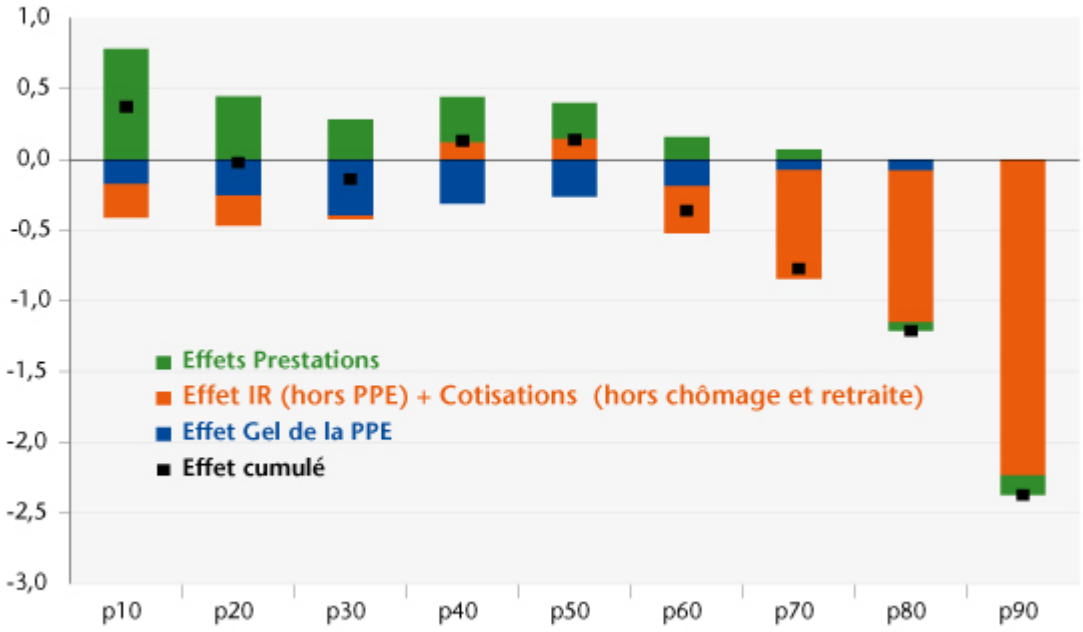
associée au plafonnement des allocations familiales, à l'ajout d'une tranche supplémentaire d'imposition à 45% et à l'alignement des conditions d'imposition des revenus du capital à ceux du travail ont fortement réduit le niveau de vie des ménages appartenant aux quatre derniers déciles de niveau de vie.

Graphique 1. Impact des mesures discrétionnaires 2010-2015 par seuil de décile de niveau de vie (en euros)



Lecture : En 2015, le seuil d'entrée dans le dernier décile de niveau de vie était inférieur de 883 euros à celui du contrefactuel législatif.
Sources : INSEE, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; INSEE, DREES, modèle Ines 2015 et calculs des auteurs.

Graphique 2. Impact monétaire des mesures discrétionnaires 2010-2015 par seuil de décile de niveau de vie (en %)



Lecture : En 2015, le seuil d'entrée dans le dernier décile de niveau de vie était inférieur de 883 euros à celui du contrefactuel législatif.
Sources : INSEE, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; INSEE, DREES, modèle Ines 2015 et calculs des auteurs.

Au final, les mesures étudiées ont eu impact négatif de plus de 10 milliards d'euros sur le niveau de vie des ménages français. Si l'effort a, semble-t-il, été réparti plutôt sur les ménages les plus aisés, notre analyse n'intègre pas les effets induits par la hausse importante de la fiscalité locale et indirecte dont les effets régressifs ont été largement démontrés. Alors qu'elle ne pèse que sur 7,6% du niveau de vie des ménages du dernier décile, la fiscalité indirecte représente 16,6% du niveau de vie des ménages du premier décile[5]. De fait, l'augmentation de la fiscalité écologique, de certaines accises ou des taux normaux et intermédiaires de TVA intervenue en 2014 a, en proportion, davantage impacté les ménages les plus modestes. De même, les augmentations importantes de la fiscalité locale intervenues sur la période ont également pesé sur le pouvoir d'achat des ménages.

Encadré : **Le modèle de micro simulation *Ines*** (Sources : INSEE, DREES)

Ines est l'acronyme d'« Insee-Drees », les deux organismes qui développent conjointement le modèle.

Le modèle est basé sur les enquêtes **Revenus fiscaux et sociaux (ERFS)** de l'Insee, qui comprennent plusieurs centaines d'informations sur chaque individu et des données précises et fiables sur les revenus, issues des déclarations fiscales. Il permet de simuler toutes les années législatives récentes sur les millésimes d'ERFS récents.

Ce modèle est utilisé pour réaliser des **études à périodicité annuelle**, mais il est aussi mobilisé dans le cadre d'études approfondies afin d'éclairer le débat économique et social dans les domaines de la redistribution monétaire, la fiscalité ou la protection sociale. Enfin, il est parfois utilisé comme outil d'appui à la réflexion pour répondre à des sollicitations ponctuelles de divers Hauts Conseils, de ministères de tutelle ou d'organismes de contrôle (IGF, Cour des comptes, Igas).

Le modèle *Ines* simule :

– les prélèvements sociaux et fiscaux directs: les cotisations sociales, la CSG, la CRDS et l'impôt sur le revenu (y. c. la prime pour l'emploi) ;

– les prestations sociales autres que celles correspondant à des revenus de remplacement : les aides personnelles au logement ; les principaux minima sociaux : le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation pour adulte handicapé (AAH) et ses compléments, les allocations du minimum vieillesse et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ; les prestations familiales : allocations familiales (AF), complément familial, allocation de rentrée scolaire (ARS) et bourses du secondaire, prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) et ses compléments (complément libre choix d'activité – CLCA – et complément libre choix du mode de garde – CMG), subventions publiques pour la garde d'enfants en crèches

collectives et familiales, allocation de soutien familial (ASF) et allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ; la prime d'activité.

Les principales omissions concernent les taxes et aides locales (taxe foncière par exemple) et l'Impôt de solidarité sur la fortune. Les pensions de retraite, les allocations chômage et la taxe d'habitation ne sont pas simulées mais sont présentes dans les données. Les prélèvements indirects n'entrent pas non plus dans le champ d'analyse du modèle *Ines* stricto sensu. Le modèle simule, sur barèmes, les différentes prestations auxquelles chaque ménage a droit et les impôts et prélèvements qu'il doit acquitter. *Ines* est adossé à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'Insee qui réunit les informations sociodémographiques de l'enquête Emploi, les informations administratives de la Cnaf, la Cnav et la CCMSA et le détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Ines est un modèle dit « statique » : il ne tient pas compte des changements de comportement des ménages, par exemple en matière de fécondité ou de participation au marché du travail, que pourraient induire les évolutions des dispositions de la législation socio-fiscale.

Depuis 1996, le modèle est mis à jour chaque année durant l'été afin de simuler la législation la plus récente, portant sur la dernière année révolue. Par exemple, à l'été 2016, *Ines* a été mis à jour pour simuler la législation de l'année 2015. Sur la base de ces mises à jour, les équipes de l'INSEE et de la DREES contribuent annuellement au Portrait social de l'INSEE dans lequel elles analysent le bilan redistributif des mesures de prélèvements et de prestations prises au cours de l'année précédente. La dernière publication s'intitule « Les réformes des prestations et prélèvements intervenues en 2014 pénalisent les 50 % des ménages les plus aisés et épargnent les 10 % les plus modestes » (Cazenave, Fontaine, Fourcot,

Sireyjol et André, 2015).

---

[1] Le code source et la documentation du modèle de micro-simulation *Ines* a été ouvert au public en juin 2016 (https://adullact.net/projects/ines-libre). La version 2015 du modèle a été mise à disposition de l'OFCE par l'INSEE et la DRESS depuis le 1er octobre 2016.

[2] Au cours de la période 2012-2015, les impôts locaux ont augmenté de 2,2 milliards d'euros et la taxation indirecte et écologique s'est accrue de 9,5 milliards d'euros.

[3] Bien qu'elle permette de satisfaire l'objectif de stabilité du taux de prélèvements obligatoires des ménages, cette hypothèse forte surestime l'impact des mesures discrétionnaires comparativement à une indexation sur les prix. Selon nos simulations, l'indexation sur les prix des barèmes de prélèvements réduirait l'impact sur le niveau de vie d'en moyenne 0,3 point de niveau de vie par décile.

[4] Pour une description exhaustive des paramètres sociaux et fiscaux présents dans le modèle *Ines*, voir : http://drees.social-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/aide-et-action-sociale/article/le-modele-de-microsimulation-ines

[5] Voir N. Ruiz et A. Trannoy (2008), « Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de micro-simulation », *Economie et Statisitique* ou Conseil des prélèvements obligatoire (2015), « Les effets redistributifs de la TVA», *Rapport particulier.*

Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et année de transition : quel impact pour les finances publiques et l'équité fiscale?

par Gilles Le Garrec et Vincent Touzé

Dans le cadre du Projet de Loi de Finance 2017 présenté et discuté à l'Assemblée nationale à partir du mois d'octobre, le gouvernement Valls propose une réforme fiscale majeure avec la mise en place d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu dès le mois de janvier 2018.

Prélever l'IR à la source s'inscrit dans une démarche de simplification fiscale. Son principal attrait est d'offrir une meilleure synchronisation entre le moment où le revenu est perçu et celui où il est taxé, notamment au moment de la retraite ou à la suite d'un licenciement engendrant une baisse de revenu. La simplification fiscale est totale si le contribuable n'a plus de déclaration à faire et si le prélèvement à la source est libératoire, c'est-à-dire quand l'imposition est définitive et le revenu net perçu est libéré de toute obligation fiscale.

Toutefois, mettre en place un prélèvement à la source se heurte à deux types de difficulté (Cour des comptes, 2012 ; Sterdyniak, 2015 ; Touzé, 2015).

Premièrement, tous les revenus ne sont pas aisément imposables à la source pour la simple raison qu'apprécier leur juste mesure prend du temps et que recueillir ces informations doit

se faire dans le respect de la confidentialité des données récoltées. La progressivité de l'IR ainsi que l'usage de quotients conjugal et familial complexifient particulièrement le calcul, ce qui rend difficile le caractère libératoire de l'impôt prélevé à la source.

Deuxièmement, l'année de transition est difficile à fiscaliser car on ne peut pas faire payer deux impôts la même année aux ménages (un qui serait prélevé à la source sur les revenus 2018 et un autre qui serait payé avec retard sur les revenus 2017). Cependant, la non fiscalisation est également problématique car elle pourrait donner lieu à d'importantes stratégies d'optimisation fiscale et rendre inopérants les mécanismes d'incitation fiscale prévus par la loi pour certaines dépenses[1] (dons, emploi à domicile, etc.). Pour les contribuables bénéficiaires d'une année blanche, le gain sera effectif à leurs décès puisque ces derniers auront bien payé une année de moins d'impôt sur l'ensemble de leur cycle de vie.

Par ailleurs, payer plus tôt l'IR signifie aussi la perte de l'avantage du délai d'un an pour payer. Sans application d'une réduction égale au taux d'intérêt nominal, le prélèvement à la source s'assimile donc à une hausse implicite de l'IR. Pour les générations qui ne paient pas encore d'IR et qui ne bénéficieront pas de l'année blanche, la hausse implicite constitue une perte évidente. La hausse d'impôt relative est égale au taux d'intérêt. Pour les générations qui paient déjà l'IR, il est nécessaire de faire un bilan entre ce qu'elles gagnent (année blanche) et perdent potentiellement (suppression du délai de paiement).

Dans un document de travail de l'OFCE, nous étudions l'impact sur les finances publiques et sur le montant d'IR payé par les ménages d'un prélèvement à la source qui donnerait lieu à une année blanche. Notre étude aboutit à quatre résultats :

- Si les revenus de l'année 2017 ne sont pas fiscalisés et

si la hausse fiscale implicite est neutralisée, la réforme se traduit par un manque à gagner relatif de recettes fiscales annuelles qui est approximativement égal à la différence entre le taux d'intérêt nominal et le taux de croissance nominal ;

- A l'inverse, si l'année blanche est associée à une hausse implicite de la fiscalité, alors l'Etat est gagnant car il va percevoir un surplus relatif de recettes fiscales qui est égal au taux de croissance nominal de l'économie ;
- Quelles que soient les modalités de la réforme, la rupture de l'équité devant l'impôt aboutit à un impact générationnel inégalitaire. Cet impact est toujours en faveur des générations les plus âgées au détriment des plus jeunes et futurs contribuables. Cette propriété résulte du fait que les générations les plus âgées (particulièrement les 55-65 ans) ont souvent des niveaux plus élevés d'IR (forte année blanche potentielle) et qu'elles seront moins longtemps impactées par la hausse implicite en raison d'un horizon de vie plus court. Sous l'hypothèse d'une hausse fiscale implicite de 2%, nos calculs prospectifs, réalisés à partir de l'enquête ERFS 2013, montrent que les plus jeunes générations pourraient avoir à payer en plus l'équivalent d'une année d'IR moyen sur l'ensemble de leur cycle de vie tandis que les plus de 60 ans pourraient réaliser une économie d'environ une année moyenne d'impôt sur leur cycle de vie restant (voir graphique ci-après). Sans hausse implicite, le gain serait nul pour les futures générations de contribuables et les plus de 50 ans pourraient économiser un montant d'impôt supérieur à une année d'IR moyen sur leur cycle de vie restant ;
- Fiscaliser l'année de transition sans modifier fortement la trésorerie des ménages n'est pas simple :
    1. Un paiement échelonné sur une dizaine d'années conduit pour les ménages à une hausse élevée de l'IR (de l'ordre d'une dizaine de pourcent chaque

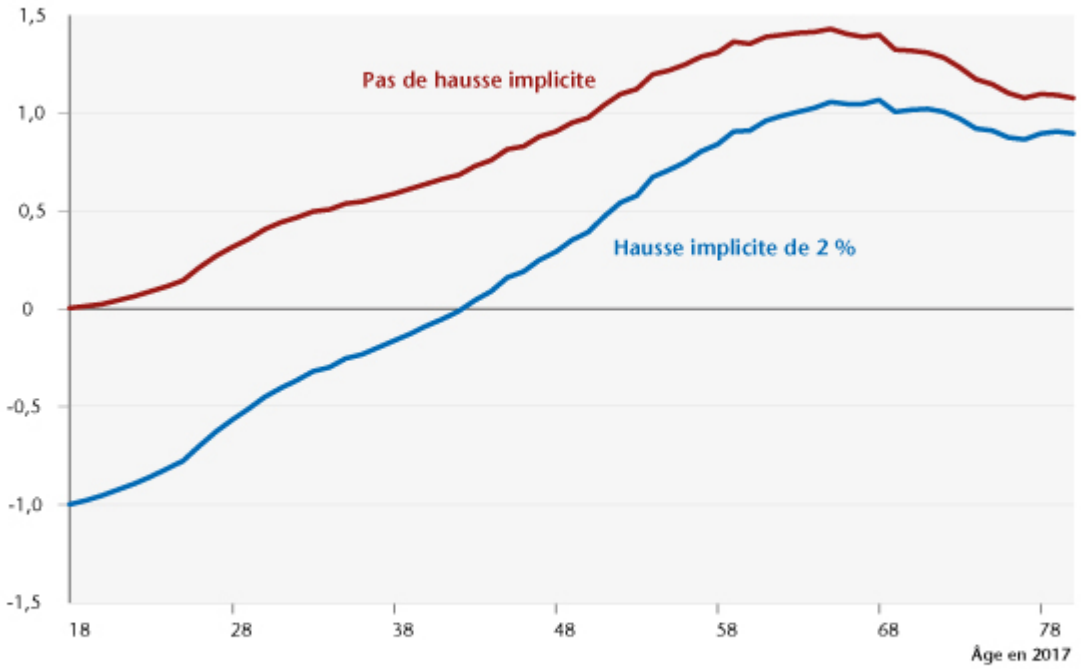
année) ;

2. Un paiement après le décès conduit à une dette fiscale à payer très variable qui dépend du montant d'IR dû pour l'année 2017 qui est fortement lié à l'âge du contribuable ainsi que du montant des intérêts cumulés qui dépend de façon exponentielle de l'horizon de vie du contribuable ;
3. Il est, certes, possible de rembourser une partie des charges d'intérêt sur la créance fiscale tout en maintenant une trésorerie inchangée pour les générations de la transition, mais cela se fait, *de facto*, au prix de la perte de la synchronisation (un des objectifs principaux du prélèvement à la source).

Pour conclure, le législateur fait face à trois options :

- Considérer que les inconvénients engendrés par l'année blanche et la hausse implicite de la fiscalité sont de second ordre par rapport aux avantages attendus du prélèvement à la source ;
- Neutraliser ces inconvénients en proposant aux contribuables différentes options de remboursement de l'IR sur les revenus 2017, ce qui n'est pas sans faire apparaître d'autres inconvénients, et en annulant la hausse implicite ;
- Choisir une solution de moindre mal qui pourrait reposer sur une année 2017 partiellement blanche et une hausse fiscale limitée de façon à avoir un impact nul sur le budget de l'Etat.

Graphique. Gain de la réforme par génération
en nombre d'années d'IR moyen (sur le cycle de vie restant)



Note : Il est important de souligner que ce scénario prospectif est basé sur une hypothèse d'inflation, de croissance et de taux d'intérêt faibles. Des scénarios plus optimistes sur l'évolution de l'économie, à moyen et long terme, amplifient l'impact de la suppression du délai de paiement. De ce point de vue, notre scénario peut donc être jugé minimaliste sur l'impact d'un prélèvement à la source avec hausse implicite de l'IR.

Sources : Calculs prospectifs des auteurs d'après ERFS 2013 et projections démographiques de l'INSEE (2010) et sous un scénario d'un taux d'intérêt nominal de 2 %, d'un taux d'inflation de 1% et d'une croissance de 1,5 %.

Source : Calculs prospectifs des auteurs d'après ERFS 2013 et projections démographiques de l'INSEE (2010) et sous un scénario d'un taux d'intérêt nominal de 2%, d'un taux d'inflation de 1% et d'une croissance de 1,5%.
Nota : Il est important de souligner que ce scénario prospectif est basé sur une hypothèse d'inflation, de croissance et de taux d'intérêt faibles. Des scénarios plus optimistes sur l'évolution de l'économie, à moyen et long terme, amplifient l'impact de la suppression du délai de paiement. De ce point de vue, notre scénario peut donc être jugé minimaliste sur l'impact d'un prélèvement à la source avec hausse implicite de l'IR.

Bibliographie

Cour de Comptes, 2012, *Prélèvement à la source et impôt sur le revenu*, Rapport, février.

Sterdyniak H., 2015, « Prélèvement à la source : une réforme compliquée, un gain très limité », *Blog de l'OFCE*, 24 juin 2015.

Touzé V., 2015, « Prélever à la source l'impôt sur le revenu : une réforme compliquée et coûteuse », *Blog de l'OFCE* , 15 septembre 2015.

[1] A cet égard, le Projet de Loi de finance 2017 prévoit le maintien des déductions et crédits d'impôt attachés à des dépenses effectuées en 2017. Si cette clause est validée par le Parlement et par le Conseil constitutionnel, alors ces avantages fiscaux donneront droit à une réduction d'impôt en 2018. La Cour des comptes (2012) estime que le maintien de ces dépenses fiscales pour l'année de transition coûterait entre 5 à 10 milliards d'euros.