

III / 2008-2016 : les mesures socio-fiscales ont amputé le pouvoir d'achat, mais réduit les inégalités¹

Pierre Madec, Paul Malliet, Mathieu Plane, Raul Sampognaro et Xavier Timbeau

Au cours de la période 2008-2016, le revenu disponible moyen par ménage en euros constants a reculé de 440 euros, soit de 1,2 %. Au-delà de cette moyenne, le revenu disponible selon la place des ménages dans l'échelle des niveaux de vie a évolué différemment au cours de la période. En pourcentage, les ménages du 1^{er} décile de niveau de vie (les 10 % les plus modestes) ont connu en moyenne une perte de revenu disponible de 1 %, légèrement inférieure à l'ensemble de la population. Du 2^e au 6^e décile, les pertes de revenu sont supérieures à la moyenne et sont particulièrement fortes pour le 4^e décile (-2 % en euros constants). Les ménages du 7^e au 9^e décile voient quant à eux leur situation pratiquement inchangée sur la période (entre -0,3 % et +0,2 %), alors que les 10 % de ménages les plus aisés subissent des pertes de revenu disponible importantes (-2,2 %).

Dans cette étude, nous proposons de quantifier, selon la place des ménages dans l'échelle des niveaux de vie, l'impact respectif de trois facteurs explicatifs : celui concernant les mesures nouvelles liées aux prélèvements et aux prestations, celui des évolutions démographiques et celui de certaines évolutions du marché

¹ Ce texte est un résumé du dossier « Entre 2008 et 2016, les réformes sociales et fiscales ont pesé sur le revenu des ménages mais ont renforcé le rôle d'amortisseur social du système redistributif » de *France, portrait social. Édition 2018*.

du travail (évolution du chômage et du temps partiel, modification de la structure des catégories socioprofessionnelles), sachant que ces trois facteurs n'expliquent pas à eux seuls l'évolution complète du revenu disponible des ménages au cours de la période.

Entre 2008 et 2016, les mesures socio-fiscales nouvelles ont amputé le revenu disponible des ménages

La première étape de la décomposition vise à évaluer l'impact sur le revenu disponible des ménages des réformes du système socio-fiscal mises en œuvre entre 2008 et 2016. Les réformes prises en compte concernent les prélèvements directs (cotisations sociales salariales, contributions sociales [CSG-CRDS], impôts sur le revenu et le patrimoine) et les principales prestations monétaires hors pensions de retraite et indemnités chômage (allocations familiales, allocations logement et minima sociaux). La fiscalité indirecte et la fiscalité locale ne sont pas intégrées dans nos simulations. Les montants des prélèvements et prestations calculés en appliquant la législation de 2016 sont comparés à ceux qui auraient été payés ou perçus si aucune modification législative n'était intervenue entre 2008 et 2016. Au total, les mesures nouvelles concernant les prélèvements et les prestations sociales ont réduit le revenu disponible des ménages de 1,4 %, ou 500 euros par ménage (tableau 1).

Sans les modifications législatives intervenues entre 2008 et 2016, à distribution de revenu primaire, à caractéristiques socio-démographiques et à situation du marché du travail inchangées (situation contrefactuelle), les prélèvements inclus dans le champ de notre analyse auraient été inférieurs de 21,2 milliards d'euros (2 %) au niveau effectivement constaté en 2016. Autrement dit, les mesures nouvelles concernant les prélèvements décidés sur la période ont baissé en moyenne le revenu disponible brut de 750 euros par ménage.

Les réformes touchant les impôts sur le revenu et le patrimoine ont été nombreuses sur la période. La création d'une tranche à 45 %, le gel des seuils de l'impôt sur le revenu en 2011, 2012 et 2013, la baisse des plafonds du quotient familial, les hausses des prélèvements sur les revenus du capital (CSG, imposition au barème de l'impôt sur le revenu) et du taux de prélèvement libératoire intervenues entre 2011 et 2014 ont contribué à accroître

Tableau 1. Impact sur le revenu disponible des ménages des mesures nouvelles concernant les prélèvements et les prestations sociales entre 2008 et 2016

	En milliards d'euros	En euros par ménage	En % du revenu disponible
Mesures relatives aux prélèvements	- 21,2	- 750	- 2,0
Cotisations et contributions sociales	- 14,9	- 530	- 1,4
Impôts sur le revenu et le patrimoine	- 6,3	- 220	- 0,6
Mesures relatives aux prestations sociales	+ 6,9	+ 250	+ 0,6
Prestations familiales	+ 0,2	+ 10	+ 0,0
Allocations logement	- 0,9	- 30	- 0,1
Minima sociaux (AAH, Aspa, RSA, etc.)	+ 3,4	+ 120	+ 0,3
Aides aux actifs à bas revenus (PPE, RSA activité, PA)	+ 4,2	+ 150	+ 0,4
Ensemble des mesures	- 14,3	- 500	- 1,4

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

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

l'impôt acquitté par les ménages de 6,3 milliards d'euros (220 euros par ménage), et ce malgré la forte revalorisation de la décote en 2015 et 2016 et la suppression de la première tranche d'imposition sur le revenu intervenue en 2015.

Au cours de la période étudiée, un accroissement important des cotisations sociales salariés a également été observé. Alors que les heures supplémentaires étaient exonérées de cotisations sociales depuis 2007, la fin de cette exonération a été actée à partir de septembre 2012. Les cotisations salariales relatives aux retraites complémentaires ont crû de 0,1 à 1,45 point selon le niveau de rémunération des salariés concernés. Les cotisations vieillesse acquittées par les salariés ont également augmenté de 0,25 point entre 2012 et 2016. Au total, et ce malgré une baisse de l'ordre de 800 millions d'euros des cotisations sociales acquittées par les agriculteurs et autres indépendants, sur la période, les prélèvements sociaux (cotisations sociales, CSG, CRDS, etc.) hors taxation du patrimoine ont augmenté de 530 euros en moyenne par ménage, soit 1,4 % de leur revenu disponible annuel (ou 14,9 milliards d'euros globalement).

Dans le même temps, les mesures discrétionnaires prises entre 2008 et 2016 ont, à distribution de revenu primaire, à caractéristiques socio-démographiques et à situation du marché du travail inchangées, accru les prestations sociales de 250 euros par ménage en moyenne (+ 0,6 %). Les revalorisations supérieures à l'inflation de nombre de minima sociaux (RSA socle, allocation adulte handicapé [AAH], allocation de solidarité aux personnes âgées [Aspa]) ont permis d'accroître le revenu disponible par ménage de 120 euros en moyenne par rapport à la situation contrefactuelle. Les modifications des aides spécifiques aux actifs à bas revenus (RMI-RSA, PPE-PA...) ont également eu un impact à la hausse important sur le revenu disponible des ménages (+ 150 euros en moyenne).

Les réformes des prestations familiales — revalorisations successives de l'allocation de soutien familial (ASF), modulation selon le revenu de l'allocation de base de la Paje en 2014 et des allocations familiales en 2015 — ont été relativement neutres en moyenne sur le revenu disponible des ménages. Les sous-indexations successives des aides personnelles au logement ainsi que des modifications dans le mode de calcul de celles-ci (modulation selon le niveau de loyer, prise en compte du patrimoine, etc.) ont quant à elles amputé le revenu disponible des ménages de 30 euros.

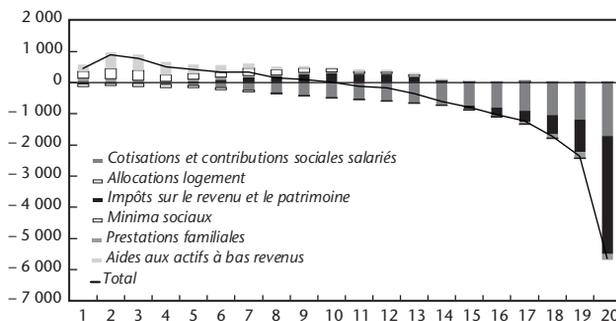
Compte tenu de la diversité des réformes des prélèvements et prestations sociales, l'impact de celles-ci sur le revenu disponible des ménages varie significativement selon leur position dans la distribution des niveaux de vie.

Entre 2008 et 2016, les réformes des prélèvements et prestations ont participé à la réduction des inégalités

Les ménages les plus aisés ont subi les hausses les plus importantes de prélèvements après la crise, alors que les ménages les plus modestes ont bénéficié des revalorisations successives des minima sociaux, ainsi que de la création du RSA activité en 2009, puis de la prime d'activité en 2016. Les mesures socio-fiscales intervenues entre 2008 et 2016 ont donc diminué les inégalités de revenu disponible. Le caractère redistributif des changements législatifs serait sans doute plus nuancé si les effets de la hausse de

Graphique 1. Impact sur le revenu disponible des mesures nouvelles concernant les prélèvements et les prestations sociales entre 2008 et 2016 par vingtile de niveau de vie

En euros



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

Sources : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquêtes « Revenu fiscal et social » 2008 et 2014 (actualisée 2016) ; Insee-Drees-Cnaf, modèles Ines 2008 et 2016, calculs OFCE.

la taxation indirecte (fiscalité écologique et TVA), en dehors du champ d'analyse du modèle Ines, étaient pris en compte.

Le revenu disponible des 5 % de ménages les plus modestes (1^{er} vingtile) a augmenté en moyenne de 450 euros (+ 3,9 %) du fait des changements de législation (graphique 1). Ces ménages ont principalement bénéficié de revalorisations des minima sociaux supérieures à l'inflation (+ 210 euros par ménage) et du renforcement des dispositifs d'aide aux actifs à bas revenu (+ 230 euros). Ils ont également bénéficié des revalorisations de prestations familiales pour un montant moyen de 80 euros. À l'inverse, les mesures visant à contenir la dépense en aides au logement ont amputé leur revenu disponible de 100 euros en moyenne par ménage, soit une baisse de 0,9 %. Pour les ménages du 2^e vingtile, les réformes des prélèvements et des prestations sociales ont accru leur revenu disponible en moyenne de 890 euros (+ 5,4 %). Cette hausse s'explique en grande partie par le renforcement des dispositifs d'aide aux actifs à bas revenus, avec la création du RSA activité en 2009, puis de la prime

d'activité en 2016 en remplacement de la PPE et du RSA activité (+ 530 euros), et par l'augmentation des minima sociaux actée notamment dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté de 2013 (+ 320 euros). Ils ont également perçu plus de prestations familiales que dans la situation contrefactuelle (+ 100 euros) du fait notamment des revalorisations successives de l'allocation de soutien familial (ASF) intervenues entre 2014 et 2016.

Ce diagnostic peut être élargi aux ménages appartenant aux deux vingtiles immédiatement au-dessus, qui ont vu leur revenu disponible s'accroître en moyenne de respectivement 780 euros (+ 4,2 %) pour le 3^e vingtile et 500 euros (+ 2,4 %) pour le 4^e vingtile, certains bénéficiant de la revalorisation des minima sociaux et du renforcement des aides aux actifs à bas revenus. Du 5^e au 10^e vingtile, malgré l'accroissement des cotisations et contributions sociales, la suppression de la première tranche d'impôt sur le revenu associée à la revalorisation de la décote et des aides aux actifs à bas revenu ont permis d'accroître le niveau de vie des ménages. Finalement, pour la moitié des ménages les plus modestes, la hausse des prélèvements a été plus que compensée par les réformes des prestations.

Pour les 50 % de ménages les plus aisés, les réformes des prestations n'ont pas suffi à compenser les mesures nouvelles concernant les prélèvements. La hausse des cotisations et contributions sociales a impacté plus négativement le revenu disponible des ménages du haut de la distribution. Associées aux mesures visant les prestations familiales, les hausses d'impôts sur les revenus du travail et du capital ont amputé le revenu disponible des ménages appartenant aux derniers vingtiles.

Si les pertes moyennes de revenu disponible restent modérées pour les ménages n'appartenant pas aux 35 % les plus aisés, elles sont significatives pour ces derniers. En moyenne, les 35 % de ménages les plus aisés ont vu leur revenu disponible amputé de 1 900 euros du fait des mesures nouvelles. Cette perte atteint en moyenne 5 640 euros pour les 5 % de ménages en haut de l'échelle des revenus (soit 5,1 % de leur revenu disponible). Pour ces ménages, la hausse des impôts pèse pour deux tiers de cette baisse, le reste étant lié aux augmentations des cotisations et contributions sociales et à la baisse des prestations familiales.

Entre 2008 et 2016, les mesures nouvelles ont eu un impact différencié selon la composition du revenu disponible des ménages

Ces impacts moyens par vingtile cachent des effets différenciés en leur sein. Au total, les mesures nouvelles bénéficient à un tiers des ménages, mais la part de bénéficiaires diminue continûment quand on progresse le long de l'échelle des niveaux de vie.

Ainsi, si les ménages du 1^{er} vingtile enregistrent des gains importants en moyenne, seuls deux sur trois ont de fait gagné à la mise en place des mesures nouvelles, pour un gain moyen de 1 000 euros (graphique 2).

En revanche, cette dichotomie est moins forte en haut de la distribution des niveaux de vie puisque plus de 95 % des ménages des deux derniers vingtiles sont perdants, notamment du fait de la hausse de la fiscalité directe.

Entre 2008 et 2016, la hausse du chômage et celle du temps partiel ont pesé sur le revenu disponible des ménages

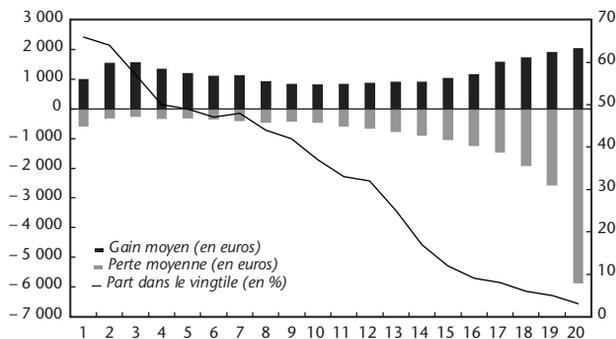
Outre les évolutions de la législation socio-fiscale, des changements démographiques ont eu lieu entre 2008 et 2016, ayant une influence significative sur le revenu disponible des ménages. L'augmentation de la part des personnes seules et des familles monoparentales a eu pour conséquence une baisse de la taille des ménages, mais également une baisse du revenu disponible moyen des ménages de l'ordre de 400 euros (soit - 1,1 %) selon nos calculs. Au-delà de ces effets dus à la composition des ménages, il est également nécessaire de prendre en compte les évolutions du marché du travail après la crise et, en particulier, l'accroissement de la probabilité d'être au chômage ou d'occuper un poste de travail à temps partiel.

Selon les données de l'enquête « Emploi », le taux de chômage en France métropolitaine a augmenté de 2,7 points entre 2008 et 2016, passant de 7,1 % à 9,8 % de la population active. Dans le même temps, le taux d'emploi est resté quasiment stable (en baisse de 0,2 point à 64,7 % en 2016), mais le taux d'emploi en équivalent temps plein a, lui, diminué de 0,6 point au cours de la période.

Au-delà de la hausse du chômage et de l'emploi à temps partiel, d'autres dynamiques sont à l'œuvre. Parmi les actifs, la part des

Graphique 2. Part et gains (ou pertes) des ménages gagnants et perdants par vingtile de niveau de vie

En euros



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

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

ouvriers (- 2 points) et des employés (- 0,2 point) baisse, alors que celle des cadres (+ 0,8 point) et des professions intermédiaires (+ 1 point) augmente. Ce changement de structure de la population active a un effet spontané positif sur le revenu moyen.

Comme le système socio-fiscal est majoritairement familialisé, pour mesurer l'impact des évolutions du chômage et de l'emploi à temps partiel sur le revenu des ménages par catégorie sociale, il est impératif de mesurer ces phénomènes à l'échelle du ménage. À partir de l'enquête « Emploi » et des enquêtes « Revenus fiscaux et sociaux » (ERFS), pour les ménages où la personne de référence n'est ni retraitée ni étudiante, nous avons construit un indicateur du statut d'occupation (occupé à temps plein, occupé à temps partiel, au chômage ou inactif) au sein du ménage croisé avec la catégorie sociale (huit postes)².

² Pour plus de détails, voir *France, portrait social. Édition 2018*.

Le chômage et la montée de l'emploi à temps partiel ont augmenté les inégalités

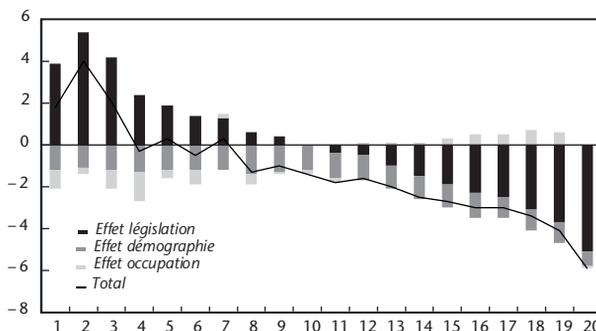
Dans l'ensemble, la hausse du chômage et du temps partiel, ainsi que les changements dans la structure des catégories socioprofessionnelles n'ont pas eu d'impact significatif sur le revenu disponible moyen par ménage. Mais cette absence d'effet en moyenne masque des effets différenciés selon la position dans la distribution des revenus, qui ont eu tendance à accroître les inégalités. La hausse du chômage et du temps partiel subi ou choisi a amputé le revenu disponible des ménages ayant un niveau de vie inférieur à la médiane, avec des pertes pouvant atteindre 1,4 % du revenu disponible pour les ménages du 4^e vingtile (graphique 3). En revanche, la hausse de la part des cadres et des professions intermédiaires, dont l'emploi a plutôt bien résisté durant la crise, s'est traduite en moyenne par une hausse du revenu disponible pour les ménages se situant au-dessus du 12^e vingtile de niveau de vie. En particulier, les ménages du 18^e et du 19^e vingtiles auraient connu des hausses de leur revenu disponible respectives de l'ordre de 0,7 % et 0,6 % au cours de la période.

La baisse du revenu primaire subie par certains ménages, liée à la hausse du chômage et du temps partiel, a été partiellement compensée par la réponse spontanée, c'est-à-dire hors modifications législatives mentionnées précédemment, du système socio-fiscal (par exemple, moindre CSG ou cotisations sociales salariées acquittées par les ménages). Si les prestations sociales ont quant à elles moins fortement réagi à la baisse des revenus d'activité, les minima sociaux ont toutefois en partie joué leur rôle de stabilisateur automatique. Ainsi, sans même les modifications législatives mentionnées précédemment, le système socio-fiscal a amorti les chocs de revenu primaire qui ont suivi la crise de 2008.

Entre 2008 et 2016, les réformes des prélèvements et prestations ont accentué la baisse du revenu disponible liée à la crise économique

Pour résumé, entre 2008 et 2016, le revenu disponible moyen des ménages a reculé de l'ordre de 440 euros annuels (-1,2 %). Et, selon notre décomposition, les changements de la législation socio-fiscale expliqueraient une baisse du revenu disponible

Graphique 3. Impact respectif des évolutions législatives, démographiques et sur le marché du travail par vingtile de niveau de vie
En %



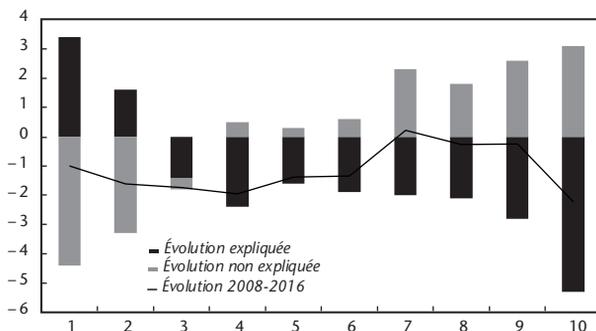
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

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

moyen des ménages de 500 euros (-1,4 %), alors que les hausses du chômage et du temps partiel, ainsi que les changements dans la structure des catégories socioprofessionnelles, n'auraient au total pas eu d'impact significatif sur le revenu disponible moyen. La baisse du revenu disponible moyen par ménage aurait été accentuée de 400 euros (-1,1 %), du fait des évolutions démographiques retenues — baisse du nombre d'adultes par ménage et hausse de la part des ménages retraités. Les éléments identifiés par notre décomposition séquentielle ne suffisent cependant pas à expliquer complètement les évolutions du revenu disponible des ménages, puisque celui-ci n'a baissé au total que de 1,2 % (graphique 4). Ainsi, d'autres facteurs, non identifiés dans notre décomposition, contribuent à augmenter le revenu disponible moyen par ménage de 490 euros (+1,2 %). La part inexpliquée découle de l'évolution des revenus primaires, que ce soit ceux d'activité ou de la propriété, et contribue fortement à la dynamique du revenu des ménages.

Si la hausse du chômage et du temps partiel et les changements dans la structure des catégories socioprofessionnelles ont

Graphique 4. Évolutions expliquée et inexpliquée du revenu disponible entre 2008 et 2016 par décile de niveau de vie
En %



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

Lecture : le revenu disponible moyen des ménages du 2^e décile a baissé de 2 % entre 2008 et 2016. La décomposition en trois facteurs permet d'expliquer une baisse de 2,3 %. D'autres facteurs, non intégrés dans l'analyse, expliquent une hausse de 0,3 % supplémentaire sur la période.

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

eu peu d'effets sur le revenu disponible moyen, ils ont contribué à accroître les inégalités en raison de la différence d'exposition au chômage et à la précarité des ménages selon leur place dans l'échelle des niveaux de vie.

À législation inchangée, sur la période 2008-2016, le système socio-fiscal a permis d'atténuer le choc sur le revenu des ménages les plus modestes. Les modifications législatives intervenues au cours de la période ont quant à elles renforcé le rôle d'amortisseur social du système socio-fiscal, en compensant en partie la dégradation du marché du travail en particulier pour les ménages à plus faible niveau de vie.

En revanche, et c'est un résultat important de notre analyse, la part inexpliquée est fortement marquée par décile. Cette part inexpliquée contribue à réduire le revenu disponible de plus de 3 % pour les deux premiers déciles. Elle devient positive au-delà du 4^e décile et est d'autant plus importante qu'on s'élève dans la

distribution des niveaux de vie. Ainsi, ces facteurs inexplicés ont eu tendance à renforcer les inégalités entre 2008 et 2016. Sans que l'on puisse trancher à ce stade, ce profil de l'impact des revenus primaires suggère que les évolutions du marché du travail sont prises en compte imparfaitement par notre modélisation. Par exemple, les données utilisées renseignent sur l'inactivité à un moment donné et nous conduisent probablement à mal estimer l'effet du chômage et du développement des contrats courts sur les revenus annuels. La part inexplicée absorbe vraisemblablement pour les premiers déciles ces effets du chômage et de la précarité. Pour les déciles supérieurs, les évolutions des revenus d'activité ont pu contribuer à augmenter très significativement les revenus des ménages. Les stigmates de la crise semblent encore présents en bas de la distribution, alors que la dynamique des revenus est rétablie dans le haut de la distribution.

Inévitablement, les résultats obtenus dépendent de la modélisation et de la décomposition retenue pour décrire les évolutions démographiques ou la dégradation du marché du travail et, sous contrainte de parcimonie, on peut souhaiter approfondir l'identification de la part inexplicée. La prise en compte de l'emploi à temps partiel ne suffit pas à décrire la qualité de l'emploi et une représentation plus fine du chômage et de son halo permettrait de mieux caractériser les évolutions du marché du travail. L'importance de la part inexplicée invite à poursuivre l'investigation.