Avant propos : évaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022

Xavier Ragot

▶ **To cite this version:**

Xavier Ragot. Avant propos : évaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022. Revue de l'OFCE, 2017, Hors-série, pp.5 - 5. hal-03567533

HAL Id: hal-03567533
https://sciencespo.hal.science/hal-03567533

Submitted on 12 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Hors-série

Juillet 2017

Revue de l'OFCE

ÉVALUATION DU PROGRAMME PRÉSIDENTIEL POUR LE QUINQUENNAT 2017-2022

Remplacement du CICE – Baisse de l'impôt sur les sociétés
Réforme de la taxe d'habitation
Exonération des heures supplémentaires
Revalorisation des minima sociaux et de la Prime d'activité
Prélèvement à la source – Individualisation de l'IR
Prélèvement Forfaitaire Unique – Transformation de l'ISF
Bascule Cotisations sociales/CSG
Fiscalité environnementale et de Santé publique
Économies de dépenses publiques
Réforme du marché du travail
Plan de 2 millions de formations
Cadrage macroéconomique – Impact redistributif

SciencesPo

ofce

Revue de l'OFCE

OFCE

L'Observatoire français des conjonctures économiques est un organisme indépendant de prévision, de recherche et d'évaluation des politiques publiques. Créé par une convention passée entre l'État et la Fondation nationale des sciences politiques approuvée par le décret n° 81.175 du 11 février 1981, l'OFCE regroupe plus de 40 chercheurs (es) français et étrangers. « Mettre au service du débat public en économie les fruits de la rigueur scientifique et de l'indépendance universitaire », telle est la mission que l'OFCE remplit en conduisant des travaux théoriques et empiriques, en participant aux réseaux scientifiques internationaux, en assurant une présence régulière dans les médias et en coopérant étroitement avec les pouvoirs publics français et européens. Philippe Weil a présidé l'OFCE de 2011 à 2013, à la suite de Jean-Paul Fitoussi, qui a succédé en 1989 au fondateur de l'OFCE, Jean-Marcel Jeanneney. Depuis 2014, Xavier Ragot préside l'OFCE. Il est assisté d'un conseil scientifique qui délibère sur l'orientation de ses travaux et l'utilisation des moyens.

Président
Xavier Ragot

Direction
Jérôme Creel, Estelle Frisquet, Éric Heyer, Lionel Nesta, Xavier Timbeau

Publication
Xavier Ragot, *directeur de la publication*
Sandrine Levasseur, *rédactrice en chef*
Laurence Duboys Fresney, *secrétaire de rédaction*
Claudine Houdin, *adjointe à la fabrication*
Najette Moummi, *responsable de la fabrication*

Contact
OFCE | 10 place de Catalogne | 75014 Paris
Tel. : +33(0)1 44 18 54 24
mail : revue.ofce@sciencespo.fr
web : www.ofce.sciences-po.fr

Dépôt légal : décembre 2017 ISBN : 979-10-90994-02-7
N° ISSN 1265-9576 – ISSN en ligne 1777-5647 – © OFCE 2017

Sommaire

ÉVALUATION DU PROGRAMME PRÉSIDENTIEL POUR LE QUINQUENNAT 2017-2022

Avant-propos 5
Xavier Ragot

Présentation générale 7
Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Xavier Timbeau

Évaluation du remplacement du CICE par une baisse de cotisations sociales patronales 13
Bruno Ducoudré

La réforme de l'impôt sur les sociétés* 31
Sarah Guillou, Lionel Nesta, Evens Salies

Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation 35
Pierre Madec et Mathieu Plane

Quel impact doit-on attendre de l'exonération des heures supplémentaires ? . . 51
Éric Heyer

Impact de la revalorisation de l'AAH, de l'ASPA, et de la Prime d'activité* 71
Pierre Madec

Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients 73
Gilles Le Garrec et Vincent Touzé

Le choix d'individualiser son impôt pour les couples 87
Guillaume Allègre et Hélène Périvier

Fiscalité du capital mobilier : quel impact du Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU) ? 101
Léo Aparisi de Lannoy et Pierre Madec

Transformation de l'ISF en Impôt sur la fortune immobilière* 111
Pierre Madec et Gaspard Tissandier

Quel impact redistributif de la bascule Cotisations sociales/CSG (hors effet du PFU) ?* 113
Pierre Madec

Impact redistributif de la taxe carbone* 115
Paul Malliet et Aurélien Saussay

Quel impact de la hausse du prix du tabac ?* 119
Pierre Madec

Économies de dépenses publiques : que peut-on dire de leur impact sur le niveau de vie des ménages* 121
Raul Sampognaro

La réforme du marché du travail* 127
Léo Aparisi de Lannoy, Paul Bauchet, Bruno Ducoudré, Yassine Kabbadj, Mathieu Plane, Christine Rifflart

« Emplois francs » : que faut-il en attendre ? 135
Paul Bauchet et Pierre Madec

Deux millions de formations sur 5 ans* 145
Bruno Ducoudré

Obliger les chômeurs indemnisés à reprendre un emploi : la bonne mesure . 149
Bruno Coquet

Évaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022 161
Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Xavier Timbeau

* Texte court proposant un focus sur certaines mesures.

Les propos des auteurs et les opinions qu'ils expriment n'engagent qu'eux-mêmes et non les institutions auxquelles ils appartiennent.

AVANT-PROPOS

Xavier Ragot
OFCE, Sciences Po Paris

Ce numéro de la *Revue de l'OFCE* présente les évaluations du programme présidentiel d'Emmanuel Macron réalisées en juillet 2017. Certaines mesures proposées ont évolué depuis cette période et des précisions ont parfois été apportées. Il nous semble cependant très utile de publier ces évaluations, pour trois raisons.

Ces évaluations ont tout d'abord un intérêt historique. Elles montrent le degré de précision des propositions au moment de l'élection présidentielle. Le lecteur pourra constater que des différences pouvant apparaître mineures dans la présentation des mesures peuvent aboutir à des évaluations très différentes, comme le montre l'évaluation du Prélèvement forfaitaire unique. Cette différence devrait inciter à une plus grande exigence lors de la présentation des mesures par les candidats.

Ensuite, ces évaluations ont un intérêt méthodologique. Elles montrent la diversité des méthodes nécessaires à une évaluation pertinente. La première étape doit être une estimation des montants totaux en jeu pour chaque mesure. Ensuite, l'analyse des effets redistributifs entre individus, ou entre territoires, comme lors de l'évaluation de la réforme de la taxe d'habitation, est nécessaire pour que les électeurs perçoivent concrètement les effets des propositions de réforme sur leur quotidien.

Enfin, l'intérêt de ces évaluations est pédagogique. Celles-ci montrent aussi les incertitudes liées à l'état de l'économie, qui peut modifier l'impact des réformes. Cette incertitude est explicitement représentée dans le dernier chapitre qui propose une synthèse macroéconomique finale.

Au-delà de ce travail réalisé en juillet 2017, l'OFCE mettra à jour ces évaluations de manière régulière en fonction des précisions apportées par le gouvernement, aussi bien dans le cadre de ses prévisions que pour la réalisation de sa mission qui est de contribuer au débat public avec la plus grande des rigueurs ■

ÉVALUATION DU PROGRAMME PRÉSIDENTIEL POUR LE QUINQUENNAT 2017-2022

Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Xavier Timbeau
OFCE, Sciences Po Paris

Tous les cinq ans, à la faveur de l'élection présidentielle, s'engage un débat nourri sur le bilan du quinquennat précédent et sur les choix stratégiques pour les cinq années à venir. Le résultat de l'élection présidentielle, puis des législatives qui suivent, peut être interprété comme la légitimation à la fois d'un diagnostic et d'un mandat pour changer les règles du jeu. Mais le parlement et le gouvernement instruisent les décisions et peuvent interpréter leur mandat initial bien différemment. Et les autres élections qui ponctuent le quinquennat peuvent aussi changer l'appréciation des équilibres politiques. Malgré cela, la stratégie exposée et validée au cours de l'élection joue un rôle particulier dans l'établissement de la politique économique pour les années à venir. Bien que les incertitudes soient nombreuses, c'est pour cette raison qu'il nous est apparu indispensable de chercher, dans la mesure du possible, d'en quantifier les conséquences.

L'évaluation décrite dans cette *Revue de l'OFCE* suit la méthode suivante : à partir d'un scénario macroéconomique, chacune des mesures proposées dans le programme présidentiel est analysée, complétée par les éléments inscrits dans la Déclaration de politique générale du 4 juillet 2017 qui a aussi précisé le calendrier de certaines mesures. L'analyse de l'information disponible a obligé parfois à une interprétation des publications (programme présidentiel sur le site *en-marche.fr*) ou des déclarations qui ont suivi.

Ces interprétations peuvent être discutables et montrent l'incertitude qui pèse sur le détail des mesures au moment de l'élection présidentielle. Depuis, des précisions ont été apportées, par exemple dans le Projet de Loi de Finances 2018. Ces évaluations seront donc réactualisées lorsque des précisions seront apportées

Afin de compléter l'analyse macroéconomique nous avons inclus une analyse statique de premier degré des effets redistributifs des mesures, c'est-à-dire à comportements inchangés. Il ne s'agit donc pas d'une projection de l'évolution

des inégalités à moyen ou long terme. Il s'agit d'apprécier des impacts directs des mesures fiscales envisagées pour les ménages. Cette évaluation semble essentielle pour comprendre et discuter les conséquences des choix de politique économique.

L'enseignement de cette évaluation est que la France devrait sortir du bras correctif de la procédure de déficit excessif sans pour autant devoir sacrifier trop de croissance par une politique qui serait excessivement restrictive. Dans un contexte économique porteur, la combinaison des effets positifs des politiques passées (CICE, Pacte de responsabilité) avec une modération dans l'effort structurel permet d'avoir une croissance suffisamment robuste pour avoir une trajectoire de baisse durable du chômage, ce qui devrait faciliter la réforme du marché du travail. Les mesures fiscales envisagées auraient des conséquences redistributives marquées principalement par la réforme de la fiscalité du capital. Ainsi le choix est fait de revenir sur l'héritage du quinquennat de François Hollande – égaliser la fiscalité du capital et celle du travail –, pour aligner la fiscalité des patrimoines mobiles sur celle de nos principaux voisins.

Cette évaluation est organisée en différentes parties. Une fois présentées et analysées l'ensemble des mesures impactant les entreprises et les ménages, la trajectoire macroéconomique est analysée en appliquant chaque mesure, selon un calendrier probable, à un scénario de référence. Dans une troisième partie, les analyses redistributives sont intégrées afin de construire le bilan redistributif au premier degré des principales mesures fiscalo-sociales destinées aux ménages.

Concernant les entreprises, **Bruno Ducoudré** examine les effets à attendre de la transformation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en une baisse de 6 points des cotisations sociales employeurs. Cette mesure, qui devrait entrer en vigueur au 1er janvier 2019, aurait un effet nul sur l'activité économique et positif sur l'emploi salarié marchand, avec 16 000 créations nettes d'emplois à l'horizon 2020 (40 000 à l'horizon de 5 ans).

Outre cette mesure, le programme d'Emmanuel Macron prévoit une baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) de 33 % à 25 % que **Sarah Guillou, Lionel Nesta et Evens Salies** proposent d'analyser. La réforme de l'IS devrait concerner la moitié des entreprises françaises, soit environ 1,5 million d'entreprises soumises à l'IS pour un coût estimé de la réforme de l'ordre de 10,8 milliards d'euro.

Les mesures fiscalo-sociales visant les ménages sont pour la plupart évaluées sous l'angle de leur impact redistributif. **Pierre Madec et Mathieu Plane** évaluent l'impact de l'exonération de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages français. La mesure proposée par Emmanuel Macron devrait constituer un gain de pouvoir d'achat pour les ménages correspondant à 0,7 % de leur niveau de vie. La mesure cible particulièrement les classes moyennes, c'est-à-dire les ménages ayant un niveau de vie compris entre les quatrième et huitième déciles de niveau de vie. Aux impacts différenciés en termes de niveaux de vie

devraient également s'ajouter des différences territoriales sur les gains issus de la réforme selon la composition sociodémographique du territoire, mais surtout selon les taux appliqués.

Éric Heyer propose une analyse des effets à attendre de l'exonération de cotisations des heures supplémentaires. Il en conclut que le coût *ex ante* de cette mesure devrait se situer aux alentours de 3 milliards d'euros par an en moyenne au cours du prochain quinquennat. Cette mesure pourrait détruire près de 19 000 emplois à l'horizon 2022 et coûterait 0,1 point de PIB aux finances publiques. Le financement de cette mesure alourdirait le bilan de l'emploi : selon le mode de financement retenu, les pertes d'emplois seraient comprises entre 38 000 et 44 000 postes en 2022.

Pierre Madec étudie les revalorisations de l'Allocation adulte handicapé (AAH), de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et de la Prime d'activité (PA). Du fait de leur ciblage sur les ménages les plus modestes, l'ensemble des revalorisations, évaluées séparément des autres mesures fiscalo-sociales, devraient engendrer une baisse significative de la pauvreté et des inégalités. À elles seules, elles accroîtraient en moyenne de près de 300 euros le niveau de vie des ménages des deux premiers déciles de niveau de vie, l'augmentation de la Prime d'activité contribuant à hauteur de 57 % à cette hausse.

Gilles Le Garrec et Vincent Touzé étudient, quant à eux, les avantages et les inconvénients du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**. Guillaume Allègre et Hélène Périvier** examinent la proposition d'Emmanuel Macron d'individualisation au choix de ce dernier et en évaluent le coût.

Léo Aparisi de Lannoy et Pierre Madec analysent les effets de la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) sur les revenus du capital mobilier. Sous l'hypothèse où elle ne générerait aucun perdant, la mise en place d'un PFU, tel qu'il figurait dans le programme présidentiel en juin 2017[1], devrait réduire la fiscalité de l'ordre de 4 milliards d'euros. Cette baisse serait largement concentrée sur les ménages les plus aisés. Le gain à attendre pour les ménages appartenant au dernier centile de niveau de vie devrait atteindre en moyenne 4 500 euros par an.

Avant même sa campagne, Emmanuel Macron avait évoqué sa volonté de réformer l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF). **Pierre Madec et Gaspard Tissandier** proposent d'évaluer cette mesure dont le coût était estimé par le gouvernement avant l'été à 2 milliards d'euros. À l'observation de la composition du patrimoine des ménages les plus aisés, fournie par l'analyse des données de la World Wealth & Income database, il apparaît que le coût budgétaire de la mise en

1. Cette mesure ayant été amendée dans le Projet de Loi de finances pour 2018, le coût budgétaire estimé ne peut être comparé aux estimations plus récentes du gouvernement (voir « Attention : un PFU peut en cacher un autre », Pierre Madec, *Blog de l'OFCE*, 2017).

place de l'Impôt sur la fortune immobilière (IFI) devrait être largement supérieur à la moitié du rendement de l'ISF actuel.

Pierre Madec analyse les ressorts de la suppression des cotisations salariées maladie et chômage pour les salariés du secteur privé (3,15 points), financée par une hausse de 1,7 point de la CSG. Les 15 millions de ménages dont la personne de référence est un actif occupé devraient bénéficier d'un gain moyen de l'ordre de 274 euros par an, et les 11 millions de ménages dont la personne de référence est retraitée devraient voir leur pouvoir d'achat amputé d'environ 375 euros. Si l'augmentation de la CSG pesant sur le capital impacte fortement le dernier décile de niveau de vie, cet impact doit être relativisé compte tenu de l'impact très positif pour ces ménages de l'instauration du Prélèvement forfaitaire unique (PFU).

Paul Malliet et Aurélien Saussay révèlent le caractère régressif d'une taxe carbone réalisée sans mécanisme de redistribution. En effet, la taxe impacte plus fortement les ménages les plus pauvres du fait d'une consommation généralement contrainte et d'une faible capacité d'investissement dans des logements mieux isolés ou des véhicules plus sobres. L'impact selon les déciles de ménages varie d'un facteur 4 entre le premier (1,8 % du revenu) et le dernier décile (0,4 %). Les auteurs soulignent la nécessité de la mise en place de mesures de compensation. Enfin, **Pierre Madec** mesure les conséquences redistributives de la hausse annoncée de la fiscalité du tabac. Les 10 % des ménages les plus modestes devraient voir leur niveau de vie se réduire de 195 euros par an, soit 2,4 % de leur niveau de vie. *A contrario*, les ménages ayant un niveau de vie supérieur à la médiane devraient voir leur niveau de vie amputé de moins de 1%.

Le programme d'Emmanuel Macron prévoit de compenser une grande partie de ces mesures fiscalo-sociales, dont le coût budgétaire cumulé dépasse les 9 milliards d'euros, par une baisse importante de la dépense publique ; le gouvernement souhaite réduire la dépense publique de 3 points de PIB à horizon 2022. **Raul Sampognaro** examine les annonces de baisse de la dépense publique au cours du quinquennat. Il note d'une part qu'en 2016, 58 % des dépenses des administrations publiques correspondent à des prestations et autres transferts. D'autre part l'auteur évalue qu'une baisse de 6,7 milliards d'euros de transferts aux ménages est attendue, ce qui représente une perte de 235 euros par ménage par an, soit 0,4 % de leur RDB ajusté.

Enfin, le marché du travail fait l'objet d'une analyse approfondie, plusieurs réformes sont proposées dans le cadre du programme présidentiel. **Léo Aparisi de Lannoy *et al.*** passent en revue les mesures visant à réformer le Code du travail. **Paul Bauchet et Pierre Madec** mesurent l'effet à attendre de la mise en place des emplois francs de la politique de la ville dans les quartiers prioritaires. **Bruno Ducoudré** analyse l'impact du plan de 2 millions de formation à l'horizon du quinquennat. Enfin **Bruno Coquet** se propose d'évaluer les conséquences de la

mise en place d'un contrôle accru des chômeurs et souligne la nécessité de réformer le système actuel.

Une fois l'ensemble des mesures du programme présidentiel analysées, **Heyer *et al.*** tracent la trajectoire macroéconomique en appliquant chaque mesure, selon un calendrier probable, à un scénario de référence. Sur la base d'un taux de croissance du PIB potentiel évalué à 1,2 % par an en moyenne sur le quinquennat, l'économie structurelle sur la dépense publique atteindrait 1,6 point de PIB sur le quinquennat. Cela correspond à une économie structurelle de 41 milliards d'euros à l'horizon 2022, hors plan d'investissement. L'ensemble des mesures fiscales et budgétaires du quinquennat conduirait à réduire le PIB par rapport à sa tendance de 0,4 point à l'horizon 2022. La croissance française serait attendue à 1,6 % en moyenne sur le quinquennat. Cette dynamique de croissance permettrait une lente décrue du taux de chômage et du déficit public. La dette publique resterait, elle, aux alentours de 96 % du PIB jusqu'en 2019, avant de commencer à décroître à partir de 2020, pour atteindre 92 % en 2022. Les dépenses publiques se réduiraient de 2,3 points de PIB sur la période 2017-2022. Du fait du grand nombre d'incertitudes et de variabilités qui existent autour du scénario macroéconomique, les auteurs ont également mesuré l'incidence de ces incertitudes sur notre compte central à l'aide de la méthode de simulation de Monte-Carlo. Le choix des sources d'incertitudes s'est porté principalement sur le niveau de la croissance potentielle, sur le niveau de l'écart de croissance (*output gap*) ainsi que sur sa vitesse de fermeture, sur la valeur des multiplicateurs et sur un choc de croissance sur l'économie française lié à un changement d'environnement. Enfin, les impacts redistributifs étudiés précédemment sont agrégés afin d'analyser l'impact redistributif global des mesures fiscalo-sociales à attendre du quinquennat. Le dernier décile (les 10 % les plus riches) est celui qui gagne le plus sous l'effet de la refonte de la fiscalité des revenus et du patrimoine mobilier. Au final, ce décile concentre 46 % des gains des mesures fiscales à destination des ménages. Ces mesures ont un coût net agrégé de 9,1 milliards d'euros. Un financement au travers d'une baisse de la dépense publique accentuerait de façon significative la hausse des inégalités engendrée par la mise en place de ces mesures ■

ÉVALUATION DU REMPLACEMENT DU CICE PAR UNE BAISSE DES COTISATIONS SOCIALES PATRONALES

Bruno Ducoudré
OFCE, Sciences Po Paris

Parmi les nombreuses mesures du programme économique d'Emmanuel Macron figure le remplacement du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par une baisse de 6 points des cotisations sociales employeurs. Cette mesure, qui devrait entrer en vigueur au 1er janvier 2019 à la suite de l'annonce faite lors du discours de politique générale du Premier ministre le 4 juillet 2017, s'accompagnerait d'une augmentation des allègements allant jusqu'à 10 points au niveau du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic). D'après notre évaluation, la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales aurait un effet nul sur l'activité économique et positif sur l'emploi salarié marchand, avec 16 000 créations nettes d'emplois à l'horizon 2020 (40 000 à l'horizon de 5 ans). En l'absence de neutralisation des recettes additionnelles d'impôt sur les sociétés (retour d'IS) liées à la mesure, l'effet sur le PIB serait par contre légèrement négatif, du fait d'un effet négatif de la hausse du coût du capital sur l'investissement des entreprises. Dans ce cas les créations d'emplois atteindraient 35 000 au bout de 5 ans. Enfin, sous l'hypothèse de neutralisation du retour d'IS, la transformation du CICE se traduirait par un creusement temporaire du déficit public de 1 point de PIB la première année, lié au traitement différent dans les comptes publics des crédits d'impôt d'une part, et des allègements de cotisations sociales d'autre part. Sans cette neutralisation, le solde public se dégraderait de 0,8 point la première année, et s'améliorerait de 0,2 point les années suivantes du fait des recettes supplémentaires d'IS.

Le programme économique d'Emmanuel Macron prévoit le remplacement du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par une baisse de 6 points des cotisations sociales employeurs, allant jusqu'à 10 points au niveau du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) à partir du 1er janvier 2019.

La diminution des cotisations sociales employeurs a pour objectifs une simplification des démarches administratives et un allègement du coût du travail au niveau du Smic, qui favoriserait les embauches de salariés peu qualifiés et permettrait de lutter contre le chômage de masse.

La mesure aurait également pour conséquence de supprimer le décalage temporel d'une année existant actuellement entre le versement des salaires et le bénéfice du crédit du CICE, décalage qui peut atteindre trois ans pour les entreprises réalisant des bénéfices. Autrement dit, cette mesure se traduirait par un gain de trésorerie transitoire significatif pour les entreprises. Elle clarifierait également l'objectif de baisse du coût du travail, alors que le CICE poursuit plusieurs objectifs.

Par contre l'impact sur le déficit budgétaire serait négatif l'année de la transformation, pour un montant de l'ordre de 1 point de PIB de déficit additionnel. Compte tenu du fait que la France n'est pas encore sortie de la procédure de déficit excessif, il faudra en effet deux années de déficit inférieur à 3 % pour pouvoir envisager un déficit additionnel temporaire sans retomber dans le volet correctif du Pacte de Stabilité.

À moins d'une baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS), cette mesure se traduirait toutefois par une hausse des recettes fiscales générées par l'IS, puisque les allègements de cotisations sociales supplémentaires augmenteraient la base sur laquelle il est calculé (retour d'IS).

La suppression du CICE et les recettes supplémentaires d'IS liées au nouveau dispositif permettraient de financer intégralement les allègements de cotisations sociales patronales supplémentaires. Son impact serait négatif l'année de transition puis positif ou neutre pour les finances publiques à l'horizon de cinq ans, selon que le retour d'IS supplémentaire serait compensé par une baisse du taux d'IS – baisse par ailleurs prévue dans le programme présidentiel.

Le champ d'application du CICE et celui d'une baisse de cotisations sociales patronales ne sont pas strictement identiques. Sans mesures compensatoires, le secteur privé non lucratif, qui ne bénéficie pas du CICE mais est

éligible aux allègements, gagnerait au remplacement. À l'inverse, les entreprises publiques dont les salariés dépendent de régimes spéciaux de sécurité sociale perdraient le bénéfice du CICE sans toutefois bénéficier des allègements de cotisations supplémentaires.

Selon le chiffrage issu du programme, cette mesure permettrait une baisse du coût du travail de près de 1 800 euros par an et par salarié au Smic, et de 2 200 euros par an pour un salarié payé 3 000 euros bruts par mois. Selon notre évaluation, le coût du travail diminuerait bien pour les salariés rémunérés entre 1 et 1,4 Smic. Mais pour un salarié payé 2,5 Smic, la hausse du coût du travail s'élèverait à près de 400 euros une fois pris en compte la suppression du CICE (taux de 7 %) et son remplacement par un allègement de 6 % de la masse salariale.

Le ciblage de la mesure sur les salariés peu qualifiés, là où l'élasticité de l'emploi à son coût est la plus élevée, ainsi que l'effet de trésorerie attendu positif sur l'investissement des entreprises, favoriseraient la création de 42 000 emplois à l'horizon 2022, sous l'hypothèse d'une neutralisation du retour d'IS et d'une compensation des écarts de champ d'application entre CICE et baisse de cotisations sociales patronales. L'effet total sur la croissance de l'activité économique serait nul. Certaines branches qui ont recours à une proportion plus importante de salariés dont la rémunération est proche du Smic bénéficieraient toutefois de la mesure (construction, commerce, hôtellerie-restauration), tandis que d'autres, dont l'industrie, verraient leur coût du travail augmenter.

Les dispositifs actuels

Les cotisations sociales employeurs portent sur le salaire brut versé aux salariés. Les taux de cotisations peuvent varier selon la taille des entreprises, les secteurs, les départements et le niveau de rémunération. Pour un salarié non cadre d'une entreprise de plus de 20 salariés rémunéré en dessous de 3,5 Smic, le taux de cotisations patronales moyen s'élève ainsi à 44,98 %, hors allègements (tableau 1). Le taux de chômage des travailleurs les moins qualifiés étant plus élevé que le taux de chômage moyen, un ensemble de dispositifs d'allègement du coût du travail a été mis en place depuis le début des années 1990 (Ourliac et Nouveau, 2012[1]) afin de diminuer le coût du travail et augmenter l'emploi des moins qualifiés. Les mesures d'allègement du coût du travail ont été largement amplifiées lors du précédent quinquennat

1. Ourliac B. et C. Nouveau (2012) : « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *DARES, Document d'études*, n° 169, février 2012.

Tableau 1. Taux de cotisations sociales patronales hors allègements : cas d'un salarié non cadre d'une entreprise de plus de 20 salariés

Salariés non cadres	Taux de cotisation employeur (en % du salaire brut)	Dont éligible aux allègements au niveau du Smic (en %)
Cotisations de sécurité sociale	**29,12**	
dont maladie, maternité, invalidité, décès	12,89	12,89
dont vieillesse plafonnée	8,55	8,55
dont vieillesse déplafonnée	1,90	1,90
dont allocations familiales	3,45*	3,45
dont accidents du travail-maladies professionnelles (taux moyen)	2,33	0,90
Contribution de solidarité pour l'autonomie	**0,30**	**0,30**
Autres cotisations ou contributions recouvrées par les URSSAF	**3,38**	**0,50**
dont cotisation FNAL	0,50	0,50
dont contribution au dialogue social	0,02	0,0
dont cotisation de base au titre de la pénibilité (due par l'ensemble des employeurs)	0,01	0,0
dont versement transport (Paris et Hauts-de-Seine)	2,85	0,0
Chômage	**4,20**	**0,0**
dont assurance chômage (jusqu'à quatre plafonds SS)	4,00	0,0
dont fonds de garantie des salaires (jusqu'à quatre plafonds SS)	0,20	0,0
Retraite complémentaire	**5,85**	0,0
dont ARRCO tranche 1 (jusqu'au plafond SS)	4,65	0,0
dont ARRCO tranche 2 (de un à trois plafonds SS)	12,15	0,0
dont AGFF tranche 1 (jusqu'au plafond SS)	1,20	0,0
dont AGFF tranche 2 (de un à trois plafonds SS)	1,30	0,0
Contributions diverses (hors dépenses libératoires)	**2,13**	**0,0**
dont taxe d'apprentissage (hors contribution supplémentaire)	0,68	0,0
dont participation à la formation professionnelle	1,00	0,0
dont participation à l'effort de construction	0,45	0,0
Total des cotisations, contributions et taxes	**44,98**	**28,49**

* 5,25 % au-dessus de 3,5 Smic.
Source : HCFiPS, État des lieux actualisé du financement de la protection sociale, 11 janvier 2017.

avec le CICE, le Pacte de responsabilité et de solidarité et la prime à l'embauche. Les principales mesures d'allègement actuelles du coût du travail comprennent donc, d'une part, la réduction générale des cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs, et d'autre part, le CICE.

La réduction générale des cotisations et contributions sociales

Les allègements généraux de cotisations sociales patronales ont été progressivement introduits à partir de 1993. Actuellement, ils se traduisent par un taux d'exonération maximal de 28,49 % des cotisations sociales patronales au niveau du Smic, qui est dégressif jusqu'à 1,6 Smic[2]. Ce dispositif permet l'exonération de la totalité des cotisations et contributions recouvrées par les URSSAF au niveau du Smic. Il n'annule pas toutefois l'ensemble des prélèvements sociaux à la charge des employeurs : pour un salarié non cadre d'une entreprise de plus de 20 salariés, il reste 16,49 % de prélèvements une fois déduits les allègements, non compris le coût de la complémentaire santé obligatoire.

Le coefficient maximal d'exonération est égal à la somme du taux des cotisations de sécurité sociale dues aux URSSAF par l'employeur (cotisations maladie-maternité, cotisations vieillesse-veuvage de base plafonnée et déplafonnée, cotisation d'allocations familiales et cotisations d'accidents du travail et maladies professionnelles dans la limite de la fraction mutualisée égale à 0,9 % commune à toutes les entreprises) auxquelles s'ajoutent la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA) et la contribution due pour le financement du FNAL. Cette exonération peut donc s'ajuster en fonction de l'évolution de ces cotisations[3].

Le CICE

Le CICE a été instauré par la loi du 29 décembre 2012, à la suite de la remise du Rapport Gallois sur le Pacte de compétitivité pour l'industrie française. Il s'agit d'un crédit d'impôt attribué à toutes les entreprises imposées sur

---

2. Ce taux est de 28,09 % pour les entreprises de moins de 20 salariés, pour lesquelles la contribution FNAL est de 0,1%, contre 0,5 % pour les entreprises d'au moins 20 salariés. Si on y ajoute la baisse des cotisations familiales (1,8 %) pour les rémunérations inférieures à 3,5 Smic, ce taux s'élève à 29,89 % pour les entreprises de moins de 20 salariés.
3. Sont exclus du champ de la réduction :
   - –les cotisations AT-MP pour leur part représentative de l'accidentalité ;
   - –le versement transport ;
   - –les cotisations salariales et patronales de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO) ;
   - –les cotisations salariales et patronales d'assurance chômage ;
   - –les cotisations salariales de Sécurité sociale ;
   - –la contribution sociale généralisée (CSG) ;
   - –la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

leur bénéfice réel et soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu.

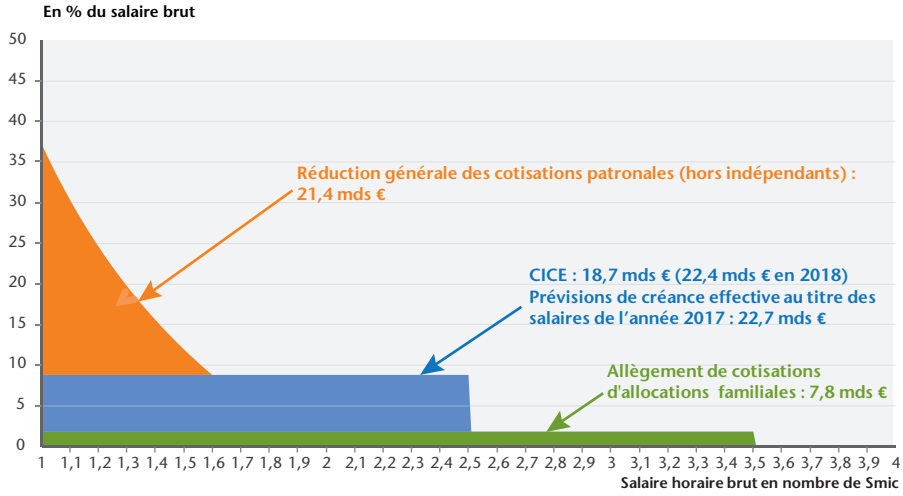
Le CICE est un instrument fiscal hybride dont le mode de calcul repose sur une assiette salariale large (comprise entre 1 et 2,5 Smic), mais qui prend la forme d'un crédit d'impôt sur les bénéfices des sociétés. Le CICE permet à une entreprise de déduire de son impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) une somme égale à 7 % des salaires bruts versés aux salariés au titre de l'année 2016 et dont la rémunération est inférieure ou égale à 2,5 fois le Smic.

Le CICE, qui n'est pas un dispositif conditionnel, représente un montant de grande ampleur (22,7 milliards d'euros de créance effective prévue au titre des salaires versés en 2017 selon France Stratégie, soit environ 1 point de PIB). Il poursuit plusieurs objectifs simultanés, dont un objectif d'allègement du coût du travail. Ces objectifs ont été précisés dans la loi : le CICE doit permettre aux entreprises de faire des « efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés, de transition écologique et énergétique et de reconstitution de leur fonds de roulement ».

Évolution des allègements de cotisations sociales patronales

L'ensemble de ces dispositifs, CICE compris, conduit à une baisse du coût du travail équivalente à 37,29 points de cotisations sociales patronales au niveau du Smic (graphique 1). Cumulés, ces dispositifs d'allègement du coût

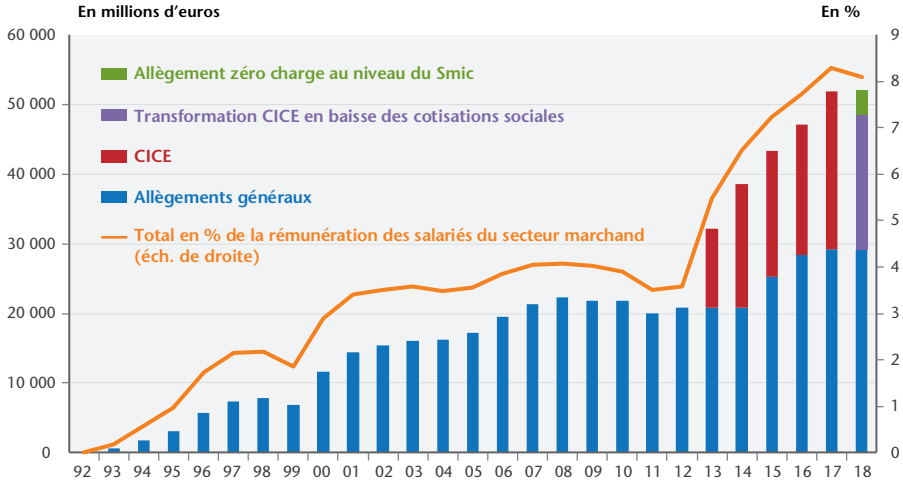
Graphique 1. Allègements de cotisations et CICE pour 2017



Sources : Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, France Stratégie.

du travail représentent 51,9 milliards d'euros[4] transférés aux entreprises au titre de l'année 2017 (graphique 2). Cela représente près de 8 % des salaires et traitements bruts versés aux salariés du secteur marchand, contre environ 2 % durant les années 1990, et 4 à 5 % après le passage aux 35 heures au début des années 2000.

Graphique 2. Évolution des dispositifs de baisse du coût du travail

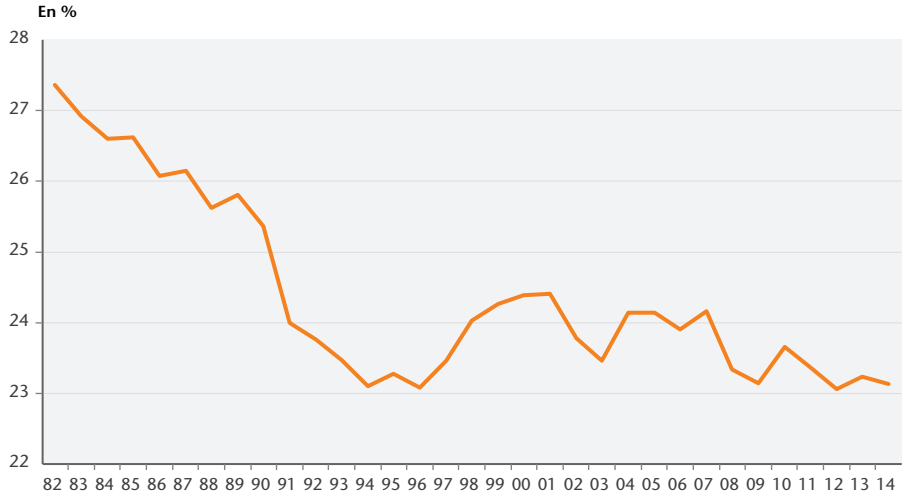


Sources : CCSS, DARES, France Stratégie, calculs OFCE.

L'impact des allègements de cotisations sociales sur l'emploi non qualifié, défini ici selon la catégorie socio-professionnelle, s'observe d'abord au cours des années 1990 (Ourliac et Nouveau, 2012)[5]. Après un déclin continu depuis le début des années 1980, la part de l'emploi des non qualifiés dans l'emploi total se redresse, avec un point haut atteint en 2000-2001 à 24,4 %. Par la suite cette part se maintient jusqu'à la crise de 2008, moment où elle baisse brutalement à 23,1 %, puis elle reste à un niveau proche jusqu'en 2014 (graphique 3).

4. Le montant peut varier selon que l'on comptabilise le CICE au sens de la créance effective au titre des salaires versés pour une année donnée, ou au sens de la créance mesurée en comptabilité nationale, qui inclut les créances portées à la connaissance de l'administration fiscale entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année N+1, quel 60 000 qu'en soit le millésime.
5. *op. cit.* voir note 1.

Graphique 3. Part de l'emploi non qualifié dans le total de l'emploi



Sources : Insee, enquête emploi, calculs OFCE.

Le nouveau dispositif

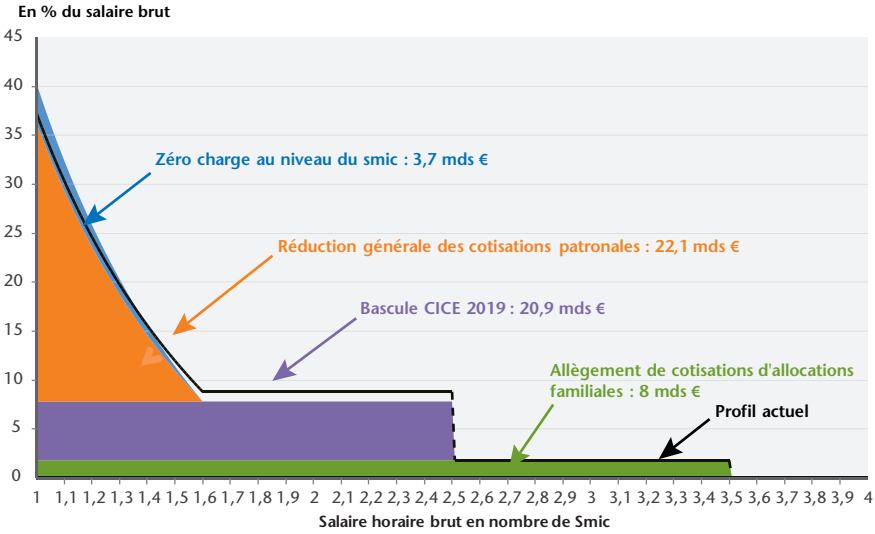
Le programme d'Emmanuel Macron prévoit la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales. Le passage d'un taux de 7 % qui prévaut pour le CICE à un taux de 6 % uniforme serait conjugué à une hausse des allègements au niveau du Smic, dégressive jusqu'à 1,6 Smic. Cette exonération supplémentaire serait rendue possible par exemple en incluant dans le champ des allègements éligibles les cotisations chômage (4,2 %) et la première tranche de la retraite complémentaire (ARRCO : 4,65 % et AGFF : 1,2 %). Dans ce cas de figure, le taux d'exonération au niveau du Smic s'élèverait à 39,94 % pour les entreprises de moins de 20 salariés contre 29,89 % auparavant, hors CICE (graphique 4).

La suppression du CICE se traduirait par une baisse des crédits d'impôt de l'ordre de 24,6 milliards pour 2019 (prévision de créance CICE au titre des salaires versés en 2019). En contrepartie, la hausse uniforme du taux d'exonération jusqu'à 2,5 Smic représenterait 20,9 milliards d'euros et la hausse des allègements au niveau du Smic 3,7 milliards d'euros. Sans modification du taux d'IS, une partie de ces allègements supplémentaires de cotisations patronales serait reversée via la hausse de l'IS dû par les entreprises (retour d'IS).

Considérons dans un premier temps que le retour d'IS supplémentaire associé à la mesure est neutralisé par une baisse équivalente du taux d'IS. Hors suppression du CICE, le gain annuel pour l'employeur serait effectivement proche de 1 800 euros annuels au niveau du Smic, et proche de 2 200 euros

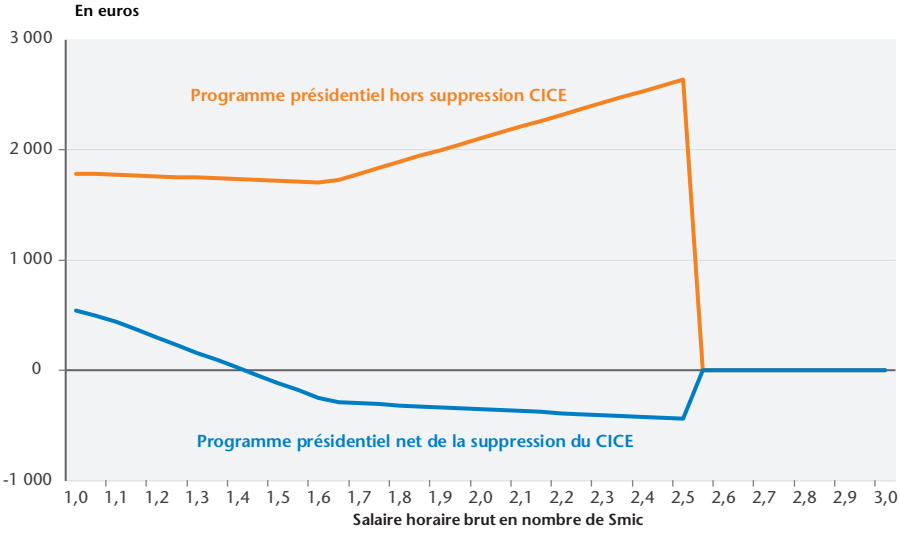
par an pour un salarié payé 3 000 euros bruts par mois (graphique 5). Par contre, le gain serait plus faible une fois intégrée la suppression du CICE.

Graphique 4. Profil des allègements de cotisations patronales pour 2019



Source : calculs OFCE.

Graphique 5. Gain annuel pour l'employeur hors retour d'IS



Note : Le gain calculé n'intègre pas l'effet de retour d'IS dû à la hausse de la base taxable. Il suppose que la hausse de la base taxable est neutralisée par une baisse équivalente du taux d'IS afin de maintenir l'IS constant.
Source : calculs OFCE.

Il s'élèverait à près de 600 euros annuels pour un salarié payé au Smic, et deviendrait négatif pour les salariés rémunérés entre 1,4 et 2,5 Smic : pour cette fourchette de rémunérations, la hausse des allègements dégressifs pour les salaires compris entre 1 et 1,6 Smic ne compense pas la baisse de 7 à 6 % du taux d'exonération pour les rémunérations comprises entre 1 et 2,5 Smic, et le prélèvement supplémentaire associé à cette tranche de rémunérations s'élève à 1,8 milliard d'euros. Dans ce cas de figure, la perte annuelle pour l'entreprise serait de l'ordre de 400 euros par an pour un salarié à 2,5 Smic.

En revanche, si la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales n'est pas accompagnée par une baisse du taux de l'IS, la mesure se traduirait par une hausse des prélèvements sur les entreprises. Le taux apparent d'impôt sur les sociétés étant en France[6] de 25 % (pour un taux légal normal de 33,33 %), il s'ensuivrait un retour d'IS de 6,1 milliards d'euros. Toutefois, lors de son discours de politique générale, le Premier ministre a également annoncé une réduction du taux de l'impôt sur les sociétés par étapes de 33,3 % aujourd'hui à 25 % en 2022, ce qui pourrait compenser le retour d'IS.

Par ailleurs, il existe des différences de champs d'éligibilité au CICE et aux allègements de cotisations sociales patronales. Les entreprises éligibles au CICE ne sont pas nécessairement éligibles aux allègements généraux et inversement[7]. Ces montants se compenseraient globalement, ou pourraient faire l'objet de mesures compensatoires pour les secteurs concernés.

Dans le premier cas, les entreprises concernées seraient perdantes puisqu'elles ne seraient touchées que par la suppression du CICE. C'est le cas pour les entreprises contrôlées majoritairement par l'État dont les salariés bénéficient d'un régime spécial de sécurité sociale (La Poste, SNCF, EDF…), sauf cas particuliers. Le montant de CICE en moins à percevoir par ces entreprises dépasserait 1 milliard d'euros[8].

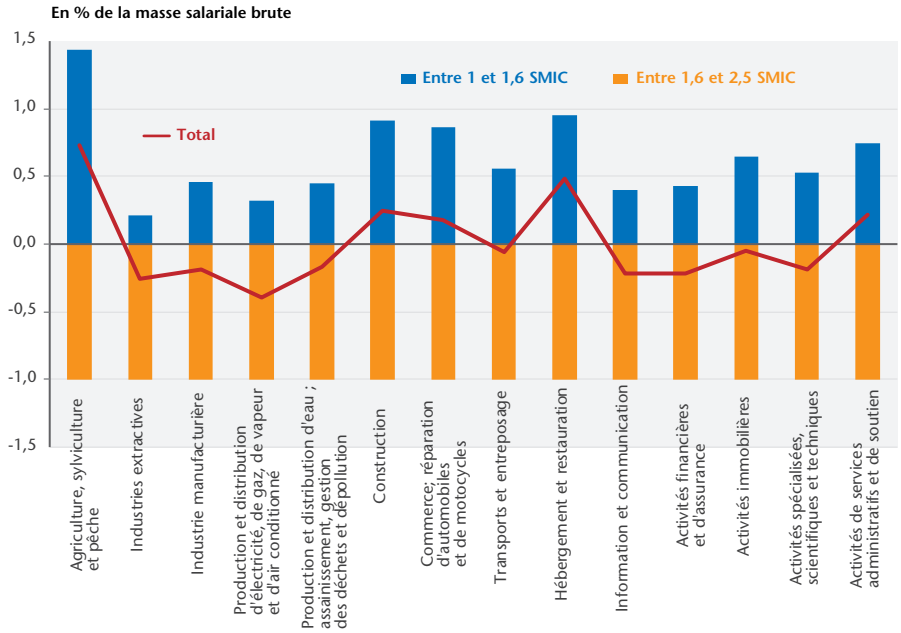
Le deuxième cas concerne le secteur non lucratif : le CICE ne bénéficie qu'au secteur privé lucratif[9], puisqu'il n'est accordé qu'aux entreprises qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. Le secteur privé non lucratif serait gagnant car il serait concerné par l'augmentation des

6. Source DG Trésor.
7. *Cf.* HCFiPS, 2014, « Point d'étape sur l'évolution du financement de la protection sociale » pour une comparaison de l'éligibilité au CICE et/ou à l'allègement général selon le type d'employeur.
8. Il n'existe pas de chiffrage précis à notre connaissance du montant de CICE auquel ont droit les entreprises publiques appartenant à des régimes spéciaux.
9. Ainsi qu'à certaines entités (coopératives, organismes HLM) du secteur privé non lucratif pour la partie lucrative de leurs activités. Selon HCFiPS (2014), le surcoût lié à l'application d'une mesure équivalente au CICE pour l'ensemble du secteur privé non lucratif a été évalué à 1,5 Mds €.

allègements généraux. En revanche, la suppression du crédit d'impôt de taxe sur les salaires dont bénéficie le secteur (en contrepartie de son inéligibilité au CICE), égal à 4 % de l'ensemble des rémunérations brutes inférieures à 2,5 Smic annuels, pour un montant estimé à 0,6 milliard d'euros, réduirait cet avantage. Il en est de même pour l'abattement renforcé (le plafond de paiement de la taxe sur les salaires avait été relevé de 6 000 € à 20 000 €, permettant ainsi un allègement de la charge fiscale de 300 millions d'euros pour le monde associatif en 2014). In fine, après suppression de ces mesures compensatoires, le secteur privé non lucratif bénéficierait de la transformation du CICE à hauteur de 0,6 milliard d'euros.

Si au niveau global la bascule est équilibrée financièrement, au niveau sectoriel, compte tenu des distributions de salaires qui peuvent varier d'une branche à l'autre et du reprofilage des allègements du coût du travail, certaines branches seraient gagnantes et d'autres perdantes. Les branches qui ont une plus forte concentration de salaires compris entre 1 et 1,6 Smic verraient ainsi le coût du travail allégé, contrairement aux autres. Le graphique 6 présente par branche l'évolution du coût du travail du fait du programme présidentiel, en distinguant l'évolution liée aux parts respectives

Graphique 6. Décomposition des gains et pertes par branche



Note : les gains et pertes sont calculés sous l'hypothèse de neutralisation du retour d'IS.
Sources : DADS, calculs OFCE.

de salariés ayant un salaire entre 1 et 1,6 Smic et entre 1,6 et 2,5 Smic. Les branches ayant de nombreux salariés dans la première tranche gagneraient plus que les autres, qui perdraient du fait de la baisse de l'allègement de 7 % à 6 %. Les branches bénéficiaires de la mesure seraient l'agriculture, l'hébergement-restauration, la construction, les activités de services administratifs et de soutien et la branche commerce-réparation. Les autres branches marchandes verraient leur coût du travail augmenter.

L'impact macroéconomique de la mesure

L'impact macroéconomique de la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales s'opèrerait par quatre canaux :

- Les différences de champ d'application des mesures entre d'un côté le secteur privé non lucratif et de l'autre les entreprises publiques. Ces différences se compensant globalement, on n'attend pas d'effet macroéconomique significatif de ce canal.
- Un effet positif sur la trésorerie des entreprises.
- Un reprofilage des allègements de cotisations sociales, via le passage de 7 à 6 % de l'allègement uniforme et l'allègement supplémentaire au niveau du Smic et dégressif jusqu'à 1,6 Smic (voir encadré).
- Une neutralisation du retour d'IS *via* une baisse du taux moyen d'IS. Sans cette neutralisation, la transformation du CICE se traduirait par une hausse des prélèvements sur les entreprises équivalent à une hausse du coût du capital.

Encadré. Hypothèses pour la simulation

Nous évaluons par la suite l'impact macroéconomique *ex ante* sur l'économie française du remplacement du CICE par une baisse de cotisations sociales patronales d'un montant équivalent à partir du modèle *e-mod.fr*. Nous simulons la bascule intégralement dès 2019, en distinguant le remplacement du CICE par un allègement uniforme de 6 % de la masse salariale d'une part, et l'allègement supplémentaire entre 1 et 1,6 Smic d'autre part, ces deux mesures n'ayant pas la même élasticité de substitution macroéconomique entre travail et capital.

Les simulations reposent sur un ensemble d'hypothèses spécifiques : tout d'abord, les créations d'emploi passent par la substitution capital/travail. Le CICE et les allègements de cotisation, en réduisant le coût relatif du travail par rapport à celui du capital permettent à niveau de production équivalent d'augmenter le volume d'emploi. On fait donc implicitement l'hypothèse ici

que la suppression du CICE est équivalente à une hausse de cotisations sociales patronales.

L'élasticité de l'emploi au coût du travail

Les deux facteurs de production sont supposés imparfaitement substituables et nous estimons dans le modèle e-mod.fr à -0,3 en moyenne l'élasticité de l'emploi au coût du travail (Ducoudré et Plane, 2015)[10]. Par ailleurs, cette élasticité serait décroissante (en valeur absolue) avec le niveau de salaire. Pour calculer l'élasticité propre à chaque mesure, nous retenons un profil d'élasticité de l'emploi à son coût élevée au niveau du Smic et décroissant jusqu'à 2 Smic. L'élasticité macroéconomique moyenne correspondante compte tenu de la distribution des salaires en parts de Smic vaut -0,3.

Étant donné le ciblage du CICE sur les salaires compris entre 1 et 2,5 Smic, l'élasticité moyenne de l'emploi au coût du travail est plus élevée que celle qu'on obtient par une hausse uniforme du coût du travail. L'élasticité spécifique du coût du travail à l'emploi associée à la suppression du CICE (taux de 7 %) et à son remplacement par un allègement uniforme de 6 % serait ainsi de -0,5.

Les baisses de cotisations sociales ciblées sur les salaires compris entre 1 et 1,6 Smic, là où l'élasticité de l'emploi à son coût est la plus forte, implique une sensibilité plus forte de l'emploi à son coût. Nous retenons une élasticité spécifique de la mesure de -1,1. Elle tient compte de l'effet d'assiette et du fait que la mesure est ciblée sur les bas salaires. En d'autres termes, un même montant d'allègement baisse plus fortement le coût du travail au niveau du Smic que pour des niveaux de rémunération plus élevés, ce qui augmente les créations d'emploi à élasticité de l'emploi au coût du travail équivalente.

Ces deux mesures se compensent en termes de transferts aux entreprises. En revanche, l'élasticité spécifique supérieure en valeur absolue pour la deuxième mesure conduit à une hausse des emplois créés.

Évolution des allègements, hors effets de bouclage macroéconomique

La transformation du CICE en allègements de cotisations sociales est simulée à partir de 2019. Il se traduit par une baisse de 1 point de PIB des allègements liés au CICE compensée par une hausse des allègements uniforme entre 1 et 2,5 Smic de 0,85 point de PIB et d'une hausse des allègements ciblés au niveau du Smic de 0,15 point de PIB (tableau 2 et graphique 7).

10. Ducoudré B. et M. Plane, 2015, « Les demandes de facteurs de production en France : estimation et analyse des effets de la crise », *Revue de l'OFCE*, 142 : 24-53.

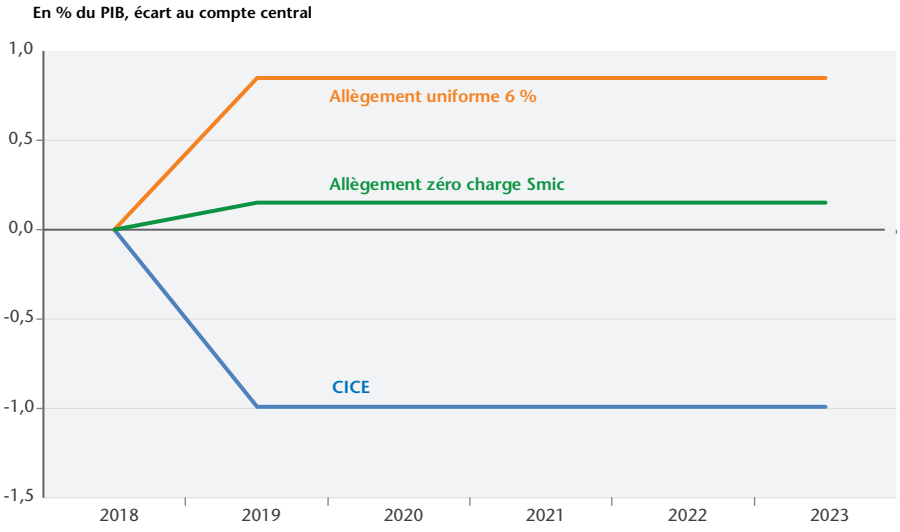
Tableau 2. Évolution des allègements du coût du travail

En % du PIB

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CICE (sur salaire versé en année n)	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Allègement uniforme 6 %	0,0	0,85	0,85	0,85	0,85	0,85
Allègement zéro charge Smic	0,0	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Total	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

Source : calculs OFCE.

Graphique 7. Chocs sur les cotisations sociales patronales



Source : calculs OFCE.

Le retour d'IS

Si les mesures se compensent en termes de masses financières d'allègement du coût du travail, il n'en est pas de même pour les recettes fiscales. Une augmentation des exonérations de cotisations sociales réduit la masse totale des rémunérations versées aux salariés, qui sont des charges déductibles au regard de l'impôt sur les sociétés dû par les entreprises. Elle augmente en conséquence le bénéfice imposable et le montant de l'impôt. Le taux apparent d'impôt sur les sociétés est en France de 25 %. Toutes choses égales par ailleurs, un euro d'allègement de cotisation se traduit donc, en moyenne, par une hausse de 75 centimes du bénéfice de l'entreprise (après impôt). Par contre, un euro de CICE en plus correspond à une créance supplémentaire d'un euro sur l'État. La transformation du CICE en baisse de cotisations patronales aurait donc pour effet d'augmenter les recettes d'impôt sur les sociétés.

Il est par ailleurs également prévu dans le programme présidentiel une baisse du taux d'IS de 33,33 % à 25 % à l'horizon 2022[11]. Par la suite, on fait l'hypothèse de neutralité de ce retour supplémentaire d'IS sur la croissance et l'emploi, et on regarde également l'impact d'une absence de compensation, correspondant à une hausse du coût du capital de 0,9 point (en rapportant les recettes d'IS supplémentaires à l'EBE des entreprises).

L'effet sur la trésorerie des entreprises

La mesure se traduirait par une nette amélioration de la trésorerie des entreprises, qui bénéficieraient à la fois des nouveaux allègements de cotisations dès 2019, en plus des versements de CICE non perçus au titre des années précédentes (le versement du CICE peut intervenir jusqu'à trois ans après l'année de constatation de la créance fiscale). Un premier effet serait positif sur la trésorerie des entreprises ne subissant pas de contrainte de liquidité, et se traduirait par un gain de 400 millions d'euros pour un taux d'intérêt retenu[12] de l'ordre de 2 %. Cet effet bénéficierait surtout aux petites et moyennes entreprises, qui subissent des taux d'emprunt plus élevés, sur des montants empruntés plus faibles.

Il y aurait également un effet positif pour les entreprises subissant une contrainte de liquidité très forte. Cet effet se traduirait par une baisse temporaire du coût du capital des entreprises, qui doit toutefois être relativisée car ces entreprises auraient eu la possibilité de recourir au préfinancement de la BPI pour un montant allant jusqu'à 85 % de la créance de CICE à un taux d'intérêt faible[13] en cas de maintien du dispositif. Pour ces entreprises, le gain s'élève donc à 4 % de la fraction préfinancée (3 milliards d'euros en 2014, soit un gain de 120 millions d'euros), et aux intérêts sur la fraction non préfinancée (0,5 milliard d'euros en 2014 sous l'hypothèse d'un préfinancement de 85 % de la créance, soit un gain de 100 millions d'euros avec une hypothèse de taux d'intérêt implicite maximal de 20 %). Au total, l'effet serait inférieur à 600 millions d'euros, soit l'équivalent d'une baisse maximale de 0,1 % du coût du capital.

11. Dans l'hypothèse où cette baisse se répercuterait intégralement sur le taux d'IS effectif (pas de suppression de niches fiscales), la mesure se traduirait par un retour d'IS supplémentaire de 0,17 point de PIB
12. Le taux d'escompte moyen aux entreprises s'élevait à 1,95 % en janvier 2017 selon la Banque de France.
13. D'après France Stratégie (2016),
le coût complet moyen de l'avance s'établit à 4 % pour les TPE, soit un taux inférieur aux taux du découvert ou des facilités de caisse.

L'impact sur le solde public

Le CICE est comptabilisé dans le déficit public dès lors que la créance fiscale est constatée par l'administration, soit au plus tôt un an après le versement des salaires sur lesquels elle porte. En revanche, les allègements de cotisations sociales diminuent les ressources de l'État quasiment instantanément (puisque les cotisations sociales sur les salaires sont versées dans les trois mois suivant le versement des salaires). La bascule aurait donc pour effet de cumuler en 2019 dans le solde budgétaire la créance de CICE portant sur les salaires versés en 2018 et les allègements de cotisations patronales au titre des salaires versés en 2019, soit un déficit additionnel temporaire de l'ordre de 1 point de PIB. Ce déficit additionnel n'interviendrait que pour une année et n'aurait pas d'impact macroéconomique. Par contre il pose la question du report de la sortie de la France de la procédure de déficit excessif. Le CICE pourrait être considéré comme une mesure exceptionnelle (one-off)[14]. Pour cela il faudrait toutefois que le déficit public repasse au moins deux années de suite sous la barre des 3 % afin que la France sorte de la procédure de déficit excessif. Ces éléments peuvent expliquer que la transformation du CICE en baisse de cotisations patronales soit programmée pour 2019, ce qui permettrait de négocier avec la Commission européenne un dépassement temporaire de la limite de 3 % du déficit. La non compensation du retour d'IS constituerait en cela un argument à la transformation du CICE, puisqu'il se traduirait par une amélioration structurelle des recettes fiscales de l'État.

Impact macroéconomique

La suppression du CICE et son remplacement par des allègements de cotisations sociales aurait un effet total nul sur le PIB à 5 ans (tableau 3). Toutefois, l'effet net sur l'emploi marchand serait positif compte tenu des allègements ciblés au niveau du Smic. La suppression du CICE se traduirait par des pertes d'emplois salariés de l'ordre de 310 000 dès 2020, compensées par environ 270 000 créations liées à l'allègement uniforme de 6 % pour les rémunérations comprises entre 1 et 2,5 Smic, et près de 60 000 créations d'emplois salariés liées aux allègements ciblés sur les bas salaires (tableau 4). L'emploi salarié augmenterait au total de 16 000 à l'horizon 2020 et de 40 000 au bout de 5 ans.

14. Mesure exceptionnelle qui modifie de manière temporaire le solde public, sans impact pérenne sur le déficit public.

Tableau 3. Impact sur le PIB (en % du PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023
Suppression CICE	-0,5	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0
Allègement uniforme 6 %	0,4	0,8	0,9	0,9	0,9
Zéro charge au Smic	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Effet total	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Effet total hors neutralisation du retour d'IS	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1

Source : *e-mod.fr*, OFCE.

Tableau 4. Impact sur l'emploi salarié marchand (en milliers)

	2019	2020	2021	2022	2023
Suppression CICE	-122	-307	-406	-406	-407
Allègement uniforme 6 %	105	266	350	348	346
Zéro charge au Smic	21	57	86	99	101
Effet total	4	16	30	42	40
Effet total hors neutralisation du retour d'IS	2	4	14	29	35

Source : *e-mod.fr*, OFCE.

Tableau 5. Impact sur le solde budgétaire (en % du PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023
avec neutralisation du retour d'IS	-1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sans neutralisation du retour d'IS	-0.8	0,2	0,2	0,2	0,2

Source : *e-mod.fr*, OFCE.

Conclusion

La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales aurait un effet nul sur l'activité économique et positif sur l'emploi salarié marchand, avec 16 000 créations nettes d'emplois à l'horizon 2020 (42 000 à l'horizon 2022). Ces effets intègrent la baisse du coût du capital temporaire liée à l'amélioration de la trésorerie des entreprises, et supposent la neutralisation du retour d'IS via une baisse correspondante du taux d'IS.

En l'absence de neutralisation, l'effet sur le PIB serait légèrement négatif, du fait d'un effet négatif de la hausse du coût du capital sur l'investissement des entreprises. Dans ce cas les créations d'emplois atteindraient 29 000 à l'horizon 2022.

La transformation du CICE se traduirait par un creusement temporaire du déficit public de 1 point de PIB la première année, lié au traitement différent dans les comptes publics des crédits d'impôt d'une part, et des allègements de cotisations sociales d'autre part. Sans neutralisation du retour d'IS, le solde public se dégraderait de 0,8 point la première année, et s'améliorerait de 0,2 point les années suivantes du fait des recettes supplémentaires d'IS ■

LA RÉFORME DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Sarah Guillou, Lionel Nesta et Evens Salies
OFCE, Sciences Po Paris

Le programme d'Emmanuel Macron prévoit, outre la transformation du CICE en baisse des charges, un ensemble de réformes de la fiscalité qui ont pour objectif un accroissement de l'investissement : baisse du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) de 33 % à 25 %, suppression de l'impôt sur la fortune, création d'un prélèvement unique sur les revenus du capital de 30 % et création d'un fonds pour l'industrie afin de financer l'industrie du futur. Les récentes déclarations du ministre des Finances, Bruno Le Maire, semblent donner la priorité à la baisse de l'IS avant celle de la transformation du CICE. Toutefois, la réforme sera mise en place progressivement. En ce début du mois de juillet 2017, un scénario plausible semble être la diminution du taux d'imposition à 28 % pour les 500 000 premiers euros de bénéfices. Ce scénario est conforme avec la Loi de finances pour 2017 du 29 décembre 2016 qui prévoyait déjà, dans le Pacte de responsabilité, un passage progressif au taux de 28 % à l'horizon 2020. L'objectif d'un taux d'imposition à 25 % demeure celui du quinquennat d'Emmanuel Macron. Mais peu de détails sont encore connus sur les modalités de la réforme, ni sur les autres éléments du système d'IS (règles d'amortissement, revenus de la propriété intellectuelle, etc.).

La réforme de l'IS concerne la moitié des entreprises françaises, soit environ 1,5 million d'entreprises soumises à l'IS (Rapport du CPO, 2016)[1] ; l'autre moitié est imposée selon le régime de l'IRPP. Parmi les entreprises soumises à l'IS, toutes ne sont pas redevables de l'impôt, soit parce qu'elles ne dégagent pas de bénéfices et/ou parce qu'elles bénéficient de déductions et de crédits d'impôt qui annulent leur dette fiscale. Selon les chiffres de l'INSEE, en 2015, les recettes fiscales au titre de l'IS s'élèvent à 51 Mds € avant crédit d'impôt. Nets des crédits d'impôt (dont 5,3 milliards pour le CIR), mais hors CICE (12,5 Mds €), la recette

1. Conseil des Prélèvements Obligatoires, 2016, *Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte*, décembre.

fiscale tombe à 33,5 Mds €. Par ailleurs, l'IS ne représente qu'un petit pourcentage de l'ensemble des impôts payés par les entreprises : 15 % des prélèvements obligatoires sur les entreprises en 2013, et 7 % des principaux impôts (Insee, 2016)[2]. L'IS est un impôt à faible rendement (comparable à celui de ses partenaires européens) relativement à son taux (parmi les plus élevés en Europe).

La contribution à l'impôt sur les sociétés selon leur taille

Notre évaluation de la réforme repose sur les données d'entreprises de FARE (source ESANE de l'Insee), fondées sur les liasses fiscales des années 2013 et 2014. Ces données permettent d'identifier l'IS payé par chaque entreprise (hors secteur financier). On identifie la population qui est inscrite au régime de l'IS par la catégorie juridique et on retient les unités légales[3].

Nous trouvons une recette fiscale de 31 Mds € d'IS en 2014 (32 en 2013), nets des dégrèvements et crédits d'impôts, hors CICE. Parmi les entreprises redevables de l'IS, 40 % paient effectivement un impôt positif. Le taux implicite moyen, calculé en rapportant la recette fiscale à son assiette, l'ENE (excédent d'exploitation net des amortissements), est de 21 % (tableau 1).

Tableau 1. Contribution à l'IS et taux implicite moyen par taille, 2014

	Nb. entreprises	Part d'IS>0 *(en %)*	VA *(en % du total)*	IS *(en % du total)*	Taux implicite *(en %)*
Micro	1 588 861	37	7	14	19
PME	204 035	65	33	32	29
ETI	9 074	80	32	39	32
GE	228	90	19	15	33
Total	1 802 198	40	100	100	21

Sources : FARE, 2014, calcul des auteurs. Le taux implicite est ici la moyenne des taux implicites des entreprises qui paient un impôt positif.

Pour un même taux statutaire, la charge fiscale par unité de profit de l'entreprise dépend de sa taille (bénéfice du taux à 15 % pour les Micro) et des règles fiscales qui la concernent (amortissements, déduction des intérêts d'emprunt, crédits d'impôt…). On observe que le taux implicite, qui révèle la charge fiscale la plus probable d'une entreprise appartenant à chaque groupe de taille, augmente avec la taille. Les entreprises qui contribuent le plus à l'impôt total sont les ETI

2. Insee, 2016. Tableau de l'économie française, *Insee Référence*.
3. Cette approche conduit inévitablement à surestimer la taille de la population car le choix du régime de l'IS peut être optionnel pour certaines entreprises même dans une catégorie juridique où le régime par défaut est l'IS. Comme on travaille sur les unités légales (plus les profilées historiques), on surestime le nombre de microentreprises et de PME, qui en fait appartiennent à des unités plus larges.

(39 %), cela résulte de leur taux implicite et de leur nombre. La baisse du taux statutaire de l'IS ne se traduira pas uniformément de la même manière sur l'ensemble des entreprises. Pour évaluer le coût de la réforme, il faut faire des hypothèses.

Évaluation du coût de la réforme selon 3 scénarios

Trois scénarios ont été envisagés pour estimer le coût global de la réforme. Chacun correspond à une spécification différente de la baisse du taux d'imposition implicite à la suite de la baisse du taux statutaire. Dans le scénario 1, toutes les entreprises qui sont à 33 % passent à 25 %, les taux des autres étant inchangés. Dans le scénario 2, toutes les entreprises perdent 8 points de pourcentage sur leur taux implicite de t-1. Dans le scénario 3, nous abaissons le taux implicite de chaque entreprise de 25 % (100 x 8/33).

C'est avec le premier scénario que la réforme a le moins d'effet ; le coût est de 7 Mds € (32 Mds € moins 25 Mds €), le taux implicite baisse de deux points et l'effet sur la marge extensive correspond à 11 % d'entreprises qui sortent de l'impôt. Le deuxième scénario correspond à la variation de dépense fiscale la plus importante, 17 Mds €. Le taux implicite baisse de quatre points, avec un effet sur la marge extensive de -21 % d'entreprises. Enfin, dans le troisième scénario, le coût est proche de celui du scénario précédent, 15 Mds €, avec un effet sur la marge intensive quasiment identique et sur la marge extensive de -12 %. Les résultats par taille d'entreprises sont donnés pour le scénario 3.

Trois scénarios ont été envisagés pour estimer le coût global de la réforme. Chacun correspond à une spécification différente de la baisse du taux d'imposition implicite à la suite de la baisse du taux statutaire. Dans le scénario 1, toutes les entreprises qui sont à 33 % passent à 25 %, les taux des autres étant inchangés. Dans le scénario 2, toutes les entreprises perdent 8 points de pourcentage sur leur taux implicite de t-1. Dans le scénario 3, nous abaissons le taux implicite de chaque entreprise de 25 % (100 x 8/33).

C'est avec le premier scénario que la réforme a le moins d'effet ; le coût est de 7 Mds € (32 Mds € moins 25 Mds €), le taux implicite baisse de deux points et l'effet sur la marge extensive correspond à 11 % d'entreprises qui sortent de l'impôt. Le deuxième scénario correspond à la variation de dépense fiscale la plus importante, 17 Mds €. Le taux implicite baisse de quatre points, avec un effet sur la marge extensive de -21 % d'entreprises. Enfin, dans le troisième scénario, le coût est proche de celui du scénario précédent, 15 Mds €, avec un effet sur la marge intensive quasiment identique et sur la marge extensive de -12 %. Les résultats par taille d'entreprises sont donnés pour le scénario 3.

Tableau 2. Coût fiscal, marges intensive et extensive par taille d'entreprises
Scénario 3

	Δ Montant IS[a]	Δ Tx Implic.[b]	Δ Marge extensive[c] *(en %)*
Micro	5,4	-3,4	-11
PME	4,2	-5,0	-9
ETI	4,4	-4,9	-11
GE	1,5	-4,8	-12
Total	15,4	-3,7	-11

a. En milliards d'euros. b. Points de pourcentages. c. Pourcentages d'entreprises qui sortent de l'impôt.
Sources : FARE, 2014, calcul des auteurs.

Pour conclure, le scénario 3, qui nous semble le plus raisonnable, coûterait 15,4 milliards d'euros sur la base d'une assiette fiscale inchangée. Il s'agit d'une estimation à environnement inchangé. Or, à moyen terme, des mécanismes économiques plus complexes joueront à l'intérieur des entreprises. La variation du taux statutaire devrait réduire le coût d'usage du capital. Cette baisse interférera avec la décision d'investissement des entreprises et affectera les choix de localisation dans l'espace européen. D'autres effets d'équilibre partiel associés à la substitution capital-travail joueront en réponse aux modifications des prix relatifs du travail et du capital ■

ÉVALUATION DE LA RÉFORME DE LA TAXE D'HABITATION

Pierre Madec et Mathieu Plane
OFCE, Sciences Po Paris

Dans le cadre de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron a inscrit dans son programme l'exonération totale de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages français pour un coût total estimé à 10 milliards d'euros. La taxe d'habitation, qui représente environ un tiers des recettes fiscales des municipalités, pèse pour 1,4 % du revenu disponible des ménages. Si à l'heure actuelle, seuls 15,5 % des ménages n'acquittent aucune taxe d'habitation du fait de l'existence de conditions d'exonération et d'abattement, la mesure proposée par Emmanuel Macron devrait constituer un gain de pouvoir d'achat pour les ménages correspondant à 0,7 % de leur revenu. La mesure cible particulièrement les classes moyennes. En effet, les ménages ayant un niveau de vie compris entre les 4^{e} et 8^{e} déciles devraient bénéficier d'un gain moyen compris entre 410 et 520 euros par an et par ménage, soit près de 4 à 5 fois plus que les gains moyens enregistrés par les ménages des premiers et derniers déciles de niveau de vie. À ces impacts différenciés en termes de niveaux de vie devraient également s'ajouter des différences territoriales sur les gains issus de la réforme. Ainsi, si dans 60 % des départements métropolitains les ménages enregistrent avec la réforme un gain moyen compris entre 279 euros et 356 euros, dans certains départements, n'ayant pas une part élevée de bénéficiaires, les ménages devraient connaître une augmentation significative de leur pouvoir d'achat, supérieure à 356 euros. Au final, si la mesure doit bénéficier à l'ensemble des départements, se pose la question de savoir quelles seront les modalités d'application de cette exonération dans le temps si certaines municipalités augmentent ou diminuent les taux d'imposition pour le calcul de la taxe d'habitation.

L'exonération de taxe d'habitation pour 80 % des ménages inscrite dans le programme économique d'Emmanuel Macron pour l'élection présidentielle constitue l'une des principales mesures visant à réduire la pression fiscale des ménages et soutenir leur pouvoir d'achat. Selon le chiffrage issu du programme, cette mesure aurait un coût budgétaire ex ante de 10 milliards d'euros et s'opérerait sur la période 2018-2020, année où quatre Français sur cinq devraient être exonérés totalement de la taxe d'habitation. Selon le programme présidentiel d'Emmanuel Macron, les ressources des collectivités locales resteraient inchangées, l'État s'engageant à rembourser le manque à gagner à l'euro près.

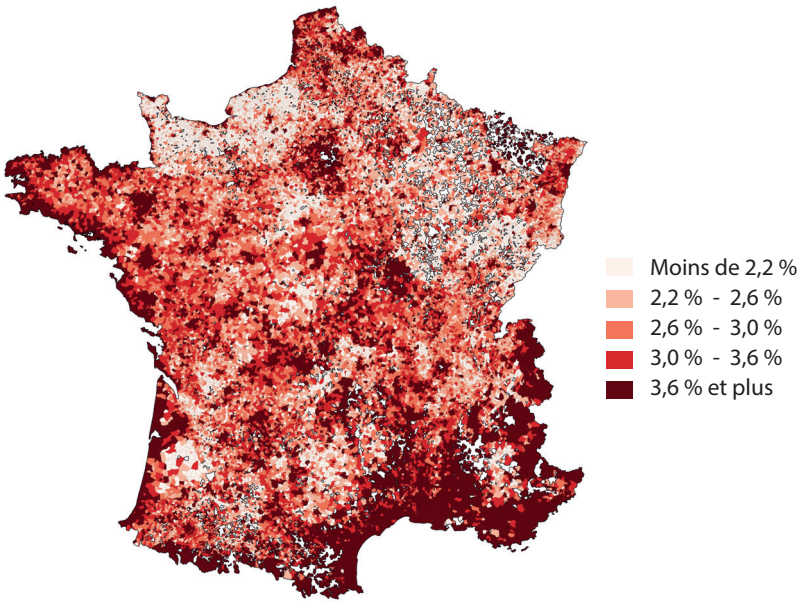
Le dispositif de la taxe d'habitation

La taxe d'habitation concerne tous les logements, résidence principale ou secondaire et tous types d'occupant, locataires ou propriétaires. Elle est perçue par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). L'État établit l'assiette et recouvre la taxe d'habitation au profit de la collectivité bénéficiaire. Les taux d'imposition sont définis et votés par les municipalités et les EPCI mais l'assiette fiscale est calculée sur la base de la valeur locative nette du logement, c'est-à- dire la valeur locative cadastrale du logement à laquelle sont soustraits des abattements. De fait, il existe une grande hétérogénéité entre municipalités, à la fois dans les taux de taxe d'habitation mais aussi dans les valeurs locatives cadastrales[1], ce qui conduit à des écarts conséquents sur le poids de la taxe d'habitation dans le revenu des ménages selon le lieu de résidence. Une analyse sur les communes de France métropolitaine[2] nous indique que 20 % des communes françaises affichent une part de taxe d'habitation inférieure à 2,2 % du revenu médian des ménages de la commune, et qu'à l'opposé, la part de la taxe d'habitation dans le revenu médian communal dépasse 3,6 % dans 20 % des communes françaises. Bien que cette analyse ne tienne pas compte des disparités de niveaux de services publics locaux par commune, le fonctionnement de la fiscalité locale conduit des ménages aux revenus identiques mais résidant dans des

1. La dernière réévaluation des valeurs cadastrales a été opérée au début des années 1980. Elles sont depuis indexées globalement, ce qui a conduit au fil des ans à une déconnection importante de ces dernières avec les loyers dits de marché.
2. N'ayant pas d'éléments fiscaux sur les communes des DOM-TOM dans notre base de données, notre étude porte uniquement sur la France métropolitaine. De même, l'information fiscale étant absente pour certaines communes, ces dernières n'ont pas été traitées ici et sont donc absentes de la carte n° 1.

communes différentes à payer un montant de taxe d'habitation diffé-rent. Par exemple, alors que le revenu médian est proche à Poitiers et à Cognac, la taxe d'habitation moyenne est de 592 euros à Cognac (3,3 % du revenu médian) quand elle s'élève à 1 099 euros à Poitiers (6,3 % du revenu médian).

Carte 1. Part de la taxe d'habitation dans le revenu fiscal médian par commune (en %)



Sources : INSEE, Revenus fiscaux localisé 2013, ministère de l'Économie et des Finances, Impôt locaux.

Il existe des abattements pour « charges de famille » sur la valeur locative cadastrale qui correspondent à 10 % de la valeur locative pour les deux premières personnes à charge et 15 % pour les suivantes. Il existe également des abattements spéciaux en faveur des personnes de condition modeste. Ainsi sont totalement exonérés de la taxe d'habitation les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées ou de l'allocation supplémentaire invalidité et, lorsque leur revenu fiscal de référence ne dépasse pas le revenu fiscal de référence de 2016 soit 10 708 euros pour la première part de quotient familial et 2 859 euros pour chaque demi-part supplémentaire, les personnes âgées de plus de 60 ans, les veuves et les veufs quel que soit leur âge, les titulaires de l'allocation adulte handicapé.

Ainsi, certains ménages, disposant de ressources inférieures à ce seuil mais ne répondant pas à certaines conditions, notamment d'âge, sont exclus de l'exonération totale de la taxe d'habitation : si deux millions de foyers bénéfi-

cient de l'exonération totale, 4,2 millions de ménages disposant de ressources inférieures aux seuils en sont exclus en raison de la condition d'âge[3].

Les contribuables qui ne bénéficient pas de l'exonération totale de la taxe d'habitation mais qui disposent de faibles revenus voient le montant de la taxe diminuer. Ce dégrèvement partiel est accordé aux personnes dont le revenu de référence de 2016 ne dépasse pas 25 156 euros pour la première part de quotient familial, majorée de 5 883 euros pour la première demi-part supplémentaire et de 4 631 euros pour les autres demi-parts. Le dégrèvement porte sur le montant de la taxe d'habitation qui excède 3,44 % du revenu tel que défini ci-dessus, diminué d'un abattement de 5 457 euros pour la première part de quotient familial, 1 578 euros pour les quatre premières demi-parts supplémentaires et 2 790 euros pour les autres demi-parts[4].

Concernant la valeur locative cadastrale, elle est définie par les services fiscaux en fonction de caractéristiques du logement et elle est censée refléter le « loyer annuel théorique que pourrait produire un immeuble bâti ou non bâti, s'il était loué dans des conditions normales ». Dans les faits, ces valeurs locatives sont très éloignées des réalités puisque elles ont été établies en 1970 pour les propriétés bâties et leur dernière actualisation date de 1980[5]. La valeur locative cadastrale est réévaluée chaque année au niveau national et non plus au niveau départemental, comme c'était le cas dans les années 1970, selon un coefficient voté dans le cadre de la Loi de finances, augmentant généralement comme la prévision d'inflation. Cette méthode de réévaluation pose deux problèmes majeurs. D'une part, elle se fait au niveau national et ne tient donc pas compte des disparités géographiques dans les dynamiques de l'immobilier. Et d'autre part, les réévaluations passées des valeurs locatives cadastrales, basées sur l'inflation, sous-estiment largement les évolutions des prix de marché pour les loyers au niveau national.

Cadrage général de la taxe d'habitation

Selon l'Insee, la taxe d'habitation génère 18,8 milliards d'euros (0,8 % du PIB) de recettes fiscales si on inclut les dégrèvements existants. Les dégrèvements de taxe d'habitation représentent 4 milliards d'euros en 2016 selon le Projet de loi de finances pour 2017[6]6 et sont compensés (à l'euro près) par

3. Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle Ines 2015, calculs des auteurs.
4. De telle sorte que : Plafond = 3,44 % x (Revenu Fiscal de Référence (n-1) – Abattement).
5. Pour plus de détails, voir Bulletin officiel des finances publiques, Impôts. http://bofip.impots. gouv.fr/bofip/1537-PGP

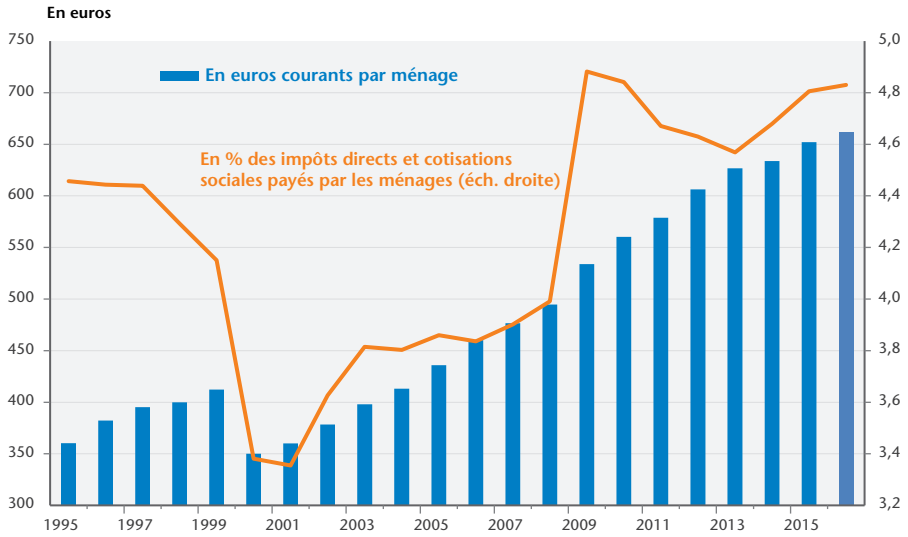
l'État aux collectivités locales. Les collectivités locales ont donc reçu en 2016 près de 23 milliards d'euros (1 point de PIB) au titre de la taxe d'habitation, que ce soit directement sous forme de recettes fiscales ou de compensations financières de l'État liées aux dégrèvements.

En 2016, la taxe d'habitation représentait 662 euros en moyenne par ménage (graphique 1) et 783 euros en moyenne si l'on considère uniquement les ménages ayant une taxe d'habitation non nulle. En effet, 4,2 millions de ménages (15,5 % des ménages) ont une taxe d'habitation égale à zéro, soit du fait d'une exonération totale (2 millions de ménages) soit du fait de l'existence d'abattements annulant cette taxe (2,4 millions de ménages).

La taxe d'habitation représente 1,4 % du revenu disponible brut des ménages (RDB) en 2016 et elle correspond à 4,8 % des impôts directs et cotisations sociales payés par les ménages (graphique 1).

Enfin, la taxe d'habitation représente environ un tiers des recettes fiscales des communes.

Graphique 1. Taxe d'habitation en euros courants par ménage et en pourcentage des impôts directs et cotisations payés par les ménages



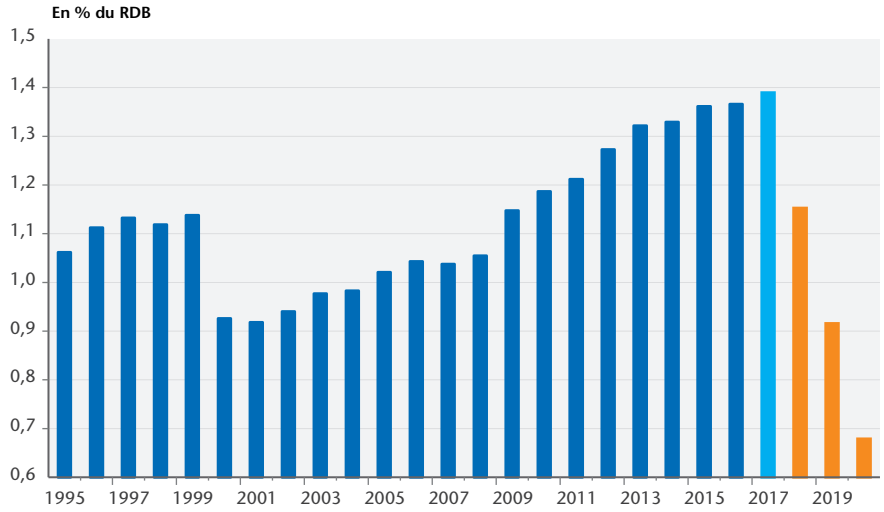
Sources : Insee, calculs des auteurs.

6. Pour plus de détails, voir Rapport de la Commission des finances dans le cadre du PLF 2017. https://www.senat.fr/commission/fin/ pjlf2017/np/np24/np243.html

Évolution de la taxe d'habitation

Les recettes de la taxe d'habitation ont continuellement augmenté depuis 1995[7] (première année fournie dans les données sur les prélèvements obligatoires de l'Insee), à l'exception de l'année 2000 où le gouvernement Jospin, à la suite de la fameuse « cagnotte fiscale », a pris plusieurs mesures visant à réduire la fiscalité dont celle de la taxe d'habitation. La réforme de 2000 consistait à supprimer la part régionale de la taxe d'habitation (900 millions d'euros) et à refondre les mécanismes de dégrèvements législatifs en un seul dispositif de plafonnement en fonction du revenu[8] (900 millions d'euros). Ainsi la part de la taxe d'habitation, qui était relativement stable sur la période 1996-1999 et représentait 1,1 % du revenu disponible brut (RDB) des ménages, a diminué à 0,9 % du RDB en 2000 (graphique 2).

Graphique 2. Évolution de la taxe d'habitation*



* L'année 2017 (barre bleu clair) est une prévision et les années 2018-2020 (barres orange) sont une projection sur la base d'une réforme linéaire de la taxe d'habitation sur trois ans.
Sources : Insee, calculs des auteurs.

Depuis 2000, les recettes issues de la taxe d'habitation (y compris les dégrèvements) ont augmenté de 121 %, soit une hausse de plus de 10 milliards d'euros en l'espace de 16 ans. Cet accroissement est bien supé-

7. 1995 est la première année connue dans l'historique fourni par l'Insee sur les principaux impôts par catégorie.
8. Pour plus de détails, voir Rapport d'information n° 71 (2003-2004) de M. Yves Fréville, fait au nom de la Commission des finances sur « Les dégrèvements d'impôts locaux ».

rieur à celui du revenu des ménages qui a augmenté de 50 % sur la même période. Ainsi la part de la taxe d'habitation dans le revenu disponible brut (RDB) est passée de 0,9 % en 2000 à 1,4 % en 2016, ce qui représente un point haut historique au cours des vingt dernières années.

Il faut cependant distinguer deux sous-périodes au cours des seize dernières années : la première s'étend de 2000 à 2008 et la seconde de 2009 à 2016. Les deux sous-périodes se caractérisent par une croissance dynamique de la taxe d'habitation mais pour des raisons différentes. La taxe d'habitation a en effet cru de 5,7 % par an en moyenne sur la période 2000-2008 et de 5,5 % sur la période 2009-2016. Au cours de la première période, l'augmentation de la taxe d'habitation est en lien avec la hausse des loyers. En effet, l'excédent brut d'exploitation (EBE) des ménages qui intègre les loyers versés, mais aussi les loyers implicites, s'est accru en moyenne de plus de 5,3 % par an et le taux apparent (calculé comme la taxe d'habitation rapporté à l'EBE des ménages) est resté relativement proche de 8 % sur la période 2000-2008[9] (graphique 3). La part de la taxe d'habitation dans le revenu disponible brut (RDB) des ménages a peu augmenté entre 2000 et 2008 (0,1 point de RDB). Contrairement à la période avant la crise, la hausse des recettes de taxe d'habitation au cours de la période 2009-2016 n'est pas liée au dynamisme des loyers mais à la hausse du taux apparent. En effet, l'EBE des ménages (les loyers versés et implicites) n'a cru que de 0,9 % par an en moyenne sur cette période[10] alors même que les recettes de la taxe d'habitation ont continué à afficher une croissance similaire à la période précédente. Cela s'est traduit par une hausse significative du taux apparent de 7,9 % en 2008 à 10,5 % à 2016 et un net accroissement de la taxe d'habitation dans le revenu des ménages, cette dernière augmentant de 0,3 point de RDB en huit ans.

L'exonération de taxe d'habitation pour 80 % des ménages conduirait à réduire significativement son poids dans le revenu des ménages. En effet, avec la mesure proposée, la taxe d'habitation passerait de 1,4 % du RDB actuellement à 0,7 % du RDB en 2020, redéployant ainsi du pouvoir d'achat vers les ménages qui n'étaient pas déjà exonérés de taxe d'habitation et dont les ressources annuelles sont inférieures au seuil de revenu d'éligibilité défini dans le programme d'Emmanuel Macron (inférieur à 20 000 euros pour une

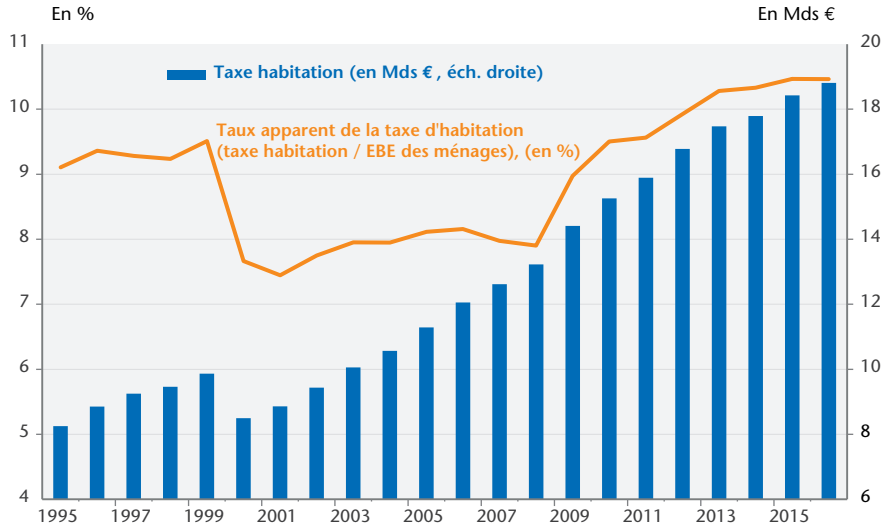
9. Il est important cependant de noter que la valeur locative cadastrale n'a été réévaluée en moyenne que de 1,5 % par an sur la période 2000-2008, sous-estimant nettement l'évolution de la valeur de marché des loyers sur cette période (hausse de 4 % par an en moyenne du loyer par ménage). Ainsi la hausse des taux de taxe d'habitation sur cette période, en compensant surtout la faible revalorisation des bases taxables au regard des valeurs de marché, n'a pas conduit à une augmentation significative du taux apparent.

10. Sur cette période, à l'inverse de celle pré-crise, le coefficient de revalorisation de la valeur locative cadastrale a été de 1,5 % par an en moyenne alors même que la croissance du loyer par ménage n'a été que de 0,2 %.

personne seule). Ainsi, le taux apparent de la taxe d'habitation passerait à 5 % de l'EBE des ménages, ce qui représente un tiers de moins que le point bas historique de 2001 (7,5 %).

Cette mesure vise à redistribuer du pouvoir d'achat vers des classes moyennes ; elle devrait avoir des effets différenciés selon les zones géographiques car les montants de la taxe d'habitation varient selon les collectivités locales. Les ménages étant inégalement répartis sur le territoire selon leur niveau de vie, la part de la population éligible à cette nouvelle exonération varie sensiblement selon les zones. Enfin, les municipalités seront compensées par l'État de cette perte de recette fiscale via sur le budget national, ce qui entraînerait des transferts implicites importants entre les résidents des communes.

Graphique 3. Évolution des recettes de la taxe d'habitation et taux apparent de la taxe d'habitation



Sources : Insee, calculs des auteurs.

Quel impact de la mesure d'exonération ?

La taxe d'habitation, calculée d'après la valeur locative cadastrale de l'habitation, est par nature liée au logement. *A contrario*, le système actuel d'abattement et d'exonération, tout comme la mesure proposée par Emmanuel Macron, dépendent de la composition du ménage. Ainsi, 84 % des ménages de France métropolitaine ne comptent qu'un foyer fiscal et 16 % sont composés de plusieurs foyers fiscaux. Afin de déterminer l'impact de la

mesure proposée par Emmanuel Macron, il convient de construire une assiette fiscale prenant en compte ces compositions diverses. Pour ce faire, nous avons mobilisé les Enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) de l'INSEE ainsi que le modèle de micro simulation INES et défini l'assiette fiscale décrite précédemment comme la somme des revenus imposables bruts des foyers composant le ménage divisée par la somme des parts fiscales le composant.

Notre évaluation porte sur un échantillon représentatif de près de 50 000 ménages. En 2015, le montant collecté en taxe d'habitation sur la base des résidences principales s'élevait à 16,3 milliards d'euros, contre 18,8 milliards selon les données issues de la comptabilité nationale. L'écart avec les données de la comptabilité nationale découle en grande partie du champ d'analyse retenu, ici les seules résidences principales (les résidences secondaires étant exclues de notre simulation). Cet écart d'un peu plus de 10 % est proche de celui observé entre les estimations de coût budgétaire du candidat (10 milliards d'euros) et les résultats issus de notre évaluation (9,2 milliards d'euros).

Les données des ERFS permettent d'établir le profil socio-économique des gagnants de la réforme.

En France métropolitaine, une fois soustraits les ménages n'acquittant à l'heure actuelle aucune taxe d'habitation, soit 4,4 millions de ménages, ce sont 16,6 millions de ménages qui devraient bénéficier directement de la réforme. Avec le seuil de revenu fiscal fixé dans le programme d'Emmanuel Macron, ce sont 74 % des ménages de France métropolitaine qui devraient être totalement exonérés de taxe d'habitation (80 % selon le programme présidentiel).

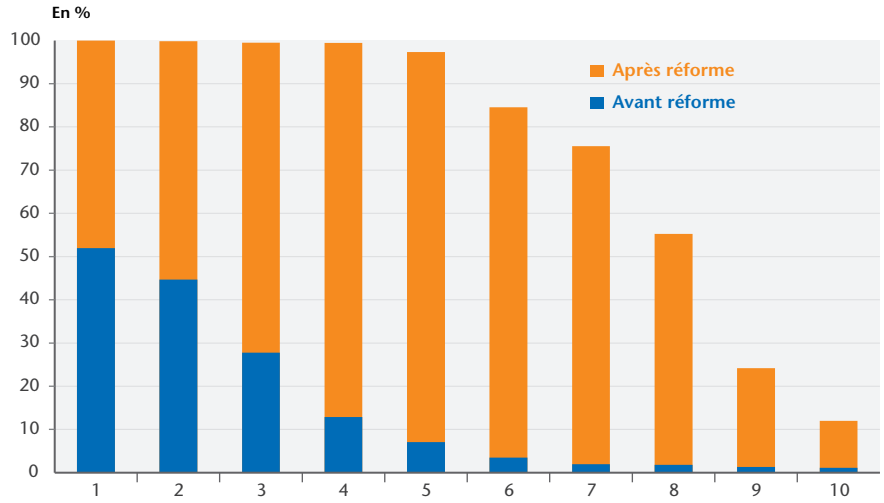
Des gains variables selon les niveaux de vie …

Le gain moyen serait de 325 euros par an et par ménage acquittant actuellement la taxe d'habitation. Mais le nombre de ménages bénéficiant de la mesure et le gain de ces derniers dépendent grandement de leur niveau de vie. Le système actuel d'exonération et d'abattement est fortement dégressif avec le revenu. Ainsi, si 50 % des ménages du premier décile de niveau de vie n'acquittent à l'heure actuelle aucune taxe d'habitation, seuls 28 % des ménages du troisième décile sont exonérés et plus de 95 % des ménages ayant un niveau de vie supérieur à la médiane s'acquittent actuellement d'une taxe d'habitation. La réforme proposée par Emmanuel Macron cible très clairement les classes dites « moyennes » (graphique 4). Ainsi, après réforme, l'ensemble des ménages ayant un niveau de vie après redistribution inférieur à

la médiane (1 700€/mois/uc) ne paieraient plus de taxe d'habitation. Pour les ménages

appartenant aux 6e, 7e et 8e déciles de niveau de vie, la part des ménages exonérés de taxe d'habitation, inférieure à 3 % avant réforme, devrait s'établir à un niveau supérieur à 50 %. Au total, sur les 16,6 millions de ménages qui devraient bénéficier de la réforme, 11,4 millions (70 %) ont un niveau de vie compris entre le 3e (14 820€/uc/ an) et le 7e décile (23 840€/uc/an).

Graphique 4. Proportion des ménages exonérés par décile de niveau de vie, avant et après la réforme



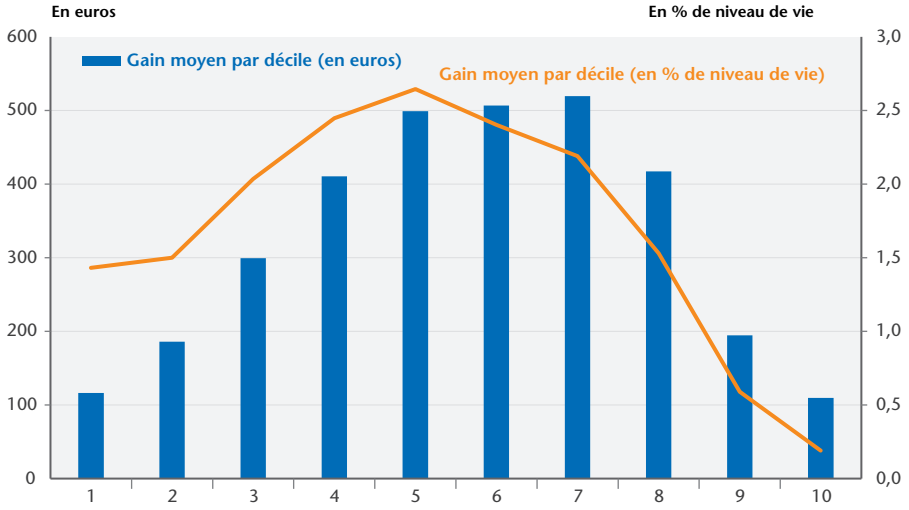
Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle Ines 2015, calculs des auteurs.

Du fait de cette forte concentration des « gagnants » autour de la médiane de niveau de vie, les gains moyens en euros enregistrés par ces ménages sont les plus importants. Les ménages du 1er décile affichent un gain moyen identique à ceux du 10e décile, de l'ordre de 100 euros par an par ménage soit 1,5 % de leur niveau de vie (0,2 % du niveau de vie des ménages du dernier décile). Les ménages des 5e, 6e et 7e déciles devraient bénéficier d'un gain moyen supérieur à 500 euros par an et par ménage, gain qui, du fait du nombre de bénéficiaires moins importants, se réduirait pour les niveaux supérieurs (graphique 5).

Il est à noter que ces gains sont ici rapportés à l'ensemble de la population des déciles. En se focalisant sur les seuls gagnants de la réforme, les gains moyens enregistrés par les bénéficiaires croissent avec le niveau de vie. Cela s'explique par le fait que la taxe d'habitation acquittée par les ménages,

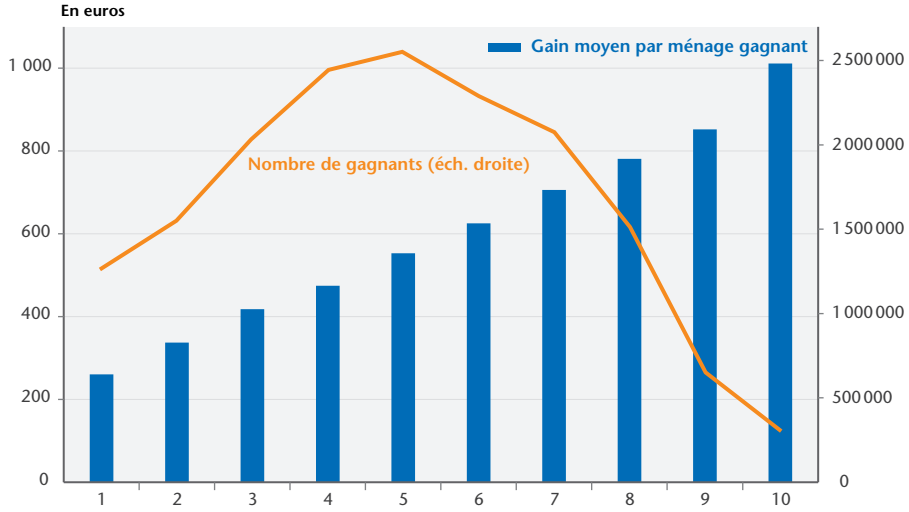
même si elle ne dépend pas directement du niveau de revenu, croit avec celui-ci du fait du lien positif qui existe entre le revenu et la valeur locative du logement (graphique 6).

Graphique 5. Impact de la réforme par décile de niveau de vie



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

Graphique 6. Nombre de gagnants et gain moyen des gagnants par décile de niveau de vie



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

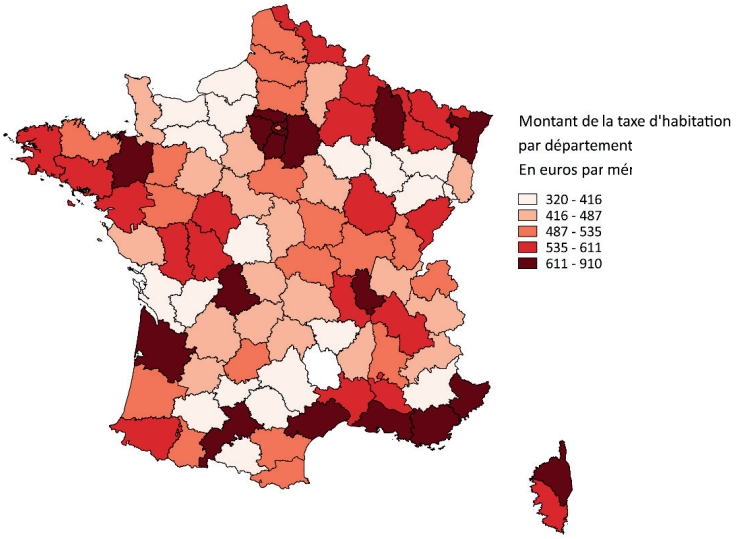
Il est à noter que ces gains sont ici rapportés à l'ensemble de la population des déciles. En se focalisant sur les seuls gagnants de la réforme, les gains moyens enregistrés par les bénéficiaires croissent avec le niveau de vie. Cela s'explique par le fait que la taxe d'habitation acquittée par les ménages, même si elle ne dépend pas directement du niveau de revenu, croit avec celui-ci du fait du lien positif qui existe entre le revenu et la valeur locative du logement (graphique 6).

Des gains géographiques hétérogènes …

Les montants acquittés au titre de la taxe d'habitation dépendent exclusivement, hors exonération et abattement, des valeurs locatives cadastrales et des taux appliqués par les collectivités locale : les montants acquittés diffèrent donc selon les municipalités et les intercommunalités. À l'échelle des départements (niveau géographique le plus fin au niveau de l'enquête), les divergences sont importantes (Carte 2). Dans 20 % des départements, les ménages acquittent en moyenne une taxe d'habitation inférieure à 416 euros par an et par ménage. *A contrario*, un département sur cinq voit ses ménages acquitter un montant moyen de taxe d'habitation supérieur à 611 euros par an.

Du fait de ces hétérogénéités importantes dans les montants versés et les disparités de distribution de revenu qui existent entre départements, la réforme proposée aura des impacts locaux différents selon que l'on raisonne

Carte 2. Montant de la taxe d'habitation par ménage et par département

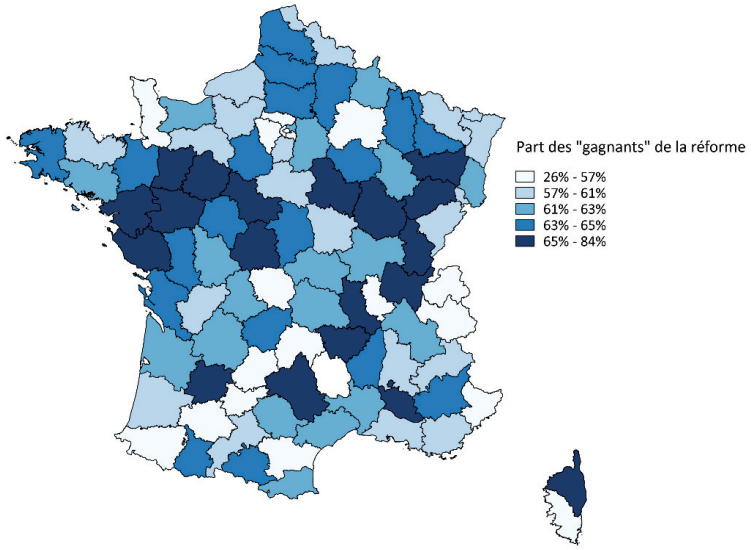


Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle Ines 2015, calculs des auteurs.

en parts de ménages exonérés, gains de pouvoir d'achat en euros par ménage ou encore en gains de pouvoir d'achat en pourcentage de niveau de vie du département.

Dans 60 % des départements, entre 57 % et 65 % des ménages bénéficieraient directement de la réforme (Carte 3). Dans 20 % des départements, dont une grande partie de l'Île-de-France (Hauts de seine, Val de Marne, Yvelines, Val d'Oise, …) et du Sud-ouest (Pyrénées Atlantique, Gers, Tarn-et-Garonne, …) la part des « gagnants » serait inférieure à 57 %. À Paris, le nombre de « gagnants » ne s'élèverait qu'à 26 %. *A contrario*, dans un département sur cinq, la part des ménages exonérés augmenterait fortement et dépasserait, après réforme, les 80 %.

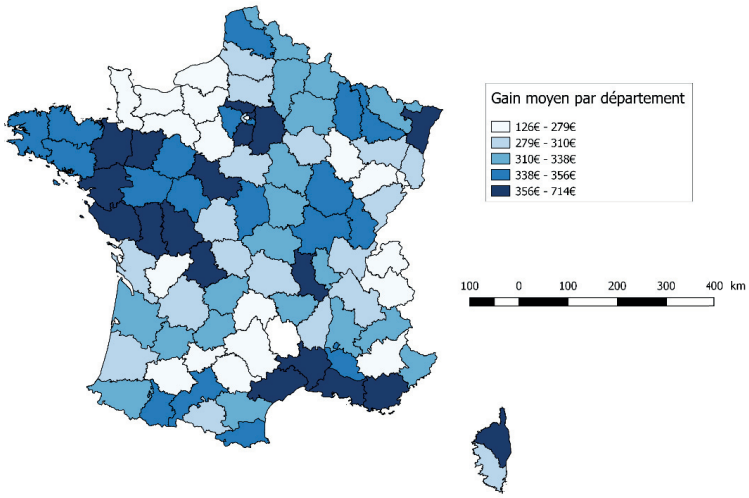
Carte 3. Part des ménages bénéficiaires de la réforme par département



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

Si 60 % des départements enregistrent avec la réforme un gain moyen par ménage compris entre 279 euros et 356 euros, certains départements, bien que n'ayant pas une part élevée de ménages bénéficiaires, devraient connaitre une augmentation significative du pouvoir d'achat des ménages, supérieure à 356 euros. C'est le cas des départements d'Île-de-France (hors Paris) et des départements bordant la mer méditerranée. À l'heure actuelle, ces départements ont des niveaux de taxe d'habitation par habitant relativement élevés. De fait, les nouveaux ménages exonérés devraient bénéficier à plein de la réforme. Ce constat peut être relativisé pour les départements d'Île- de-France une fois pris en compte le niveau de vie (Carte 4).

Carte 4. Gain moyen en euros par ménage par département



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

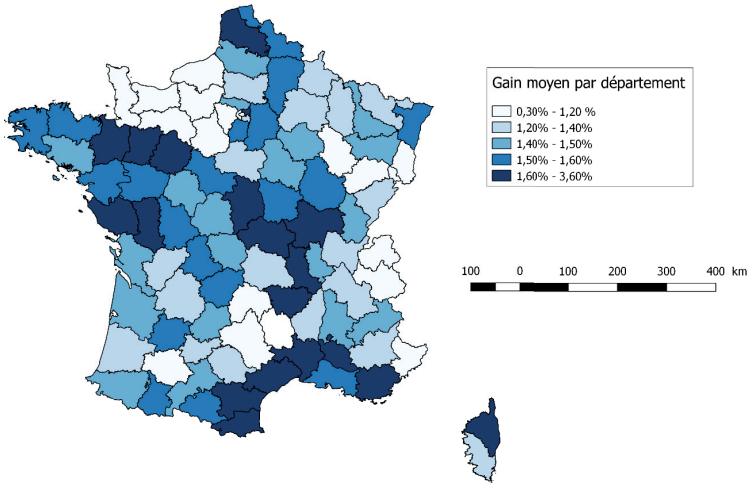
La réforme de la taxe d'habitation, bien qu'ayant un impact différencié selon les zones géographiques, bénéficie à tous les départements. L'impact de la mesure est quelque peu différent si l'on suppose que la mesure nécessite un financement national à travers les transferts opérés par l'État pour compenser le manque à gagner des municipalités. Nous supposons ainsi que le financement de la mesure est proportionnel au niveau de vie de chacun des ménages. Vont donc s'opérer des transferts entre les ménages en fonction de leur lieu de résidence et leur niveau de vie. Cela résulte d'une hypothèse de travail et non du programme économique d'Emmanuel Macron[11].

Globalement, les zones géographiques qui devraient tirer un bénéfice de la mesure en intégrant une hypothèse de financement proportionnel se situent dans le pourtour méditerranéen, le centre et l'ouest de la France ainsi qu'une partie du nord. À l'inverse, les départements perdants seraient Paris et les départements à l'ouest et au nord-ouest de l'Île-de-France jusqu'à la Normandie, une partie de l'est de la France et les départements longeant la chaîne des Alpes, ainsi que les départements au sud-ouest du Massif central.

11. En effet, dans le programme macroéconomique d'E. Macron, les mesures fiscales sont financées principalement par des économies sur les dépenses publiques. Cette hypothèse de financement n'étant pas modélisable au niveau individuel, nous avons retenu pour l'exercice un financement de la mesure proportionnel au niveau de vie.

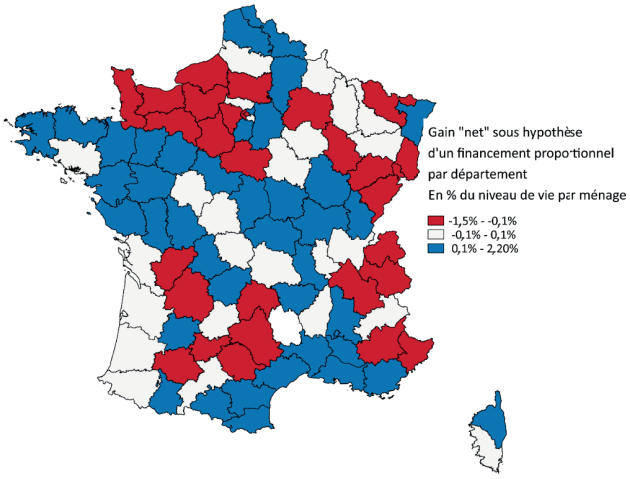
Par ménage et par an, le solde net va de +436 euros pour la Corse du nord à -350 euros pour Paris. Les départements qui gagnent le plus en euros par ménage se situent autour de la Méditerranée, au centre et à l'ouest. Les principaux « perdants » sont les départements de Paris et ceux situés à l'ouest de Paris, ainsi que les départements de la Savoie.

Carte 5. Gain moyen en pourcentage du niveau de vie par ménage par département



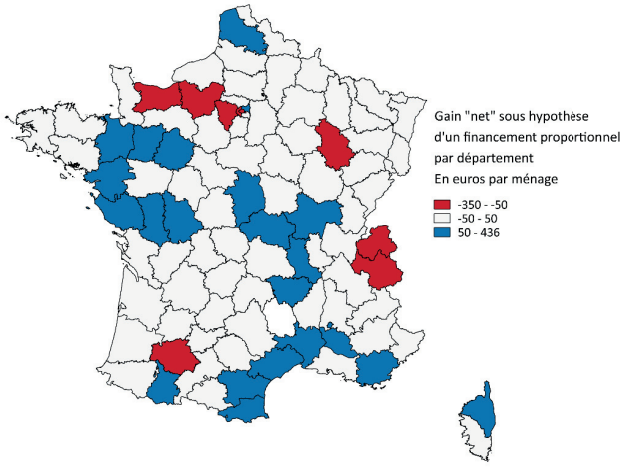
Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle Ines 2015, calculs des auteurs.

Carte 6. Gain « net » sous l'hypothèse d'un financement proportionnel par département en pourcentage du niveau de vie par ménage



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

Carte 7. Gain « net » sous l'hypothèse d'un financement proportionnel au niveau de vie par département



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

Conclusion

En ayant pour objectif de redistribuer du pouvoir d'achat aux ménages par la réduction de la taxe d'habitation, la mesure proposée dans le programme d'E. Macron s'inscrit dans la même logique que celle de Lionel Jospin en 2000 mais avec une envergure bien supérieure. Elle cible tout particulièrement les classes moyennes qui sont les principales bénéficiaires de la mesure, ainsi que les territoires où les montants de taxe d'habitation par ménage sont élevés et ceux ayant une part de la population éligible importante en raison de revenus concentrés autour du niveau de vie médian dans la limite de 20 000 euros.

Par ailleurs, se posera la question de l'évolution dans le temps des compensations de l'État vers les municipalités et de l'indépendance des municipalités dans la gestion locale. Si les compensations de l'État se fondent sur la fiscalité locale telle qu'elle existe aujourd'hui, elles intégreront de fait les fortes différences de taux de taxe d'habitation selon les municipalités. Ainsi, en cas de gel dans le marbre de ces compensations, le transfert opéré par l'État risque de pénaliser les municipalités ayant fait par le passé des efforts budgétaires pour réduire les taux locaux (et favoriser les autres). Ainsi, se pose la question de savoir quelles seront les modalités d'application de cette exonération dans le temps si certaines municipalités augmentent ou diminuent les taux d'imposition pour le calcul de la taxe d'habitation. Enfin, pour les ménages, le risque d'effet de seuil est important si l'exonération de taxe d'habitation se fait uniquement en-dessous d'un certain montant de revenu fiscal sans barème progressif ■

QUEL IMPACT DOIT-ON ATTENDRE DE L'EXONÉRATION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ?

Éric Heyer
OFCE, Sciences Po Paris

En proposant dans son programme présidentiel de rétablir l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, le nouveau président Emmanuel Macron désire restaurer partiellement une mesure phare de la Loi Travail Emploi Pouvoir d'Achat (TEPA) instaurée par le gouvernement Fillon en octobre 2007 et abrogée par le gouvernement Ayrault en septembre 2012.

En tenant compte de l'impact de la conjoncture sur le recours aux heures supplémentaires, nous estimons que le coût de base de cette mesure sera de 2,6 milliards d'euros en 2018 et de 3 milliards d'euros en 2022. Mais au-delà de ce coût de base, un certain nombre de mesures pourraient inciter les entreprises à recourir davantage aux heures supplémentaires et donc à alourdir le coût de cette politique :

- la baisse des cotisations patronales sur les heures supplémentaires pour les entreprises de plus de 20 salariés devrait entraîner une hausse de 5,4 % de ces heures dans les entreprises concernées par la mesure et viendrait alourdir la facture de près de 100 millions d'euros par an ;
- l'exonération de cotisations salariales, en rendant les heures supplémentaires plus attractives pour les salariés notamment, entraînerait une hausse de 7,6 % de celles-ci et donc un surcoût de plus de 200 millions d'euros par an pour les finances publiques ;
- en revanche, la bascule des cotisations sociales salariales vers la CSG permettrait, selon nos hypothèses, une économie de près de 200 millions d'euros par an, venant quasiment compenser le surcoût précédent ;
- enfin, la baisse potentielle du taux de sur-majoration des heures supplémentaires de 25 % à 10 % pourrait, si elle était appliquée par l'ensemble des entreprises (ce qui constitue un cas extrême), entraîner une hausse de 20,6 % des heures supplémentaires pour un surcoût de près de 500 millions d'euros annuel dont les deux-tiers seraient compensés par la baisse de l'exonération de cotisations salariales.

Au total, le coût *ex ante* de cette mesure devrait se situer aux alentours de 3 milliards d'euros par an en moyenne au cours du prochain quinquennat.

Dans les conditions économiques que nous prévoyons pour le prochain quinquennat, l'effet négatif (hausse du temps de travail) d'une telle mesure sur l'emploi l'emporterait légèrement sur l'effet positif (gain de pouvoir d'achat et de compétitivité) : l'exonération des heures supplémentaires pourrait détruire près de 19 000 emplois à l'horizon 2022 et coûterait 0,1 point de PIB aux finances publiques. Le financement de cette mesure alourdirait le bilan sur l'emploi : selon le mode de financement retenu, les pertes d'emplois seraient comprises entre 38 000 et 44 000 postes en 2022.

Enfin, hors effet de bouclage macroéconomique, le gain financier moyen engendré par la mesure devrait s'établir à environ 0,4 % du niveau de vie des ménages soit, en 2015, 88 euros par an par ménage. Ce gain devrait être de 0, % du niveau de vie pour les ménages des sept premiers déciles puis devrait décroître après pour atteindre 0,2 % pour les ménages appartenant au dernier décile. En euros, le gain devrait croître jusqu'au 9^{e} décile à 120 euros par an et par ménage.

En proposant dans son programme présidentiel de rétablir l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires[1], le nouveau président Emmanuel Macron désire restaurer partiellement une mesure phare de la Loi Travail Emploi Pouvoir d'Achat (TEPA) instaurée par le gouvernement Fillon en octobre 2007 et abrogée par le gouvernement Ayrault en septembre 2012.

Avant d'exposer les résultats et les mécanismes macro-économiques résultant d'une telle mesure (IV), nous ferons rapidement un état des lieux des pratiques d'heures supplémentaires au sein des entreprises (I), rappellerons les principales mesures qui ont impacté la pratique des heures supplémentaires depuis 15 ans (II) et détaillerons ensuite le coût global pour les finances publiques d'une telle mesure (III). Nous finirons par une évaluation de l'impact redistributif d'une telle mesure (V).

1. Rappelons que cette exonération sera compensée par l'État et que les heures supplémentaires ouvriront tout de même des droits aux salariés.

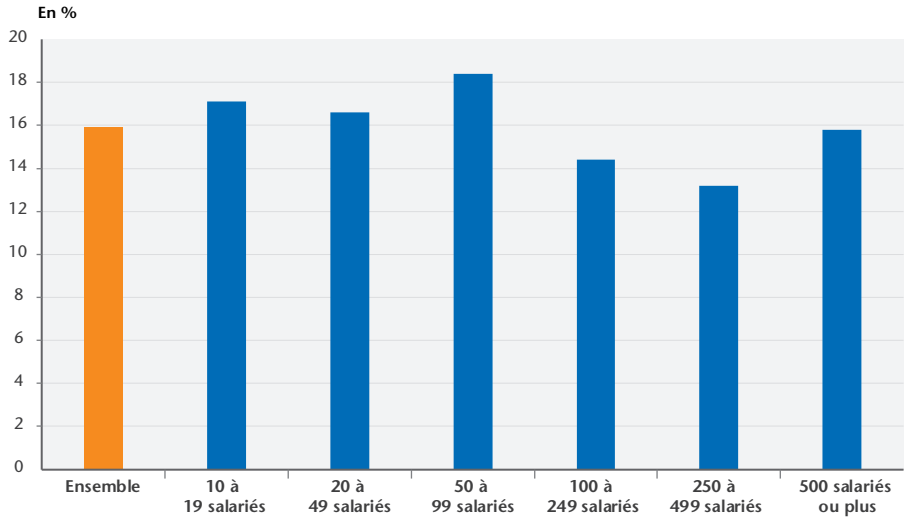
Les heures supplémentaires en France : quelques faits stylisés

Nous tentons dans cette première section de répondre aux questions suivantes : qui fait des heures supplémentaires (HS) en France ? quel est le salaire horaire moyen d'une HS ? quel est le volume annuel d'heures supplémentaires dans l'économie ?

Qui fait des heures supplémentaires ?

Selon l'Insee, en 2014, plus de 84 % des salariés du secteur privé sont à temps complet et peuvent potentiellement effectuer des heures supplémentaires et donc bénéficier de la mesure (les heures complémentaires effectuées par les salariés à temps partiel ne sont pas concernées par la mesure). Ce taux varie selon la taille de l'entreprise, allant de 82 % pour celles ayant entre 50 et 99 salariés à 88 % pour les entreprises de 250 à 499 salariés (graphique 1).

Graphique 1. Proportion de salariés du secteur privé à temps partiel en 2014



Source : INSEE, calculs OFCE.

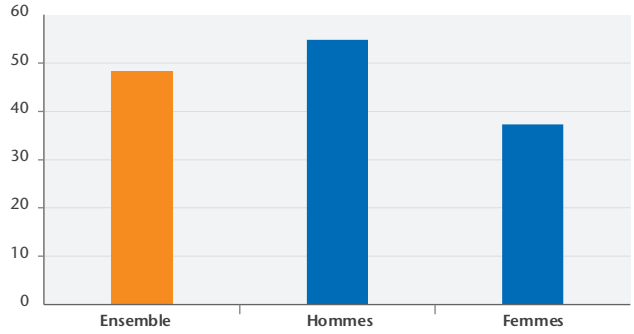
Parmi ces salariés à temps complet du secteur privé, 48 % effectuent des heures supplémentaires. Ce taux s'élève à 55 % pour les hommes contre 37 % chez les femmes renforçant le caractère masculin des heures supplémentaires, les femmes travaillant par ailleurs plus souvent à temps partiel que les hommes (graphique 2). Par ailleurs, ce taux baisse avec l'âge, la taille de l'entreprise et la qualification du salarié – les cadres, plus souvent au forfait effectuent moins d'heures supplémentaires (graphiques 3 à 5). Les secteurs recourant le plus aux heures supplémentaires sont la construction, le transport, l'hébergement et la restauration, et l'industrie, tandis que les activités

financières et immobilières et le secteur de l'Information et communication ont un recours inférieur à la moyenne (graphique 6). Compte tenu de ces caractéristiques, il est cohérent d'observer un fort taux de recours aux heures supplémentaires parmi les salariés figurant dans les premiers quartiles de salaire de base (graphique 7).

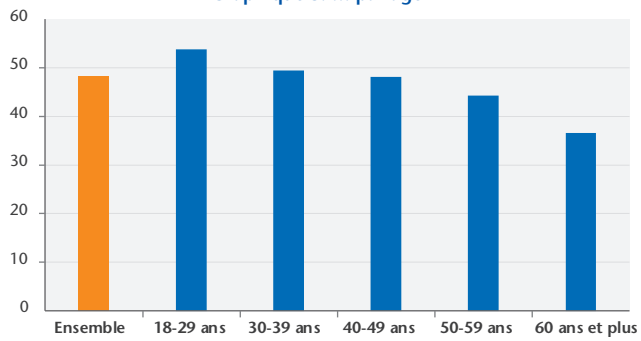
Graphiques 2 à 4. Part de salariés à temps complet effectuant des heures supplémentaires en 2014…

En %

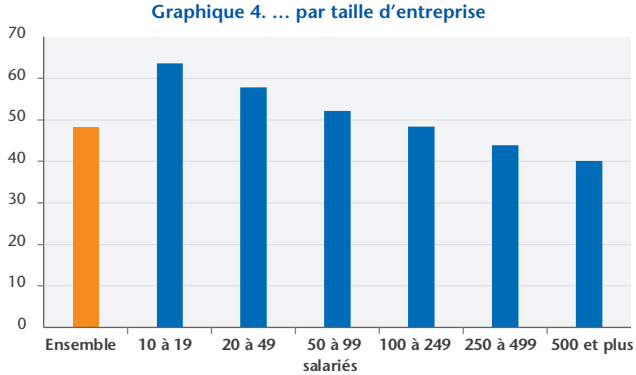
Graphique 2. …par genre



Graphique 3. … par âge



Graphique 4. … par taille d'entreprise

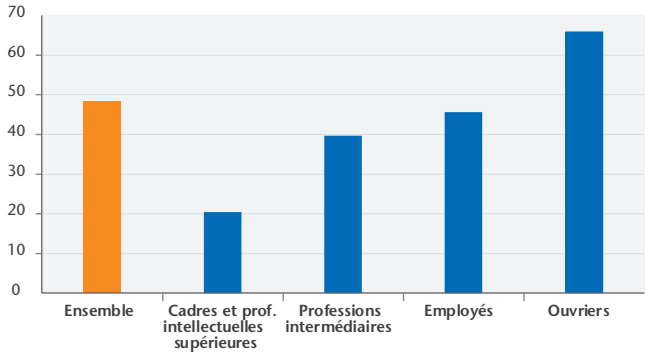


Sources : Insee-Dares, Ecmoss, calculs auteur.

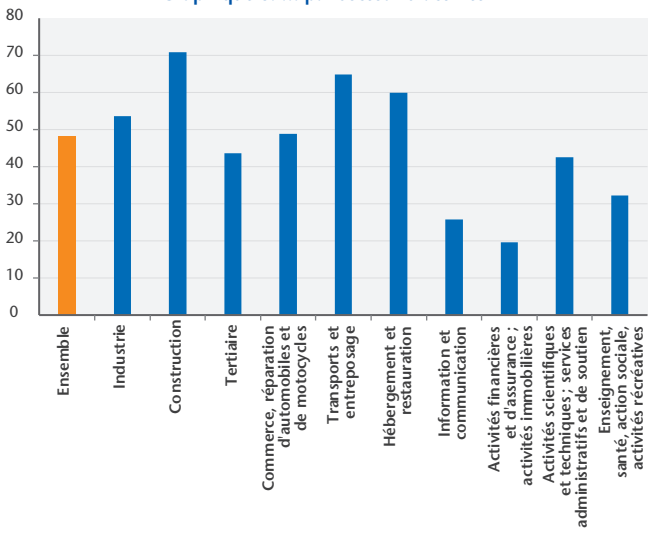
Graphiques 5 à 7. Part de salariés à temps complet effectuant des heures supplémentaires en 2014…

En %

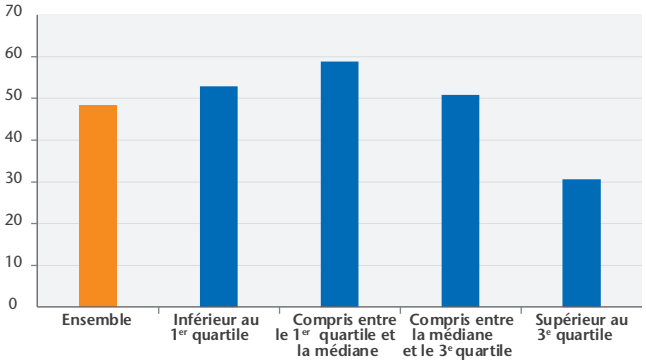
Graphique 5. … par CSP



Graphique 6. … par secteur d'activité



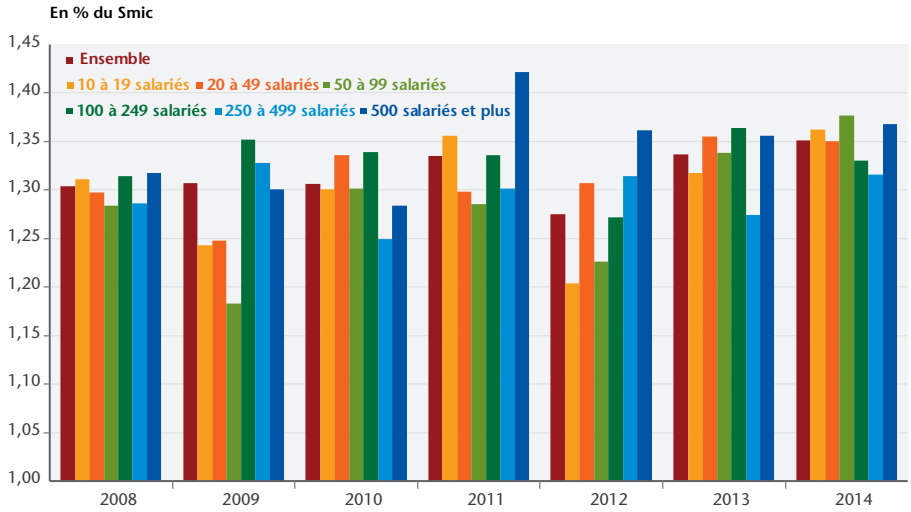
Graphique 7. … par quartile de salaire de base



Sources : Insee-Dares, Ecmoss, calculs auteur.

La rémunération horaire moyenne d'une heure supplémentaire, hors majoration, se situe, selon notre évaluation, à 1,35 fois le Smic en 2014, niveau inférieur au salaire médian pour l'économie française (1,57 fois le Smic). Comme l'illustre le graphique 8, ce niveau est relativement constant au cours des dernières années et très proche quelle que soit la taille de l'entreprise.

Graphique 8. Salaire horaire moyen d'une heure supplémentaire (avant majoration)



Sources : Insee-Dares, Ecmoss, calculs auteur.

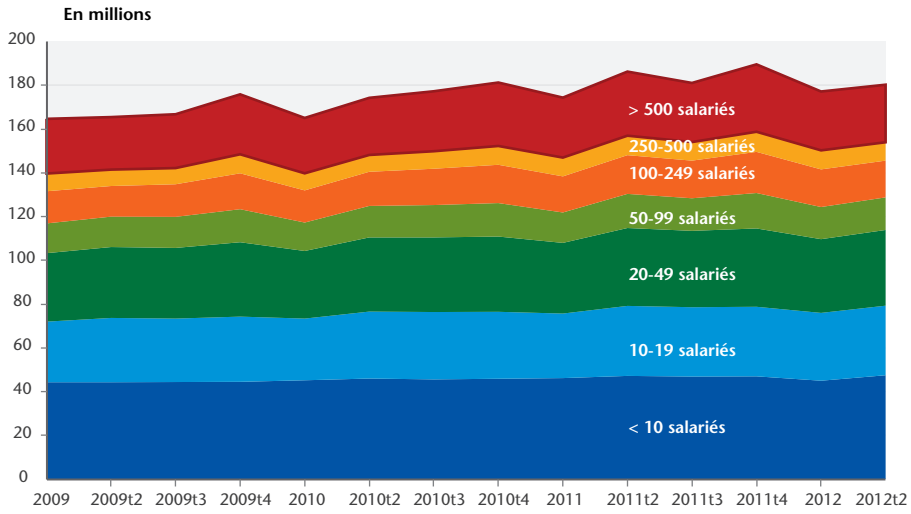
Quel est le volume d'heures supplémentaires en France ?

Deux sources statistiques peuvent être mobilisées afin d'évaluer le nombre d'heures supplémentaires effectuées dans le secteur privé en France. Avec la mise en place de la loi TEPA et jusqu'à son abrogation en 2012, l'ACOSS a suivi trimestriellement le nombre d'heures supplémentaires exonérées.

Au cours des derniers trimestres étudiés par l'ACOSS, le nombre d'heures supplémentaires s'élevait en moyenne à 180 millions par trimestre soit 720 millions en rythme annuel (graphique 9).

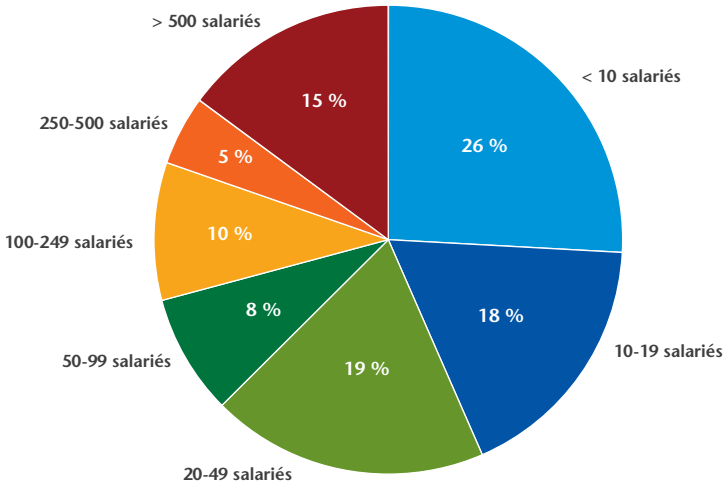
Si plus de la moitié de ces heures ont été réalisées dans les entreprises de plus de 20 salariés (56 %), notons que plus d'un quart s'effectuent dans les entreprises de moins de 10 salariés (graphique 10).

Graphique 9. Nombre trimestriel d'heures supplémentaires



Source : ACOSS.

Graphique 10. Part des heures supplémentaires effectuées en fonction du nombre de salariés des entreprises



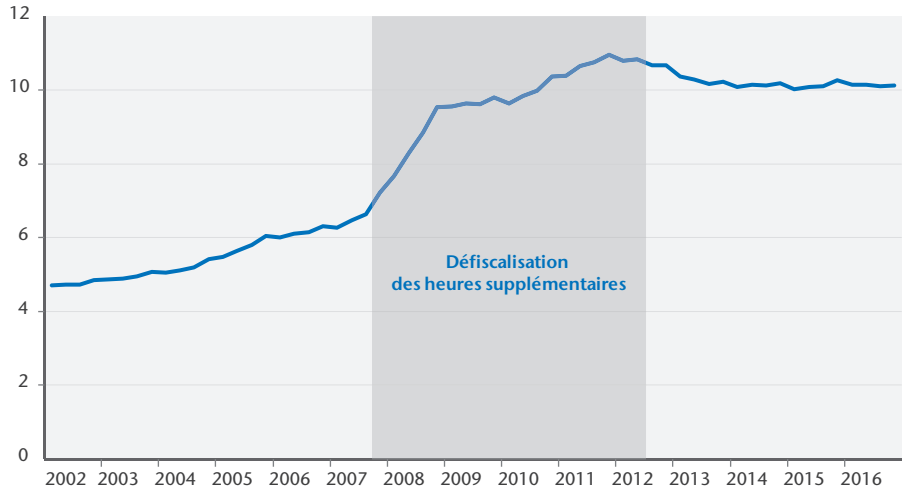
Source : ACOSS.

Si cette source est la plus exhaustive, elle s'est malheureusement arrêtée avec la loi TEPA et n'est plus documentée depuis le troisième trimestre 2012.

Une seconde source existe : à partir de l'enquête ACEMO trimestrielle, la DARES indique depuis 2002, le nombre d'heures supplémentaires déclarées par les salariés à temps complet. Contrairement à la source ACOSS, cette

dernière ne couvre que les entreprises de plus de 10 salariés, soit près de 75 % du volume total des heures supplémentaires effectuées. D'après cette source, les salariés à temps complet ont effectué au cours des trois dernières années près de 40 heures supplémentaires en moyenne par an (graphique 11).

Graphique 11. Nombre d'heures supplémentaires trimestrielles déclarées par les salariés à temps complet



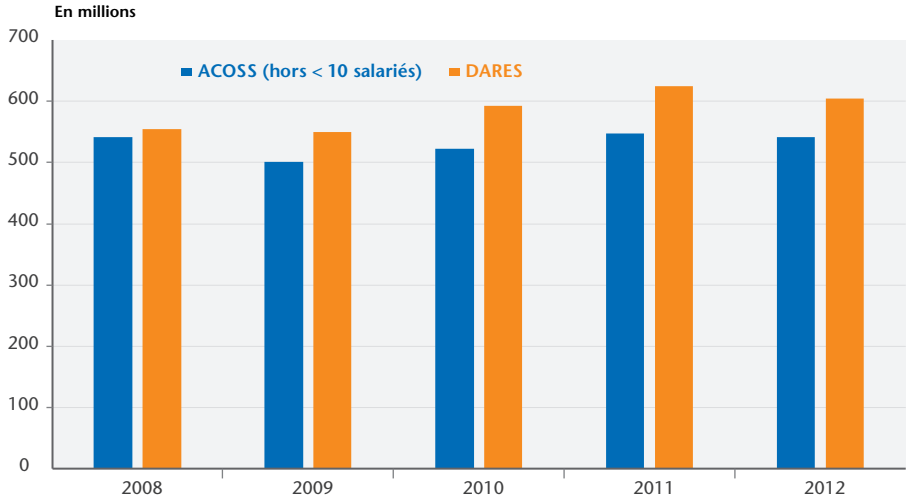
Source : Dares, enquête trimestrielle Acemo.

En 2016, selon cette source qui n'inclut pas les entreprises de moins de 10 salariés, cela correspond à un volume annuel de 577 millions d'heures supplémentaires

À champ identique, c'est-à-dire en excluant les entreprises de moins de 10 salariés, au cours de la période 2008-2012 commune aux deux sources, il est notable que l'enquête ACEMO de la DARES surestime le volume annuel d'heures supplémentaires d'environ 10 % par rapport à celui indiqué par l'ACOSS et qui donnait droit à exonération (graphique 12).

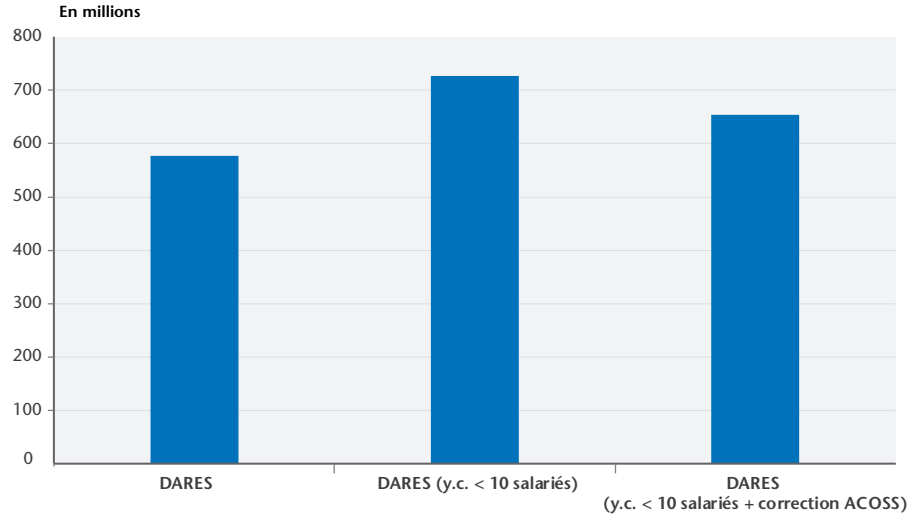
En tenant compte de cette sur-estimation et en incorporant un effet « moins de 10 salariés » de 26 %, nous estimons à 654 millions le volume annuel d'heures supplémentaires dans le secteur privé en 2016 (graphique 13).

Graphique 12. Nombre annuel d'heures supplémentaires dans les entreprises de plus de 10 salariés



Source : Dares, enquête trimestrielle Acemo ; ACOSS.

Graphique 13. Nombre annuel d'heures supplémentaires en 2016



Note : Le passage DARES à DARES (yc < 10 salariés) est réalisé en augmentant de 26 % le montant des HS, pourcentage calculé à partir des données ACOS ; la correction ACOSS est compatible avec le graphique 12.
Source : Dares, enquête trimestrielle Acemo.

Des différentes mesures sur les heures supplémentaires à la proposition d'Emmanuel Macron : un bref retour sur les 15 dernières années

Depuis 2002, les gouvernements successifs ont modifié la réglementation sur les heures supplémentaires.

La loi Fillon de janvier 2003 a notamment augmenté le contingent annuel d'heures supplémentaires de 130 heures à 220 heures, permettant ainsi aux entreprises qui le souhaitent de faire travailler leurs salariés 39 heures par semaine. Et, afin de limiter le surcoût pour les petites entreprises, les 4 premières heures hebdomadaires étaient, en l'absence d'accord collectif, majorées de 10 % au lieu de 25 %.

Puis, à compter du quatrième trimestre 2007, la loi TEPA instaure la défiscalisation des heures supplémentaires et son exonération de cotisations sociales. La rémunération des heures supplémentaires effectuées au-delà des 35 heures hebdomadaires est de nouveau majorée de 25 % quelle que soit la taille de l'entreprise mais elle n'est soumise ni à l'impôt sur le revenu (IRPP) ni aux cotisations sociales salariées (égale au montant de la CSG, CRDS ainsi que de toutes les cotisations légales et conventionnelles soit un taux de la réduction de cotisations salariales de 21,5 %) et elle bénéficie d'une réduction de cotisations employeurs. Cette réduction forfaitaire des cotisations patronales est calibrée de la manière suivante : 1,5 euro par heure supplémentaire effectuée par les entreprises de moins de 20 salariés et 0,5 euro dans les entreprises de plus de 20 salariés[2]. Par ailleurs la loi d'août 2008 a mis fin au régime d'autorisation administrative en matière de dépassement du contingent annuel d'heures supplémentaires.

En septembre 2012, le gouvernement Ayrault a abrogé la loi TEPA et a donc mis fin au dispositif de défiscalisation des heures supplémentaires. Seule la réduction forfaitaire des cotisations patronales de 1,5 euro par heure supplémentaire effectuée par les entreprises de moins de 20 salariés est maintenue.

Depuis la Loi Travail du 8 août 2016 dite « Loi El Khomri », la législation en matière d'heures supplémentaires, et notamment leurs majorations, a été modifiée. Cette loi prévoit qu'une convention ou accord d'entreprise ou d'établissement, ou bien à défaut une convention ou un accord de branche détermine le taux de majoration des heures supplémentaires, ce dernier ne

2. Le coût *ex ante* de cette mesure a été de 4,5 milliards d'euros (Heyer, 2011).

pouvant être inférieur à 10 %. Ce n'est qu'à défaut d'accord collectif que la règle du Code du travail s'applique (sur-majoration de 25 %).

Dans son programme présidentiel de 2017, Emmanuel Macron a proposé de rétablir l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires. Nous supposons que la réduction forfaitaire des cotisations patronales que proposera le gouvernement actuel sera donc calibrée de la même manière qu'en 2007 à savoir 0,5 euro dans les entreprises de plus de 20 salariés et que la rémunération des heures supplémentaires effectuées au-delà des 35 heures hebdomadaires ne sera plus soumise aux cotisations sociales salariées.

Quel coût *ex ante* pour les finances publiques de la nouvelle mesure d'exonération des heures supplémentaires ?

Nous évaluons ici le coût *ex ante* de cette mesure, c'est-à-dire sans prendre en compte l'effet du bouclage macroéconomique.

Les calculs qui suivent se basent, conformément à la méthodologie décrite précédemment, sur un volume annuel d'heures supplémentaires de 654 millions en 2016. Concernant la répartition de ce volume d'heures supplémentaires entre les entreprises de plus ou moins de 20 salariés, nous reprenons la moyenne observée dans les données ACOSS qui indique que 44 % de ces heures supplémentaires sont effectuées dans les entreprises de moins de 20 salariés. Et sur la base des données présentées précédemment, nous retenons un salaire horaire moyen de 1,35 Smic pour la rémunération des heures supplémentaires avant leur majoration.

Cependant, pour évaluer le coût *ex ante* de cette mesure au cours du prochain quinquennat, d'autres mécanismes doivent être pris en compte :

Le coût de base hors effet incitatif

Dans ce coût est pris en compte l'impact de la conjoncture sur le recours aux heures supplémentaires ainsi que la progression du Smic au cours du prochain quinquennat.

En ce qui concerne les hypothèses sur la conjoncture à l'horizon 2022 (croissance du PIB, progression des salaires et des prix de consommation et donc du Smic), nous nous sommes calés sur la projection réalisée par Heyer et Timbeau (2017)[3]. Nous avons ensuite estimé l'incidence de la conjoncture sur

3. Heyer É. et X. Timbeau, 2017, « Chômage, déficit, dette publique : quelles marges pour les cinq prochaines années ? », *Revue de l'OFCE*, 151, juin.

le recours aux heures supplémentaires[4]. Ce coût de base est évalué à 2,6 milliards d'euros en 2018 et sera de 3 milliards d'euros en 2022 (tableau 1).

Le coût lié aux effets incitatifs

Au-delà de ce coût de base, un certain nombre de mesures pourraient inciter les entreprises à recourir davantage aux heures supplémentaires et donc alourdir le coût de cette politique. C'est bien entendu le cas de la baisse des cotisations employeurs pour les entreprises de plus de 20 salariés ainsi que celle des cotisations salariales pour l'ensemble des salariés.

D'autres mesures pourraient en revanche venir baisser le coût budgétaire de la mesure « exonération HS » comme la bascule envisagée par le candidat Macron d'une partie des cotisations sociales salariales vers la CSG. Une telle bascule ferait ainsi passer le taux d'exonération de 21,5 % à 20,1 %[5], diminuant d'autant le coût de l'exonération de cotisation.

Enfin, la modification de la détermination du taux de majoration des heures supplémentaires depuis la Loi Travail du 8 août 2016 entraîne des effets de sens inverse sur le coût pour les finances publiques : en réduisant le taux de majoration, elle réduit mécaniquement le coût pour les finances publiques via l'exonération des cotisations salariales. En revanche, en diminuant le coût d'une heure supplémentaire, elle peut inciter les entreprises à y recourir davantage et par là alourdir le coût de la mesure.

En reprenant les résultats de nos estimations de l'impact de telles mesures sur le recours aux heures supplémentaires au cours des 15 dernières années, dont les résultats et la méthodologie sont présentés et détaillés en annexe, il nous est possible de fournir une évaluation détaillée du coût pour les finances publiques de ces différents mécanismes.

D'après nos estimations :

— la baisse des cotisations patronales sur les HS pour les entreprises de plus de 20 salariés devrait entraîner une hausse de 5,4 % de ces heures dans les entreprises concernées et viendrait alourdir la facture de près de 100 millions d'euros par an ;

— l'exonération de cotisations salariales sur les HS, en les rendant plus attractives pour les salariés notamment, entraînerait une hausse de 7,6 % de celles-ci et donc un surcoût de plus de 200 millions d'euros par an pour les finances publiques ;

4. Pour plus de détails, se référer à l'Annexe.
5. La réduction de cotisations sociales salariales serait de 3,15, compensée par une hausse de 1,7 de CSG.

— en revanche, la bascule des cotisations sociales salariales vers la CSG permettrait, selon nos hypothèses, une économie de près de 200 millions d'euros par an, venant quasiment compenser le surcoût précédent ;

— enfin, la baisse potentielle du taux de sur-majoration des heures supplémentaires de 25 % à 10 % pourrait, si elle était appliquée par l'ensemble des entreprises (ce qui constitue un cas extrême), entraîner une hausse de 20,6 % des heures supplémentaires pour un surcoût de près de 500 millions d'euros annuel dont les deux tiers seraient compensés par la baisse de l'exonération de cotisations salariales.

Au total, le coût *ex-ante* de cette mesure devrait se situer aux alentours de 3 milliards d'euros par an en moyenne au cours du prochain quinquennat (tableau 1).

Tableau 1. Coût *ex ante* de la mesure au cours du prochain quinquennat

En milliards d'euros

	2018	2019	2020	2021	2022
Effet de base	2,639	2,728	2,916	2,916	3,015
Effet baisse de cotisations patronales	0,090	0,093	0,096	0,099	0,102
Effet baisse de cotisations salariales	0,201	0,207	0,214	0,222	0,229
Effet lié à la bascule CSG / Cot. Sociales	-0,177	-0,183	-0,190	-0,196	-0,203
Total intermédiaire	**2,753**	**2,845**	**3,037**	**3,040**	**3,143**
Effet baisse du taux de sur-majoration	0,157	0,161	0,166	0,171	0,176
Effet direct	-0,299	-0,309	-0,320	-0,332	-0,343
Effet indirect	0,455	0,471	0,486	0,503	0,519
Total	**2,909**	**3,006**	**3,203**	**3,211**	**3,319**

Source : Calcul de l'auteur.

Quel impact *ex post* sur l'emploi et les finances publiques ?

L'impact sur l'emploi est ambigu. En effet, deux effets de sens contraire se superposent :

— Le premier est positif et relatif à la baisse du coût du travail et à la hausse du pouvoir d'achat des salariés. Face à la baisse du coût des heures supplémentaires, les entreprises seraient incitées à augmenter le temps de travail des salariés en place, en particulier dans les secteurs où le recrutement de la main-d'œuvre connaît des tensions (bâtiment, hôtellerie, santé ou éducation). La rémunération de ces heures supplé-

mentaires permettrait une augmentation du pouvoir d'achat irrigant l'ensemble de l'économie avec un effet positif sur l'emploi. Par ailleurs, une partie de la baisse du coût du travail permettra de légers gains de compétitivité des entreprises françaises ;

— Le deuxième est négatif pour l'emploi : en abaissant le coût d'une heure supplémentaire, cela incite les entrepreneurs à allonger la durée du travail, favorisant alors la situation des *insiders* (salariés) au détriment de celle des *outsiders* (les chômeurs). Cela engendre une augmentation de la productivité par tête des salariés français, ce qui est positif pour la croissance potentielle de l'économie française mais défavorable à l'emploi à court terme ;

— D'après nos simulations[6], réalisées à l'aide du modèle macroéconomique de l'OFCE, *emod.fr*, et dont les principaux résultats sur l'emploi sont résumés dans le tableau 2, dans les conditions économiques prévues pour le prochain quinquennat[7], l'effet négatif l'emporterait légèrement sur l'effet positif : l'exonération des heures supplémentaires pourrait détruire près de 19 000 emplois à l'horizon 2022.

Tableau 2. Impact *ex post* de l'exonération des heures supplémentaires sur l'emploi et les finances publiques en 2022

	Emploi total *(en milliers)*	Solde des APU *(en pts de PIB)*
Impact dû à la hausse des heures supplémentaires (1)	-66	—
Impact dû à hausse du pouvoir d'achat des salariés et des gains de compétitivité (2)	47	—
Impact global (1)+(2)	-19	-0,13

Source : OFCE, calculs *emod.fr.*

Par ailleurs, la baisse des charges salariales et patronales sur le revenu coûte près de 3 milliards d'euros *ex ante* (0,11 point de PIB) qui ne sont pas financés. En tenant compte du coût pour les finances publiques de la dégradation du marché du travail (-19 000 emplois), cette mesure creuserait le déficit public de 0,13 point de PIB en 2022.

Le financement de cette mesure alourdirait le bilan sur l'emploi : selon le mode de financement retenu, les pertes d'emplois seraient comprises entre 38 000 et 44 000 postes en 2022 (tableau 3).

6. Nos simulations ont été réalisées sous l'hypothèse de maintien de la sur-majoration des heures supplémentaires à 25 %.

7. Nos résultats dépendent de la position de l'économie française dans le cycle. Pour plus de détails sur ce sujet, voir (Heyer, 2011).

Tableau 3. Impact sur l'emploi en 2022 de l'exonération des heures supplémentaires selon le type de financement de la mesure

	Emploi total (en milliers)	Solde des APU (en pts de PIB)
Non financée	-19	-0,13
Financée par …		
… une hausse de TVA	-38	0,00
…. une hausse de l'IRPP	-27	0,00
… une hausse des cotisations sociales	-40	0,00
… une baisse des dépenses publiques	-44	0,00

Source : OFCE, calculs *emod.fr.*

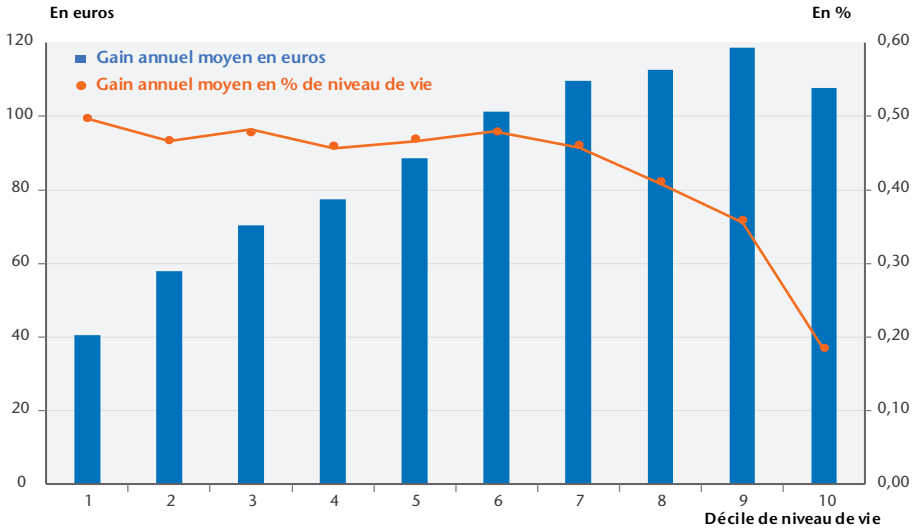
Quel impact redistributif de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires[8] ?

Dans cette dernière partie, nous nous intéressons à l'impact redistributif de cette mesure avant le bouclage macroéconomique et sans tenir compte de son financement. Nous utilisons pour cela les données ACEMO qui fournissent, par quartile de salaire de base, le volume d'heures supplémentaires effectuées par les salariés à temps plein. Cette ventilation s'avère relativement homogène entre quartile de salaire. Les heures supplémentaires effectuées par les salariés appartenant au premier quartile de salaires représentent ainsi 27 % des 670 millions d'heures supplémentaires effectuées en 2015 alors que 22 % d'entre elles sont effectuées par des salariés appartenant au dernier quartile de salaire (et respectivement 26 % et 25 % pour les 2e et 3e quartile)[9]. Ces données permettent d'estimer le coût de la mesure d'exonération par quartile de salaires. En intégrant cette information aux données de l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS), « vieillies » par le modèle de micro-simulation *Ines*, il est possible d'estimer l'impact redistributif de la mesure par décile de niveaux de vie des ménages (graphique 14). En moyenne, le gain engendré par la mesure devrait s'établir à environ 0,4 % du niveau de vie des ménages soit, en 2015, 88 euros par an par ménage. Ce gain devrait être de 0,5 % du niveau de vie pour les ménages des sept premiers déciles de niveau de vie puis devrait décroître après pour atteindre 0,2 % pour les ménages appartenant au dernier décile. En euros, le gain

8. Cette évaluation a bénéficié de l'aide de Pierre Madec.
9. Deux effets de sens inverse sont à l'œuvre : si la part des salariés à temps complet effectuant des heures supplémentaires est décroissante avec le salaire (graphique 7), le temps partiel l'est également (allant de 55 % pour le 1er décile à 5 % pour le dernier), expliquant ainsi l'homogénéité de volume d'HS par quartile.

devrait croître jusqu'au 9e décile pour atteindre 120 euros par an et par ménage pour ceux appartenant au 9e décile.

Graphique 14. Impact de la mesure d'exonération par décile en % du niveau de vie



Sources : ACEMO ; Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle Ines 2015, calculs de l'auteur.

Conclusion

L'exonération des heures supplémentaires a un impact différent sur l'économie selon la conjoncture en vigueur au moment de son application.

Dans une économie au plein emploi, la hausse de la durée du travail à la suite de la baisse du coût du travail et à l'exonération des cotisations salariales sur les heures supplémentaires semble appropriée. Même en intégrant l'impact de son financement, cela ne remet pas en cause l'impact positif sur l'emploi et le chômage (Heyer, 2011)[10]. En revanche, ce bilan conforte l'idée selon laquelle, dans un contexte conjoncturel qui certes s'améliore mais reste dégradé, comme cela est le cas dans la période actuelle, l'exonération des heures supplémentaires apparaît clairement inadaptée et contre productive pour l'emploi ■

10. Heyer É., 2011, « The effectiveness of economic policy and position in the cycle: the case of tax reductions on overtime in France »,*Oxford Review of Economic Policy*, 27(2) : 364-379.

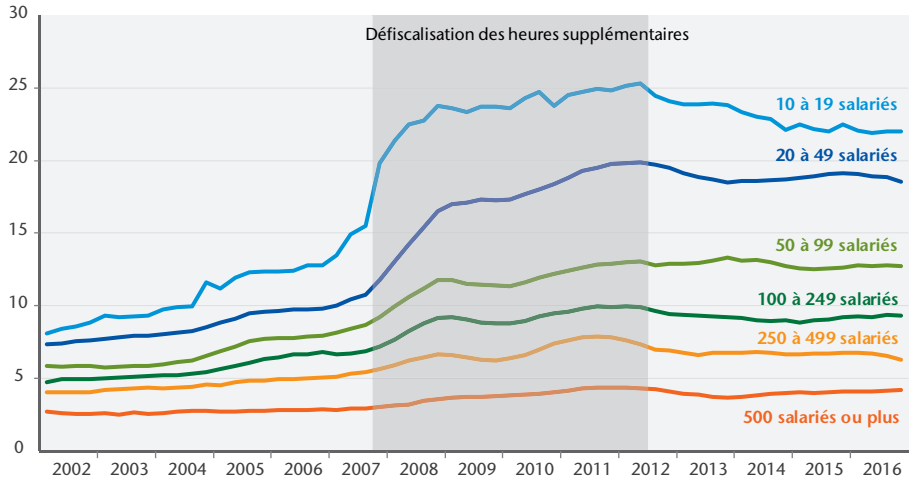
ANNEXE : QUEL IMPACT DES DIFFÉRENTES MESURES SUR LE RECOURS AUX HEURES SUPPLÉMENTAIRES ?

Nous nous intéressons dans cette annexe à l'évaluation de l'impact des différentes mesures prises sur les heures supplémentaires au cours des 15 dernières années et décrites dans la section II.

Les données

Nous mobilisions dans ce but le recours aux heures supplémentaires selon la taille de l'entreprise dont le graphique 15 illustre l'évolution depuis 2002.

Graphique 15. Nombre d'heures supplémentaires trimestrielles déclarées par les salariés à temps complet selon la taille de l'entreprise



Source : Dares, enquête trimestrielle Acemo.

Le modèle

Le modèle estimé fait dépendre les heures supplémentaires selon la taille de l'entreprise des différents chocs identifiés précédemment.

Il s'écrit de la manière suivante :

$$\ln HS_{i,t} = \alpha_i + \alpha_t + \beta_1 * Tcontingent_{i,t} + \beta_2 * Tmajoration_{i,t} + \beta_3 * Tcot15_{i,t} + \beta_4 * Tcot05_{i,t} + \beta_5 * Tpa_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

Avec

HS	représentant le nombre d'heures supplémentaires ;
Tcontingent	le choc d'assouplissement du contingent annuel d'heures supplémentaires, valant 0 avant 2008t4 et 1 après pour toutes les tailles d'entreprises ;
Tmajoration	le choc lié la baisse de la sur-majoration des HS, valant 1 entre 2003t1 et 2007t3 pour les entreprises de moins de 20 salariés et 0 pour les autres ;
*Tcot*15	le choc lié la baisse de cotisations patronales de 1,5 euro, valant 1 entre 2007t4 et 2016t4 pour les entreprises de moins de 20 salariés et 0 pour les autres ;
Tcot05	le choc lié la baisse de cotisations patronales de 0,5 euro, valant 1 entre 2007t4 et 2012t3 pour les entreprises de plus de 20 salariés et 0 pour les autres ;
Tpa	le choc de pouvoir d'achat, valant 1 entre 2007t4 et 2012t3 pour toutes les entreprises ;
i	la taille de l'entreprise (6 catégories).

Les résultats

Les estimations portent sur la période allant du quatrième trimestre 2002 au quatrième trimestre 2016. Notons enfin que nous avons introduit des effets fixes temporels et par taille d'entreprise. Les résultats des estimations du modèle ci-dessus sont résumés dans le tableau 4 (équations 1 et 2).

Les principaux résultats peuvent être synthétisés de la manière suivante :

1. Les différents chocs identifiés ont tous un impact significatif et du signe attendu sur le recours au heures supplémentaires[11] ;
2. L'introduction d'un effet fixe temporel permet de prendre en compte l'évolution de la conjoncture : lorsqu'un effet temporel n'est pas introduit mais remplacé par une variable macroéconomique reflétant le cycle (*output gap*), les résultats sont proches.

Par ailleurs, comme l'illustrent les graphiques 11 et 15, la hausse des heures supplémentaires s'est réalisée en deux temps. Au cours de la première année de la mise en place de la loi TEPA, le volume d'heures supplémentaires a bondi de plus de 60 %. Puis, après une période de stabilisation du volume

11. La prise en compte du choc de cotisations patronales par une variable indicatrice ou par une variable reproduisant la réduction du coût du travail au cours du temps ne change pas non plus la nature des résultats.

d'heures supplémentaires, une deuxième période de hausse est observée entre 2010 et 2012.

Si cette deuxième hausse, plus contracyclique, peut être due à la défiscalisation associée aux heures supplémentaires[12], la nature du premier rebond est plus ambiguë. Deux explications peuvent en effet être avancées : la première est en lien avec l'amélioration sur le front du chômage, le taux de chômage s'établissant en dessous de 7 % pour la première fois depuis 1983. La seconde explication, moins vertueuse, est avancée par Cahuc et Carcillo (2012)[13]. Selon eux, ce dispositif n'a eu aucune incidence significative sur le nombre d'heures travaillées. Elle a en revanche suscité une optimisation fiscale des salariés qualifiés qui ont déclaré plus d'heures supplémentaires – afin de bénéficier de la défiscalisation – mais qui n'ont pas travaillé plus.

De manière à tester la robustesse de nos résultats nous avons estimé notre modèle sur une période plus courte allant du quatrième trimestre 2007 au quatrième trimestre 2016.

Les résultats des nouvelles estimations, résumés dans le tableau 4 par les équations 3 et 4, ne diffèrent pas significativement de ceux obtenus sur une période plus longue, confirmant l'incidence des chocs sur le recours aux heures supplémentaires.

Nous retiendrons dans notre évaluation les résultats de l'équation 2 (plus longue période et estimation de l'effet cycle) ■

12. Cette remontée du volume d'heures supplémentaires est surprenante : alors que l'activité ne repartait pas suffisamment pour permettre une décrue du chômage, rendant compte d'une position cyclique dégradée de l'économie, le volume d'heures supplémentaires a franchi un nouveau pic en 2011. Ce rebond contra-cyclique peut être dû à la défiscalisation associée aux heures supplémentaires : sans elle, compte tenu de la situation conjoncturelle toujours dégradée, leur nombre aurait dû rester voisin de celui observé en début d'année 2009.
13. Cahuc P. et S. Carcillo, 2012, « La défiscalisation des heures supplémentaires : les enseignements de l'expérience française », *Les Notes de l'IPP*, n° 1, mars.

IMPACT DE LA REVALORISATION DE L'AAH, DE L'ASPA, ET DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

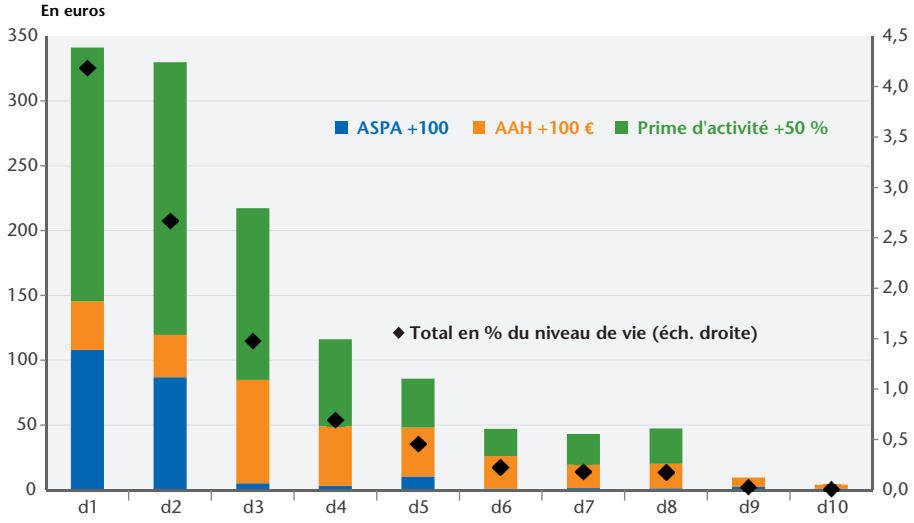
Pierre Madec
OFCE, Sciences Po Paris

Dans son programme présidentiel, Emmanuel Macron s'engageait à augmenter de 100 euros le niveau de l'Allocation adulte handicapé (AAH) et de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), portant leurs montants de 800 à 900 par mois pour un coût budgétaire respectif de 865 et 625 millions d'euros. De même, une revalorisation de 50 % du montant de la Prime d'activité devrait entrer en vigueur en 2018 pour un coût budgétaire estimé à 2 milliards d'euros. Malgré un certain flou autour de cette revalorisation, le gouvernement a indiqué que l'éligibilité ne devrait pas être modifiée. Afin de mesurer ses effets, nous avons donc émis l'hypothèse que la revalorisation ne toucherait que les individus percevant actuellement la Prime d'activité. De même, nous supposons qu'elle ne modifierait pas le taux de non recours à la Prime d'activité, estimé à 30 %[1].

Du fait de leur ciblage sur les ménages les plus modestes, ces revalorisations, évaluées séparément des autres mesures socio fiscales (voir article *Heyer et al.*, dans ce numéro), devraient engendrer une baisse significative de la pauvreté et des inégalités. À elles seules elles accroîtraient en moyenne de près de 300 euros le niveau de vie des ménages des deux premiers déciles, l'augmentation de la Prime d'activité contribuant à hauteur de 57 % à cette hausse. Contrairement à l'AAH et la Prime d'activité, dont les effets de la revalorisation devraient s'étendre aux ménages du centre de la distribution de niveau de vie (entre les 3^{e} et 8^{e} déciles), la revalorisation de l'ASPA, réservée aux personnes âgées les plus modestes, accroîtrait le niveau de vie des ménages des 1er et 2^{e} déciles de 108 euros et 87 euros respectivement ■

1. Voir « Prime d'activité : vers les 70 % de recours dès 2017 ? », Caisse des dépots.

Graphique 1. Impact moyen des revalorisations par décile de niveau de vie



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

PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients

Gilles Le Garrec et Vincent Touzé
OFCE, Sciences Po Paris

L'avenir du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR) est entre les mains du gouvernement Philippe. Le verdict final est en attente et sera connu après une étude de terrain sur la faisabilité technique.

Si l'adoption du prélèvement à la source doit servir l'intérêt général, il est important que le choix de son maintien ou son abandon soit établi à l'issue d'un arbitrage pertinent entre les avantages et les inconvénients engendrés. À l'issue d'un tel bilan, trois options s'offriront alors au gouvernement :

- « Ne rien changer » : adoption définitive et irréversible du prélèvement à la source après avoir jugé que les avantages (notamment, une meilleure synchronisation entre impôt et revenu, une perception plus rapide de l'IR) étaient supérieurs aux inconvénients (tâches administratives supplémentaires, année blanche due à la non fiscalisation des revenus 2018, ce qui est socialement inégalitaire et source d'optimisation fiscale, hausse fiscale implicite liée à la suppression du délai d'un an pour payer l'IR, divulgation d'information fiscale à l'employeur).
- « Revoir la copie » : adoption sans année blanche (différentes modalités du paiement de l'IR sur les revenus 2018 sont proposées) et sans hausse fiscale implicite (baisse de l'IR pour compenser la suppression du délai d'un an). La neutralité fiscale de la réforme est alors garantie.
- « Abandonner » mais poursuivre la modernisation de l'IR : les avantages sont jugés faibles au regard des inconvénients. Le prélèvement à la source n'entre pas en vigueur le 1er janvier 2019 et des pistes de modernisation du paiement de l'impôt sont étudiées : par exemple, étalement automatique et plus rapide en cas de baisse du revenu et généralisation de la mensualisation.

Instaurer un prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu (IR) est un projet ancien qui, à chaque fois, a échoué en raison de nombreuses difficultés techniques.

Toutefois, les débats posés ont souvent conduit à moderniser l'IR au travers du prélèvement mensuel, de la déclaration pré-remplie et de la possibilité de déclarer en ligne.

Ce sujet est revenu en force, en 2012, avec l'élection à la Présidence de la République de François Hollande qui en avait fait l'un de ses engagements de campagne électorale. Projet jugé non prioritaire en début de mandat, le Président Hollande l'inscrira au programme de travail du gouvernement Valls à la rentrée de septembre 2015. En 2016, la Loi de finances 2017 (LF2017) sera votée pour une mise en place d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en janvier 2018. Cette adoption tardive de la mesure conduit à ce que le gouvernement ayant fait voter la loi ne sera pas en charge de sa mise en place effective. Par conséquent, son entrée en vigueur dépendra beaucoup de la volonté de la nouvelle majorité constituée après les élections présidentielle et législative de 2017.

Pendant la campagne présidentielle 2017, plusieurs candidats ont proposé d'annuler (François Fillon, Marine Le Pen) ou d'étudier la solidité du dispositif afin d'éviter un *bug fiscal* lors de sa mise en place (Emmanuel Macron). Le principal argument de remise en question repose sur la difficulté technique : prélever à la source sur les salaires pourrait être compliqué pour les employeurs, en particulier pour les petites entreprises. À la suite de l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République, le nouveau ministre du Budget, Gérald Darmanin, a déclaré que si « ***c'est une source de complexité pour les entreprises, nous ne le ferons pas*** », conformément aux vœux du Président, souhaitant « *qu'il y ait une pause pour qu'on étudie le* process » et que « *les organisations syndicales, le patronat, les entreprises, les particuliers* » soient entendus. Le 6 Juin 2017, le Premier ministre Edouard Philippe a précisé que « ***c'est une bonne réforme car elle permet d'ajuster en temps réel la perception de l'impôt à l'évolution de vos revenus*** », mais qu'il est nécessaire de « *décaler sa mise en œuvre au 1er janvier 2019* ». Ainsi, de juillet jusqu'à septembre, le gouvernement va « *tester le dispositif dans des entreprises volontaires et réaliser un audit* » afin d'avoir « *la certitude que, techniquement, tout se passera bien* ».

Si le gouvernement Philippe souhaite asseoir sa décision sur la seule faisabilité technique du dispositif, en particulier pour les petites entreprises, il n'en

demeure pas moins qu'un bilan complet des gains et coûts de la réforme mérite d'être réalisé. C'est l'objectif que s'assigne cet article en tentant de répondre aux trois questions suivantes :

1. Quels sont les avantages et inconvénients attendus à la suite de la mise en place d'un prélèvement à la source ?
2. Quelle évaluation peut-on avoir des principaux impacts attendus ?
3. Quelles sont les options possibles ?

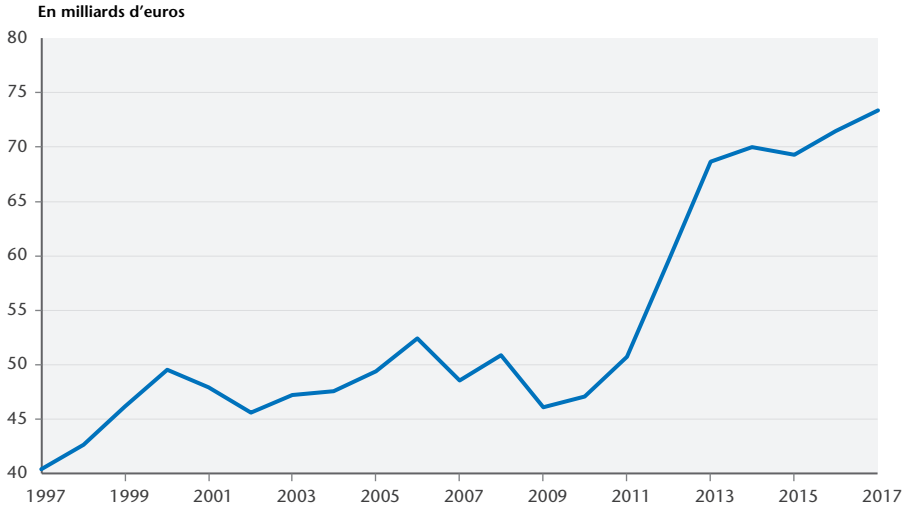
Quels sont les avantages et inconvénients attendus à la suite de la mise en place d'un prélèvement à la source ?

En 2017, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IR) devrait rapporter environ 73,4 milliards d'euros (graphique 1). Même si moins d'un ménage sur deux le paie, la déclaration est cependant obligatoire pour tous.

Dans sa forme actuelle, l'IR en France est payé avec un décalage d'une année. En 2017, on paie ainsi l'impôt relatif aux revenus gagnés en 2016. Au préalable, son calcul a nécessité une déclaration de revenus auprès de l'administration fiscale pendant le premier semestre 2017 et l'application du barème décidé par la Loi de finances 2016 votée au Parlement fin 2015.

Le décalage temporel d'une année implique que l'État accorde un délai de paiement et donc un crédit aux ménages. Ce délai de paiement est motivé par deux contraintes : la base fiscale d'imposition est annuelle ; recueillir de

Graphique 1. Recettes d'impôt sur le revenu depuis 1997



Source : INSEE et PLF 2017.

l'information prend du temps. Il faut donc attendre *a minima* que l'année soit écoulée pour avoir une juste évaluation du revenu annuel.

L'IR est un impôt progressif. Il en résulte que le taux moyen de prélèvement, le rapport entre l'impôt payé et le revenu, augmente avec le revenu du foyer fiscal. Afin de respecter un principe d'équité fiscale horizontale, le calcul de l'impôt tient compte de la taille des familles. Le barème applique alors un quotient conjugal (une part pour un célibataire ou un contribuable non marié et deux parts pour un couple marié ou pacsés) ainsi qu'un quotient familial (une demi-part par enfant et une part à partir du troisième enfant pour un couple. L'impact du quotient familial est limité car plafonné.

Prélever à la source constitue un changement majeur qui présente des avantages mais également de nombreux inconvénients.

Le premier argument avancé pour instaurer un prélèvement à la source est celui de la simplification (Perez et Wolf, 2015). Prélever à la source simplifie le paiement de l'impôt puisqu'il se fait de façon automatique. La simplification fiscale est totale avec un prélèvement à la source libératoire. Un impôt est libératoire pour un contribuable dès lors que celui-ci s'est acquitté de l'impôt sur son revenu à la source, il est libéré de toutes obligations fiscales ultérieures sur ce revenu.

Le second argument est celui d'une meilleure synchronisation entre le moment où le revenu est attribué et celui où il est taxé. Cet argument est très bien détaillé dans l'ouvrage d'Ayrault et Muet (2015). Cela évite ainsi une désynchronisation qui peut être préjudiciable au revenu disponible lors d'une baisse importante du revenu. C'est notamment le cas lors d'un licenciement avec une période de chômage assez longue ou d'un départ à la retraite. Le PAS améliore indéniablement la synchronisation par rapport à la situation actuelle où l'étalement du paiement de l'IR en cas de baisse de revenus nécessite une démarche administrative[1]. D'un point de vue macroéconomique, cette meilleure synchronisation améliore aussi l'activation des stabilisateurs automatiques. Ainsi en cas de crise, les revenus baissent et l'IR s'ajuste immédiatement à la baisse, ce qui permet d'amortir l'impact récessif.

Ces deux premiers avantages font que le PAS est jugé comme « moderne » par ses partisans. Le message politique perçu par les ménages français irait plutôt dans ce sens puisque 57 % d'entre eux considéreraient

1. Pour bénéficier de l'étalement, la baisse de revenu doit être supérieure à 30 % et il est nécessaire de fournir : (1) les trois derniers bulletins de salaires (ou de revenus de remplacement, indemnités, allocations, pensions et rentes) avant la baisse ; (2) le bulletin de salaire (ou de revenus de remplacement) du mois au cours duquel la baisse est intervenue.

que c'est plutôt une bonne mesure (sondage IFOP-Fiducial, mars 2017). Le PAS serait donc une mesure populaire.

Un troisième argument favorable est budgétaire. Pour l'État, le PAS permet une mise en place rapide d'une baisse ou d'une hausse de l'IR. En effet, avec le PAS, les hausses ou baisses de l'IR sont budgétairement effectives dès l'année de perception du revenu. Aux États-Unis, par exemple, le PAS a été adopté en 1942. L'économie de guerre demandant un soutien fiscal immédiat plus fort, prélever à la source a aussi permis de rendre effectives dans les plus brefs délais les hausses de l'IR.

Le PAS est une idée fondamentalement simple et populaire mais, en pratique, sa mise en place se heurte à de nombreux obstacles. De ce point de vue, la popularité apparente du PAS est à nuancer puisque 53 % des personnes interrogées en mars 2017 étaient également plutôt inquiètes de son entrée en vigueur. De nombreux doutes subsistent donc pour une majorité d'individus.

La première difficulté est que tous les revenus ne sont pas aisément imposables à la source. C'est notamment le cas pour les entrepreneurs individuels (principalement professions libérales et commerçants) pour qui la connaissance du revenu imposable prend du temps car nécessite de soustraire des recettes d'activité les dépenses afférentes.

Ensuite, la progressivité de l'IR rend difficile le calcul du taux moyen chaque mois. En effet, la base de calcul de l'impôt est le revenu annuel. Pour calculer le taux moyen annuel, il faut connaître tous les revenus de l'année y compris des revenus qui sont connus en général seulement en fin d'année comme certains revenus du capital (intérêts et dividendes). Toutefois, le prélèvement forfaitaire unique sur les revenus du capital, prôné par Macron pendant sa campagne électorale, devrait simplifier le calcul de l'IR à la source car ce dernier reposerait alors pour l'essentiel sur les revenus du travail et de la retraite. Par ailleurs, en France, l'IR est calculé sur une base familiale (utilisation d'un quotient conjugal et d'un quotient familial), ce qui signifie que pour bien calculer le taux moyen, il est également nécessaire de connaître le revenu du conjoint ou de la conjointe (pour les couples mariés ou pacsés). Une solution consisterait à individualiser l'impôt[2], c'est la proposition de Landais, Piketty et Saez[3] (2011), proposition qui a, en partie, inspiré le programme électoral de François Hollande, mais une telle solution reviendrait

2. Voir l'article sur ce thème d'Allègre et Périvier, 2017, « Le choix d'individualiser son impôt pour les couples », dans ce numéro.

3. Landais *et al.*, prônent une fusion de l'IR et de la CSG, un prélèvement automatique à la source de l'impôt sur le revenu (capital et travail) ainsi qu'une suppression des quotients conjugal et familial.

à nier la solidarité entre époux et donc la mutualisation des revenus au sein du foyer. Il faut aussi noter que pour un nouvel entrant sur le marché du travail, il ne sera pas possible de lui appliquer un taux moyen extrapolé à partir des niveaux d'impôts précédemment payés. Il faudra donc appliquer un taux spécifique comme celui prévu par la LF2017.

Cette difficulté du calcul en temps réel du taux moyen d'IR signifie qu'il ne sera pas connu avec exactitude. En pratique, la LF2017 a prévu que pendant les 8 premiers mois de l'année (par exemple, en 2019), le taux moyen (ratio entre IR payé et revenu) sera calculé à partir de l'IR payé deux années auparavant (en 2017), puis les 4 derniers mois restant, ce taux sera calculé à partir de l'IR payé l'année précédente (en 2018). Au printemps de l'année qui suit celle de la perception du revenu (en 2020), les ménages, qu'ils paient ou non l'IR, auront toujours l'obligation d'envoyer une déclaration de leur revenu annuel 2019. Par la suite, l'éventuel montant d'IR manquant devra alors être payé. Le PAS ne sera pas libératoire, et la simplification ne sera donc pas au rendez-vous.

Tableau 1. Échéancier de paiement de l'IR avec un prélèvement à la source

Année 2019												
Mois	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Taux moyen	**IR 2017 / Revenu 2017**								**IR 2018 / Revenu 2018**			
Année 2020												
Mois	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Action	**Déclaration revenu 2019**								**Règlement du solde éventuel**			

Source : auteurs.

Le PAS n'emporte pas l'adhésion des entreprises qui en tant qu'employeurs anticipent un coût de gestion technique supplémentaire en raison des nouvelles tâches administratives occasionnées qu'elles vont devoir assumer (demande à l'administration fiscale du taux d'IR moyen, prélèvement de l'IR sur les salaires versés, reversement à l'administration fiscale de l'IR prélevé). Il faut aussi noter que l'administration fiscale a également fait part de sa grande inquiétude sur la faisabilité technique quant à la mise en place du PAS : un *bug fiscal* est possible sans compter que l'incompréhension des contribuables sur le montant d'IR payé à la source et basé sur un revenu annuel estimé qu'ils n'ont pas encore déclaré pourrait nécessiter de nombreuses sollicitations de l'administration, voire une gestion accrue de contentieux.

Les syndicats des salariés sont également inquiets quant aux problèmes de confidentialité posé par une divulgation d'informations fiscales qui seraient

transmises aux tiers payeurs (l'employeur pour le salarié). Certes, la LF2017 a prévu un taux neutre similaire à celui appliqué à un célibataire sans enfant, mais si un salarié opte pour ce taux, il devra tous les mois calculer la différence entre le taux neutre et son « vrai » taux moyen puis verser le montant manquant à l'administration fiscale, ce qui sera source d'une importante complexité.

Un inconvénient peu mis en avant en raison de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt est celui de l'abandon du délai d'un an pour payer l'IR. En prélevant à la source, l'État ne fait plus crédit et l'impôt est immédiatement redevable. Il s'agit donc d'une hausse fiscale implicite. La perte annuelle de cet avantage est égale au taux d'intérêt nominal. Aujourd'hui, avec des taux d'intérêt nominaux en moyenne autour de 1 %, la hausse d'IR implicite n'est que de 1 %. En revanche, dans le futur, si les taux remontent à des niveaux plus élevés, par exemple, 4 %, la hausse sera de 4 %.

Enfin, la principale pierre d'achoppement que rencontre la mise en place du PAS est celle de l'année blanche (Grandemange, 2011). Concrètement, l'année de mise en place, l'administration fiscale devrait continuer à prélever l'IR avec une année de retard (sur les revenus de l'année 2018, par exemple) et prélever à la source l'IR sur les revenus de l'année en cours (les revenus de l'année 2019, par exemple). Toutefois, il est impossible de faire payer deux impôts l'année de transition. L'administration a alors deux options : faire payer plus tard l'année 2018, mais alors se pose une autre question technique « quand et comment ? », ou renoncer à fiscaliser les revenus de cette année de transition (« année blanche » grâce un crédit d'impôt, appelé « Crédit d'impôt modernisation du recouvrement » ou CIMR qui dispense de payer l'impôt dû sur les revenus 2017). L'année blanche pose également deux difficultés majeures : une optimisation fiscale qu'il va falloir contenir en continuant à fiscaliser des revenus considérés comme « exceptionnels » et des incitations fiscales prévues par la loi pour certaines dépenses (dons, emploi à domicile, etc.) qu'il va falloir maintenir, au risque d'avoir une « super » année blanche : on renonce à fiscaliser les revenus mais les réductions et crédits d'impôts sont maintenus. La Loi de finances 2017 a opté pour une « super » année blanche en maintenant les réductions et crédit d'impôts. Elle a également inscrit plusieurs dispositifs visant à limiter l'optimisation fiscale en définissant la notion de revenus « non exceptionnels » pour les traitements et salaires, les revenus fonciers, les revenus des indépendants et les revenus des dirigeants. Ces revenus non exceptionnels donnent droit au crédit d'impôt, ce qui n'est pas le cas des « revenus exceptionnels ». Le montant du CIMR est estimé à environ 75 milliards d'euros.

Quelle évaluation peut-on avoir des principaux impacts attendus ?

L'évaluation peut se faire à deux niveaux : *ex ante* (impact à comportements constants) et *ex post* (impact en intégrant les changements de comportements).

Évaluation *ex ante*

À comportements constants, le changement de chronicité dans la perception de l'impôt sur le revenu a un effet mécanique qui n'est pas neutre ni pour l'État, ni pour les ménages.

Deux questions sont posées :

— Finances publiques : Comment ce changement dans la chronique de perception de l'impôt modifie-t-il les recettes fiscales ?

— Ménages : comment sont-ils impactés par l'année blanche et la hausse fiscale implicite ?

L'année de mise en place, par exemple 2019 avec le recul annoncé d'un an, l'administration fiscale percevra donc une part notée, α_{2019}, de l'IR dû pour les revenus de l'année 2019 noté IR^*_{2019}. Ce coefficient α_{2019} est égal à 100 % lorsque la synchronisation est parfaite tandis que α_{2019} est inférieur à 100 % lorsque la synchronisation est imparfaite[4]. Par ailleurs, l'administration émettra un avis de non-paiement de l'IR dû pour l'année 2018 (CIMR dans la Loi de finances 2017).

La perception de recette fiscale (IR_{2019}) pour la première année de mise en place sera donc égale à[5] :

$$IR_{2019} = \alpha_{2019} \times IR^*_{2019} \quad \text{au lieu de} \quad IR_{2019} = IR^*_{2018}.$$

Si le taux de croissance de l'impôt dû pour l'année 2019 ($g_{2019} = \Delta IR^*_{2019} / IR^*_{2018}$) est inférieur au facteur de non synchronisation ($1 - \alpha_{2019}$), soit le coefficient qui mesure l'incapacité de prélever le bon montant d'impôt à la source, alors il y a une baisse d'environ $(1 - \alpha_{2019}) - g_{2019}$ des recettes d'IR l'année de lancement du prélèvement à la source. Si on suppose que le degré de synchronisation α_{2019} est de 97 % et que la recette fiscale d'IR augmente de 3 % en 2019, alors les recettes fiscales resteront inchangées (voir tableau 2).

4. En pratique, le PAS ne sera pas parfait en raison d'une connaissance tardive du vrai taux moyen d'imposition (voir tableau 1).

5. Pour simplifier l'exposé, on suppose que l'administration fiscale prélève 100 % de l'IR dû avec une année de décalage.

Tableau 2. Impact sur la trésorerie de l'État d'un prélèvement à la source

Impôt sur le revenu (IR)	2019	2020	2021	2022
IR sur les revenus de l'année en cours (*)	103	106,1	109,2	112,6
Paiement différé d'un an de l'IR	100	103	106,1	109,2
PAS de l'IR avec synchronisation à 97 %	97 % x 103 ≈ 100	3 % x 103 + 97 % x 106,1 ≈ 106	3 % x 106,1 + 97 % x 109,2 ≈ 109,2	3 % x 109,2 + 97 % x 112,6 ≈ 112,5
Variation recettes fiscales d'IR	0	+ 2,9 %	+ 2,9 %	+ 2,9 %

(*) base 100 en 2018 et hypothèse d'une croissance nominale des recettes d'IR à 3 %.
Sources : calculs des auteurs.

Les années suivantes, la situation budgétaire de l'État est différente puisque l'administration prélèvera la part de l'IR qui n'aura pas été prélevée à la source. Ainsi en 2020 (et pour les années suivantes), on aura :

$$IR_{2020} = (1 - \alpha_{2019}) \times IR^*_{2019} + \alpha_{2020} \times IR^*_{2020}.$$

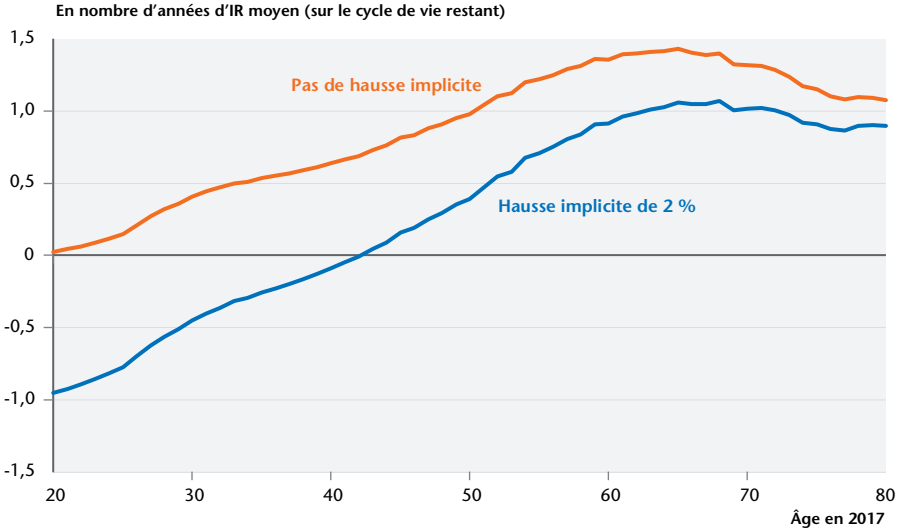
En tenant compte de quelques approximations, l'État prélèvera un niveau d'IR plus élevé et égal au taux de croissance nominal de l'IR. Ainsi, si le montant d'IR augmente de 2 % en raison d'une hausse réelle des revenus imposables et de 1 % sous l'effet de l'inflation, la recette fiscale sera accrue de 3 %. Les années suivantes, l'opération sera financièrement toujours gagnante pour l'État dès lors qu'il y aura une croissance nominale de l'IR : l'État prélève plus tôt un IR plus élevé.

Pour les ménages, l'opération n'est également pas neutre, ce qui peut poser un problème d'équité. Les contribuables ayant un revenu imposable en 2018 bénéficient de l'année blanche. En revanche, tous les contribuables (actuels et futurs) devront payer plus tôt leur IR et donc perdront l'avantage financier d'un délai de paiement d'un an.

L'étude de Le Garrec et Touzé (2016) donne une estimation de ce gain net en fonction de la date de naissance des contribuables. Cette étude utilise les données de l'enquête « Revenu fiscaux et sociaux » 2013 (ERFS) pour estimer le gain de l'année blanche et extrapoler la distribution par âge des montants d'IR en vue d'établir des profils fiscaux par génération. Sur cette base, le PAS (graphique 2) avantagerait fiscalement les générations les plus âgées car elles bénéficieraient beaucoup de l'effet « année blanche » et subiraient peu l'effet « hausse implicite ». 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. Pour les plus jeunes générations, c'est l'effet « hausse implicite » (perte du délai d'un an pour payer l'IR) qui l'emporterait. Pour les générations qui ne paient pas encore l'IR, il n'y a pas d'année blanche et seulement une hausse implicite. Sous l'hypothèse d'une hausse fiscale implicite de 2 % (hypothèse de taux d'intérêt nominal à 2 %), les plus jeunes générations (les moins de 20 ans) 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'IR sur leur cycle de vie restant (graphique 2).

Graphique 2. Gain de la réforme par génération



Sources : Le Garrec et Touzé (2016), Calculs prospectifs réalisés à partir de l'enquête ERFS 2013 et projections démographiques de l'INSEE (2010) avec un scénario de taux d'intérêt nominal de 2 %, de taux d'inflation de 1 % et de taux de croissance nominale de l'IR de 1,5 %.

Par ailleurs, sur le seul critère de l'inégalité intragénérationelle, l'année blanche est également problématique car l'IR est très fortement concentré par les 10 % les plus riches. En 2011 (tableau 3), ces derniers concentraient 70 % des recettes d'IR tandis que les 3 % plus riches concentraient à eux seuls près de 48 %. Le crédit d'IR prévu par la LF2017 présente des propriétés similaires de concentration de l'année blanche et de montant de dispense d'IR à payer, ce qui peut paraître particulièrement inégalitaire.

Tableau 3. Concentration de l'IR par décile de revenu et top 3 % (année 2011)

Décile de revenu	Impôt moyen (en euros)	Concentration de l'IR (en %)
D1 – D5 (50 % de la population la moins fortunée)	-135	-2
D6	490	3
D7	790	5
D8	1 260	8
D9	2 300	15
D10 (10 % plus riches)	10 800	70
C98 (98e centile)	9 900	6,4
C99 (99e centile)	14 800	9,6
Top 1 % (1 % plus riches)	49 100	31,8

Source : Calculs des auteurs d'après Lefebvre et Auvigne (2014).

Évaluation *ex post*

La non perception de l'IR restant dû l'année de la transition (IR sur les revenus 2018, avec le report d'un an) peut modifier les comportements car les ménages vont anticiper que leurs revenus 2018 ne seront pas soumis à l'IR.

Dans le cadre de la LF2017, cette évaluation est difficile à réaliser car l'incertitude régnant avec la période électorale 2017 a été grande et l'annonce du report conditionnel d'un an a rendu caduque les tentatives d'optimisation à partir de mai pour l'année 2017. Avec le report conditionnel en 2019, la question de l'optimisation fiscale se pose également en 2018. Tout dépend de la mise en place du PAS avec certitude ou non. Il faudra attendre de connaître la décision du gouvernement qui, pour l'instant, se laisse le temps d'évaluer le projet.

Pour les contribuables, les stratégies d'optimisation sont multiples et reposeront, pour l'essentiel, sur les trois exemples suivants :

1. Retarder jusqu'à la fin décembre son départ à la retraite : en général, le montant de la pension retraite étant inférieur à celui du dernier salaire, il peut être judicieux de travailler quelques mois de plus, car le supplément de revenu engendré (écart entre le salaire et la pension) ne sera pas taxé.
2. Domicilier fiscalement ses activités professionnelles en France pendant une année : pour un travailleur mobile à l'international et ayant la possibilité de localiser facilement son activité pendant un an en France, il ne paiera pas d'impôt sur le revenu pendant une année.
3. « Travailler plus » en acceptant des heures supplémentaires : les revenus supplémentaires ne seront pas soumis à l'IR.

Au niveau macroéconomique, la baisse d'impôt anticipée peut avoir un effet potentiellement favorable sur la consommation, sans compter que les plus fortes incitations à créer de la richesse ont des effets positifs sur la production potentielle.

Pour évaluer de tels effets, il est possible de se référer à l'expérience naturelle islandaise. En 1987, l'Islande a instauré un PAS. L'étude de Bianchi, Gudmundsson et Zoega (2007) fait référence dans le domaine et s'intéresse aux effets sur l'offre de travail. Elle a essayé d'estimer comment la non imposition à l'IR pendant un an a modifié les comportements. Ils observent ainsi que le nombre de semaines travaillées en 1987 a augmenté de 5,7 % par rapport à la moyenne des années 1986 et 1988. Pour étayer plus précisément l'impact qu'aurait eu la non fiscalisation des revenus du travail en 1987 sur l'offre de travail et évaluer les suppléments de revenus induits, ils calculent sur ces périodes l'élasticité des revenus du travail par rapport aux impôts sur le revenu. Ils évaluent cette élasticité à 0,67. Si on extrapole ce résultat à la France, on trouve qu'une non fiscalisation des revenus pourrait entraîner une hausse de la masse salariale de plus de 3 %. Si cette hausse se traduisait par une augmentation identique, par exemple, des seules rentrées fiscales liées à la TVA, on observerait un supplément de recettes fiscales d'environ 5 milliards. Bien sûr, il convient d'être prudent sur un tel chiffrage. D'abord parce que la France de 2018-2019 avec un taux de chômage proche de 10 % n'est pas l'Islande de 1986-1987 qui était au plein emploi avec un taux de chômage de 0,7 %. Ensuite parce qu'il est en pratique difficile d'extrapoler ce qu'un tel supplément de revenus entraînerait en termes de comportements et donc en termes de rentrées fiscales.

Quelles sont les options possibles ?

L'adoption du PAS doit servir l'intérêt général. Il est donc important que le choix de son maintien ou de son abandon soit établi à l'issue d'un arbitrage pertinent entre les avantages et les inconvénients engendrés. Trois options s'offrent alors au gouvernement :

1. « Ne rien changer » : Adoption définitive et irréversible du PAS après avoir obtenu un avis favorable qui certifie que le PAS générait plus de simplification que de complexité.
2. « Revoir la copie » : adoption du PAS mais sans année blanche et sans hausse implicite. La neutralité fiscale de la réforme est alors garantie. Différentes modalités (étalement sur plusieurs années) pour payer l'IR sur les revenus 2018 sont proposées et l'État applique un taux d'escompte sur l'IR prélevé à la source pour éliminer la hausse implicite liée à la suppression du délai d'un an pour payer.

3. « Abandon du PAS » mais poursuite de la modernisation de l'IR : le PAS n'entre pas en vigueur au 1er janvier 2019 car les inconvénients (complexité, année blanche, hausse fiscale implicite, etc.) ont été jugés majeurs par rapport aux avantages attendus (meilleure synchronisation, perception plus rapide de l'IR). Le crédit d'impôt pour l'année de transition (CIMR) est annulé et on conserve un paiement différé. Toutefois, la modernisation de l'IR se poursuit. Deux pistes de modernisation sont envisageables :
   — Mieux synchroniser en cas de baisse de revenu avec un étalement automatique et quasi-immédiat du paiement de l'IR à la suite d'une déclaration en ligne[6] de son changement de situation (par exemple, chômage ou retraite). Par ailleurs, le seuil de variation à la baisse du revenu pourrait éventuellement être diminué pour ouvrir plus largement le dispositif alors qu'aujourd'hui, les contribuables peuvent seulement solliciter des délais de paiement en cas de baisse supérieure à 30 % de leur revenu.
   — Faciliter la mensualisation : une automatisation lors de la première déclaration ou la nouvelle déclaration faciliterait la généralisation ■

Références

Ayrault J.-M. et P.-A. Muet, 2015, *Pour un impôt juste, prélevé à la source,* Fondation Jean Jaurès, Août 2015.

Bianchi M., B. Gudmundsson et G. Zoega, 2001, « Iceland's Natural Experiment in Supply-Side Economics », *American Economic Review*, 91 (5): 1564-1579.

Grandemange, J.-P., 2011, « Faut-il renoncer à 50 milliards d'euros ? À propos des modalités de passage au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu », *Revue française de Finances Publiques*, 116 : 57-67.

Landais, C., T. Piketty, et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale*, Le Seuil, Paris.

Lefebvre D. et F. Auvigne, 2014, *Rapport sur la fiscalité des ménages*, République française.

Le Garrec G. et V. Touzé, 2016, « Prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et année de transition : Quel impact pour les finances publiques et l'équité fiscale ? », *OFCE Working paper*, 2016-28.

Perez R. et M. Wolf, 2015, « Retenue à la source : le choc de simplification à l'épreuve du conservatisme administratif », *Note de Terra Nova.*

6. Une procédure de déclaration en ligne existe déjà mais une simplification pourrait consister à autoriser une déclaration sur l'honneur, avec effet immédiat, en amont du changement de situation : par exemple, « je vais être licencié » et « mon revenu baissera d'environ 35 % ». Par la suite, en fonction des documents fournis par le contribuable, l'administration procéderait à une régularisation du dossier.

LE CHOIX D'INDIVIDUALISER SON IMPÔT POUR LES COUPLES

Guillaume Allègre et Hélène Périvier
OFCE, Sciences Po Paris

Durant la campagne présidentielle, Emmanuel Macron a proposé de rendre optionnelle l'imposition jointe des couples mariés ou pacsés. Il s'agit de corriger deux écueils du système actuel : premièrement, des couples sont perdants à l'imposition jointe obligatoire dans le cadre du mariage et du pacs et deuxièmement, ce système conduit à appliquer au salaire du travailleur secondaire, le plus souvent la femme, un taux marginal élevé, ce qui la découragerait de travailler ou de travailler davantage. La réforme serait ainsi favorable à l'égalité femmes-hommes.

Après avoir présenté le système d'imposition des couples en vigueur, cet article passe en revue les critiques qui lui sont adressées et évalue la capacité de la réforme proposée à les corriger.

Le modèle *Ines*, Insee-Drees[1] permet de simuler la réforme sur la législation 2015. Il ressort que :

- le coût total de cette réforme s'élève à 520 millions d'euros, soit trois fois moins qu'annoncé ;
- 6,7 % des ménages sont gagnants, soit 12,8 % des couples mariés ou pacsés. Par construction, la réforme ne fait pas de perdants ;

1. Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Drees et Insee, modèle *Ines* 2014. Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence Nationale de la Recherche au titre du programme Investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données-CASD).

- le montant moyen du gain pour les ménages gagnants est de 275 euros par an ;
- les ménages appartenant aux 6e, 7e et 8e déciles de niveau de vie sont plus souvent gagnants à la réforme et les ménages gagnants du 7e décile bénéficient du tiers du coût de la réforme.

La réforme redistribue du pouvoir d'achat en ciblant les classes moyennes mais pour des montants faibles (le coût total représente moins de 0,7 % des recettes fiscales issues de l'IRPP[2]). Par construction la réforme supprime les possibles pertes associées au mariage ou au pacs. Elle ouvre la possibilité aux femmes mariées ou pacsées d'être imposées sur la base de leur revenu propre mais elle n'induira pas de modification notable de comportement d'activité de ces femmes car l'avantage fiscal lié à la spécialisation est maintenu. La réforme ne répond pas aux autres questions que soulève le système actuel (quotient conjugal, traitement fiscal des célibataires et des couples en union libre, ...).

Encadré. Option d'individualisation pour l'impôt sur le revenu

Dans le projet d'Emmanuel Macron (site en-marche.fr, visité le 30 juin 2017), on trouve la proposition suivante :

DIAGNOSTIC

« L'impôt sur le revenu est calculé sur l'addition des revenus du couple. De ce fait, 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 (salaire ou travail indépendant) donne lieu à un supplément d'impôt plus important que si elle était seule.

Cela contribue donc à enfermer les femmes dans l'inactivité ou le temps partiel. »

PROPOSITIONS

« Nous permettrons à tous les couples qui le souhaitent de ***faire le choix d'une imposition individualisée.***

Le coût est de 1,5 milliards d'euros. Cela est intégré dans notre cadrage budgétaire : nous y consacrerons une partie des économies. ».

2. IRPP : Impôt sur le Revenu des Personnes Physiques.

Cette proposition prend à contrepied les partisans et les opposants de l'individualisation de l'impôt sur le revenu (IRPP) en la rendant optionnelle : autrement dit les couples mariés ou pacsés qui aujourd'hui ont l'obligation de déclarer leur revenu conjointement, pourront opter pour une déclaration séparée.

Le premier pilier de l'argumentaire prônant l'option de l'individualisation de l'IRPP repose sur un principe d'équité fiscale : certains couples mariés ou pacsés sont perdants dans le système actuel (20 % des couples mariés ou pacsés en 2011). Le second pilier repose sur le fait que l'imposition jointe conduit à ce que le salaire du travailleur secondaire, le plus souvent la femme, se voit appliquer un taux marginal élevé, ce qui la décourage de travailler ou de travailler davantage. La réforme serait ainsi favorable à l'égalité femmes-hommes.

L'imposition des couples aujourd'hui

Le quotient conjugal a été introduit en 1945 en cohérence avec le modèle Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer. Il contribuait à côté d'autres dispositifs à encourager la spécialisation dans les couples, jugée comme souhaitable dans la société française des années 1950 (Périvier, 2017). Jusqu'en 1982[3], l'imposition reposait sur les seules épaules du chef de famille, à savoir l'homme, la femme était considérée comme à sa charge.

Aujourd'hui, la conception de la famille et les modes de vie ont changé (union libre, divorce, recomposition familiale, activité des femmes…), mais le principe d'imposition des couples n'a pas été modifié, à l'exception notable de l'extension de l'imposition jointe à partir de 2005 aux couples pacsés.

Les deux membres du couple marié ou pacsé ne forment qu'un seul foyer fiscal et signent conjointement leur déclaration de revenu, contre deux déclarations pour les couples vivant en union libre qui constituent donc deux foyers fiscaux distincts. On suppose que les membres d'un même foyer fiscal mettent intégralement en commun leurs ressources, sans distinguer qui apporte ces ressources.

En attribuant deux parts fiscales à ces couples, la progressivité du barème s'applique à la moyenne des revenus du couple [(R1+R2) /2]. Ce dispositif dit« quotient conjugal » est obligatoire dans le cadre du mariage et du pacs. Il se distingue du « quotient familial » qui concerne le traitement des enfants à charge (0,5 part pour les deux premiers enfants et une part par enfant à

3. Il aura fallu attendre 1982 pour que la notion de chef de famille soit supprimée du Code général des impôts. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT 000000503959

partir du troisième) et qui lui n'est pas obligatoire : les parents peuvent décider de ne pas rattacher leurs enfants à leur foyer fiscal par exemple lorsque ceux-ci commencent à travailler. Les couples vivant en union libre déclarent leurs revenus séparément et choisissent l'affectation des parts liées aux enfants à charge.

Lorsque les deux conjoints apportent au ménage des revenus proches, le quotient conjugal et l'imposition séparée conduisent à un niveau d'impôt égal, sauf pour les couples qui bénéficient de la décote[4] (voir plus loin). En revanche, dès lors que les deux revenus sont très différents, l'imposition conjointe est plus avantageuse que l'imposition séparée (elle applique le taux marginal au revenu moyen et non plus à chacun des revenus).

Sous la législation 2011, 60 % des couples gagnaient avec le quotient conjugal par rapport à une imposition séparée, 20 % des couples y étaient indifférents, et 20 % y perdaient (Eidelman, 2013). Dans la littérature socio-économique, l'imposition jointe est souvent critiquée parce qu'elle favorise le mariage (ou pacs) et non pas parce que certains couples y perdent. Mettre l'accent sur les gains au mariage (ou pacs) plaide plutôt en faveur d'une individualisation « obligatoire » et non optionnelle de l'impôt. L'individualisation de l'impôt sur le revenu « obligatoire » rendrait le calcul de l'impôt neutre au regard du statut marital, les couples vivant en union libre étant déjà sous un régime individualisé. Dans *Pour une révolution fiscale*, Landais, Piketty et Saez (2011) proposent l'individualisation de l'impôt. Mais cette proposition rencontre de fortes oppositions notamment de la part des défenseurs d'une vision traditionnelle de la famille. Elle ferait beaucoup de perdants parmi les couples mariés aux revenus inégaux (couples mono-actifs). Avec l'individualisation optionnelle, les couples mariés/pacsés actuellement gagnants ne modifieront par leur mode d'imposition, et les couples perdants pourront individualiser leur impôt.

La proposition d'individualisation au choix corrige-t-elle les défauts du système actuel ?

Les méandres du système fiscalo-social

Le mécanisme du quotient conjugal favorise les couples dont les revenus sont inégaux, mais ce n'est pas le seul mécanisme qui modifie l'imposition des

4. Lorsque l'impôt brut est inférieur à un certain montant (1 553 euros pour une personne et 2 560 euros pour un couple pour la législation 2017), une décote qui est égale à la différence entre 1 920 euros pour un couple (1 065 euros pour une personne seule) et les trois quart du montant de l'impôt est appliquée. Elle vise à réduire le montant d'impôt dû à l'entrée du barème.

couples : d'autres dispositifs du système socio-fiscal complexifient quelque peu le paysage des gagnants et perdants à l'imposition jointe. Cela tient au fait que globalement le système fiscalo-social est familialisé mais certains dispositifs sont individualisés, au moins partiellement : la Prime pour l'emploi qui visait à rendre le travail plus rémunérateur était en partie individualisée ; le mécanisme de la décote qui vise à atténuer le montant d'impôt à l'entrée du barème était jusqu'à il y a peu individuel. Ceci expliquait qu'en 2011, environ 20 % des couples mariés étaient perdants à l'imposition jointe, l'imposition séparée leur faisait gagner 370 euros en moyenne (Eidelman, 2013). Mais ces deux dispositifs fiscaux ont été réformés depuis.

Jusqu'en 2016, les couples à bas revenus pouvaient bénéficier de la Prime pour l'emploi (PPE) et du RSA activité. La Prime pour l'emploi était calculée de façon individuelle mais sous condition de ressources au niveau du foyer fiscal, soit 32 500 euros pour un couple marié ou pacsé sans enfant[5]. Ainsi une personne pouvait faire perdre le bénéfice de la PPE si son conjoint (marié ou pacsé) avait un revenu proche de seuil, ce qui donnait un avantage à l'imposition séparée. De plus, le RSA activité était déduit du montant calculé de la PPE. En cas d'imposition séparée, seule la moitié du RSA activité était déduite, ce qui renforçait l'avantage à l'imposition séparée. Depuis 2016, la Prime pour l'emploi et le RSA activité ont été fusionnés dans la Prime d'activité[6]. La Prime d'activité est calculée sous condition de ressources du ménage, que le couple soit marié, pacsé ou en union libre, donc la déclaration séparée ne donne plus d'avantage.

Jusqu'en 2014, la décote était la même pour un célibataire et pour un couple, deux conjoints faisant des déclarations séparées pouvaient ainsi bénéficier deux fois de la décote, ce qui leur procurait un avantage par rapport à l'imposition jointe. Depuis 2015, le système de la décote a été réformé : le nouveau plafond est 1,65 fois supérieur pour un couple que pour un célibataire[7]. L'avantage relatif de l'imposition séparée est donc moins marqué.

Reste que l'imposition séparée permet d'optimiser l'affectation des enfants entre les deux foyers fiscaux, ce que ne permet pas l'imposition conjointe. L'optimisation fiscale peut être complexe. Il est donc difficile pour un couple

5. Le revenu fiscal de référence (RFR) du foyer fiscal doit ainsi être inférieur à :
   - 16 251 euros pour la première part de quotient familial des personnes célibataires, veuves ou divorcées ;
   - 32 498 euros pour les deux premières parts de quotient familial des personnes soumises à imposition commune ;
   - plus 4 490 euros pour chacune des demi-parts suivantes.
6. Instauré par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031046061
7. Loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029988857&categorieLien=id

marié ou pacsé de savoir s'il est perdant ou non à la déclaration jointe : cela dépend du niveau de revenu des conjoints, de l'écart de revenus entre les deux, du nombre d'enfants…

Pour que la proposition d'individualisation au choix soit opérationnelle, il faut que l'administration fiscale calcule et propose la disposition la plus favorable aux couples selon leur situation particulière.

Mise en commun des ressources

Le quotient conjugal est souvent critiqué car il repose sur le principe de mise en commun des ressources des couples mariés ou pacsés et ne reconnaît aucune forme de solidarité au sein des couples vivant en union libre.

Les couples mettent-ils effectivement en commun leurs ressources ? En 2010, 74 % des couples mariés déclaraient mettre en commun l'intégralité de leurs ressources contre 30 % des couples pacsés et 37 % des couples en union libre. La pratique dépend beaucoup de ce qu'il y a à partager : si 72 % des couples du premier quartile de revenu déclarent mettre en commun intégralement leurs ressources, ce n'est le cas que de 58 % des couples du dernier quartile (Ponthieux, 2012).

Aujourd'hui, contrairement au quotient familial, qui est limité à 1 500 euros par an et par demi-part, le bénéfice de l'imposition commune n'est pas plafonné explicitement. Or plus les ressources sont élevées, moins les membres du couple mettent en commun leurs ressources. Le bénéfice peut s'élever jusqu'à environ 20 000 euros par an (pour des revenus supérieurs à 300 000 euros) ; le quotient conjugal est plafonné mécaniquement pour des revenus importants qui atteignent la dernière tranche d'imposition.

Ainsi le quotient conjugal semble inadapté car il procure un avantage fiscal d'autant plus important que les revenus du couple sont élevés – ces couples étant précisément ceux qui mettent moins en commun leurs ressources – et il n'est pas accessible aux couples vivant en union libre qui peuvent en partie mettre en commun leurs ressources. De même, les couples pacsés mettent peu en commun leurs ressources mais bénéficient de l'imposition conjointe.

Par ailleurs, le statut marital des couples est traité différemment dans d'autres volets du système socio-fiscal. Le montant de RSA versé à un couple est le même que celui-ci soit marié, pacsé ou en union libre. S'agissant du RSA majoré versé aux parents isolés, le plus souvent des mères, ayant un enfant, l'isolement s'entend comme « ne pas vivre avec un conjoint ». L'union libre est donc reconnue comme une situation de mise en commun des ressources par le système social mais pas par le système fiscal. Ainsi une personne qui n'a pas de ressources et qui vit en concubinage avec une personne ayant un

revenu supérieur au RSA n'a ni droit au RSA, ni au bénéfice de l'imposition jointe. Dans le cadre de l'ISF, les couples quel que soit le statut marital soumettent l'ensemble de leur patrimoine à l'ISF (voir tableau).

L'individualisation au choix prend acte que la mise en commun n'est plus nécessairement la norme parmi tous les couples mariés ou pacsés, mais elle ne corrige pas le caractère anti-redistributif du quotient conjugal.

La proposition d'individualisation optionnelle de l'impôt ne donne aucun droit supplémentaire aux personnes vivant en concubinage et donc ne permet pas de tenir compte de solidarité entre conjoints.

Capacité contributive et nombre de parts accordées

La Constitution précise que l'impôt doit tenir compte de la capacité contributive des ménages. Toute la question est de savoir comment la « capacité contributive » est appréhendée[8]. Á revenu identique, une personne vivant seule dispose d'un niveau de vie plus élevé qu'un couple, mais pour autant il n'est pas deux fois plus élevé, du fait des économies d'échelle que procure la vie en couple.

En 1945, l'administration n'était sans doute pas en mesure de calculer précisément le niveau de vie des ménages de taille différente et donc d'évaluer leur capacité contributive respective. Aujourd'hui, les échelles d'équivalence sont utilisées pour comparer le niveau de vie de famille de taille différente (Hourriez et Olier, 1997 ; Martin et Périvier, 2015). L'INSEE attribue 1,5 part (ou unité de consommation) aux couples et 1 part aux célibataires : selon cette échelle, un couple ayant 3 000 euros de revenu disponible a ainsi le même niveau de vie qu'un célibataire dont le revenu s'élève à 2 000 euros. Or le quotient conjugal attribue 2 parts aux couples mariés ou pacsés et une part au célibataire. On sous-estime donc de 33 % le niveau de vie des couples relativement aux personnes vivant seules, et donc on ne les impose pas à hauteur de leur capacité contributive (définie comme leur niveau de vie).

Dans le modèle Monsieur Gagnepain et Madame Aufoyer, la femme au foyer est considérée comme une charge. Or, elle produit un service, *via* le travail domestique qu'elle accomplit. Cette production domestique (garde des enfants, ménage, cuisine…) a une valeur économique qui n'est pas

8. Pierre Laroque affirmait : « À la différence des mesures fiscales du Code de la famille, qui visaient à inciter les familles à avoir trois enfants ou plus, comme à dissuader les célibataires de le rester et les couples de ne pas avoir d'enfant, le quotient familial répond à un souci de justice distributive. Il s'agit de rendre l'impôt sur le revenu aussi neutre que possible par rapport aux capacités de consommation des familles, suivant leurs charges inégales. ». Source : Discours de Pierre Laroque à l'Assemblée nationale le 31 décembre 1945 lors de l'instauration du quotient familial.

imposée. Ainsi, les couples mono-actifs sont traités plus favorablement que les couples bi-actifs, qui doivent externaliser une partie des tâches domestiques et familiales et ont un niveau de vie inférieur à revenu égal. Allègre *et al.* (2014) montrent que les couples mono-actifs consacrent environ une heure supplémentaire par jour aux tâches domestiques par rapport à leurs homologues bi-actifs. Valorisée, par exemple, au SMIC horaire net, cette heure de travail domestique correspond à un montant annuel de 2 700 euros, ce qui pourrait justifier une adaptation de la fiscalité qui tiendrait compte de cet avantage pour les couples mono-actifs ou de ce désavantage pour les couples bi-actifs.

La proposition d'individualisation optionnelle de l'impôt n'appréhende pas mieux la capacité contributive des ménages puisqu'elle ne modifie pas le système de parts fiscales.

Émancipation économique des femmes et imposition des couples

Avec le système de quotient conjugal, les deux conjoints font face au même taux d'imposition. S'il existe un écart de revenu entre les conjoints, alors le conjoint au revenu le plus faible supporte un taux d'imposition plus élevé que s'il déclarait son revenu séparément. Le quotient conjugal crée des désincitations au travail pour le conjoint dont le revenu est le plus faible, le plus souvent la femme (parce que son salaire ou son volume horaire de travail marchand est plus faible). Il constitue donc un frein potentiel ou réel à l'emploi des femmes mariées ou pacsées.

En s'appuyant sur des comparaisons internationales, des travaux montrent que l'imposition séparée est plus favorable à l'activité des femmes que l'imposition jointe (Jaumotte, 2001; Thomas et O'Reilly, 2016). Crossley et Jeon (2007) ont évalué l'impact au Canada du passage de l'imposition jointe à l'imposition séparée pour les couples mariés. Ils trouvent que la réforme a fortement augmenté l'offre de travail des femmes mariées qui bénéficient, après réforme, de taux marginaux d'imposition plus faibles.

En France, en intégrant les modifications de comportements à une simulation de l'individualisation de l'impôt, Echevin (2003) trouve que la déclaration séparée a des effets positifs sur la participation des femmes mariées au marché du travail.

La proposition d'individualisation optionnelle de l'impôt donne plus de liberté aux femmes mariées ou pacsées dans la mesure où elles peuvent opter pour une imposition individuelle, mais elle ne supprime pas les désincitations au travail des femmes, car l'avantage fiscal lié à la spécialisation est maintenu.

Simulation de la réforme proposée

En mobilisant le modèle de microsimulation *Ines*, développé par l'Insee et la Drees, il est possible d'évaluer le coût et les effets redistributifs du choix de l'imposition séparée pour les couples mariés ou pacsés. Pour simuler la réforme, des choix méthodologiques ont été nécessaires.

La première étape consiste à individualiser les revenus des couples mariés ou pacsés. L'imposition de ces couples reposant sur une base conjugale, certains types de revenus ne sont connus qu'au niveau du foyer fiscal (comme par exemple les revenus du capital). Cette catégorie de revenu a (arbitrairement) été attribuée à part égale aux deux membres du couple[9], de même que les revenus éventuels des personnes à charge. Les abattements et déductions non individualisables ont été affectés à chaque individu en proportion de ses revenus au sein du couple.

La deuxième étape consiste à calculer le montant d'impôt que chaque membre du couple paierait s'il optait pour l'imposition séparée. Pour cela, les parts de quotient familial liées aux personnes à charge (enfants, personnes handicapées…) ont été partagées également entre les deux individus[10].

L'étape suivante consiste à calculer le montant d'impôt individuel en appliquant le barème d'imposition et la décote pour un célibataire de la législation 2015. Nous supposons que l'individualisation est choisie par les couples lorsqu'elle conduit à un montant d'impôt total sur les deux personnes plus faible que l'imposition jointe.

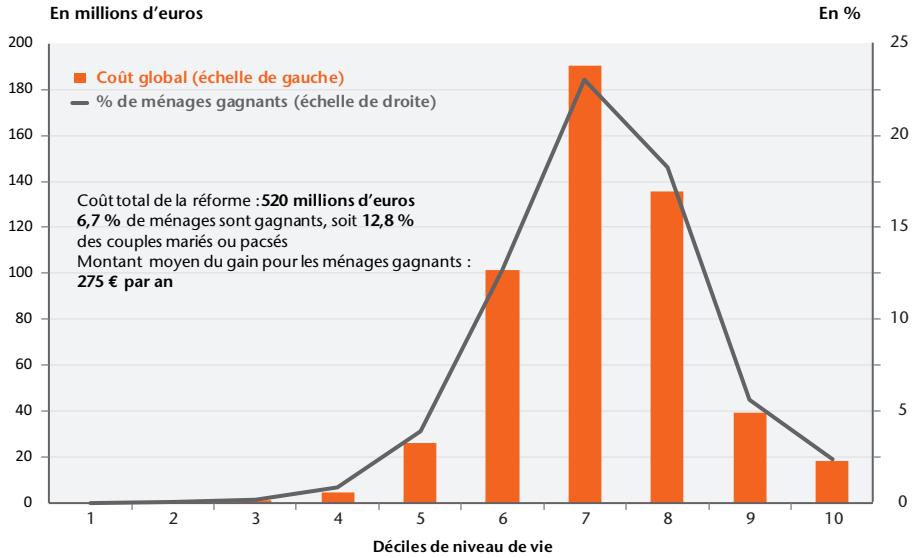
Le coût total de cette réforme s'élève à 520 millions d'euros, soit trois fois moins qu'annoncé. 6,7 % des ménages sont gagnants, soit 12,8 % des couples mariés ou pacsés. Le montant moyen du gain pour les ménages gagnants est de 275 euros par an. Ces chiffres sont plus faibles que ceux issus des simulations réalisées par Eidelman (2013) qui portaient sur la législation 2011 (revenus 2010). Dans cette étude, 21 % des couples mariés et pascés étaient gagnants, pour un gain moyen de 370 euros, soit un coût total de 970 millions d'euros. Cet écart s'explique par les changements de la législation entre 2011 et 2015 (PPE, décote, voir plus haut). Le graphique ci-dessous montre que les ménages des 6^{e}, 7^{e} et 8^{e} déciles de niveau de vie sont plus

9. Pour certains couples ayant des revenus indépendants de différentes natures, cette procédure n'a pas pu être appliquée, ce qui a conduit au retrait de ces ménages de l'échantillon, soit 144 foyers fiscaux (0,26 % de l'échantillon)

10. Dans la législation actuelle, les couples vivant en union libre déclarent séparément leurs revenus. Ils sont libres de répartir les parts fiscales liées aux personnes à charge entre les deux conjoints, afin de minimiser leur impôt. La demi-part supplémentaire accordée à partir du 3^{e} enfant ne l'est que pour le conjoint ayant déjà 2 enfants à charge.

souvent gagnants à la réforme, les ménages du 7e décile bénéficiant du tiers du coût de la réforme.

Graphique. Répartition du coût total de la réforme et du pourcentage de ménages gagnants par décile de niveau de vie



Lecture du graphique : sur l'ensemble du coût de la réforme, 190 millions bénéficient aux ménages appartenant au 7e décile de niveau de vie, qui comprend 23 % de ménages gagnants.
Source : Microsimulation réalisée par les auteurs à partir du modèle *Ines*, Insee-Drees.

Les réformes alternatives

Le choix et le nombre de parts

Une réforme possible consisterait à laisser le choix à tous les couples, quel que soit le statut marital, entre la déclaration conjointe et la déclaration séparée et, conformément aux échelles d'équivalence couramment utilisées, à n'accorder à la déclaration conjointe qu'une part et demie, au lieu de deux aujourd'hui. Cette solution permettrait d'avoir un système d'impôt sur le revenu conforme à l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée, mais des couples aux revenus modestes et inégaux entre conjoints verraient leur impôt sur le revenu augmenter.

Plafonnement et ouverture aux couples en union libre

Une réforme consisterait à plafonner le bénéfice lié au quotient conjugal, et à l'ouvrir aux couples vivant en union libre. Cette solution permettrait de

tenir compte d'une mise en commun des ressources pour les ménages modestes, quel que soit leur statut marital. Le quotient conjugal serait aligné sur le quotient familial (QF), dont le bénéfice est aujourd'hui plafonné. Un plafonnement du quotient conjugal ne toucherait que les couples mariés ou pacsés les plus aisés (de façon variable selon le niveau du plafond retenu).

Conclusion

Laisser le choix aux couples mariés ou pacsés de déclarer leurs revenus séparément profiterait à environ 12 % de ces couples pour un montant moyen de 275 euros par an, soit un coût total d'environ 520 millions d'euros pour les finances publiques. Le gain en pouvoir d'achat pour les ménages est faible et le nombre de couples gagnant a été sensiblement réduit par le remplacement de la PPE par la Prime d'activité et la réforme de la décote.

La proposition ne règle pas les questions redistributives soulevées par la fiscalité des couples : l'imposition jointe, qui resterait toujours possible, est désincitative au travail des femmes ; l'attribution de deux parts aux couples est défavorable aux célibataires si l'objectif est d'imposer les ménages selon leur capacité contributive ; et la différence de traitement fiscal des couples mariés ou pacsés et des couples en union libre est discutable.

D'autres réformes sont possibles : laisser le choix à tous les couples entre la déclaration séparée et la déclaration jointe en n'accordant qu'une part et demie en cas de déclaration jointe conformément aux échelles d'équivalence ; plafonner le bénéfice lié au quotient conjugal et l'ouvrir aux couples vivant en union libre. Dans tous le cas, une réforme exigerait d'ouvrir un débat plus large sur la prise en compte des solidarités familiales dans le système socio-fiscal ■

Références

Allègre G., V. Bart, L. Castell, Q. Lippmann, H. Martin, 2014, « Travail domestique : les couples mono-actifs en font-ils plus ?, Une exploitation de l'enquête Emploi du temps », *OFCE Working pape*r, n° 2014-17,

Crossley T.-F., S.-H. Jeon, 2007, « Joint Taxation and the Labour Supply of Married Women: Evidence from the Canadian Tax Reform of 1988 », *Fiscal Studies*, 28:3.

Echevin D., 2003, « L'individualisation de l'impôt sur le revenu : équitable ou pas ? », *Économie & prévision*, 160:4.

Eidelman A., 2013, « L'imposition commune des couples mariés ou pacsés : un avantage qui n'est pas systématique », *Insee Analyses*, n° 9, division Études Sociales, Insee.

Landais C., T. Piketty et E. Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale : un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*. www.revolution-fiscale.fr

Périvier H., 2017, « Réduire les inégalités professionnelles en réformant le congé paternité », *OFCE Policy brief 11*, 13 janvier.

Ponthieu S., 2012, « La mise en commun des revenus dans les couples », *n° 1409, Insee Première*, juillet.

Hourriez J.-M. et L. Olier, 1997,« Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Économie et Statistique*, 308(1) : 65-94.

Martin H. et H. Périvier, 2015, « Les échelles d'équivalence à l'épreuve des nouvelles configurations familiales », *OFCE Working paper*, 2015-16.

ANNEXE

Protections sociales, régimes juridique et fiscal des différentes formes d'unions en France

	Mariage	Pacs	Concubinage
Formalisme	Acte célébré devant l'officier de l'État civil. À défaut de contrat de mariage préalable, les époux sont mariés sous le régime légal de la communauté de biens réduite aux acquêts	Déclaration conjointe au greffe du Tribunal d'instance (ou convention de pacte devant un notaire)	Union libre sans formalité
Obligations	Aide matérielle et assistance réciproque. Contribution aux charges du mariage à proportion des facultés respectives. Solidarité pour les dettes courantes		Aucune obligation
Impôt sur le revenu	**Imposition commune et solidarité des époux ou des partenaires pour le paiement *(depuis 2005 pour le pacs; avant 2005* imposition séparée pendant les 3 premières années du pacs puis commune)**		**Imposition séparée Pas de solidarité**
ISF	Imposition commune		Imposition commune en cas de concubinage déclaré
Droits de succession	Le conjoint survivant est héritier de plein droit et bénéficie d'un droit au logement	Les partenaires pacsés ne sont pas héritiers l'un de l'autre : un testament est nécessaire Droit au logement temporaire	Les concubins ne sont pas héritiers l'un de l'autre : un testament est nécessaire
Droits de mutation à titre gratuit	Exonération des droits de succession *(depuis 2008 pour le pacs).* Pour les donations de biens présents, abattement, puis application d'un tarif progressif (de 5 % à 45 %)		Pas d'exonération au titre des successions Droit de mutation à titre gratuit au taux de 60 % après abattement
Protection sociale santé	Un partenaire quel que soit le statut marital, sans couverture sociale propre, bénéficie de celle de son conjoint. Bénéfice du capital décès sous condition		

Source : auteurs.

FISCALITÉ DU CAPITAL MOBILIER
Quel impact du Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU) ?

Léo Aparisi de Lannoy et Pierre Madec
OFCE, Sciences Po Paris

La fiscalité du capital en France a été l'un des sujets économiques de l'élection présidentielle, du fait de son niveau élevé et des nombreuses critiques dont elle fait l'objet. Poursuivant l'objectif de simplifier un système fiscal rendu illisible au fil des années et d'accroître les incitations à l'investissement productif, Emmanuel Macron a proposé dans le cadre de son projet présidentiel la mise en place d'un Prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % sur les revenus mobiliers en lieu et place de l'ensemble des prélèvements actuels (IRPP, prélèvements sociaux, prélèvement forfaitaire, …). De façon assez contradictoire, cette mesure est annoncée à la fois comme avantageuse pour les ménages et neutre budgétairement. Selon nos estimations, sous l'hypothèse où elle ne générerait aucun perdant, la mise en place d'un PFU devrait réduire la fiscalité de l'ordre de 4 milliards d'euros et cette baisse serait largement concentrée sur les ménages les plus aisés : le gain à attendre pour les ménages appartenant au dernier centile de niveau de vie devrait atteindre en moyenne 4 500 euros par an. *A contrario*, pour rendre neutre budgétairement une telle réforme, le taux du PFU devrait être porté, selon nos estimations, à 41,5 %. Les ménages les plus aisés verraient alors leurs prélèvements légèrement augmenter.

La fiscalité française du capital se distingue actuellement au niveau européen par son niveau élevé (10,6 % du PIB en 2012) – le deuxième le plus important de l'Union européenne après le Luxembourg (10,8 %) – et par une grande complexité résultant de l'accumulation de dispositifs incitatifs variés (voir encadré et Allègre *et al.*[1]). Prenant acte de ces critiques, ainsi que de la mobilité accrue du capital dans un monde ouvert, le candidat à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron, a proposé la mise en place « d'un prélèvement unique sur les revenus du capital, de l'ordre de 30 % », prélèvements sociaux compris. De plus, l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) sera remplacé par un Impôt sur la fortune immobilière (IFI) aux modalités similaires mais qui exclura le patrimoine mobilier. Une taxation libératoire du capital, non progressive, permet en effet de répondre aux risques de concurrence fiscale internationale pour un capital facilement délocalisable et par conséquent permet d'élargir la base fiscale. Cette réforme fiscale marque donc la fin de la doctrine d'égalisation des fiscalités du travail et du capital mise en place par François Hollande, avec une fiscalité qui reste progressive pour le travail mais qui devient proportionnelle pour le capital.

Selon le programme du candidat, le Prélèvement forfaitaire unique (PFU) s'appliquera à l'ensemble des revenus du capital mobilier, à l'exception du livret A et du PEA et, dans une moindre mesure, des contrats d'assurance-vie, dont la fiscalité demeurera inchangée. Il s'inscrit dans une volonté affichée de simplification afin d'améliorer la lisibilité du système fiscal et d'instaurer une neutralité entre les différents produits, et en définitive de permettre une affectation plus efficace de l'épargne. Il s'agit également de réduire les taux marginaux sur le capital mobilier jugés excessifs et néfastes à l'investissement, ainsi que de rééquilibrer l'arbitrage fiscal entre immobilier et mobilier, au profit de ce dernier. Enfin, le dernier objectif du PFU est d'atteindre une certaine convergence avec le niveau de taxation du capital en vigueur dans les autres pays européens, qui ont pour la plupart mis en œuvre un taux unique sur les revenus du capital compris entre 25 % et 30 %.

En occultant la hausse de la CSG visant à compenser la suppression de certaines cotisations à la charge des salariés et impactant la fiscalité des revenus du patrimoine, la réforme du PFU, selon le programme présidentiel,

1. Allègre G., C. Antonin, H. Sterdyniak, V. Touzé, 2016, « Quelles réformes de l'imposition sur le capital pour les hauts revenus ? », *OFCE policy brief* 5, 24 octobre.

ne devrait provoquer aucun perdant, les ménages y ayant intérêt pouvant maintenir leur situation fiscale actuelle.

Par ailleurs, toujours selon le programme présidentiel, « les grands principes » de l'assurance-vie seraient conservés. Ainsi, le prélèvement forfaitaire libératoire de 7,5 % au bout de 8 ans, et l'abattement de 4 600 euros (9 200 euros pour les couples) seraient maintenus pour ceux disposant de moins de 150 000 euros en encours d'assurance-vie, seuil repris du PEA, ce qui concerne 97 % des détenteurs de contrats d'assurance-vie. Les 3 % restants se verront imposer le PFU à 30 %, uniquement sur les revenus tirés des versements postérieurs à la réforme, ce qui devrait reporter son impact de quelques années.

Concernant les dividendes, l'abattement de 40 % ne concernerait que les foyers fiscaux optant pour l'imposition au barème de l'IR, le PFU à 30 % s'appliquant lui à l'ensemble du montant des dividendes. Des doutes subsistent sur la fiscalité des plus-values mobilières pour lesquelles il sera possible d'appliquer le PFU. Néanmoins, le maintien des abattements à 50 % et à 65 % selon la durée de détention, en cas de choix d'intégration de ces revenus à l'IR, demeure incertain, bien que la volonté de ne créer aucune situation perdante plaide pour leur préservation.

Encadré 1. La fiscalité du patrimoine mobilier en France : entre complexité et abattement

Si la réforme de la fiscalité du capital de 2013 a supprimé un certain nombre de possibilités de prélèvement libératoire, dans l'objectif affiché d'intégrer la plupart des revenus du capital dans l'imposition sur le revenu et ainsi d'aligner la fiscalité du patrimoine sur celle du travail, plusieurs abattements correctifs et prélèvements forfaitaires demeurent, ce qui obère la lisibilité et la neutralité de la fiscalité du patrimoine. Les revenus d'intérêt offrent un prélèvement libératoire optionnel à un taux de 24 %, jusqu'à 2 000 euros de revenus, tandis que l'intégration à l'impôt sur le revenu (IR) est obligatoire au-delà. S'y ajoutent les prélèvements sociaux à un taux de 15,5 % (dont 5,1 points sont déductibles de l'IR si le revenu est soumis au barème).

Les dividendes sont toujours soumis à l'IR, avec un abattement de 40 %, après avoir payé les prélèvements sociaux à 15,5 % (5,1 points déductibles) sur leur totalité. Ils sont en effet issus des profits des entreprises ayant déjà subi l'Impôt sur les sociétés, au taux théorique 33,33 % (auquel s'ajoute maintenant, sauf pour les TPE, un prélèvement de 3 %).

Les plus-values réalisées sont soumises aux prélèvements sociaux, puis à l'IR, avec un abattement qui dépend de la durée de détention et atteint 50 % au bout de 2 ans, puis 65 % au bout de 8 ans. En outre, un dispositif particulier existe dans le cas d'un dirigeant de PME partant à la retraite : l'imposition est

alors constituée d'un abattement fixe de 500 000 euros, puis d'un abattement proportionnel de 85 % lors de l'intégration à l'IR. Comme dans les cas précédents, les prélèvements sociaux s'appliquent à la totalité de la plus-value à un taux de 15,5 % (5,1 points déductibles).

Les intérêts des plans d'épargne disposent de modalités fiscales spécifiques. Ainsi, les intérêts des Plans d'épargne logement (PEL) sont exonérés d'IR durant les 12 premières années de détention, pour ensuite être soumis au régime fiscal général des revenus d'intérêt. Cependant, même durant la période d'exonération, les prélèvements sociaux sont dus sur ces intérêts à un taux de 15,5 % (la déduction de 5,1 points de CSG sur l'IR n'étant possible que pour la CSG payée sur les intérêts soumis à l'IR).

Les dividendes des Plans d'épargne en actions (PEA) sont soumis au régime d'imposition des dividendes uniquement sur la fraction dépassant 10 % de la valeur des titres non cotés.

Les intérêts des Plans d'épargne d'entreprise et des Plans d'épargne réglementés sont exonérés d'IR, et donc uniquement soumis aux prélèvements sociaux à un taux de 15,5 % (pas de déductibilité).

Le contrat d'assurance-vie présente une fiscalité qui dépend de la durée de détention. En effet, si dans tous les cas les revenus de l'assurance-vie peuvent être intégrés à l'IR, les modalités des abattements et du prélèvement libératoire varient. Ainsi, les revenus d'une assurance-vie de moins de 4 ans peuvent être soumis à un prélèvement libératoire au taux de 35 %, tandis que ce taux est de 15 % pour une durée de détention comprise entre 4 et 8 ans. Lorsque cette dernière excède les 8 ans, un abattement de 4 600 euros par an (9 200 euros pour un couple) s'applique, et le taux du prélèvement libératoire sur le montant restant est de 7,5 %. Enfin, des régimes particuliers existent pour les assurances-vie contractées avant le 1er janvier 1983, ou avant le 25 septembre 1997, et pour un encours initial inférieur à 30 490 euros, qui sont exonérées d'IR. Dans tous les cas, l'intégralité des revenus d'assurance-vie sont soumis aux prélèvements sociaux au taux de 15,5 % (5,1 points déductibles de l'IR uniquement lors de l'intégration des revenus à l'IR).

Un autre volet de l'imposition du capital est l'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF), impôt progressif sur l'ensemble de la valeur du patrimoine détenu, supérieure à 1 300 000 euros. Les taux sont progressifs de 0,5 % (à partir de 800 000 euros de patrimoine net, avec un abattement pour la résidence principale) à 1,5 %. Divers abattements modifient l'ISF : 30 % de la valeur vénale de la résidence principale, 75 % du montant des dons effectués (avec un plafond à 50 000 euros déduits), 50 % des versements dans une PME de moins de 7 ans (avec un plafond global intégrant les dons déduits à 45 000 euros). En outre, sont exonérés les objets d'art et d'antiquité, les biens professionnels, ainsi que les Plans d'épargne retraite. Enfin, suivant les décisions du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2013, un plafonnement à 75 % du revenu total de l'ensemble des impôts sur la personne (IRPP, prélèvements sociaux et ISF) a été introduit, ce qui plafonne l'ISF. Des impôts similaires sur le patrimoine des ménages sont présents en Espagne, aux Pays-Bas, en Norvège, et au Liechtenstein.

La réforme défendue par Emmanuel Macron dans son programme présidentiel s'inspire notamment de la réforme fiscale suédoise de 1991 ayant instauré un impôt proportionnel de 30 % sur l'ensemble des revenus du capital.

La réforme du PFU a été annoncée comme neutre budgétairement dans le programme présidentiel d'Emmanuel Macron. Dans les faits, si la réforme n'engendre que des gagnants, son coût budgétaire pourrait être significatif. Notons qu'à l'heure actuelle, le taux marginal d'imposition dans la deuxième tranche de l'IR est de 14 %, auxquels s'ajoutent 15,5 % de prélèvement sociaux, soit un taux marginal total de 29,5 % pour les ménages aux taux marginaux les plus faibles... *A contrario*, excepté pour les revenus d'assurance-vie de plus de 8 ans, le PFU constitue une diminution de taux par rapport aux taux des prélèvements libératoires déjà existants. Ainsi, selon notre évaluation, sur la base d'un PFU à 30 % avec possibilité de rester imposé au barème de l'impôt sur le revenu pour les ménages étant peu ou pas imposés, son coût budgétaire serait de l'ordre de 4 milliards d'euros.

Quel impact à attendre sur les niveaux de vie des ménages ?

Tel qu'il est donc explicité dans le programme de campagne d'Emmanuel Macron, le PFU ne devrait impacter que positivement le niveau de vie des ménages détenteur de patrimoine mobilier. Autrement dit, aucun « perdant à la réforme » ne devrait être dénombré. Du fait de la forte concentration des revenus mobiliers dans le haut de la distribution des revenus, l'impact de la réforme devrait être d'autant plus important pour les ménages les plus aisés. Selon les données de l'Insee, en 2011, parmi les individus appartenant aux 9 premiers déciles de niveau de vie[2], 58 % perçoivent des revenus mobiliers contre 95 % des ménages dits aisés, c'est-à-dire appartement au dernier centile de niveau de vie (les 1 % les plus riches) (tableau). Pour comparer, ces ménages perçoivent des revenus mobiliers en moyenne 50 fois plus élevés que ceux perçus par les ménages des 9 premiers déciles.

Selon nos simulations, réalisées à l'aide du modèle de micro simulation *Ines*, développé par la DREES et l'INSEE, le « PFU à 30 % », avec la liberté laissée aux contribuables de choisir le mode d'imposition le moins élevé, devrait impacter positivement environ 12,8 millions de ménages pour un coût budgétaire de l'ordre 4 milliards d'euros, soit un gain moyen de l'ordre de 315 euros par ménage bénéficiaire. Si seuls 16 % des ménages du 1er décile de niveau de vie voyaient, à la suite de la réforme, leur imposition sur les

2. Cela correspond à un niveau de vie inférieur à 37 445 euros par unité de consommation.

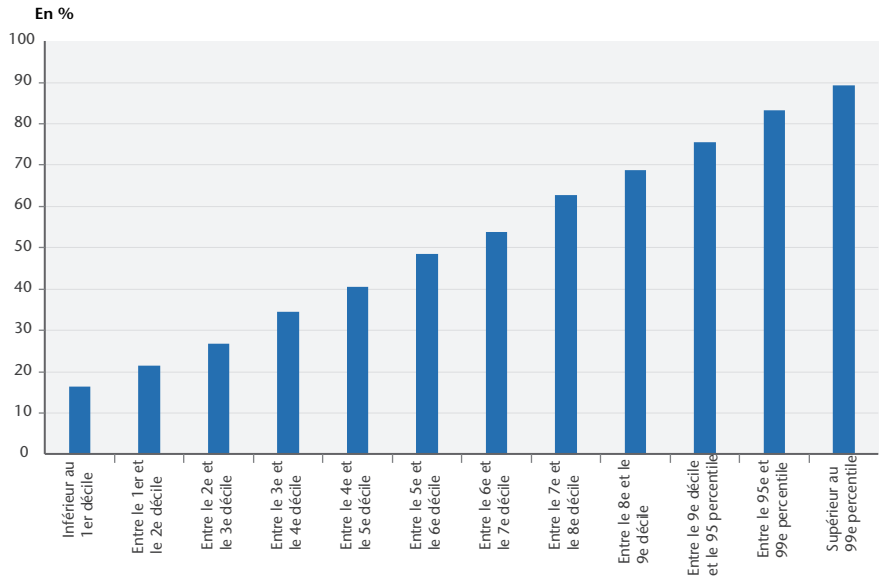
Tableau 1. Revenus perçus par ménage fiscal en 2011 selon les revenus déclarés par unité de consommation

	Les neuf premiers déciles	Les hauts revenus*	Les aisés**	Les très aisés***	Les plus aisés****	Ensemble
Part de la classe concernée (en %)						
Revenus d'activité ou de remplacement	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Salaires, allocations chômage, etc.	79	81	81	82	87	79
Pensions, retraites, rentes et revenus accessoires	42	42	40	40	44	42
Revenus des indépendants	9	20	37	38	34	10
Revenus du patrimoine	**60**	**90**	**97**	**99**	**99**	**63**
Foncier	13	45	69	72	72	16
Valeurs mobilières	58	87	95	98	99	61
Revenus exceptionnels	**2**	**9**	**21**	**34**	**49**	**3**
Plus values, gains divers et revenus au quotient	2	9	21	34	49	3
Gains de levée d'option	0	0	1	2	3	0
Moyenne du revenu (en euros)						
Revenus d'activité ou de remplacement	**34 321**	**88 741**	**198 169**	**453 917**	**1 054 217**	**41 164**
Salaires, allocations chômage, etc.	32 752	77 541	152 501	345 347	798 186	38 379
Pensions, retraites, rentes et revenus accessoires	16 412	32 507	33 561	39 879	79 442	18 025
Revenus des indépendants	15 847	59 897	160 148	399 638	924 412	30 356
Revenus du patrimoine	**1 592**	**10 067**	**58 372**	**300 684**	**1 663 173**	**4 142**
Foncier	3 870	9 504	26 964	65 779	132 939	6 439
Valeurs mobilières	797	5 557	40 324	256 055	1 576 044	2 581
Revenus exceptionnels	**4 164**	**15 641**	**56 193**	**143 090**	**301 855**	**13 924**
Plus values, gains divers et revenus au quotient	3 897	13 887	50 085	122 865	49 223	12 330
Gains de levée d'option	20 065	47 184	118 119	339 297	987 612	62 604

* les 10 % les plus aisés auquels sont soustraits les 1 % les plus aisés. ** les 1 % les plus aisés auquels sont soustraits les 0,1 % les plus aisés.
*** les 0,1% les plus aisés auquels sont soustraits les 0,01% les plus aisés. **** les 0,01 % les plus aisés.
Champ : France métropolitaine, personnes appartenant à des ménages fiscaux dont le revenu déclaré par unité de consommation est strictement positif.
Lecture : en 2011, 10 % de la population (Ensemble) percevait des revenus d'indépendant et ces revenus représentaient en moyenne 30 356€ pour les ménages qui en déclaraient.
Sources : DGFiP, exhaustif fiscal 2011, calculs INSEE.

revenus mobiliers décroître, les ménages bénéficiaires de la réforme seraient majoritaires pour les niveaux de vie supérieurs au 6e décile (graphique 1). Au sein des 10 % des ménages ayant les plus hauts revenus, ce sont plus de 7 ménages sur 10 qui verraient leur imposition sur les revenus mobiliers baisser. Cette part atteindrait 90 % pour les 1 % de ménages affichant un niveau de vie supérieur à 135 250 euros par an et par unité de consommation.

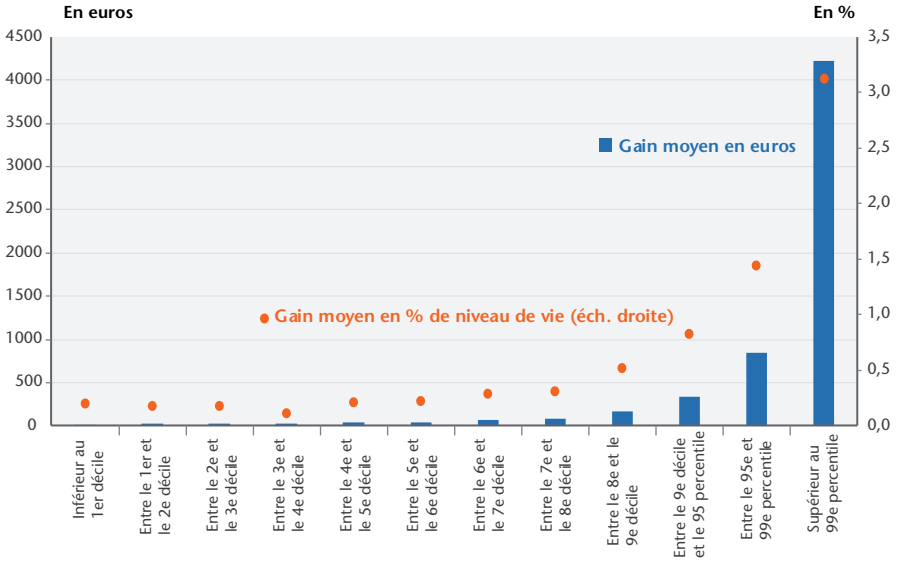
Graphique 1. Part des ménages dont l'impôt sur le revenu baisserait après la réforme, selon le niveau de vie



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

De fait, ces différences importantes transparaissent lors de l'analyse de la répartition des gains selon le niveau de vie des ménages. Ainsi, sur les 4 milliards de coût estimé de la réforme, les 10 % de ménages les plus aisés devraient bénéficier de près de 2,6 milliards de baisse d'impôt, soit près des deux tiers de l'enveloppe budgétaire consacrée. Les seuls ménages appartenant au dernier centile de niveau de vie, les 1 % les plus aisés, devraient voir leur niveau de vie s'accroître en moyenne de 4 225 euros, soit un gain de pouvoir d'achat de 3,1 %, alors que le gain moyen pour les ménages appartenant aux 9 premiers déciles de niveau de vie serait de 0,3 %, soit un gain moyen par ménage de l'ordre de 55 euros (133 euros en moyenne si l'on ne considère que les bénéficiaires de la réforme). Les conclusions sont identiques si on analyse l'impact de la réforme sur les taux d'imposition moyens. En effet, alors que son impact serait quasi nul pour 50 % des ménages, la part de l'IRPP et du Prélèvement forfaitaire obligatoire (PFO) (*i.e* du PFU après réforme)

Graphique 2. Gain moyen en euros et en pourcentage de niveau de vie

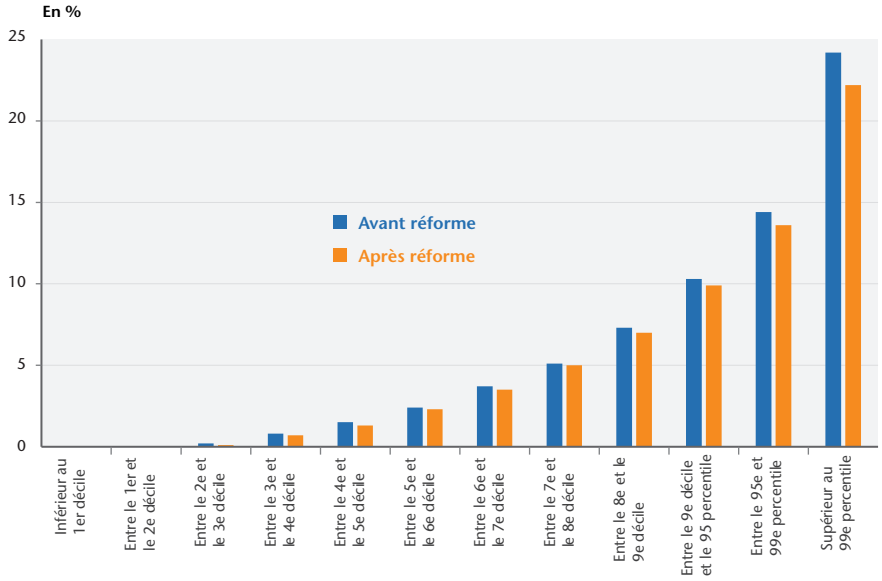


Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle *Ines* 2015, calculs des auteurs.

dans le revenu déclaré des ménages diminuerait de 2 points pour les ménages appartenant au dernier centile de niveau de vie (graphique 3).

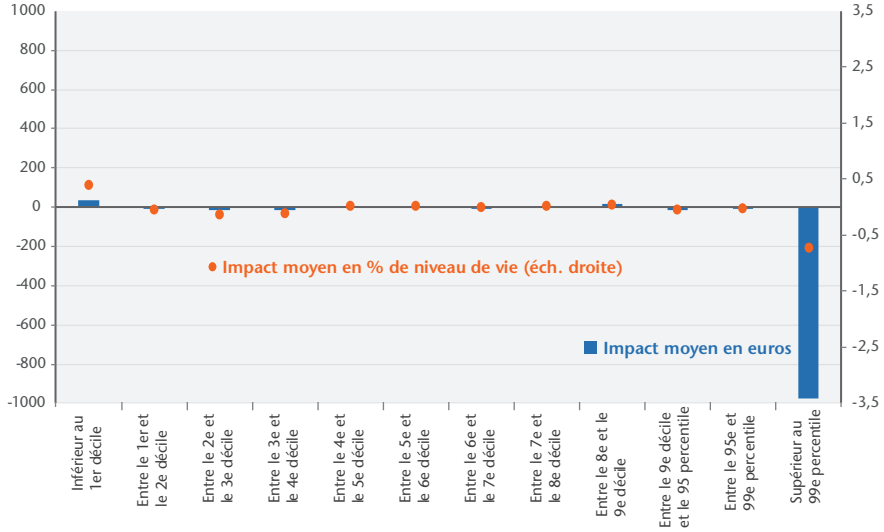
Si l'impact par niveau de vie mesuré ici ne prend pas en compte la hausse programmée de la CSG promise sur le patrimoine par le candidat Emmanuel Macron, hausse qui devrait accroître la fiscalité du patrimoine de l'ordre de 2 milliards d'euros, son effet ne devrait modifier qu'à la marge les ordres de grandeurs mentionnés ici puisqu'elle devrait impacter uniformément l'ensemble de la distribution des niveaux de vie. D'ailleurs elle pourrait être à même d'accentuer davantage le caractère anti-redistributif de la mesure compte tenu du plafonnement à 30 % des prélèvements sociaux inclus dans le PFU. Enfin, une fois encore, cette évaluation de la mesure telle que proposée dans le programme présidentiel n'est pas budgétairement neutre. Pour neutraliser les effets de la mise en place du PFU, ce dernier devrait être obligatoire, l'imposition de certains ménages devrait logiquement augmenter et le taux du PFU devrait être relevé. Selon nos simulations, le taux du PFU permettant la neutralité budgétaire serait de 41,5 %. Les effets redistributifs de cette réforme « financée » diffèreraient quant à eux fortement des résultats obtenus dans le cadre du PFU proposé par le Président de la République puisque la réforme « financée » n'aurait qu'un impact limité sur l'ensemble de la distribution des niveaux de vie (compris entre +0,4 % et -0,7 % de niveau de vie pour les premier décile et dernier centile) (graphique 4) ■

Graphique 3. Part de l'impôt sur le revenu et du prélèvement forfaitaire dans le revenu déclaré selon le niveau de vie



Note de lecture : Avant la mise en place du PFU, l'impôt sur le revenu et le prélèvement forfaitaire sur les revenus du capital représentaient 24,2 % du revenu déclaré des 1 % de ménages les plus aisés. Après réforme, cette part serait de 22,2 %.
Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2013 (actualisée 2015) ; Insee, Drees, modèle *Ines* 2015, calculs des auteurs.

Graphique 4. Impact d'un PFU obligatoire à 41,5 % selon le niveau de vie



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

TRANSFORMATION DE L'ISF EN IMPÔT SUR LA FORTUNE IMMOBILIÈRE ?

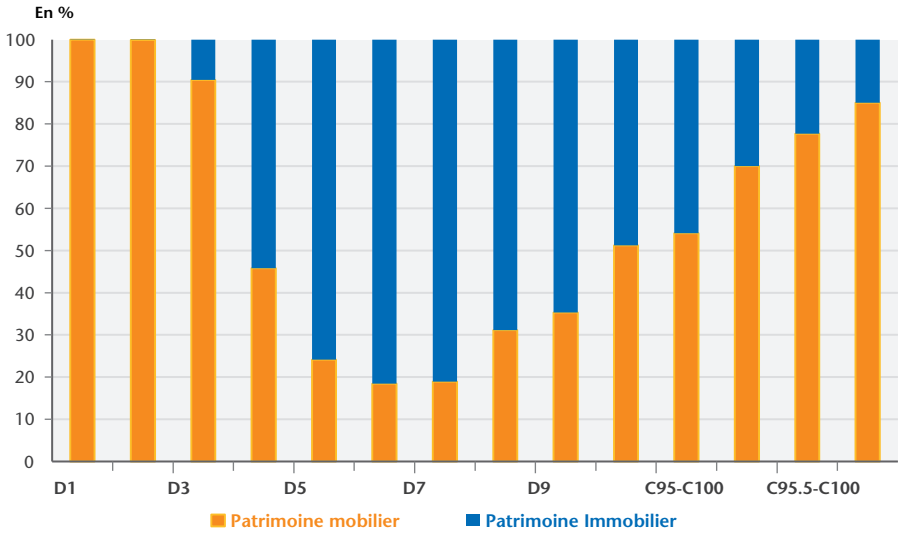
Pierre Madec et Gaspard Tissandier
OFCE, Sciences Po Paris

Lors de la campagne présidentielle, Emmanuel Macron a évoqué sa volonté de réformer l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF). Cet impôt, de par son faible rendement (4,8 milliards d'euros en 2016) et le faible nombre de ménages qui s'en acquittent (environ 340 000 ménages en 2015), est largement critiqué depuis nombre d'années. Emmanuel Macron propose ainsi de faire évoluer l'ISF vers l'IFI, l'Impôt sur la Fortune Immobilière. L'ISF, jugé trop impactant pour l'investissement français et handicapant pour nos entreprises et notre économie, verra son assiette fiscale restreinte de l'ensemble du patrimoine (hors exonération) au patrimoine immobilier seulement. Le coût de la mesure, dont l'objectif est de favoriser l'investissement productif contre l'investissement immobilier, est chiffré par le gouvernement à 2 milliards d'euros pour les finances publiques.

Effectuer un chiffrage précis du coût de cette réforme et de son impact redistributif est rendu complexe du fait du manque criant de données relatives aux ménages les plus aisés. S'il est d'usage de s'appuyer sur l'Enquête Patrimoine de l'INSEE pour analyser les comportements patrimoniaux des ménages, la taille de l'échantillon (15 000 ménages) ne permet pas d'analyser finement les caractéristiques des ménages appartenant au dernier centile de niveau de vie ou de patrimoine. Certains agrégats de données plus exhaustives existent mais leur analyse reste très fruste. Si, pour des raisons principales de confidentialité des services fiscaux, il apparaît complexe d'évaluer le coût de la mesure proposée par Emmanuel Macron, il nous est permis d'émettre de sérieux doutes sur celui fourni par le nouvel exécutif. En effet, le coût annoncé de 2 milliards d'euros laisse supposer que renoncer à la taxation du capital mobilier équivaudrait à diviser par deux l'assiette taxable de l'ISF. À l'observation de la composition du patrimoine des ménages les plus aisés, fournie par l'analyse des données de la World Wealth & Income database, il apparaît que la part du capital mobilier ne cesse de croître avec le revenu (voir article Aparisi de Lannoy et Pierre Madec dans ce numéro). En

2012, le capital mobilier représentait moins de 40 % du patrimoine des ménages dont les revenus étaient compris entre les 8e et 9e déciles. Pour les 5 % de ménages les plus aisés cette part atteignait presque les 60 %. Pour les 1 % les plus aisés, soit une partie des ménages assujettis à l'ISF, cette part dépassait les 70 % (graphique). Enfin, le capital mobilier représentait en 2012 plus de 80 % du patrimoine des 30 000 ménages les plus aisés (0,1 %). De fait, si un chiffrage précis du coût budgétaire de la réforme proposée est impossible, il est fortement probable qu'en soustrayant le capital mobilier de la base taxable de l'ISF, le gouvernement renonce à taxer bien plus que la moitié du patrimoine des ménages les plus riches (tableau). Le coût budgétaire de la mise en place de l'IFI devrait donc largement dépasser les 2,5 milliards d'euros annoncés ■

Graphique. Répartition du patrimoine selon le niveau de revenu



Source : Données World Wealth & Income

Tableau. Moyenne de patrimoine pour les 10 %, 5 %, 1 %, 0,5 % et 0,1% de la population disposant des plus hauts revenus

	Effectifs	Patrimoine (en euros)...		
		...mobilier	...immobilier	...total net
10 %	2 800 000	147 472	140 463	248 174
5 %	1 400 000	470 983	400 064	802 858
1 %	280 000	1 025 848	438 918	1 207 329
0,5 %	140 000	3 455 054	993 150	3 520 688
0,1 %	28 000	14 298 589	2 519 555	15 500 000

Source : Données World Wealth & Income.

QUEL IMPACT REDISTRIBUTIF DE LA BASCULE COTISATIONS SOCIALES/ CSG (hors effet du PFU)

Pierre Madec
OFCE, Sciences Po Paris

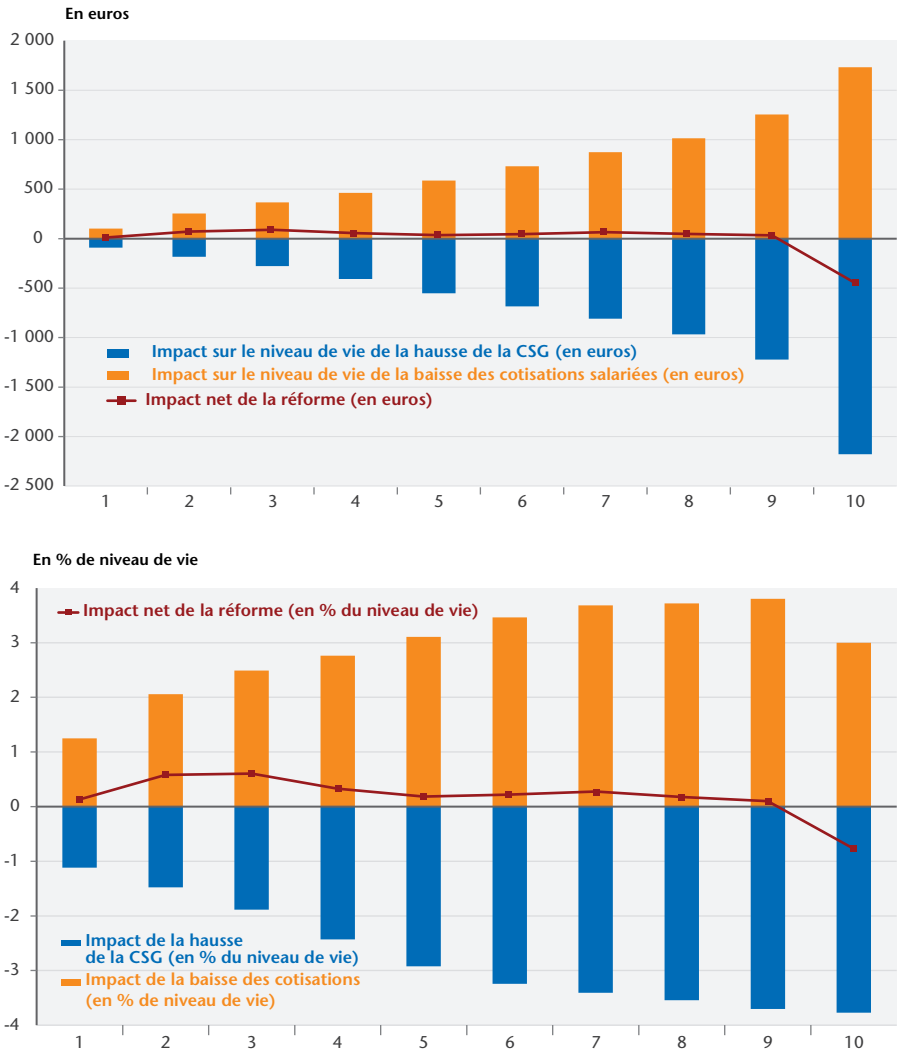
La mesure proposée dans le programme présidentiel d'Emmanuel Macron et dont l'entrée en vigueur au 1er janvier 2018 a été confirmée par le Premier ministre Édouard Philippe lors de son discours de politique générale du 4 juillet 2017, consiste en la suppression des cotisations salariées maladie et chômage pour les salariés du secteur privé (3,15 points) financée par une hausse de 1,7 point de la CSG, « qui ne touchera pas les retraités modestes (ceux exonérés de CSG ou soumis à la CSG à taux réduit, c'est-à-dire 40 % environ des retraités) ni les indemnités chômage, mais concernera en revanche les revenus du capital ». Il est indiqué dans le programme présidentiel qu'une « mesure équivalente dégagera également du pouvoir d'achat pour les fonctionnaires et les indépendants » et que la réforme devrait être neutre pour les finances publiques.

Notons d'abord que ces deux dernières affirmations sont incohérentes. En effet, sous l'hypothèse que les fonctionnaires et les indépendants bénéficient d'un gain de pouvoir d'achat identique à celui enregistré par les salariés du secteur privé, la substitution aurait, selon nos estimations, un coût budgétaire de l'ordre 4,2 milliards d'euros. En effet, selon les données de l'enquête Revenu fiscaux et sociaux de l'INSEE de 2013, actualisée pour 2015 à l'aide du modèle de micro simulation *Ines* développé par la DREES et l'INSEE, une hausse de la CSG de 1,7 % devrait engendrer une hausse des recettes fiscales de l'ordre de 20,7 milliards d'euros. La baisse de cotisations proposées pour les salariés dépendants du régime général devrait quant à elle entraîner une baisse des recettes de l'ordre de 18,3 milliards d'euros. Si une compensation de l'ordre de 3,15 % des revenus bruts devait être versée aux fonctionnaires et aux indépendants, il faudrait ajouter 6,6 milliards d'euros aux 18,3 milliards d'euros de compensation précédents.

Compte tenu des déclarations répétées quant à la neutralité fiscale de la substitution, nous supposons que les agents de la fonction publique et les

indépendants ne seraient compensés que de la hausse de 1,7 % de la CSG. Sous cette hypothèse, les 15 millions de ménages dont la personne de référence est un actif occupé devraient bénéficier d'un gain moyen de l'ordre de 274 euros par an et les 11 millions de ménages dont la personne de référence est retraitée devraient voir leur pouvoir d'achat amputé d'environ 375 euros. Par déciles de revenu, les gains moyens sont relativement faibles : si l'augmentation de la CSG pesant sur le capital impacte fortement le dernier décile de niveau de vie, cet impact doit être relativisé compte tenu de l'impact très positif pour ces ménages de l'instauration du Prélèvement forfaitaire unique[1] (PFU), (graphiques) ■

Graphique. Impact moyen de la réforme par décile de niveau de vie



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

IMPACT REDISTRIBUTIF DE LA TAXE CARBONE

Paul Malliet et Aurélien Saussay
OFCE, Sciences Po Paris

Le Président et son ministre de la Transition Écologique et Solidaire, Nicolas Hulot, ont réaffirmé la volonté de la France d'être en pointe dans la lutte contre le changement climatique par la publication du Plan Climat. Ce leadership doit notamment se matérialiser par le renforcement de la fiscalité écologique. Toutefois la question de ses impacts redistributifs, notamment sur les populations les plus exposées, reste encore insuffisamment précisée.

Nous proposons dans cette note d'étendre l'analyse[1] réalisée par le CGDD sur les impacts redistributifs de la contribution climat énergie (CCE ou taxe carbone) mise en œuvre en 2014, en intégrant la trajectoire de prix carbone sur laquelle le gouvernement s'est engagé pour les 5 prochaines années.

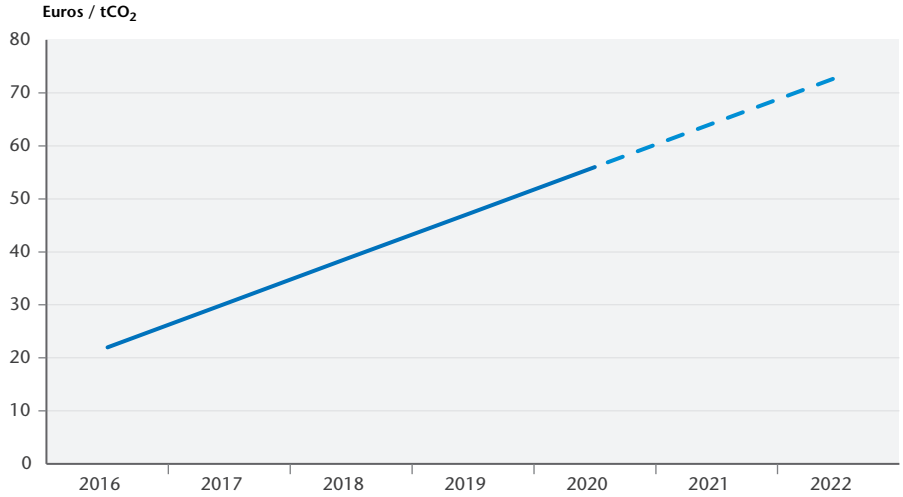
La Contribution Climat Énergie (CCE) ou Taxe Carbone a été mise en place sous le gouvernement Ayrault dans le cadre de la Loi de Finances 2014. Celle-ci faisait suite à l'adoption par l'Assemblée nationale d'une résolution[2] demandant l'instauration d'une fiscalité environnementale, en intégrant une composante carbone dans les taxes intérieures sur la consommation de produits énergétiques. L'adoption de la loi sur la transition énergétique et la croissance verte (LTECV) en 2015 reprend par ailleurs les trajectoires de prix du carbone prescrites par les commissions d'études précédentes, comme celles présidées par Alain Quinet[3] (2008) et Michel Rocard[4] (2009). Les valeurs cibles retenues pour la tonne de CO_2 sont respectivement de 56 euros en 2020 et 100 euros en 2030.

La Loi de Finances rectificative 2015 complète enfin les valeurs cibles jusqu'en 2019. Pour la période entre 2019 et 2022, nous avons retenu une hypothèse de

1. « L'impact pour les ménages, d'une composante carbone dans les prix des énergies fossiles » O. Simon, W. T. Khamsing. *Le point sur*, n° 225 CGDD, mars 2016.
2. Résolution 908 du 4 Juin 2013 pour une fiscalité écologique au cœur du développement soutenable.
3. « La valeur tutélaire du carbone » Commission présidée par Alain Quinet, 2008.
4. « Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie » Commission présidée par Michel Rocard, 2009.

poursuite de l'augmentation du taux de la taxe carbone au rythme de 7€/tCO_2 par an, conduisant à un prix en 2022 de 73€/tCO_2[5].

Graphique 1. Trajectoire de la taxe carbone entre 2014 et 2022



Sources : LTECV, Plan Climat, hypothèses des auteurs.

Pour autant, il est reconnu dans le Plan Climat qu'une cible de prix de 100€/tCO_2 en 2030 serait insuffisante pour respecter l'objectif d'une augmentation des températures contenue sous le seuil des 2°C. Afin de donner un signal clair et lisible aux acteurs économiques, il y est indiqué que la trajectoire de prix sera fixée dans la Loi de Finances pour les cinq années suivantes, avec une augmentation continue du prix[6].

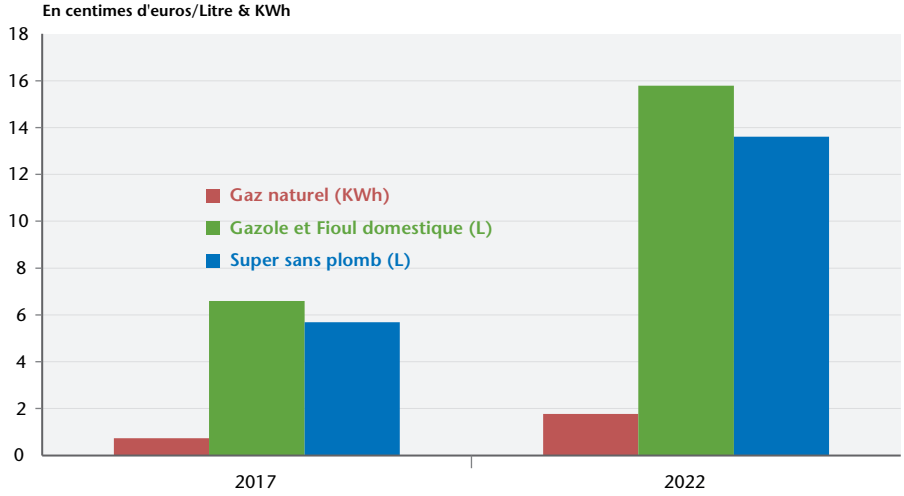
Notre estimation révèle le caractère régressif d'une taxe carbone réalisée sans mécanisme de redistribution, en ce qui concerne le surcoût annuel en pourcentage du revenu (graphique 3). En effet, la taxe impacte plus fortement les ménages les plus pauvres du fait d'une consommation généralement contrainte, et d'une faible capacité d'investissement dans des logements mieux isolés ou des véhicules plus sobres. L'impact selon les déciles de ménages varie d'un facteur 4 entre le premier (1,8 % du revenu) et le dernier décile (0,4 %). Les dépenses d'énergie de chauffage, considérées dans cette estimation comme incompressibles, contribuent fortement à ces disparités. Les conditions de logement du premier décile sont en effet plus précaires, avec une prévalence plus importante

5. Pour atteindre une cible de 100 €/tCO_2 en 2030, cette croissance annuelle serait de 4,4 €/tCO_2 sous l'hypothèse d'une augmentation linéaire après 2020.
6. En prenant l'hypothèse basse d'une augmentation linéaire du prix du carbone entre 2020 et 2030, on obtiendrait un prix de 141 €/tCO_2 en 2030.

des passoires thermiques dont la consommation en énergie de chauffage par m^2 est sensiblement supérieure à la moyenne du parc.

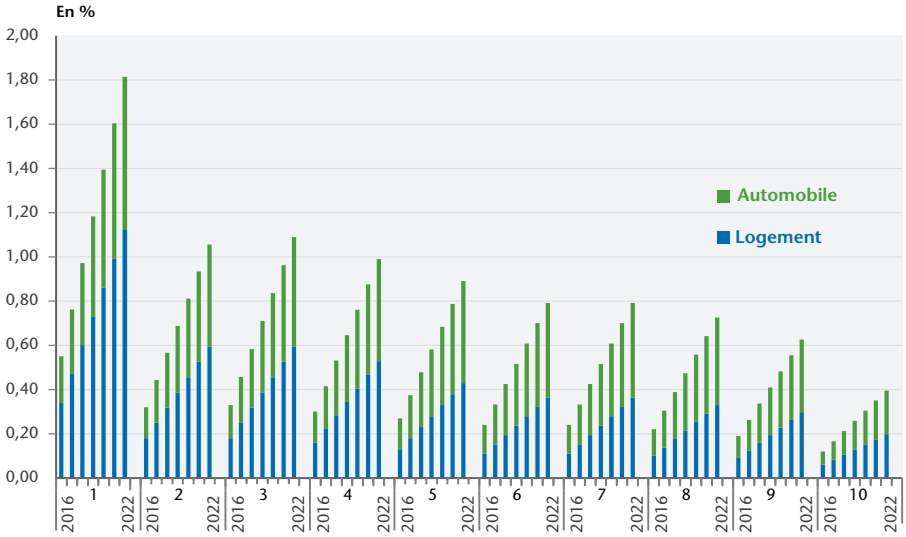
Le projet présidentiel indique clairement que la fiscalité écologique contribuera au financement des énergies renouvelables et des investissements de transition énergétique. Notre estimation souligne toutefois qu'une partie substantielle de la recette de la taxe devra être dédiée au financement de mécanismes de compensation en direction des ménages les plus modestes.

Graphique 2. Surcoût par vecteur énergétique



Sources : CGDD, Calcul des auteurs.

Graphique 3. Surcoût annuel en % du revenu par décile

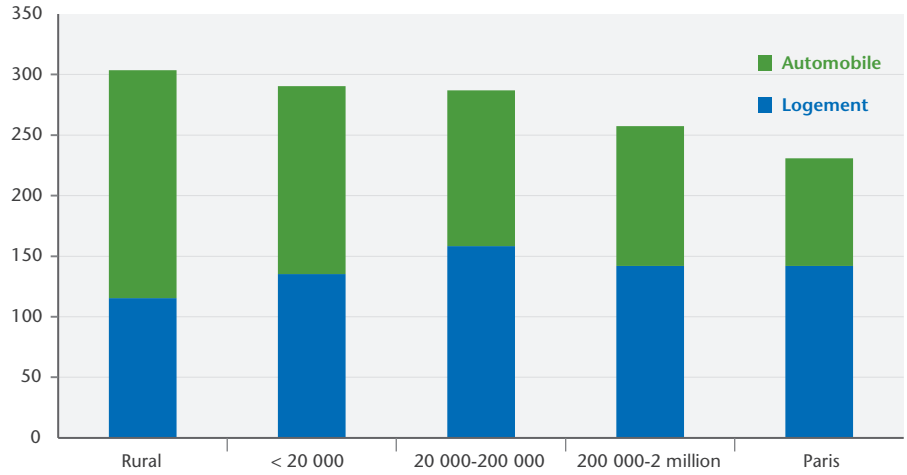


Sources : CGDD, calcul des auteurs.

Certaines des mesures d'ores et déjà présentées (hausse du chèque énergie verte, soutien du remplacement des chaudières au fioul, prime à la conversion des vieux véhicules…) ont le potentiel de réduire les aspects régressifs de la taxe carbone. Toutefois, le chiffrage de ces mesures n'ayant pas encore été proposé, nous ne sommes pas en mesure d'estimer leurs impacts redistributifs.

La localisation des ménages est une autre source d'inégalité face à la taxe carbone (graphique 4), en raison de l'usage plus important de l'automobile en milieu rural ou dans les communes de moins de 20 000 habitants. À ce titre, en l'absence de mécanisme redistributif, les ménages parisiens devraient être les moins affectés par la montée en charge de la taxe carbone.

Graphique 4. Surcoût moyen de la taxe carbone par type de ménage en 2022



Sources : CGDD, calcul des auteurs.

La question de la redistribution de la taxe carbone ne se pose pas que sur le plan strictement monétaire. Les mesures du Plan Climat, tout comme les autres mesures fiscales du quinquennat, pourraient également remplir ce rôle compensatoire. Il faut toutefois noter que dans sa version actuelle, la CCE serait la première taxe carbone au monde à dépasser 50 €/tCO_2 sans aucun mécanisme de redistribution. Afin de garantir l'acceptabilité sociale de la nécessaire augmentation de la taxe carbone, il sera indispensable d'assurer la mise en place de mesures d'accompagnement (renforcement des transports collectifs, facilitation de la rénovation énergétique) pour en limiter la régressivité ■

QUEL IMPACT DE LA HAUSSE DE LA FISCALITÉ SUR LE TABAC ?

Pierre Madec
OFCE, Sciences Po Paris

Absente du programme présidentiel du candidat Emmanuel Macron, une hausse de la fiscalité du tabac a été annoncée par le Premier ministre Edouard Philippe lors de son discours de politique générale. À l'horizon 2020, le prix du paquet de cigarette devrait croître de 3 euros, soit une hausse de l'ordre de 50 %. Sous l'hypothèse d'une élasticité prix de 0,3 telle qu'estimée par l'INSEE au milieu des années 2000 (INSEE, 2006)[1], cette hausse de la fiscalité devrait accroître les recettes des accises sur tabac de l'ordre de 5 milliards d'euros. Sur les bases des données de l'enquête Budget des familles de 2005, Dauvergne (2012)[2] a estimé le montant moyen de taxes sur le tabac acquitté par décile de niveau de vie en 2010. À partir de ces données, on peut estimer, sous une hypothèse de log-linéarité, l'impact de la hausse de la fiscalité annoncée (tableau). Si l'augmentation de 50 % du prix du tabac devrait entraîner une baisse de l'ordre de 15 % de la consommation de cigarettes, la pression fiscale devrait être en grande partie portée par les ménages les plus modestes. Ainsi, les 10 % de ménages les plus modestes devraient voir leur niveau de vie se réduire de 195 euros par an soit 2,4 % de leur niveau de vie. *A contrario*, les ménages ayant un niveau de vie supérieur à la médiane ne devraient voir leur niveau de vie amputé que de moins de 1 % ■

1. https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280751
2. http://piketty.pse.ens.fr/files/Dauvergne2012.pdf

Tableau 1. Effets de la hausse de la fiscalité du tabac

Déciles de niveau de vie	Montant moyen de taxes acquittées sur le tabac par ménage *(en euros par ménage)*	Montant Total de taxes acquittées sur le tabac *(en millions euros)*	Impact d'une hausse de l'ordre de 50% du prix du tabac *(en millions euros)*	Impact moyen d'une hausse de l'ordre de 50 % du prix du tabac *(en euros par ménage)*	Impact moyen d'une hausse de l'ordre de 50 % du prix du tabac *(en % de niveau de vie par ménage)*
d1	443	1 255	+ 550	-195	-2,4
d2	515	1 456	+ 640	-226	-1,8
d3	419	1 191	+ 523	-184	-1,3
d4	447	1 259	+ 553	-196	-1,2
d5	442	1 251	+ 549	-194	-1,0
d6	394	1 117	+ 491	-173	-0,8
d7	358	1 009	+ 443	-157	-0,7
d8	420	1 182	+ 520	-184	-0,7
d9	298	839	+ 368	-131	-0,4
d10	293	827	+ 363	-129	-0,2
Total	400	11 387	+ 5 000	-177	-0,8

Sources : Budget des familles 2005, Dauvergne (2012), calculs des auteurs.

ÉCONOMIES DE DÉPENSES PUBLIQUES
Que peut-on dire de leur impact sur le niveau de vie des ménages ?

Raul Sampognaro
OFCE, Sciences Po Paris

La maîtrise des comptes publics est un objectif majeur de la stratégie économique annoncée par Emmanuel Macron. Au cours du quinquennat, l'ajustement budgétaire devrait se faire uniquement par la dépense publique avec un plan d'économies de 60 milliards d'euros. Ces économies seraient tempérées par un plan d'investissement, non permanent, de 10 milliards d'euros en moyenne annuelle sur l'ensemble du quinquennat. Toutefois, les économies prévues dans l'assurance chômage sont directement liées à la baisse du taux de chômage. Or cette baisse est due à la réduction progressive de l'écart de production et ne peut être considérée comme structurelle. Hors plan d'investissement, les économies telles qu'annoncées dans le programme économique d'E. Macron seraient donc plutôt de 50 milliards d'euros.

Un effort comparable à celui réalisé depuis 2014 mais qui sera maintenu pendant une durée plus longue

Traditionnellement, les économies en dépenses sont évaluées par rapport à un scénario contrefactuel. Deux méthodes sont privilégiées pour construire ce contrefactuel : (i) soit la dépense suit sa tendance historique, soit (ii) elle suit la croissance potentielle du PIB[1]. Le programme d'E. Macron n'explicite pas sa trajectoire de référence, rendant les montants des économies difficilement interprétables.

1. Voir Ducoudré, Plane et Sampognaro, 2017, « Dépenses publiques : quels enjeux pour le prochain quinquennat », *OFCE Policy Brief* 17, pour une discussion sur la logique de chaque méthode.

L'ampleur de l'effort à réaliser est sensible au choix de méthodologie[2]. Sur l'ensemble du quinquennat, une hausse moyenne annuelle de 1,1% en volume de la dépense publique permettrait de réaliser les 50 milliards d'économies prévus par rapport au tendanciel de la dépense inscrite dans le PLF 2017. Si on compare avec la croissance potentielle du Programme de Stabilité 2017-2020 (+1,4 %), l'évolution en volume de la dépense devrait être limitée à +0,7 % par an. Enfin, sur la base de notre évaluation du potentiel, la croissance en volume de dépense publique devrait se limiter à +0,5 % par an (tableau 1) pour atteindre 50 milliards d'euros d'économie sur le quinquennat.

Tableau 1. Évolution annuelle de la dépense publique en volume (déflatée par le prix du PIB) compatible avec la réalisation de 50 milliards d'euros d'économies

En %

	Si le scénario contrefactuel est…			Rappel évolution 2014-2017
	…le tendanciel de la dépense (PLF 2017)	…la croissance potentielle du PIB (PStab 2017)	(OFCE 2017)	
Hypothèse de tendanciel	+1,8(APU) / +1,5 (État) / +1,6 (APUL)/ +2,1 (ASSO)	+1,4	+1,2	—
Ensemble des administrations publiques	**1,1**	**0,7**	**0,5**	**0,7**
État et ODAC	0,4	0,3	0,1	1,4
Collectivités locales	0,9	0,7	0,5	-0,9
Sécurité sociale	1,7	0,9	0,7	0,4

Note : Par type d'administration l'évolution de la dépense observée entre 2014 et 2017 est calculée hors intérêts et transferts entre administrations.
Source : Comptes nationaux, PLF 2017, Programme de Stabilité 2017-2020, prévision OFCE pour 2017.

Par type d'administration, l'effort à réaliser par l'État et les ODAC serait plus prononcé que celui qui a été réalisé depuis 2014. En revanche, la dépense des collectivités locales serait un peu plus dynamique. Enfin, les économies dans le système de protection sociale seraient elles aussi un peu moins fortes qu'au cours des dernières années. Ceci s'expliquerait notamment par l'absence de mesures financières sur l'équilibre du système de retraite.

2. Cour des comptes (2016), « La situation et les perspectives des finances publiques 2016 », discute l'impact des méthodes dans l'évaluation des économies réalisées depuis 2014.

La réduction de la dépense publique pèsera sur le revenu des ménages…

La politique d'ajustement par la dépense est en apparence indolore car elle ne pèse ni sur les entreprises ni sur les ménages. Toutefois, une part significative de la dépense publique bénéficie directement à ces derniers. En 2016, 58 % des dépenses des administrations publiques correspondent à des prestations et autres transferts. Ainsi, en 2016, le revenu disponible brut des ménages (RDB) est complété par 344 milliards d'euros en transferts en nature des administrations, notamment dans la santé et l'éducation (voir encadré).

Les économies prévues de 15 milliards d'euros dans le système de santé résultent de l'écart entre un taux de progression de l'ONDAM constant pendant le quinquennat de +2,3 % par an et son évolution tendancielle (+4,3 % par an). Par rapport à notre croissance potentielle en valeur, nous évaluons ces économies à 9 milliards d'euros. Or, 80 % du champ de l'ONDAM est composé de transferts sociaux en nature qui bénéficient aux ménages. Si les économies sont réalisées au prorata de la composition de l'ONDAM, les ménages devraient percevoir 7,2 milliards d'euros de transferts en moins. Ce chiffre est à prendre avec prudence car le détail des économies est inconnu à ce jour. Par ailleurs, des augmentations d'autres transferts en nature sont annoncées pour un total avoisinant 500 millions d'euros (réduction de la taille des classes, *pass culture* pour les jeunes). Au total, une baisse de 6,7 milliards d'euros de transferts aux ménages est attendue, représentant une perte moyenne de 235 euros par ménage par an, soit 0,4 % de leur RDB ajusté[3]. Si les transferts sociaux en nature contribuent en général à la diminution des inégalités de niveau de vie[4], les transferts en santé – qui constituent l'essentiel des économies prévues – sont quasiment forfaitaires entre les différents niveaux de revenu : un ménage appartenant au 20 % de niveau de vie supérieur recevait en 2003 90 % des transferts reçus par les ménages appartenant au 20 % à revenus plus faibles en moyenne.

… mais son impact sur le niveau de vie dépendra de la forme de l'ajustement

Depuis 2010, le ralentissement des transferts sociaux en nature est marqué. Ils progressaient de +4,5 % en valeur en moyenne annuelle entre 2000 et 2009 et ils ne le font qu'à un taux de +2,0 % entre 2010 et 2016 (tableau 2). Selon nos calculs, réalisés sur la base des données de la comptabilité nationale, 85 % du

3. Cette évaluation ne tient pas compte des coupes déjà réalisées sur les APL, qui entrent dans le champ des transferts sociaux en nature. Une réforme plus globale de la politique du logement est annoncée, qui peut modifier sensiblement ce chiffre.

4. Le Laudier (2009), « Les transferts sociaux en nature atténuent les inégalités de revenus », *Insee Première*, n° 1264.

ralentissement s'expliquerait par la modération des prix des biens et services transférés. Depuis 2014, la totalité de l'ajustement se fait par la maîtrise des prix, notamment dans le domaine de la santé. En faisant abstraction des difficultés à la construction des indices de prix, ceci atténue grandement les pertes de pouvoir d'achat (ajusté) des ménages.

Au-delà de la difficulté qui peut exister à faire le partage volume-prix, il est difficile de savoir si la qualité des services publics reçus par les ménages a été affectée par la consolidation budgétaire. En outre, la maîtrise des prix peut refléter des gains de productivité.

Pour la suite, il est difficile de savoir si cette stratégie peut être maintenue dans la durée. Si elle préserve le niveau de vie des ménages, d'autres agents en pâtissent. Ainsi, depuis 2012, la situation financière des hôpitaux publics s'est fortement dégradée. Ceci rend plus difficile le maintien du même volume d'activité avec moins de moyens financiers. Par ailleurs, le taux de marge de l'industrie pharmaceutique tout comme celui des *activités pour la santé humaine* ont diminué alors qu'elles augmentaient pour l'ensemble des branches.

Si la seule maîtrise des prix s'avère insuffisante pour atteindre les objectifs d'économies budgétaires, il sera nécessaire de revoir le champ d'intervention des administrations publiques. Ceci aurait vraisemblablement un impact plus fort sur le niveau de vie des ménages.

Tableau 2. Décomposition de l'évolution de la consommation individuelle des APU

En %

	Évolution moyenne annuelle				Ajustement depuis...			
					2010		2014 par rapport à 2010-2013	
	2000-2009 (a)	2010-2013 (b)	2014-2016 (c)	2010-2016 (d)	Écart (a) - (d)	% expliqué	Écart (b) - (c)	% expliqué
Valeur	4,5	2,3	1,8	2,0	2,4	100	0,5	100
Volume	2,0	1,6	1,6	1,7	0,4	15	0,0	0
Prix	2,4	0,6	0,1	0,4	2,0	85	0,5	100

Source : comptes nationaux.

Encadré. Du RDB des ménages au RDB ajusté

En 2016, le revenu disponible brut (RDB) des ménages est de 1 377 milliards d'euros. Ce RDB est constitué à partir des revenus d'activité, du revenu issu du patrimoine, des prestations sociales en espèces qu'ils reçoivent, auxquelles il faut retrancher les prélèvements directs qu'ils payent. Ce revenu leur permet notamment de consommer pour un montant de 1 186 milliards d'euros.

Ces définitions ne permettent pas d'appréhender correctement le niveau de bien-être matériel des ménages. Une partie non négligeable des biens et services auxquels les ménages ont accès est financée par la collectivité, qui la met à la disposition des ménages.

Les transferts sociaux en nature correspondent aux biens et services individuels fournis aux ménages gratuitement ou à des prix économiquement non significatifs par les administrations publiques. Ces biens et services peuvent être achetés sur le marché ou issus de leur production non marchande.

Ainsi, les ménages bénéficient de transferts sociaux en nature qui viennent augmenter leur consommation et, implicitement, leur revenu. La somme du RDB des ménages et des transferts sociaux en nature dont ils bénéficient constitue leur RDB ajusté.

Dans le détail, les ménages reçoivent notamment des transferts en nature en santé (158 milliards), et en éducation (96 milliards en 2016). Enfin, il faut ajouter les transferts en logement – comportant essentiellement les APL – (16 milliards) et certaines actions sociales (aide à domicile, garde d'enfant, certains services culturels ; 55 milliards). Au total, les transferts sociaux en nature perçus par les ménages des APU représentent 22 % de leur consommation effective, ce qui est loin d'être négligeable quand on analyse leur niveau de vie.

Les transferts en nature participent à la réduction des inégalités de revenu

La réduction des inégalités s'effectue par le biais des prestations sociales (en espèces et en nature) et de la fiscalité. Le Laidier (2009) a étudié l'impact sur les inégalités des transferts sociaux en nature. Si l'étude utilise des données de 2003, les résultats sont intéressants à rappeler.

En 2003, par unité de consommation, le quintile supérieur de la distribution des revenus (20 % plus aisé) dispose de revenus primaires 8 fois plus importants que le quintile le plus pauvre. Quand on prend en compte la redistribution en espèces, l'écart se réduit à 5 fois. Enfin, la prise en compte des transferts sociaux en nature (éducation, santé, APL et autres aides sociales), l'écart se réduit à 3,2 fois. Pour les ménages appartenant au quintile à plus faible niveau de vie, les transferts sociaux en nature représentaient en 2003 43 % de leur consommation effective. Cette part diminue avec la hausse du niveau de vie et s'établit à 14 % pour les 20 % ménages à plus fort niveau de vie ■

LA RÉFORME DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Léo Aparisi de Lannoy, Paul Bauchet, Bruno Ducoudré, Yassine Kabbadj, Mathieu Plane, Christine Rifflart
OFCE, Sciences Po Paris

Le programme d'Emmanuel Macron prévoit une vaste réforme du marché du travail. Celle-ci vise à donner plus de flexibilité aux entreprises *via* une modification du droit du travail et à transformer les protections accordées aux travailleurs, sur le modèle de la flexicurité. Sa partie « flexibilité » sera adoptée par ordonnances. Il s'agit de « faire converger performance sociale et performance économique, en faisant évoluer (…) notre droit du travail pour prendre en compte la diversité des attentes des salariés et des besoins des entreprises ». Le projet de loi pour réformer par ordonnances le Code du travail a donc été présenté le 28 juin dernier en Conseil des ministres et une concertation avec les organisations syndicales et patronales a été engagée. Le projet de loi d'habilitation sera examiné au Parlement du 24 au 28 juillet prochain, et les ordonnances elles-mêmes seront adoptées en Conseil des ministres d'ici le 20 septembre, puis devront être ratifiées par le Parlement en l'état dans les délais impartis sous peine de devenir caduques. Le contenu définitif des ordonnances ne sera connu qu'après la fin de la concertation avec les partenaires sociaux. Quant à la partie « sécurité » du programme, elle sera développée notamment grâce au Plan d'investissement, à la réforme de la formation professionnelle, et à celles de l'apprentissage et de l'assurance chômage.

Le projet de loi d'habilitation repose sur trois piliers[1] :

1. Définition d'une nouvelle articulation de l'accord d'entreprise et de l'accord de branche ; élargissement du champ de la négociation collective de façon sécurisée ;

1. Le projet de loi précise le contenu des huit articles qu'il contient. Les articles 1er à 3 prévoient les ordonnances qui régiront respectivement les dispositions des trois piliers précités. L'article 4 porte sur des dispositions complémentaires à prendre par voie d'ordonnance en vue de favoriser le développement de la négociation collective et de sécuriser les accords collectifs. Les articles 5 à 7 prévoient les ordonnances contenant diverses mesures de nature à renforcer la lisibilité, l'intelligibilité et l'effectivité de la loi. L'article 8 fixe le délai de dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances précitées.

2. Simplification et renforcement du dialogue économique et social et de ses acteurs, notamment *via* la refonte du paysage des institutions représentatives du personnel ;
3. Sécurisation des règles régissant la relation de travail pour l'employeur comme pour les salariés.

Dans cette fiche, nous nous intéressons plus particulièrement à quatre mesures centrales du projet de loi d'habilitation : la fusion des instances représentatives du personnel (IRP), l'inversion de la hiérarchie des normes, le plafonnement des dommages et intérêts en cas de licenciement abusif et la représentation des salariés dans les conseils d'administration.

L'inversion de la hiérarchie des normes

Ce qui est souvent désigné par « Inversion de la hiérarchie des normes » fait référence à l'articulation des accords d'entreprise avec les accords de branche et le code du travail en vue de flexibiliser le marché du travail. Cette flexibilisation serait induite par la prévalence des accords d'entreprises sur les accords de branche dans certains domaines de la négociation collective. Les sources du droit du travail sont ordonnées de façon verticale afin que chaque échelon ne puisse être « moins-disant » que l'échelon supérieur lorsqu'il s'agit de définir les conditions de travail (« principe de faveur »).

Concernant le projet d'habilitation, et suivant les annonces du gouvernement, les domaines de négociation collective devraient s'articuler en trois blocs :

Bloc 1 : Les accords de branche priment en toute circonstance sur les accords d'entreprise pour les domaines suivants : minimas conventionnels, classifications, mutualisation des financements paritaires, gestion du temps et contrat de travail (dont la durée minimale du temps partiel et le complément d'heures, la régulation des CDD/CTT, les conditions de recours au CDI de chantier), égalité professionnelle Homme-Femme.

Bloc 2 : Les branches auraient la possibilité d'instaurer une clause de verrouillage pour les domaines suivants : « pénibilité et préventions des risques professionnels, handicap, condition et moyens d'exercice d'un mandat syndical ».

Bloc 3 : Les accords d'entreprise priment en toute circonstance sur les accords de branche (hors Bloc 1 et Bloc 2).

Les accords d'entreprises, selon la Ministre du travail, seraient compétents sur tout le reste des thèmes non mentionnés dans les deux blocs précédents. L'incertitude entourant la réforme réside dans le bloc 3 car le détail des thèmes pouvant faire l'objet des négociations d'entreprise n'est pas connu et peux évoluer au fil de la concertation avec les partenaires sociaux (en creux il pourrait par exemple

porter sur les salaires, l'octroi des primes d'ancienneté, le maintien de l'intégralité du salaire pour les arrêts maladie, les indemnités conventionnelles de départ en retraite ou de licenciement la période d'essai, le préavis...). Dès lors, il est difficile de prévoir comment les accords d'entreprises devront se conformer aux normes fixées par le code du travail. De même que de nombreux thèmes peuvent être concernés par les accords d'entreprise (motifs de licenciement, majorations d'heures supplémentaires etc.), il n'est pas possible d'évaluer l'ampleur de la réforme sans connaitre le cadre fixé au niveau du code du travail concernant chacun de ces domaines.

L'inversion de la hiérarchie des normes soulève la question de l'organisation de la concurrence au sein des branches. Elle peut ainsi théoriquement aboutir à une dégradation des conditions de travail de l'ensemble d'une filière dès lors que les accords « moins-disant » feraient tâche d'huile entre les entreprises. Cette réforme pose aussi la question de la capacité des entreprises à obtenir des accords. Cette capacité pourrait être facilitée par la fusion des instances représentatives du personnel (IRP) et l'affaiblissement des syndicats, mais elle pourrait aussi se traduire par une dégradation du climat social au sein des entreprises. Cela pourrait être le cas, par exemple, si la négociation s'opère de manière trop déséquilibrée (forte asymétrie d'information, pression aux licenciements, organisation de référendum d'entreprise aboutissant à la démobilisation du personnel) et cela pourrait s'avérer préjudiciable à la productivité des salariés.

La fusion des instances représentatives du personnel (IRP)

Il s'agit de créer « une instance unique de représentation reprenant l'ensemble des attributions des comités d'entreprises, délégués du personnel et CHSCT (…) dans toutes les entreprises et tous les groupes sans limitation de plafond, sauf accord d'entreprise visant à maintenir les instances existantes ou à en créer de nouvelles ». L'objectif affiché de la mesure est la simplification des instances de représentation du personnel pour un dialogue social plus efficace.

La fusion des instances pourrait intervenir sur décision unilatérale de l'employeur sauf accord contraire au sein de l'entreprise. Les attributions et le fonctionnement de cette instance unique, la DUP, ne sont pas encore connus : délais d'information-consultation, moyens, nombre maximal de mandats électifs successifs (autrement dit une durée limitée d'exercice d'une représentation par un élu du personnel) ainsi que les conditions et modalités de recours à une expertise. De plus, les instances pourraient désormais se voir confier la possibilité de négocier des accords d'entreprise, une tâche jusqu'alors dédiée aux délégués syndicaux, et sur des champs potentiellement plus vaste compte tenu de l'inversion de la hiérarchie des normes prévue également dans le projet de loi.

La DUP existe déjà sous la forme d'un regroupement des IRP à la suite de deux lois (1993 et 2015). La DUP peut en théorie apporter plusieurs avantages à l'entreprise : baisse des coûts de délégation et de négociation ; meilleure centralisation de l'information pour les représentants du personnel, simplification des négociations. Elle ne garantit cependant pas une amélioration du dialogue social au sein des entreprises, et pourrait déboucher sur une perte de compétences et du rôle de prévention des risques du CHSCT. Par ailleurs, si la fusion donnait la possibilité à la DUP de signer des accords d'entreprise, cela se traduirait par un affaiblissement des syndicats, qui en ont aujourd'hui le monopole. Enfin, malgré la possibilité de rapprochement des instances, peu d'entreprises ont franchi le pas. D'après l'enquête Réponse de 2011, seul 27 % des entreprises de taille comprise entre 50 et 99 salariés ont une délégation unique du personnel et 31 % pour celles de taille comprise entre 100 et 199 employés.

Le plafonnement des indemnités prud'homales

Le conseil des prud'hommes est une juridiction paritaire et élective chargée des litiges entre employeurs et salariés de droit privé concernant l'exécution ou la rupture du contrat de travail. Le niveau moyen des indemnités prud'homales pour des licenciements sans cause réelle et sérieuse s'établissait à 10 mois de salaire brut en 2014[2], soit 24 000 €, les montants alloués présentant une grande variabilité (2 500 € à 310 000 €). Toutefois, d'après Kirat (2016), on n'observe pas en moyenne de différence significative entre les cadres et les autres salariés en termes d'équivalents en mois de salaire des indemnités prud'homales (environ 6 mois de salaire). Mais elles varient fortement selon la taille de l'entreprise et peuvent aller de 5,1 mois de salaire en moyenne pour les PME à 8 mois pour les groupes.

Afin de réduire l'ampleur de l'incertitude judiciaire, le projet de loi d'habilitation propose « la barémisation des dommages et intérêts, notamment en fonction de l'ancienneté » en vue de permettre « une plus grande équité » et de redonner « confiance aux employeurs et aux investisseurs, notamment dans les TPE et PME », en diagnostiquant une « crainte dans l'embauche ». Si les dommages et intérêts concernent uniquement les licenciements sans cause réelle et sérieuse, les « licenciements entachés par une faute de l'employeur d'une particulière gravité » seront exclus de la barémisation. Un plancher légal fixé à 6 mois de salaire existe déjà pour les salariés ayant 2 ans d'ancienneté dans les entreprises de plus de 11 salariés. Le volet principal de la réforme porte donc sur la mise en place d'un plafonnement des dommages et intérêts à l'instar de 12 autres pays de l'Union européenne tels l'Allemagne, l'Espagne ou bien encore le Danemark, avec des plafonds compris entre 2 et 24 mois de salaire.

2. Étude du ministère de la Justice fondée sur 401 arrêts de chambres sociales de cours d'appel rendus en octobre 2014.

Dans la littérature économique, de nombreuses études empiriques remettent en question l'effet des modifications législatives sur le recours aux prud'hommes et sur l'emploi. L'évolution du nombre de recours aux prud'hommes entre 1970 et 2012 suit, et non précède, les augmentations ou les baisses du taux de chômage sur la même période, ce qui suggère une causalité positive allant du taux de chômage vers le recours aux prud'hommes plutôt que l'inverse (Schulze-Marmeling, 2014). Néanmoins, la présence d'instances représentatives du personnel, d'un taux de syndicalisation élevé, ou d'un taux de couverture par les conventions collectives important diminue significativement les recours aux prud'hommes, ce qui confirme la conception du recours aux prud'hommes comme un échec de la médiation entre partenaires sociaux.

Le caractère déterminant des caractéristiques du marché du travail sur l'activité prud'homale est confirmé par des analyses économétriques portant sur d'autres pays européens. Ainsi, une étude[3] sur 11 Länder allemands et 17 régions autonomes espagnoles jusqu'en 2006 souligne l'influence majeure des taux de chômage et de vacances d'emploi sur le recours aux prud'hommes. *A contrario*, les changements législatifs, aussi bien en faveur des employés que des employeurs, ont des effets souvent négligeables. De même, une évaluation[4] des réformes du marché du travail espagnol engagées en 2010 et 2012 et ayant notamment eu pour volonté de diminuer les indemnités pour licenciement injustifié, ont mis en évidence des effets négligeables sur la proportion de licenciements jugés justifiés après la prise en compte des conditions locales du marché du travail. Ainsi les effets sur la réduction des coûts du travail sont ici minimaux ainsi que l'impact sur les CDI protégés par les prud'hommes. L'effet sur la dualité du marché du travail est par conséquent faible. Cependant, on constate qu'une diminution marquée de l'écart d'indemnisation entre licenciements justifiés et injustifiés dans les pays de l'OCDE peut causer paradoxalement une augmentation des coûts moyens de licenciement en augmentant le taux de victoire judiciaire des employés[5]. En effet, un employé aurait *a priori* moins d'incitations à contester un licenciement injustifié, tandis que symétriquement un employeur pourrait d'autant plus prendre le risque d'un licenciement injustifié. Les tribunaux seraient donc plus à même de douter de la sincérité de l'employeur que de celle de l'employé. Enfin, un examen d'une réforme italienne de 1990 ayant augmenté les coûts de licenciement injustifié uniquement pour les entreprises de moins de 15 salariés montre un impact négligeable sur le niveau d'emploi total[6]. Cependant, on constate une diminution des flux d'entrées et de

3. *cf.* (Frick *et al.*, 2012).
4. *cf.* (Jimeno, *et al.*, 2015).
5. *cf.* (Galdón-Sánchez & Güell, 2000).
6. *cf.* (Kugler & Pica, 2008).

sorties de l'emploi par rapport aux firmes plus grandes ainsi qu'une diminution des profits, avec un impact accru pour les secteurs les plus volatils.

La représentation des salariés dans les conseils d'administration

Inscrite à l'article 2 du projet de loi d'habilitation, la proposition visant à une meilleure représentation des salariés au sein des conseils d'administration[7] vise à réformer la gouvernance d'entreprise par un meilleur dialogue social et une plus forte implication des salariés dans l'exercice des responsabilités. En France, très inspirée du modèle anglo-saxon, les conseils d'administration sont principalement constitués d'actionnaires de l'entreprise et d'administrateurs indépendants. En diversifiant la représentation au sein du conseil, l'exécutif entend donc renforcer le point de vue des salariés quant à la stratégie de l'entreprise.

La représentation des salariés dans les conseils d'administration n'est pourtant pas nouvelle. Depuis la loi de 2013, elle est devenue obligatoire, avec voix délibérative pour chaque membre, dans les sociétés qui emploient, à la clôture de deux exercices consécutifs,

— au moins 5 000 salariés permanents dans la société et ses filiales, directes ou indirectes, dont le siège social est fixé sur le territoire français,
— ou au moins 10 000 salariés permanents dans la société et ses filiales, directes ou indirectes, dont le siège social est fixé sur le territoire français et à l'étranger,
— et qui ont pour obligation de mettre en place un comité d'entreprise.

Le nombre d'administrateurs salariés est au moins égal à 2 dans les sociétés dont le nombre d'administrateurs est supérieur à 12 et au moins à 1 s'il est égal ou inférieur à 12.

Mais compte tenu du niveau élevé des effectifs et de l'obligation de disposer d'un comité d'entreprise, seules les plus grandes entreprises étaient concernées par la loi de 2013. C'est pourquoi dans la Loi du 17 août 2015 relative à l'emploi et au dialogue social (dite Loi Rebsamen), les seuils d'éligibilité des entreprises sont abaissés respectivement d'au moins 5 000 à plus de 1 000 salariés permanents et d'au moins 10 000 à plus de 5 000 salariés, et la référence à l'obligation d'avoir un comité d'entreprise est levée.

À l'étranger, la participation de représentants salariés dans les CA d'entreprises privées est déjà pratiquée dans 12 pays européens (Allemagne, Pays-Bas, Dane-

7. Le conseil d'administration est un organe collégial chargé de l'orientation stratégique de la société et de sa mise en œuvre. Les principaux pouvoirs qui lui sont attribués sont les suivants : Établissement des comptes sociaux et du rapport de gestion, convocation des assemblées générales, nomination et révocation du président, du directeur général (ainsi que des éventuels directeurs généraux délégués), autorisation des conventions passées entre la SA et l'un de ses actionnaires ou dirigeants possédant plus de 10 % du capital.

mark, Suède, Finlande, Luxembourg, Autriche, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie). La Suède est le pays où le seuil d'éligibilité est le plus bas (25 salariés). L'Allemagne est le pays où la part des administrateurs salariés au conseil est le plus élevé (50 %). Dans d'autres pays (Espagne, Portugal), la participation se limite aux entreprises publiques ou bien n'est pas prévue. Les marges de manœuvre existent donc pour se rapporcher de nos partenaires européens.

Nous disposons pour le moment de peu d'informations sur la réforme proposée mais il est peu probable que le modèle français bascule d'un système de représentation largement inspiré du modèle anglo-saxon, et qui conduit à une gestion actionnariale de l'entreprise vers un modèle de cogestion à l'allemande. Le gouvernement Macron peut jouer sur les deux critères : les seuils d'éligibilité pour faire rentrer davantage d'entreprises dans la loi et augmenter le nombre de représentants salariés pour diversifier davantage les conseils.

Un recensement des travaux économétriques conduit par Aline Conchon[8] montre qu'un tiers de ces travaux mettent à jour une corrélation positive entre la représentation des salariés au conseil d'administration et la performance de l'entreprise, un tiers une corrélation négative et un dernier tiers une absence de corrélation ou une corrélation complexe à établir (positive sur certains indicateurs de « performance » et négative sur d'autres). D'autres travaux[9] montrent que la présence d'administrateurs salariés (non actionnaires mais syndicalistes) au Conseil d'administration est positivement associée à la performance de l'entreprise, à la différence des administrateurs indépendants. Salima Benhamou[10] fait état d'un lien de causalité entre la présence d'administrateurs salariés et la performance de l'entreprise, en particulier grâce à la connaissance qu'ont ceux-ci des rouages de l'entreprise. Sigurt Vitols[11] fait une évaluation macroéconomique à partir d'un « european participation index » et trouve que les pays qui ont l'index le plus élevé (soit ceux où les droits à la représentation du personnel dans l'entreprise sont les plus étendus) sont aussi ceux qui obtiennent les meilleures performances vis-à-vis des objectifs de la stratégie UE 2020 (taux d'emploi, revenu par habitant, etc.) ■

8. *Cf.* (Gauron et Charlet, 2014).
9. *Cf.* (Hollandts, *et al.*, 2009).
10. *Cf.* (Benahmou, 2010).
11. *Cf.* (Vitols, 2010).

Références

Benahmou S., 2010, *Améliorer la gouvernance d'entreprise et la participation des salariés, Centre d'analyse stratégique*, La Documentation française.

Frick B., Malo M.A., P. García-Martínez, M. Schneider, 2012, « The Demand for Individual Grievance Procedures in Germany and Spain: Labour Law Changes versus Business Cycle », *Estudios de economía aplicada*, 30(1) : 283-310.

Galdón-Sánchez J.E., M. Güell, 2000, « Let's go to court! Firing costs and dismissal conflicts », Princeton University-IR Section, *Working Paper* 444.

Gauron A. & V. Charlet, 2014, Réussir la mise en place des administrateurs salariés, *La Fabrique de l'industrie*.

Hollandts X., Z. Guedri,, & N. Aubert, 2009, *Représentation du travail au conseil d'administration et performance de l'entreprise: une étude empirique sur le SBF 250,* (2000-2005).

Jimeno J.-F., M. Martinez-Matute & J.S. Mora-Sanguinetti, 2015, « Employment protection legislation and labor court activity in Spain », *Working Paper* 1507, Bank of Spain.

Kirat T., 2016, « Les indemnités prud'homales en pratique : étude de 83 jugements de conseils deprud'hommes », *The Conversation*, 27 avril.

Kugler A.D. & G., Pica, 2008, « Effects of employment protection on worker and job flows: evidence from the 1990 Italian reform », *Labour Economics*, 15(1) : 78-95.

Schulze-Marmeling S., 2014, « Les conseils de prud'hommes : un frein à l'embauche ? », *CEE*, numéro 111.

Vitols S., 2010, *The European Participation Index (EPI): A tool for cross-national quantitative comparison*, Bruxelles, European Trade Union Institute, 1-15.

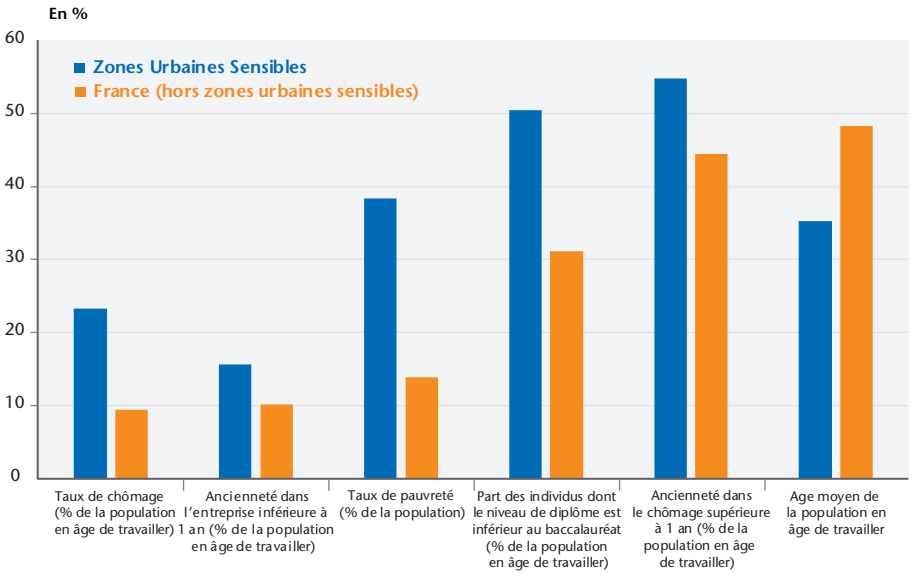
« EMPLOIS FRANCS » : QUE FAUT-IL EN ATTENDRE ?

Paul Bauchet et Pierre Madec
OFCE, Sciences Po Paris

Dans le programme présidentiel d'Emmanuel Macron figurait une mesure visant à baisser le coût du travail pour les entreprises embauchant, en CDI ou en CDD, un habitant des quartiers dits prioritaires : « *Lorsqu'une entreprise, où qu'elle soit située, embauchera un habitant des quartiers prioritaires de la politique de la ville en CDI, elle bénéficiera d'une prime de 15 000 euros, étalée sur les trois premières années : ce sera comme si elle ne payait plus de charges. En CDD, la prime sera de 5 000 euros sur les deux premières années* ». L'objectif affiché de la mesure est de 150 000 contrats signés pour un budget prévu de 1 milliard d'euros par an.

Bien que les contours de la mesure ne soient pas tout à fait identiques, le dispositif « d'emplois francs » a pour la première fois été mis en place sous le mandat de François Hollande. Le diagnostic posé sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville est en effet ancien. Avec une population plus pauvre, plus jeune, moins diplômée et plus enclavée, ces quartiers sont davantage exposés au chômage. Avant la réforme du zonage de la politique de la ville menée en 2014, les quartiers prioritaires, alors nommés Zones Urbaines Sensibles (ZUS), enregistraient un taux de chômage deux fois et demi supérieur au taux national et un taux de pauvreté trois fois supérieur (ONZUS, 2014). Malgré leur population plus jeune, le chômage de longue durée y était sur-représenté (+9,4 points de pourcentage de plus que la moyenne nationale hors ZUS) (graphique 1).

Graphique 1. Les caractéristiques des ZUS



Source : INSEE Enquête Emploi 2015, INSEE

Si ces quartiers bénéficient, depuis leur entrée dans le zonage prioritaire, des crédits de la politique de la ville, les « emplois franc » mis en place par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault ont constitué l'une des premières politiques d'emploi visant à discriminer positivement les habitants de ces quartiers.

« Emplois francs » : une expérience peu concluante

Le dispositif, mis en place en 2013, expérimental et initialement prévu pour une durée de 3 ans, consistait au versement en deux fois d'une aide financière d'un montant de 5 000 euros versé (2 500 € à la fin de la période d'essai et 2 500 € après 10 mois de CDI)[1]. Cette aide devait être distribuée à toute entreprise embauchant, en CDI, un « jeune » (entre 15 et 30 ans), résidant en ZUS depuis plus de 6 mois et cumulant plus de 12 mois de chômage au cours des 18 derniers mois. L'objectif affiché était la signature de 2 000 contrats en 2013[2] et de 10 000 sur les 3 ans, mais ce dernier n'a pas été atteint. En octobre 2014, date de fin prématurée du dispositif, seul 280 contrats avaient été signés.

1. Les 2 500 premiers euros devant être remboursés si l'individu n'atteignait pas le 10e mois de CDI.
2. Le 3 août 2013, le président de la République relevait cet objectif à 5 000 « emplois francs » pour la seule année 2013.

L'une des explications est à chercher dans les caractéristiques d'une population-cible très restreinte. Selon l'enquête Emploi en continu de l'INSEE, au quatrième trimestre de 2014, 38 000 jeunes étaient éligibles au dispositif sur les 366 000 chômeurs des ZUS. Si ce recensement ne rend compte que du nombre d'éligibles au moment de l'enquête, c'est-à-dire au quatrième trimestre 2014, et non de l'ensemble des personnes potentiellement en position d'éligibilité au cours de l'année, il informe sur le caractère extrêmement restreint de la population ciblée. D'autre part, le dispositif « Emplois francs », tel que proposé par le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, s'est avéré être en concurrence avec de nombreux dispositifs d'emplois aidés, non spécifiquement ciblés sur la géographie prioritaire mais plus avantageux et non cumulables entre eux (voir tableau).

Les nouveaux « Emplois francs » : que faut-il en attendre ?

Exception faite de leur ciblage sur les quartiers prioritaires, les nouveaux « Emplois francs » proposés par Emmanuel Macron s'écartent du dispositif précédent. Le champ de l'aide s'étendrait à l'ensemble de la population de ces quartiers faisant passer la population éligible de 38 000 à 467 000 chômeurs selon l'EEC de l'INSEE de 2015, soit une population-cible multipliée par 12. La critique portée quant au nombre très (trop) restreint de demandeurs d'emploi éligibles semble donc dans cette nouvelle mouture écartée puisque ce dispositif devrait concerner l'ensemble des demandeurs d'emploi des quartiers prioritaires et non plus les jeunes demandeurs d'emploi de longue durée. Il en est d'ailleurs de même concernant celle portant sur l'existence d'une trop forte concurrence entre les différents dispositifs d'aide puisqu'il existe à l'heure actuelle un certain flou quant à la persistance des autres dispositifs d'emplois aidés, bien que la ministre du Travail, Muriel Pénicaud, se soit prononcée en faveur d'une continuité « dans la politique de gestion des emplois aidés ».

Concernant la territorialisation de cette politique, les quartiers visés diffèrent légèrement de ceux émanant de la géographie des ZUS. En effet, la réforme du zonage de la politique de la ville intervenue début 2014 a visé à clarifier la multitude de critères d'éligibilité au zonage prioritaire. En lieu et place, la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 s'est fixée pour objectif de mieux identifier les quartiers les plus en difficulté à travers la mise en place d'un zonage plus simple et plus objectif reposant sur un critère unique : le revenu médian des habitants. Selon l'Insee, cet indicateur résume bien les différentes dimensions urbaines, démographiques et sociales de l'ancienne géographie de la politique de la ville. Autrement dit, l'ensemble des caractéristiques utilisées pour construire

Tableau 1. Comparatif des dispositifs d'emplois aidés en vigueur en 2014

Dispositif	Age	Situation	Zone géographique	Type de contrat	Temps de travail	Aide pour l'entreprise	Employeurs	Date de mise en place
Emploi franc F. Hollande	De 15 à 30 ans	Au chômage depuis 12 mois	Zones Urbaines Sensibles	CDI	Temps plein	5000 euros par an pendant 1 an	Tous les employeurs privés	Juin 2013
Contrat de génération	Jusqu'à 26 ans et plus de 57 ans (jusqu'à 30 et plus de 55 ans si handicapés)	Pas de condition	Pas de condition	CDI	Temps plein ou temps partiel au moins au 4/5e	4 000 € par an (8 000 € pour un double recrutement) pour les entreprises de moins de 300 salariés, pendant trois ans	Tous les employeurs privés	Janvier 2013
Contrat unique d'insertion-contrat initiative emploi (CUI-CIE)	Pas de condition	Difficultés sociales ou professionnelles	Pas de condition	CDI CDD de 6 mois à 2 ans. Jusqu'à 5 ans pour les plus de 48 ans aux minimas sociaux, travailleurs handicapés ou en formation	Temps plein ou temps partiel d'au moins 20h	47 % de la rémunération brute au niveau Smic (8 352 €)	Tous les employeurs privés	Mai 2005
Contrat à durée déterminée d'insertion (CCDI)	Pas de condition	Difficultés sociales ou professionnelles	Pas de condition	CDD de 4 mois à 2 ans maximum Renouvelable si plus de 50 ans, travailleurs handicapés ou en formation	Temps partiel d'au moins 20h	Montant modulable	Entreprises et ateliers d'insertion	Juin 2009
Contrat d'apprentissage	16-25 ans	Pas de condition	Pas de condition	Contrat d'apprentissage de 1 à 3 ans ou à durée indéterminée	Durée légale hors période de formation	Exonération de cotisations	Tous les employeurs privés	1937

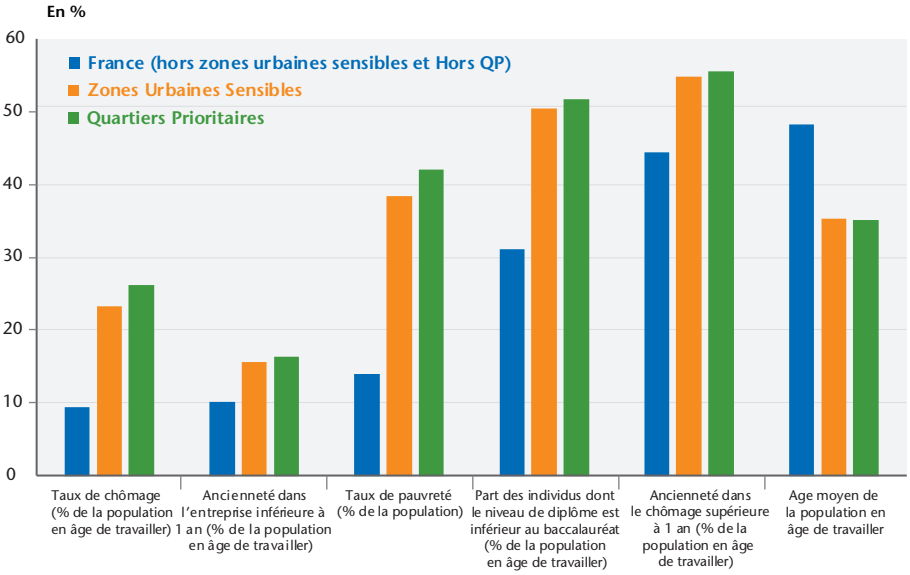
Tableau 1(suite). Comparatif des dispositifs d'emplois aidés en vigueur en 2014

Dispositif	Age	Situation	Zone géographique	Type de contrat	Temps de travail	Aide pour l'entreprise	Employeurs	Date de mise en place
Contrat de professionnalisation	16-25 ans Plus de 26 ans pour les chômeurs	Pas de condition	Pas de condition	CDI ou CDD de 6 mois à 2 ans	Durée légale hors période de formation	Exonération de cotisations	Tous les employeurs privés	Mai 2004
Emploi d'avenir	16-25 ans Jusqu'à 30 ans pour les travailleurs handicapés	Sans diplôme ou BEP/CAP Bac+3 pour les zones prioritaires	Priorité aux zones urbaines sensibles (ZUS), zones de revitalisation rurale (ZRR) et Outre-mer	CDI CDD de 3 ans	Temps plein	Pour le secteur non-marchand 13 320 €, pour le privé 6 216 €, pour les entreprises d'insertion 8 352 €	Secteur non-marchand et secteur marchand selon dérogations	Décembre 2012
Contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)	Pas de condition	Difficultés sociales ou professionnelles	Pas de condition	CDI CDD de 6 mois à 2 ans. Jusqu'à 5 ans pour les plus de 48 ans aux minimas sociaux, travailleurs handicapés ou en formation	Temps plein ou temps partiel d'au moins 20h	95 % de la rémunération brute au niveau smic (16 872 €)	Secteur non-marchand	Mai 2005

NB : Les dispositifs en sur fond bleu sont des dispositifs réservés au secteur non-marchand. Ils n'étaient donc pas en concurrence directe avec le dispositif d'emplois francs réservé lui au secteur marchand.
Source : ministère du Travail.

l'ancienne géographie sont captées par ce nouvel indicateur, ce qui expliquerait la relative stabilité entre l'ancienne et la nouvelle géographie. Néanmoins, ces nouveaux quartiers de la politique de ville concentrent en leur sein des ménages en plus grande difficulté que les anciennes ZUS (Madec et Rifflart, 2015). Les demandeurs d'emploi y sont ainsi plus nombreux et, semble-t-il, encore plus éloignés du marché du travail (graphique 2).

Graphique 2. Quartiers prioritaires, ZUS, et population française



Source : INSEE Enquête Emploi 2015, INSEE.

Il est enfin à noter que contrairement au dispositif précédent qui visait à sortir du chômage les jeunes les plus éloignés du marché du travail, les détails programmatiques des « emplois francs » d'Emmanuel Macron sont à chercher dans le volet « Compétitivité » du programme présidentiel au sein de l'objectif « *Un travail moins cher pour l'employeur* ». Si le périmètre territorial de ce nouveau type de contrat est donc proche de celui utilisé en 2013, le constat opéré par les équipes du nouveau chef de l'État semble, lui, différer de celui avancé par François Hollande. Ce n'est ainsi plus tant la discrimination territoriale dont seraient victimes les habitants des quartiers prioritaires qui serait visée mais le caractère moins « productif » de cette population qui nécessiterait une forte baisse du coût du travail : 15 000 euros sur 3 ans pour la signature d'un CDI et 5 000 euros sur 2 ans pour la signature d'un CDD, soit une baisse équivalente, selon les équipes du candidat, à une suppression complète des cotisations patronales. Dans les faits, le montant d'aide devrait

dépasser le montant total de cotisations patronales au niveau du SMIC qui s'établit à l'heure actuelle à environ 2 000 euros par an et par salarié.

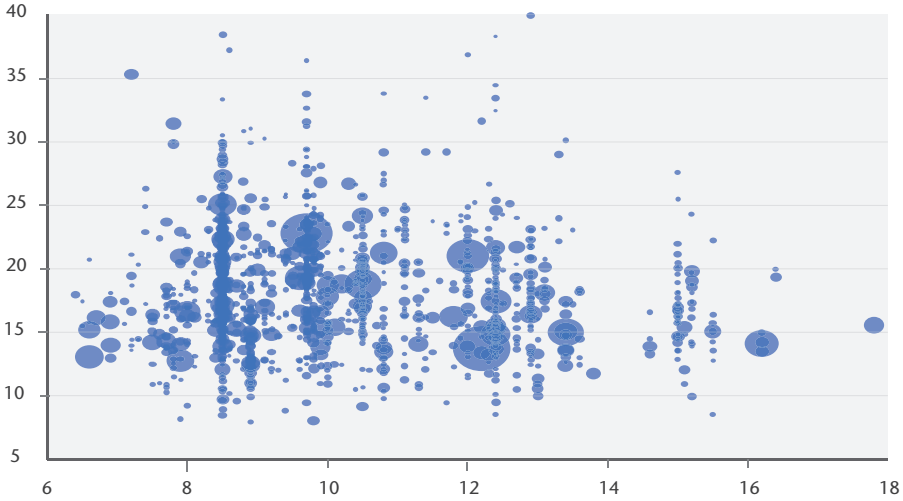
Les difficultés mentionnées (*voir supra*) dues aux spécificités de la population-cible des « emplois francs » semblent demeurer dans cette nouvelle version. De plus, si la réforme de la géographie prioritaire a permis de relativement bien homogénéiser les caractéristiques socio-économiques des quartiers de la politique de ville, des hétérogénéités importantes persistent tant en termes de dynamisme de l'emploi au sein des quartiers qu'en termes d'écart relatif aux zones d'emploi qui les englobent. Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, la part des demandeurs d'emploi de catégorie A dans la population âgée de 16 à 60 ans[3] varie de 7,8 % à 54,5 %. De même, la part des emplois « précaires » (contrat d'apprentissage, intérim, Emplois-jeunes, CES, contrats de qualification, stagiaires rémunérés, autres CDD) varie elle de 8,5 % à 48,3 %.

Si ces écarts peuvent s'expliquer en partie par les disparités importantes de dynamisme de l'emploi entre les zones d'emploi, l'analyse, une fois contrôlée de l'appartenance à une zone d'emploi, apporte des conclusions similaires. Au sein d'une même zone d'emploi, les parts de demandeurs d'emploi varient, selon les quartiers prioritaires, de 14,9 % à 31,2 %. La part d'emplois précaires dans les quartiers prioritaires peut, elle, osciller entre 11,3 % et 36,1 %. Ainsi, à zone d'emploi donnée, il existe une grande hétérogénéité dans les caractéristiques des quartiers prioritaires[4].

Ne sont illustrées ici que les données relatives à la part des demandeurs d'emplois inscrits en catégorie A (graphique 3) et la part des emplois « précaires » dans l'emploi total (graphique 4) comparativement au taux de chômage de la zone d'emploi des quartiers, c'est-à-dire à zone d'emploi donnée. Malgré tout, l'ensemble des données permettant de comparer les quartiers prioritaires à la zone d'emploi à laquelle ils appartiennent indiquent de fortes disparités intra zone d'emploi et une décorrélation importante entre les caractéristiques de la zone d'emploi et celles des quartiers qu'elle contient. Autrement dit, les différences analysées précédemment entre quartiers prioritaires ne semblent pas être expliquées par des différences inhérentes aux zones d'emplois dans lesquelles ils sont contenus.

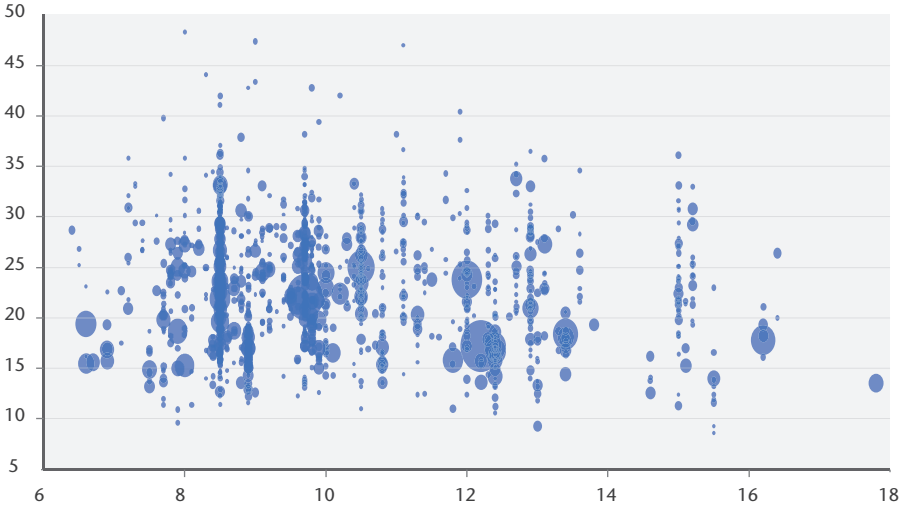
3. Les données à disposition pour les quartiers prioritaires ne permettent pas de reconstituer la population active ou en âge de travailler (15-64 ans) de ces territoires.
4. Une partie de l'hétérogénéité observée au sein d'une même zone d'emploi pourrait également provenir de comportements d'inscription à Pôle Emploi différents, ces différences étant liées aux comportements d'activité mais également à l'âge, les jeunes ayant par exemple moins intérêt à s'inscrire à Pole Emploi.

Graphique 3. Part des demandeurs d'emploi de catégorie A chez les 15-60 ans dans les quartiers prioritaires et taux de chômage dans la zone d'emploi



Note de lecture : Les quartiers prioritaires sont représentés en fonction du taux de chômage au sens du BIT de leur zone d'emploi (en abscisse) et de leur part de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A dans la population des 15-60 ans (en ordonnée). La taille des bulles est proportionnelle à la taille des quartiers.
Sources : INSEE, Recensement de la population 2010 ; INSEE, estimation démographique 2010 : Quartiers de la politique de la ville 2014 (France métropolitaine), calculs des auteurs.

Graphique 4. Part des emplois « précaires » dans les quartiers prioritaires et taux de chômage dans la zone d'emploi



Note de lecture : Les quartiers prioritaires sont représentés en fonction du taux de chômage au sens du BIT de leur zone d'emploi (en abscisse) et de leur part d'emplois précaires tel que définie par l'INSEE (en ordonnée). La taille des bulles est proportionnelle à la taille des quartiers.
Sources : INSEE, Recensement de la population 2010 ; INSEE, estimation démographique 2010 : Quartiers de la politique de la ville 2014 (France métropolitaine), calculs des auteurs.

Si la mesure proposée par Emmanuel Macron dans le cadre de la campagne présidentielle élargit le champ d'éligibilité des « emplois francs » de 2014 et permet, du fait d'une augmentation significative du montant d'aide versée, de répondre à certaines critiques adressées à l'endroit du dispositif précédent, elle ne permet pas de capter de façon homogène les territoires les plus en difficulté. Si l'objectif est de dynamiser les territoires les plus en difficulté, l'implantation des entreprises au sein des quartiers pourrait constituer une condition supplémentaire d'éligibilité au dispositif, à l'image des zones franches urbaines par exemple. De même, l'échelle géographique de la zone d'emploi pourrait être privilégiée afin de mieux capter les disparités importantes dans les dynamiques de l'emploi à l'œuvre sur les territoires, le zonage de la politique de la ville n'ayant pas pour vocation lors de sa création d'identifier les territoires aux marchés du travail les moins dynamiques[5].

En termes de création d'emplois, du fait de l'existence d'effets d'aubaine importants inhérents à ce type de dispositif à destination du secteur privé[6], en retenant un coefficient d'emploi de 0,15, de l'ordre de celui mesuré pour les contrats uniques d'insertion de type Contrat Initiative-Emploi (CUI-CIE), il ressortirait de la mise en place du dispositif un effet net sur les créations d'emplois de l'ordre de 22 500 pour un objectif de 150 000 contrats signés. Sous cette l'hypothèse, dont la réalisation semble au vu des éléments précités largement compromise, si 80 % des contrats signés sont des CDD de 2 ans, le coût budgétaire de la mesure devrait s'établir à 450 millions d'euros la première année et à 1 milliard d'euro par an à l'horizon de trois ans ■

5. L'objectif de ce zonage était lors de sa création d'identifier précisément les « poches de pauvreté » sur le territoire national.

6. « Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan ? », Dares, Analyses, n° 21, mars 2017 et « Rapport d'information sur l'enquête de la Cour des comptes portant sur les contrats aidés », Sénat, n° 255, 2007.

DEUX MILLIONS DE FORMATIONS SUR CINQ ANS

Bruno Ducoudré
OFCE, Sciences Po Paris

Le programme présidentiel d'Emmanuel Macron prévoit un plan de formation massif pour 1 million de jeunes peu qualifiés éloignés de l'emploi et 1 million de demandeurs d'emploi de longue durée peu ou pas qualifiés. Cette mesure s'inscrit dans le plan d'investissement de 50 milliards d'euros prévu pour le quinquennat, dont 30 % du montant, soit 15 milliards d'euros étalés sur 5 ans, seront consacrés à la formation. Le plan serait accompagné d'une refonte du système de formation professionnelle : les contributions des entreprises pour la formation seraient progressivement converties en droits individuels pour les actifs (*via* par exemple le compte personnel d'activité) ; les organismes de formations seraient soumis à labellisation et obligés d'afficher leurs performances en termes de retour à l'emploi, d'impact sur la trajectoire salariale ; les droits à formation seraient d'autant plus élevés que les besoins de qualification sont importants. Pour les jeunes, une partie du plan passerait par la poursuite de la généralisation de la Garantie jeunes, proposée à tous les jeunes de moins de 26 ans, précaires et qui ne sont ni en formation ni en emploi.

L'objectif de ce plan de formation consiste à rendre la formation professionnelle plus transparente (*via* la refonte du système) et plus efficace (*via* son ciblage sur les moins qualifiés). La qualification des jeunes sortis du système éducatif sans diplôme, dont une partie est éloignée du marché du travail, ainsi que la requalification des demandeurs d'emploi de longue durée, pourraient favoriser une baisse du chômage structurel et une hausse de la population active potentielle. *In fine*, la mesure se traduirait par un choc transitoire positif sur la croissance potentielle (hausse de la quantité et de la qualité du facteur travail disponible). D'autres mesures, non étudiées ici, visent également à pérenniser l'impact sur la croissance potentielle (politiques d'éducation, réforme de l'alternance et de l'apprentissage). Dans cette fiche, nous nous focalisons sur l'évaluation de l'impact du plan de formation de 1 million de jeunes et de 1 million de demandeurs d'emploi sur l'emploi, le chômage et la croissance potentielle.

Les jeunes non diplômés et les moins qualifiés surexposés au chômage et à l'inactivité

Les jeunes de 16 à 25 ans sont plus fortement exposés au chômage en moyenne que l'ensemble de la population active. En 2016, ils étaient 10,3 % de leur classe d'âge au chômage, soit un taux de chômage (chômeurs rapportés aux actifs de la classe d'âge) de 22,8 % auquel on peut ajouter 8,3 % de la classe d'âge inactive hors scolarité et études, soit un total de 1,33 million de jeunes. Parmi ces jeunes, les moins diplômés sont sur-représentés. Les 16-25 ans sans diplôme ou diplômés de niveau V (BEP, CAP…) représentent 44 % de cette classe d'âge. Par contre ils comptent pour 54 % des jeunes chômeurs et inactifs hors scolarité ou études, soit 717 000 jeunes. *In fine*, s'il est atteint, l'objectif de donner une formation à 1 million de jeunes peu qualifiés éloignés de l'emploi, permettrait de toucher une part importante du stock de jeunes *NEET* (*Not in Education, Employment or Training*).

Concernant les personnes âgées de 30 à 54 ans, les peu qualifiés (au sens de la qualification par profession et catégorie socio-professionnelle) représentent 21,3 % des actifs, mais seulement 19,6 % des personnes en emploi et 40,3 % des chômeurs (et 43,6 % des chômeurs de plus d'un an, voir tableau). Les actifs peu qualifiés sont donc sous-représentés dans l'emploi et surreprésentés dans le chômage, ce qui justifierait de cibler les politiques de formation et de qualification sur ce public. Le nombre de chômeurs de plus d'un an s'élevait ainsi à 700 000 en 2015, dont 300 000 personnes ayant occupé un poste à faible qualification.

Tableau. Impact sur la population active et taux de chômage structurel

	Impact sur 5 ans			Impact annuel		
	Population active	Chômage structurel	Croissance potentielle	Population active	Chômage structurel	Croissance potentielle
Hypothèse haute	0,23	-0,23	0,31	0,05	-0,05	0,06
Hypothèse basse	0,12	-0,12	0,16	0,02	-0,02	0,03

Note : on fait l'hypothèse que l'impact est réparti à 50 %/50 % entre la baisse du chômage structurel et la hausse de la population active potentielle.
Source : calculs OFCE.

L'impact du plan de formation

Le coût de la formation

On ne dispose pas d'évaluation précise du coût de la formation des demandeurs d'emploi. Ce coût varie en fonction des types de formations et de la durée de celles-ci[1]. Si on rapporte les dépenses allouées à la formation des demandeurs

d'emploi pour 2014 (4,8 mds d'euros) au nombre d'entrées en stage cette année-là (664 000) le coût moyen de formation s'établirait à près de 7 200 euros pour une durée moyenne approchant 4,5 mois, estimation à considérer avec une grande prudence[2]. En comparaison, le coût par formation retenu lors de la mise en œuvre du plan 500 000 formations en 2016 s'élevait à 3 000 euros par formation, avec une cible de durée moyenne de formation toutefois plus courte[3]. En retenant ce montant et une durée moyenne des formations de 2,4 mois, **le coût de la mesure s'élèverait à 6 milliards d'euros sur 5 ans**, ce qui représenterait 40 % de l'enveloppe de 15 milliards consacrée à l'acquisition des compétences dans le Plan d'investissement. Une durée moyenne des formations de 6 mois coûterait 15 milliards d'euros. On ne peut cependant exclure qu'une partie de l'enveloppe budgétaire soit utilisée pour réformer la formation professionnelle ou l'apprentissage.

Les effets attendus sur l'emploi

Les effets attendus d'une formation sur le retour à l'emploi sont de différentes natures. Le premier est positif, puisqu'il augmente potentiellement la productivité et l'employabilité des demandeurs d'emploi *via* l'augmentation des compétences. Le deuxième type d'effet est négatif, puisque la formation bloque le demandeur d'emploi le temps de son suivi. Celui-ci peut également relâcher son effort de recherche d'emploi le temps de la formation. Une fois la formation terminée, si l'effet sur le retour à l'emploi peut être positif du fait de l'amélioration de l'employabilité, les effets de file d'attente peuvent amoindrir, voir annuler l'effet total attendu sur l'emploi et le chômage (Crépon *et al.*, 2013).

À partir d'une meta-analyse des évaluations existantes, Card *et al.* (2015) rapportent un effet de la formation de +6,6 % sur la probabilité d'emploi à moyen terme et +6,7 % à long terme (2 à 3 ans). Cet effet moyen ne tient pas compte des effets de changement dans la file d'attente. Par ailleurs, selon le Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes[4], son impact serait significativement positif (+6,3 points de pourcentage sur le taux d'emploi total, et +4,6 points sur le taux d'emploi en emploi durable 14 mois après l'entrée dans le dispositif). *A contrario*, 20 mois après l'entrée dans le dispositif, l'impact sur le taux d'emploi total n'est plus significativement différent de zéro. Seul subsiste un impact sur le taux d'emploi durable (+4,7 points).

1. Voir par exemple « Formations prioritaires en 2014, bilan du plan 100 000 », *Pôle emploi, éclairages et synthèses*, n° 20, février 2016, qui indique un coût moyen horaire des frais de formation par stagiaire variant de 3 euros à 15 euros.
2. Il n'est pas certain que ces deux grandeurs soient calculées sur des champs parfaitement comparables.
3. Voir par exemple la convention entre l'État et la région Île-de-France.
4. *Cf.* Rapport intermédiaire du Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, novembre 2016.

Ces éléments permettent de calculer l'impact potentiel de plan de formation sur l'emploi des personnes formées. Nous posons l'hypothèse que les 2 millions de formations sont effectivement réalisées en 5 ans, soit 400 000 par an, comparable au Plan 500 000 formations réalisé en 2016. Dans un second temps, nous retenons une hypothèse haute (impact positif sur la totalité des personnes formées) et une hypothèse basse (seulement sur les personnes de 25 ans et plus, c'est-à-dire sans effet de la Garantie Jeunes à 20 mois). Par ailleurs, l'effet du Plan peut se traduire par une baisse du chômage structurel et/ou par une hausse de la population active potentielle via la hausse du taux d'activité. En ventilant de manière similaire l'impact entre ces deux canaux, et en supposant que la productivité des personnes profitant du Plan de formation s'élève à 2/3 de la productivité de l'ensemble des salariés, l'effet total sur le taux de croissance potentielle serait de 0,06 point annuel dans le cas de l'hypothèse haute (0,03 point pour l'hypothèse basse) ■

Références

Crépon B., *et al.*, 2013, « Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment », *The quarterly Journal of Economics,* 128.2 (2013) : 531-580.

Card, D., J. Kluve & A. Weber, 2015, « What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations », *National Bureau of Economic Research* (No. w21431).

OBLIGER LES CHÔMEURS INDEMNISÉS À REPRENDRE UN EMPLOI : LA BONNE MESURE

Bruno Coquet
Chercheur affilié à l'OFCE & IZA

La coexistence entre un nombre de chômeurs élevé et de nombreux emplois vacants est un des serpents de mer du débat sur le chômage et l'assurance chômage. Pénaliser les chômeurs n'acceptant pas les offres d'emplois qu'ils reçoivent est une solution qui semble évidente, car elle ferait baisser à la fois le chômage et des dépenses de l'Unedic. Des contraintes de ce type sont indissociable de l'assurance chômage. Elles ont donc toujours existé dans notre droit, et elles sont précisément formalisées depuis 2008 dans le dispositif dit « l'Offre Raisonnable d'Emploi ».

Que peut-on encore attendre d'une réforme en ce domaine, et sur quoi pourrait-elle porter précisément ? Il faut pour cela se référer aux fondements théoriques du contrôle et des sanctions appliquées aux chômeurs, afin de repérer en quoi le fonctionnement du marché du travail et les comportements des chômeurs semblent poser problème en France. Il faut ensuite examiner les dispositions actuellement en vigueur afin de comprendre en quoi leur substance ou la manière dont elles s'appliquent peuvent expliquer la faible appétence des chômeurs à reprendre un emploi, et donc ce qu'il faudrait réformer.

Les chômeurs sont environ 5,5 millions et environ 500 000 emplois sont durablement vacants ; ces derniers représentent donc 2 % de l'emploi total, et seulement 1 % du flux de nouveaux contrats signés chaque année, dont l'immense majorité dure moins de 1 mois. Par conséquent, les chômeurs sont déjà dans les faits très nombreux à reprendre un ou plusieurs emplois chaque mois (souvent de faible qualité et à bas salaire). Nous proposons donc une réforme du dispositif actuel visant à le rendre plus simple, et surtout applicable, c'est-à-dire compatible avec les paramètres de l'assurance chômage.

Pourquoi contrôler les chômeurs ?

L'assurance chômage est un régime mutualisé, qui engage la solidarité de l'ensemble des cotisants : l'assureur doit donc, entre autres, veiller à la probité des chômeurs indemnisés. Cela nécessite en particulier de surveiller que la durée du chômage indemnisé est conforme à ce qui est requis afin que l'assurance chômage remplisse son objectif, qui est de stabiliser la consommation du chômeur tout en l'incitant à reprendre un emploi.

Trois instruments principaux permettent de contrôler l'incitation au retour à l'emploi : le taux de remplacement (Coquet, 2016), la durée potentielle des droits, le contrôle de la recherche d'emploi. Le paramétrage de ces instruments doit garantir que le bien-être tiré d'un salaire est toujours supérieur à celui que confèrent les allocations chômage. Si tel est le cas, il est superflu pour l'assureur de prévoir des dispositions contraignantes dont l'objectif serait d'imposer au chômeur d'accepter une offre d'emploi.

En revanche, si le taux de remplacement et la durée potentielle des droits sont déficients, aucune disposition ne peut pallier l'aléa moral et/ou la sélection adverse qu'ils engendrent. Obliger le chômeur à faire le contraire de ce à quoi les règles d'indemnisation l'incitent serait en effet incohérent : si les règles posent des problèmes généralisés, ce sont elles qu'il faut changer. Un renforcement des obligations, du contrôle et des sanctions se justifie si les deux autres paramètres fonctionnent de manière optimale mais il faut résoudre des problèmes localisés, à la marge. Il ne faut toutefois pas ignorer qu'un contrôle et des sanctions trop stricts sont coûteux à mettre en œuvre, d'autant qu'ils peuvent amener les chômeurs à changer leurs comportements, mais dans un sens inopportun[1].

L'optimalité du taux de remplacement et de la durée potentielle des droits est un idéal théorique, inaccessible en pratique[2]. Si l'assureur ne veut pas faire peser sur tous les chômeurs des règles rigoureuses à l'excès (donc sous-optimales), il doit se doter d'outils dissuasifs permettant de sanctionner ceux parmi les chômeurs qui font preuve d'aléa moral. Ces outils sont aussi vieux que l'assurance chômage et n'ont rien d'antisocial : dès le XIX^{e} siècle les

1. Le chômeur peut substituer des méthodes de recherche d'emploi formelles à des méthodes informelles, qui ne sont pas forcément plus intenses ni plus efficaces ; il peut sortir du marché du travail, renoncer aux droits, ce qui est a priori économique pour l'assureur, mais diminue ses chances de retour à l'emploi notamment parce qu'il perd des ressources et l'appui du SPE. Voir aussi Tanguy (2006) ou Ofer (2009).
2. Il existe de nombreuses asymétries d'information, par exemple le fait que tous les revenus du chômeur ne sont pas observables par l'assureur.

premières caisses de secours syndicales ou corporatistes soumettaient les chômeurs à des conditions d'attribution souvent bien plus strictes qu'aujourd'hui (Daniel et Tuchszirer, 1999). Et ces dispositions n'ont même pas besoin d'être déclenchées pour être efficaces (Boone *et al.*, 2007).

En l'absence d'aléa moral évident et massif (voir ci-dessous), le problème qui se pose aujourd'hui en France est tout au plus de cibler des chômeurs bien identifiés aux comportements bien spécifiques, en les soumettant à un contrôle et des obligations qui doivent être effectifs avant d'être éventuellement renforcés[3]. Mais ces instruments n'influeront qu'à long terme sur le chômage structurel, sur l'insuffisance des offres d'emploi, ni sur l'équilibre financier structurel de l'assurance chômage car celle-ci serait moins optimale.

Les chômeurs reprennent des emplois

La durée du chômage dépend à la fois de la conjoncture de l'emploi et du comportement des chômeurs. Les chances de retrouver un emploi dépendent du rythme auquel les offres parviennent aux chômeurs, et de l'adéquation entre les compétences qu'ils offrent et les qualifications demandées. L'indemnisation du chômage a de l'importance : à caractéristiques identiques, les chômeurs sont d'autant moins actifs dans leur recherche d'emploi et d'autant plus sélectifs à l'égard des offres qu'ils sont bien indemnisés et/ou ont des ressources alternatives.

Les études réalisées en France montrent que l'aléa moral des chômeurs indemnisés est faible, et même notablement plus faible que dans la plupart des pays comparables : en d'autres termes il n'y a pas de réticence généralisée à la reprise d'emploi de la part des chômeurs indemnisés. Lorsque l'aléa moral est observé, il est marginal dans tous les cas, car attribuable à des règles très spécifiques dont l'incidence est très réduite[4], au regard du nombre d'individus concernés et surtout en termes de dépenses ; l'existence d'un aléa moral

3. En 2014 un rapport de la Cour des comptes envisageait l'éventualité « d'une réflexion sur la rénovation du cadre actuel des droits et devoirs des demandeurs d'emploi ». La plupart des programmes des candidats à la Primaire des Républicains contenaient des propositions en ce domaine, ainsi que celui du président élu : « Si plus de deux emplois décents, selon des critères de salaire et de qualification, sont refusés ou que l'intensité de la recherche d'emploi est insuffisante, alors les allocations seront suspendues ».

4. L'élasticité du chômage à la générosité des droits serait comprise entre 0 et 0,2, environ moitié moins qu'ailleurs. Ces études ont été réalisées sur des données antérieures à 2002, sans distinction de l'effet de l'aléa moral des chômeurs de celui de leur contrainte financière. La plupart des règles de droit commun pour lesquelles un aléa moral a pu être observé ont cependant été supprimées. La seule exception reste le régime des intermittents du spectacle, où les chômeurs consomment 100 % de leurs droits, ce qui en matière d'assurance est un symptôme fort de l'existence d'aléa moral.

fort et généralisé au point de restreindre massivement les reprises d'emploi n'est pas établie (Coquet, 2013).

S'agissant des nombreux emplois vacants si souvent mis en avant[5], il faut observer que s'ils ne trouvent pas preneurs, la « générosité » de l'indemnisation n'y est probablement pour rien dans la mesure où les 60 % de chômeurs non-indemnisés ne les acceptent pas non plus. Ni les contrôles accrus, ni la réforme des règles de l'assurance n'auraient d'effet sur les chômeurs non-indemnisés[6], et le plus probable est que l'essentiel des emplois actuellement vacants le resteraient.

L'idée convenue selon laquelle les chômeurs indemnisés refuseraient de reprendre un emploi doit aussi être battue en brèche : chaque mois plus de 3,3 millions de contrats de travail sont signés, dont 2,75 millions de contrats de moins de 1 mois[7], et pour l'immense majorité pourvus par des chômeurs. En comparaison, alors même que le chômage est au plus haut, environ 100 000 chômeurs indemnisés atteignent la fin de leurs droits chaque mois (3,2 % du stock). Les sorties vers l'emploi, la fréquence élevée des passages par « l'activité réduite », les entrées dans les programmes de formation ou d'emploi aidés démontrent que les chômeurs ne sont pas inertes.

L'indemnisation aux conditions de droit commun est bien loin de nuire à la reprise d'emploi : environ 44 % des chômeurs indemnisables par le régime d'assurance sont en « activité réduite » soit[8], bien plus que les 17 % des bénéficiaires de l'Allocation de Solidarité Spécifique, et les 20 % des chômeurs non-indemnisables en activité réduite. Le taux de consommation des droits[9] décroît avec la durée potentielle d'indemnisation : 85 % si la durée potentielle des droits est de 4 à 8 mois, 58 % si elle est de 20 à 24 mois ; la proportion d'allocataires atteignant la fin de droits est de 66 % pour les premiers et 30 % pour les seconds (Unédic, 2016). Les chômeurs indemnisés acceptent des emplois moins rémunérés et plus précaires que leur emploi antérieur[10].

5. De nombreux concepts d'emplois vacants sont utilisés, qui vont de 120 000 (Dares, 2017) à 800 000 COE (2015) postes selon les concepts et les périodes. Il arrive aussi que l'on fasse référence à des tentatives de recrutement abandonnées chaque année. Il faut souligner que si ces emplois ne trouvent pas preneur ce peut être pour de multiples raisons (COE, 2015).
6. Et même l'opposé car assurance optimale crée un « effet d'éligibilité » qui incite à l'emploi.
7. Environ 40 millions de contrats par an (Acoss).
8. Les chômeurs indemnisés bénéficient cependant d'un biais de sélection car ils sont par nature moins éloignés de l'emploi.
9. Proportion des droits potentiels qui sont effectivement consommés par le chômeur.
10. Nafilyan (2016). Les jeunes en cours d'insertion, dont la carrière est ascendante peuvent voir progresser leur salaire après un passage par le chômage ; les intérimaires ou intermittents qui passent d'un emploi à l'autre n'enregistrent probablement pas ou peu de pertes de salaire, de même que les salariés employés au SMIC horaire, puisque par définition ils ne peuvent pas retrouver un emploi moins bien rémunéré.

Encadré 1. Offre raisonnable d'emploi : la réglementation actuelle

Pour être raisonnable, une offre d'emploi doit être compatible avec les compétences du chômeur.

L'Offre raisonnable d'emploi est constituée à partir des éléments définis dans le PPAE (Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi), « contrat » signé entre le chômeur et Pôle Emploi :

— la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés. Le chômeur n'est donc pas obligé d'accepter un emploi à temps partiel, ou un CDD, si son PPAE prévoit que le ou les emplois recherchés sont à temps complet ou en CDI ;

— la zone géographique privilégiée ;

— le salaire attendu. Le chômeur n'est cependant pas obligé d'accepter un salaire inférieur à celui normalement pratiqué dans la région et pour la profession concernée (ce qui exclut les offres inférieures aux minima conventionnels, et au SMIC).

Les autres éléments constitutifs de l'ORE évoluent avec la durée d'inscription :

— plus de 3 mois : une offre est raisonnable si l'emploi est rémunéré au moins à 95 % du salaire de référence servant à calculer l'allocation ;

— plus de 6 mois : le taux précédent est porté à 85 %. À ce critère s'ajoute une notion géographique et de temps de transport. Est raisonnable une offre d'emploi « entraînant, à l'aller comme au retour, un temps de trajet en transport en commun, entre le domicile et le lieu de travail, d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus 30 kilomètres ».

— 12 mois et plus : le critère de rémunération est abaissé : l'emploi raisonnable doit être rémunéré au moins à hauteur de l'allocation, les autres critères restent identiques.

Dans ce cadre un demandeur d'emploi peut être radié s'il refuse, sans motif légitime de :

— Définir ou d'actualiser le PPAE sans motif légitime ;

— Suivre les actions prévues au PPAE (formation, aide à la recherche d'emploi...) ;

— À deux reprises d'accepter une « Offre Raisonnable d'Emploi » telle que définie ci-dessus.

Sanctions applicables aux chômeurs : motifs et durées de la radiation

Motifs de radiation	1er manquement	Manquements répétés
Incapacité à justifier ses recherches d'emploi	15 jours	De 1 à 6 mois
Refus de formation ou d'une action d'aide à la recherche d'emploi	15 jours	De 1 à 6 mois
Refus d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation	15 jours	De 1 à 6 mois
Refus d'une action d'insertion ou d'un contrat aidé	15 jours	De 1 à 6 mois
Refus à 2 reprises d'une offre raisonnable d'emploi	2 mois	De 2 à 6 mois
Refus d'élaborer ou d'actualiser son PPAE	2 mois	De 2 à 6 mois
Refus de répondre aux convocations de Pôle emploi	2 mois	De 2 à 6 mois
Refus de se soumettre à une visite médicale d'aptitude	2 mois	De 2 à 6 mois
Fausses déclarations pour être ou demeurer inscrit sur la liste	De 6 à 12 mois	—

Sources : www.poleemploi.fr. et www.service-public.fr

La proportion de chômeurs pratiquant une activité réduite croît avec l'ancienneté au chômage, bien que la qualité des emplois repris sous cette forme soit souvent faible, la plupart étant très courts et peu payés, très éloignés des critères de l'emploi durable et « raisonnable » que la majorité des chômeurs souhaitent retrouver. D'ailleurs, les chômeurs en *activité réduite* continuent de rechercher un emploi, même si leur activité actuelle est stable (Ourliac et Rochut, 2013). Enfin, bien que les règles de cumul d'une allocation avec un salaire aient été fortement resserrées en 2014, au point de devenir très peu incitatives[11], l'*activité réduite* des chômeurs n'a pas reflué, illustrant que l'appétence au travail ne dépend pas seulement du niveau des allocations chômage reçues.

L'indolence prêtée aux chômeurs français prend souvent argument du faible taux de sanctions infligées aux chômeurs qui ne remplissent pas leurs obligations[12]. C'est cependant une preuve fragile car la causalité peut être inverse : si l'aléa moral est faible parce qu'il est bien contrôlé par les règles d'indemnisation, il est logique que peu de sanctions soient prononcées.

Ces éléments descriptifs confortent le diagnostic d'un faible aléa moral. Tout indique que les chômeurs indemnisés se conforment très majoritairement à leurs obligations. Il est donc en théorie inopportun pour l'assureur d'engager des moyens supplémentaires dans le seul but de réduire un comportement hypothétique.

11. L'activité réduite procure un gain marginal d'environ +10 % (Cahuc et Prost, 2015).
12. On ne considère pas ici la fraude, seulement l'aléa moral.

À quoi sert le dispositif actuel, l'Offre Raisonnable d'Emploi ?

L'outil dont dispose Pôle Emploi pour contraindre les chômeurs indemnisés à accepter les emplois disponibles est l'Offre Raisonnable d'Emploi (ORE). Instituée en 2008, l'ORE repose sur des modalités classiques : qualification, salaire, éloignement géographique, non-obligation au temps partiel ou au CDD, refus répété d'accepter une offre, etc. (encadré 1).

Toutefois, l'ORE est très imprécise et doit s'articuler avec des règles d'indemnisation (le taux de remplacement et durée des droits) extrêmement compliquées et en partie incohérentes. L'ORE apparaît donc comme un archétype de fausse rigueur car elle est largement inapplicable :

— Environ 3/4 des chômeurs inscrits à Pôle Emploi sont hors du champ de l'ORE si on ne leur propose qu'un emploi à durée déterminée, car ils ont indiqué dans leur PPAE rechercher un contrat à durée indéterminée[13], et ce quels que soient le salaire et les autres caractéristiques des emplois qui leur sont proposés (encadré 2).

— L'ORE s'applique de manière inégalitaire car ses critères sont indépendants de la durée potentielle des droits : si un chômeur a une durée potentielle de droits de 4 mois il n'est confronté qu'à deux paliers, le deuxième ne durant que 1 mois[14] ; à l'opposé, les durées potentielles supérieures à 12 mois se voient appliquer 4 paliers. Or, il n'y a aucune raison a priori pour que l'aléa moral des uns soit plus élevé que celui des autres[15] (graphique 1).

— Après 3 mois et avant 12 mois, l'ORE fait référence au salaire brut[16], mais l'allocation nette est alors supérieure au salaire net que procurerait un emploi rémunéré à 85 % de l'ancien salaire. Il est incohérent d'obliger ces chômeurs indemnisés à accepter un emploi rapportant moins que leur allocation. Ce problème disparaît après 12 mois, la référence devenant l'allocation. Cette hétérogénéité dans le temps de la référence du salaire « raisonnable » (ancien salaire d'abord, allocation ensuite) produit incidemment une inégalité entre les chômeurs, car ils n'ont pas tous la même durée potentielle de droits.

---

13. En mai 2015 environ 68,3 % des DEFM ABCDE étaient de catégorie 1 ou 6, c'est-à-dire à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée. Il apparaît clair que la question des droits et devoirs se jouent donc dès la « négociation » du contenu du PPAE. À cela s'ajoutent les chômeurs à la recherche d'un emploi à temps partiel et à durée indéterminée auxquels on proposerait des emplois à temps complet et/ou à durée déterminée (Catégories 2 et 7) qui représentaient eux, 9,2 % de l'ensemble des DEFM

14. Donc probablement pas du tout.

15. On pourrait même trouver des arguments soutenant l'inverse, c'est-à-dire que l'aléa moral et la sélection adverse sont plus forts chez certains chômeurs récurrents (*cf.* annexe 4).

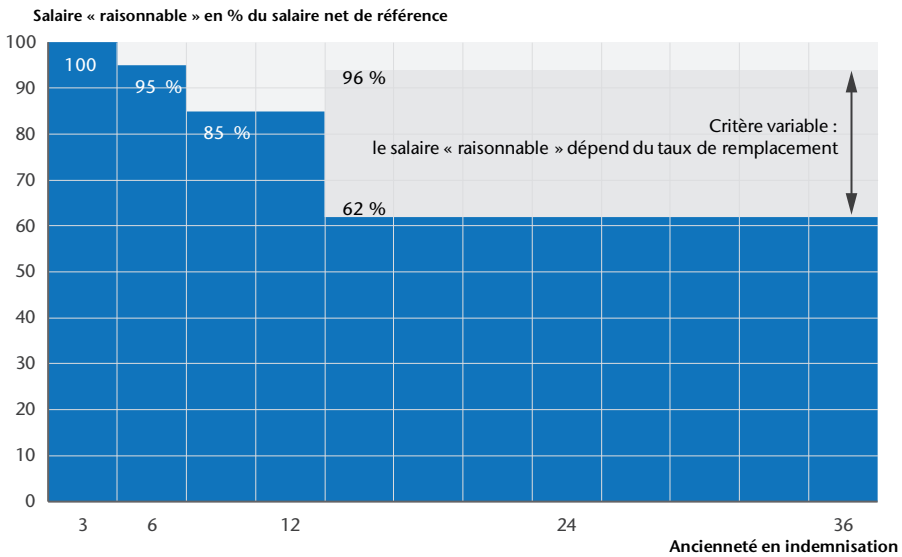
16. C'est tout au moins ce que l'on peut penser par défaut puisque dans l'ensemble des réglementations de l'Unedic le salaire de référence est le salaire brut.

— La réglementation disponible ne permet pas de savoir à quel salaire (horaire, journalier, mensuel) et à quelle allocation l'ORE fait référence. De plus les allocations étant calculées sur une base journalière, les allocations mensuelles sont souvent supérieures au salaire que procurerait un emploi aux caractéristiques analogues à celui qui a permis d'ouvrir les droits.

— Le taux de remplacement étant variable avec le niveau de l'ancien salaire il est très différent d'un chômeur à l'autre (35 % d'écart, net) ; il en va donc de même de la « pression » imprimée par l'ORE sur les chômeurs, d'autant plus forte que leur taux de remplacement est élevé.

— La notion de reprise d'emploi est imprécise. Le traitement des interruptions de droits (sorties), des périodes d'emploi courtes, des activités réduites est imprécis quant à ses conséquences en termes de « remise à zéro » du compteur des critères de l'ORE. Par exemple, si une seule heure de travail renvoie au début du premier palier de l'ORE, celle-ci perd encore un peu plus de sa pertinence ; à l'opposé si l'acceptation d'emplois courts ne remet pas le compteur à zéro (ce qui pourrait être le cas puisque la réglementation fait référence au « temps d'inscription »), l'incitation à l'emploi est affaiblie.

Graphique 1. Niveau de salaire raisonnable d'une ORE selon la réglementation actuelle



Source : Données Pôle Emploi, calculs de l'auteur. On suppose que la réglementation fait référence à des salaires et des allocations nets.

Orientations possibles pour une réforme

À court terme, un renforcement des obligations, du contrôle et des sanctions appliquées aux chômeurs indemnisés n'augmente pas le nombre d'emplois créés et offerts aux chômeurs ; les chômeurs ainsi stimulés tendent à évincer des chômeurs non indemnisés, plus éloignés de l'emploi. Sur un plan structurel, l'effet d'éligibilité de l'assurance chômage est amoindri, mais si l'aléa moral des chômeurs était important, l'offre de travail s'accroîtrait et les employeurs seraient incités à proposer davantage d'offres d'emplois. La vertu la plus tangible du contrôle et des sanctions est d'améliorer la gestion de l'assurance chômage, tant que l'objectif ne devient pas – c'est un risque – celui de construire une machine à réduire à tout prix les dépenses d'indemnisation.

En l'absence de précision quant à l'aléa moral à contrôler, on suppose qu'il est généralisé. L'ORE devrait donc viser à appliquer une pression égale sur tous les chômeurs quel que soit leur profil, et pour cela épouser les caractéristiques de l'allocation :

Les critères doivent s'appliquer équitablement à toutes les durées potentielles de droits ;

— Le salaire net d'une offre d'emploi jugée raisonnable devrait être positionné au-dessus de l'allocation nette et en dessous de l'ancien salaire net, de manière à ce que l'emploi soit financièrement plus attractif que le chômage. La contrainte serait alors d'autant plus grande que le salaire raisonnable est proche de l'allocation, et d'autant moins qu'il est proche de l'ancien salaire ;

— Il n'apparaît pas souhaitable de contrôler le niveau de salaire acceptable en contrôlant indirectement la quotité horaire de travail acceptable,

— Il n'est pas souhaitable que le type de contrat acceptable soit différent de celui inscrit dans le PPAE. On pourrait estimer ce critère bloquant, il faudrait alors le supprimer, mais l'assurance apparaîtrait moins protectrice (donc son prix très élevé risquerait d'être contesté), et moins optimale car ses effets bénéfiques sur les trajectoires professionnelles et la réallocation des emplois seraient réduits au profit des secteurs offrant des bas salaires et des contrats précaires. En outre il est aujourd'hui possible d'obliger le chômeur à modifier son PPAE, sous peine de sanctions en cas de refus (voir encadré 1).

Dans ce cadre un dispositif d'ORE efficace et équitable est de toute façon subordonné à la résolution des défauts actuels qui tiennent aux modalités de calcul des allocations[17], afin de rétablir des incitations lisibles, homogènes et

17. C'est-à-dire que le taux de remplacement soit unique, mensuel et net *cf.* (Coquet, 2016). Cet objectif figure également dans le programme du Président élu.

saines. Tant que ces réformes structurelles des règles ne sont pas accomplies, il n'y a pas de solution satisfaisante. On peut seulement toiletter le dispositif ORE afin de renforcer sa portée incitative et effective ; mais même plus rigoureux, équitable et vertueux, l'ensemble que forment l'ORE et les règles d'indemnisation resterait très éloigné de l'optimum que doit viser l'assureur

Encadré 2. Offre raisonnable d'emploi : exemple d'évolution possible

Une évolution équilibrée pourrait consister à supprimer les incohérences les plus manifestes de l'ORE et à assouplir ses critères actuels afin de renforcer l'effectivité du dispositif :

— L'offre raisonnable serait jugée de manière homogène : soit par rapport à l'ancien salaire, soit par rapport à l'allocation (ce qui est équivalent si le mode de calcul de l'allocation est réformé) ;

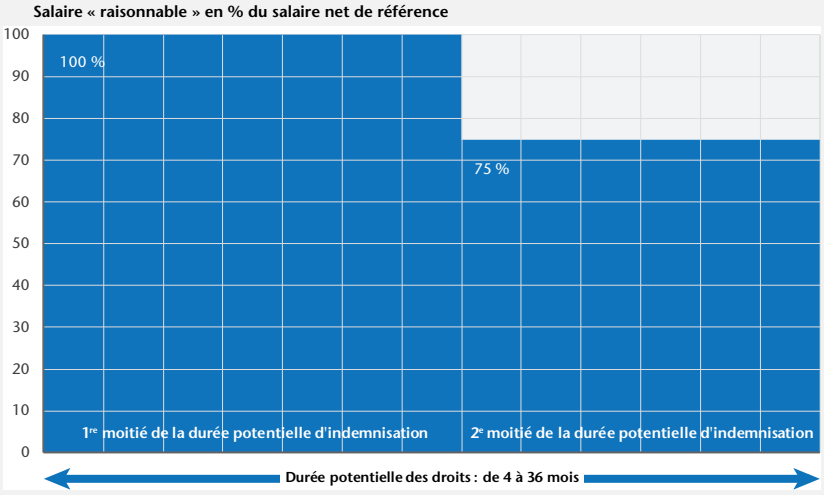
— Le nombre de paliers serait réduit de 4 à 2 (graphique 2). Le premier serait fixé à 100 % du salaire de référence(*); le second au niveau du taux de remplacement brut maximal (75 %) ;

— Les paliers s'appliquent à toutes les durées au lieu de s'appliquer par durées fixes comme aujourd'hui (3, 6 et 12 mois) : par exemple la durée du premier palier serait égale à 50 % de la durée potentielle des droits ;

— La durée d'un palier est égale à la durée des droits consommés, sans remise à zéro ;

— Toutes les conditions autres que le salaire sont maintenues : compétences, temps de transport, contenu du PPAE, possibilité de refuser un emploi CDD ou temps partiel, etc ■

Graphique 2. Niveau de salaire raisonnable dans une ORE réformée



(*) Ce niveau n'est pas équivalent à l'absence de contrainte puisqu'il obligerait le chômeur à ne pas refuser des emplois mieux rémunérés que celui qui a servi à lui ouvrir ses droits.
Source : Données Pôle Emploi, calculs de l'auteur. On suppose que la réglementation fait référence à des salaires et des allocations nets.

Références

Boone J., A. Sadrieh, J. C. V. Ours, 2007, « Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions » *Economic Journal*, (117) : 518.

Cahuc Pierre, Corinne Prost, 2015, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Note du Conseil d'Analyse Économique*, n° 24.

Coquet B., 2016, « Dégressivité des allocations chômage, une réforme ni nécessaire ni efficace », *OFCE Policy brief, 4*.

Coquet B., 2013, *L'assurance chômage : une politique malmenée*, Éditions de l'Harmattan.

Daniel C., C. Tuchszirer, 1999, *L'État face aux chômeurs : l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Éditions de l'Harmattan.

Nafilyan Vahé, 2016, « Lost and found, the cost of job loss in France » *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 194, août.

Ourliac Benoît, Julie Rochut, 2013, « Quand les demandeurs d'emploi travaillent », *Dares Analyses*, n° 2013-002.

Setty Ofer, 2009, « Optimal unemployment insurance with monitoring », Munich Personal RePEc Archive, *MPRA Paper*, n° 18188.

Tanguy Solène, 2006, « Recherche d'emploi : entre assurance et incitations », *Revue d'Économie Politique*, (116) : 1.

ÉVALUATION DU PROGRAMME PRÉSIDENTIEL POUR LE QUINQUENNAT 2017-2022*

Éric Heyer, Pierre Madec, Mathieu Plane, Xavier Timbeau
OFCE, Sciences Po Paris

À partir d'un scénario macroéconomique, nous analysons chacune des mesures proposées dans le programme présidentiel et amendées par le Premier ministre lors de son discours de politique générale. Nous complétons cette analyse macroéconomique par une *étude statique de premier degré* des effets redistributifs des mesures, c'est-à-dire à comportements inchangés.

Les principaux résultats de notre analyse macroéconomique sont :

- À la fin du quinquennat, les prélèvements obligatoires baisseraient de 16 milliards d'euros, soit 0,7 point de PIB ;
- Sur la base d'un taux de croissance du PIB potentiel évalué à 1,2 % par an en moyenne sur le quinquennat, l'économie structurelle sur la dépense publique atteindrait 1,6 point de PIB sur le quinquennat. Cela correspond à une économie structurelle de 41 milliards d'euros à l'horizon 2022, hors plan d'investissement ;
- L'ensemble des mesures fiscales et budgétaires du quinquennat conduirait à réduire le PIB par rapport à sa tendance de 0,2 point de PIB en 2018 et 2019, de 0,1 point en 2020, de 0,3 point en 2021 et de 0,4 point en 2022 ;
- La croissance française serait attendue à 1,6 % en moyenne sur le quinquennat. Elle évoluerait dans une fourchette comprise entre 1,5 % et 1,8 % avec une accélération sur la période 2019-2020 en lien avec la montée en charge des mesures fiscales et du plan d'investissement. La croissance ralentirait en 2021-2022 sous l'effet de l'intensification de la consolidation budgétaire au-delà de 2020 ;
- Cette dynamique de croissance permettrait une lente décrue du taux de chômage qui passerait de 9,2 % en 2017 à 7,6 % en 2022 ;
- Le déficit public passerait de 3 % du PIB en 2017 à 1,4 % en 2022, avec une année 2019 où le déficit refranchirait la barre des

* Ce texte synthétise les travaux d'évaluation du programme présidentiel menés par les chercheurs de l'OFCE depuis mai 2017 sur la base de l'information publique principalement disponible au 12 juillet 2017.

3 % pour une année, atteignant 3,5 % du PIB en raison de la transformation du CICE en baisse de cotisations ;

- La dette publique resterait aux alentours de 96 % du PIB jusqu'en 2019, avant de commencer à décroître à partir de 2020, pour atteindre 92 % en 2022 ;
- Les dépenses publiques se réduiraient de 2,3 points de PIB sur la période 2017-2022.

L'analyse statique de premier degré des effets redistributifs des mesures indique que :

- Le 9e décile de niveau de vie est celui qui gagne le moins. Alors que les mesures de fiscalité indirecte pèsent sur ce décile, il profite moins de la mesure de réduction de la taxe d'habitation ainsi que de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires ;
- Le dernier décile (les 10 % les plus riches) est celui qui gagne le plus sous l'effet de la refonte de la fiscalité des revenus et du patrimoine mobilier. Au final, ce décile concentre 46 % des gains des mesures fiscales à destination des ménages ;
- Ces mesures ont un coût net agrégé de 9,1 milliards d'euros. Un financement au travers d'une baisse de la dépense publique accentuerait de façon significative la hausse des inégalités engendrée par la mise en place de ces mesures.

Disposant d'une majorité claire, Emmanuel Macron peut maintenant mettre en œuvre son projet économique pour le quinquennat dont les principales orientations ont été tracées pendant la campagne. L'évaluation que nous proposons ici vise à examiner la nature de ce projet et à identifier les lignes de rupture par rapport au quinquennat précédent. Les objectifs sont nombreux et parfois contradictoires. Il s'agit à la fois de réduire le chômage et de réaliser une trajectoire de déficit public conforme aux engagements pris auprès de nos partenaires européens ou, plus fondamentalement, d'assurer la baisse de la dette publique française à un horizon de moyen terme. L'équilibre entre mesures restrictives et nécessité de maintenir dans le court terme une croissance suffisante pourrait être assuré par un plan d'investissement. Le projet économique vise l'articulation de réformes structurelles, en particulier sur le marché du travail et, en même temps, une réduction importante des dépenses publiques pour laquelle la méthode du rabot a été écartée. La question climatique, peu mise en avant au cours de la campagne, semble être remontée dans la hiérarchie des priorités. La nomination de Nicolas Hulot et

ses premières déclarations semblent marquer un engagement réel, contre-pied opposé aux prises de positions climatosceptiques de Donald Trump. Le levier principal de l'ambition environnementale, la fiscalité écologique, devrait être renforcé tout au long du quinquennat – sans toutefois pour l'heure proposer un mécanisme de compensation à l'endroit des ménages modestes. Cette montée en puissance de la taxe carbone coïncidera par ailleurs avec une réforme en profondeur de la fiscalité locale et de la fiscalité du patrimoine mobilier, risquant d'accroître les inégalités. On comprend donc la difficulté de l'évaluation, puisqu'il s'agit d'examiner concrètement un ensemble de mesures dont les effets sont multidimensionnels et se diffusent dans le temps avec une dynamique qui peut être complexe ou mal connue.

Par rapport à la campagne électorale, la mise en œuvre du projet constitue un retour au réel. Le report de certaines mesures, comme l'atteste la déclaration de politique générale (DPG) d'Édouard Philippe, Premier ministre, indique des arbitrages désormais assumés. Le respect des engagements européens, la sortie du bras correctif de la procédure de déficit excessif[1] sont ainsi prioritaires devant par exemple la réforme de la fiscalité du capital. La réforme du marché du travail serait également mise en œuvre très vite. Le plan d'investissement reste incertain dans son calendrier.

Dans ce retour au réel, l'héritage de la précédente législature a son rôle. La Cour des comptes a contribué à dramatiser un dépassement de la cible de déficit public somme toute assez faible[2], mais qui a clairement rappelé le nouveau gouvernement au jeu parfois alambiqué des contraintes budgétaires. Malgré cet épisode, la situation de l'économie française paraît plus favorable et plus ouverte à des modifications en profondeur que celle dont avait héritée François Hollande. La dynamique du chômage est maintenant inscrite à la baisse, les marges des entreprises rétablies, augurant un cycle d'investissement et de gains de parts de marché. Du point de vue budgétaire, l'effort à

1. Procédure engagée à l'encontre de la France en 2009, 6 pays dont 4 dans la zone euro sont dans le bras correctif de la procédure de déficit excessif.

2. La cible de déficit public dans le Rapport Economique Social et Financier 2017 (RESF) ou dans le Programme de stabilité 2017 (PSTAB) était de 2,8 % du PIB en 2017. Sans tenir compte de la question de la recapitalisation d'Areva, le déficit anticipé pour 2017 par la Cour des comptes est de l'ordre de 3,1 % du PIB. Cependant, ce chiffre constitue une prévision et non un audit au sens comptable du terme. L'évolution des recettes fiscales sur le champ État par exemple est légèrement plus dynamique qu'anticipée dans le RESF, bien que celle des recettes sociales soit un peu en retrait. D'autre part, dans le champ des dépenses État, une réserve de précaution plus importante qu'en 2016 pourrait être mobilisée (et gelée) pour réduire les dépenses publiques à l'horizon de la fin de l'année 2017. Ainsi, les crédits pour les emplois aidés, mobilisés largement avant l'élection, pourraient marquer une pause. Enfin, il subsiste des incertitudes quant à la croissance, puisque le consensus se situait 2/10^{e} de point en dessous de la prévision du RESF alors qu'aujourd'hui il est autour de 1,6 % pour la croissance annuelle de 2017. Quelques 1/10e de point de plus d'activité pourrait ainsi combler une partie de l'écart entre le déficit que l'on peut anticiper aujourd'hui et celui qui sera constaté et notifié au début de l'année 2018.

accomplir pour passer en dessous de 3 % de déficit public reste modeste par rapport aux impulsions budgétaires que le gouvernement précédent avait choisies de mettre en œuvre dès 2012. Un retour durable sous les 3 % permettrait de respecter nos engagements européens, d'apaiser certains de nos partenaires et d'engager, sans opposition, le plan d'investissement prévu.

L'évaluation que nous proposons suit la méthode suivante : à partir d'un scénario macroéconomique nous analysons chacune des mesures proposées dans le programme présidentiel. Lorsque la DPG du 4 juillet précise le calendrier nous intégrons cette information. L'analyse de l'information disponible nous oblige dans certains cas à une interprétation des publications (programme présidentiel sur le site *en-marche.fr*) ou des déclarations qui ont suivi, parce qu'il est difficile d'en résoudre les contradictions. Ces interprétations sont discutables et nous actualiserons les évaluations que nous proposons au fur et à mesure que se déroule le processus budgétaire. Le Projet de Loi de Finances 2018 clarifiera ainsi les instruments et les objectifs de la politique économique du gouvernement. Certaines mesures reçoivent une évaluation qui décevra sans doute certains de nos lecteurs. Ainsi, il nous est difficile d'anticiper précisément les effets de la réforme du marché du travail. D'une part, le projet de loi d'habilitation n'est pas très informatif quant à ce que sera au final la réforme du marché du travail. De nombreuses pistes sont évoquées, mais le détail de chaque paramètre a son importance et il nous est pour le moment mal connu. Ensuite, en matière de réforme du marché du travail, la science économique ne nous instruit pas très précisément sur les effets que l'on peut attendre. La complexité d'une réforme du marché du travail et la contextualisation nécessaire ne permet pas une quantification, même approximative. De plus, on soupçonne que les effets seront longs à se manifester. Pour cette raison, cette réforme pourtant emblématique et au centre de la stratégie du nouveau gouvernement, joue marginalement sur notre évaluation. Nous assumons cette limite, d'autant que nous avons intégré autant que nous le pouvions – c'est-à-dire lorsque des éléments empiriques même fragiles nous donnent un signe probable – les effets des réformes structurelles, notamment le plan de formation ou la baisse de l'impôt sur les sociétés. Ainsi, notre analyse fait la part belle à des effets de court terme (à travers la demande) ou de plus long terme à travers les effets d'offre (coût de production, coût du capital, investissement public).

Afin de compléter l'analyse macroéconomique nous avons inclus une analyse *statique de premier degré* des effets redistributifs des mesures, c'est-à-dire à comportements inchangés. Il ne s'agit donc pas d'une projection de l'évolution des inégalités à moyen ou long terme. Il s'agit d'apprécier des impacts directs des mesures envisagées sur les ménages. Cette évaluation

nous a paru essentielle pour comprendre et discuter les conséquences des choix de politique économique.

L'enseignement de notre évaluation est que la France devrait sortir du bras correctif de la procédure de déficit excessif sans pour autant devoir sacrifier trop de croissance. La trajectoire du chômage resterait orientée à la baisse, ce qui faciliterait la réforme du marché du travail. Les mesures fiscales envisagées auraient des conséquences redistributives marquées principalement par la réforme de la fiscalité du capital. Le choix fait est ainsi de revenir sur l'héritage du quinquennat de François Hollande – égaliser la fiscalité du capital à celle du travail pour aligner la fiscalité des patrimoines mobiles sur celle de nos principaux voisins.

Le document est organisé en présentant dans un premier temps les principales mesures (partie I). Nous analysons ensuite la trajectoire macroéconomique en appliquant chaque mesure, selon un calendrier probable, à un scénario de référence (partie II). Dans une troisième partie, nous intégrons les analyses redistributives afin de construire le bilan redistributif au premier degré des principales mesures fiscalo-sociales portant sur les ménages. Un ensemble de fiches sur les mesures analysées détaille nos hypothèses d'évaluation et complète les articles publiés dans ce numéro.

Partie I. **Les mesures évaluées et leur calendrier**

L'évaluation du programme économique du quinquennat vise à fournir un cadrage cohérent sur l'évolution des principales variables macro-économiques (croissance, finances publiques, taux de chômage) sur la période 2017-2022 en s'appuyant sur l'analyse détaillée des principales mesures fiscales et budgétaires. Cette évaluation a donc mobilisé de façon complémentaire le modèle de micro-simulation *Ines* pour l'évaluation redistributive des principales mesures fiscales et les modèles macroéconomiques, que ce soit *ThreeMe* pour la fiscalité écologique ou *e-mod.fr* pour estimer l'impact global des mesures et leur financement.

Notre évaluation macroéconomique repose sur deux points principaux. Le premier concerne le contenu des mesures et leur montée en charge. Pour ce faire, nous avons recensé l'ensemble des mesures fiscales et budgétaires contenues dans le programme économique d'Emmanuel Macron lors de sa campagne (https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme), que nous avons actualisé sur la base de la Déclaration de politique général du Premier ministre Édouard Philippe le 4 juillet 2017 (http://www. gouvernement.fr/declaration-de-politique-generale-d-edouard-philippe) ainsi que sur la base d'annonces dans la presse (sourcées ministère de l'Économie et des Finances) ou de déclarations faites par des membres du gouvernement. Le second point nécessite d'avoir un scénario économique à politique budgétaire et fiscale inchangée sur la période 2017-2022, c'est-à-dire un scénario de référence qui décrit la trajectoire à moyen terme qu'aurait suivie l'économie si aucune nouvelle décision de politique économique n'avait été prise sur la période 2017-2022. Ce scénario est tiré du cadrage macroéconomique sur la période 2017-2022 (É. Heyer et X. Timbeau, 2017, « Chômage, déficit, dette publique : quelles marges pour les cinq prochaines années ? », *Revue de l'OFCE*, 151) qui décrit les marges de manœuvre au cours du prochain quinquennat. On reprend le scénario de référence issu de cette publication. Une modification est cependant apportée sur ce scénario de référence qui concerne le taux de croissance du PIB potentiel. En effet, dans le dernier exercice de cadrage, l'OFCE estimait la croissance du PIB à 1,3 % par an en moyenne sur la période 2017-2022. Avec les nouvelles projections de population active publiées par l'Insee[3] la croissance du PIB potentiel est révisée à la

baisse de 0,2 point de PIB en moyenne sur la période 2017-2022. En revanche, le plan formation de 15 milliards d'euros permettrait de rehausser le PIB potentiel de 0,1 point par an en moyenne sur le quinquennat. Ainsi, avec la même évolution de la productivité, le PIB potentiel de l'économie française s'établirait désormais à 1,2 % par an sur la période 2017-2022.

Au final, la trajectoire macroéconomique attendue sous le quinquennat Macron dépend de la trajectoire spontanée de l'économie, intégrant la nouvelle dynamique du PIB potentiel, auquel il faut ajouter l'impact des réformes fiscales, budgétaires mais aussi celles du marché du travail et de l'assurance chômage (pour plus de détails, voir les fiches en annexe).

Dans notre analyse, nous séparons les mesures fiscales et celles concernant la dépense publique. Au sein des mesures fiscales, nous distinguons celles qui concernent les ménages et celles qui sont à destination des entreprises. Du côté de la dépense publique, nous traitons à part les dépenses récurrentes et le plan d'investissement de 50 milliards prévu sur le quinquennat.

I.1. Les mesures fiscales

Les mesures fiscales concernant les ménages devraient conduire à une réduction des prélèvements obligatoires (PO) de 0,7 point de PIB à l'horizon de la fin du quinquennat. La principale mesure est la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages dont le coût est évalué à 10 milliards d'euros (0,44 point de PIB) en régime permanent (pour plus de détails, voir (P. Madec et M. Plane, « Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation d'Emmanuel Macron », dans ce numéro). Nous avons considéré, sur la base du programme économique d'Emmanuel Macron et des déclarations du Ministre de l'Action et des Comptes publics, que la mesure s'opérerait sur trois ans (2018-2020) (tableau 1). À cela s'ajoute la réforme de la fiscalité du capital qui baisserait de 6,5 milliards d'euros (0,3 point de PIB) sur le quinquennat : 4 milliards viendraient de la mise en place du Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU) à 30 % sur les revenus du capital (pour plus de détails, voir (L. Aparisi de Lannoy et P. Madec, « Fiscalité du capital : quel impact du prélèvement forfaitaire unique ? », dans ce numéro) et 2,5 milliards de la réforme de l'ISF transformé en Impôt sur l'Immobilier (voir annexe). La réforme de l'ISF et celle concernant la fiscalité du capital (PFU) interviendraient dès 2018 mais le coût budgétaire porterait uniquement sur l'ISF en 2018, la réforme du PFU pesant sur le budget de 2019. Parmi les

3. Pour plus de détails, voir Koubi et Marrakchi, 2017, « Projections de la population active à l'horizon 2070 », *Document de travail de l'Insee*, n° F1702, mai

Tableau 1. Mesures fiscales et budgétaires du programme économique d'Emmanuel Macron

En points de PIB	2018	2019	2020	2021	2022
Mesures fiscales ménages	-0,3	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7
Taxe d'habitation	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Fiscalité du capital	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Hausse prix du tabac	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Autres	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Mesures antérieures (F. Hollande)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Mesures fiscales entreprises	-0,3	-1,1	-0,2	-0,4	-0,5
Baisse taux IS à 25 %	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-0,5
Transformation CICE	0,0	-1,2	-0,2	-0,2	-0,2
Retour IS avec bascule CICE	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
Autres	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mesures antérieures (F. Hollande)	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5
Fiscalité écologique	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5
Total prélèvements obligatoires	**-0,4**	**-1,5**	**-0,5**	**-0,6**	**-0,7**
Total prélèvements obligatoires (hors *one-off* CICE)	**-0,4**	**-0,4**	**-0,5**	**-0,6**	**-0,7**
Dépenses publiques récurrentes	-0,7	-1,0	-1,4	-1,8	-1,8
Pouvoir d'achat des ménages	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Économies sur la santé	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
Dépenses régaliennes	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
État (hors masse salariale)	-0,4	-0,6	-0,7	-0,9	-0,9
Collectivités locales (hors masse salariale)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
Plan investissement	0,2	0,4	0,7	0,7	0,2
Capital physique	0,2	0,3	0,5	0,5	0,2
Capital humain	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Dépenses publiques structurelles	**-0,4**	**-0,6**	**-0,7**	**-1,1**	**-1,5**
Dépenses publiques structurelles hors plan investissement	**-0,7**	**-1,0**	**-1,4**	**-1,8**	**-1,8**
Totalité des mesures	**-0,1**	**0,9**	**-0,2**	**-0,5**	**-0,9**
Totalité des mesures (hors *one-off* CICE)	**-0,1**	**-0,2**	**-0,2**	**-0,5**	**-0,9**

Source : calculs OFCE.

baisses de prélèvements sur les ménages, bien que non citées dans le discours de politique générale, figure l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires. N'ayant pas de détail sur la mesure, nous avons supposé que l'exonération débuterait en 2019 et monterait en charge jusqu'en 2022 pour un coût évalué à 3 milliards d'euros en régime permanent, dont 2,5 milliards pour les ménages (0,1 point de PIB) (pour plus de détails, voir (É. Heyer, « Quel impact doit-on attendre de l'exonération des heures supplémentaires ? », dans ce numéro). Parmi les autres mesures, citons l'option d'individualisation de l'impôt sur le revenu qui réduirait les PO des ménages de 0,5 milliard d'euros (pour plus de détails, voir G. Allègre et H. Périvier, « Le choix d'individualiser son impôt pour les couples », dans ce numéro) et la baisse de cotisations sociales santé et chômage financée par la hausse de la CSG (pour plus de détails, voir annexe) mais dont le coût budgétaire est nul avant la mise en place du PFU sur les revenus du capital. L'ensemble de ces mesures regroupées sous la catégorie « Autres » représente 0,1 point de PIB. Enfin, les mesures votées sous la mandature de F. Hollande auront un impact sur les PO des ménages en 2018 pour un coût budgétaire net de 2,4 milliards (prolongation du Crédit impôt transition énergétique, élargissement du Crédit impôt service à la personne, prolongation du dispositif Pinel…). En revanche, la hausse du prix du tabac conduirait à accroître les prélèvements sur les ménages de 5 milliards d'euros. Nous avons supposé, à la suite des déclarations de la ministre de la Santé, que cette augmentation aurait lieu sur trois ans, de 2018 à 2020. Au total, la fiscalité des ménages, hors fiscalité écologique, devrait baisser de 0,3 point de PIB en 2018, 0,5 point en 2019, puis 0,6 point de 2020 à 2022.

Pour les entreprises, la principale mesure fiscale est la baisse à 25 % du taux d'imposition sur le bénéfice des sociétés (IS) à l'horizon du quinquennat pour un montant de 10,8 milliards d'euros en 2022 (0,47 point de PIB). La montée en charge de la mesure est calée sur la trajectoire fournie jusqu'en 2020 par la Loi de finances 2017 (réduction de l'IS de 6,3 milliards d'euros d'ici à 2020), puis nous projetons une baisse linéaire du taux d'IS de 2020 à 2022. L'autre grande mesure fiscale est la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales patronales à partir de 2019 et le passage à 0 % de cotisations patronales au niveau du SMIC. Le taux de cotisations sociales patronales baisserait de 6 % avec la suppression du CICE, dont le taux est actuellement de 7 % (pour plus de détails, voir (B. Ducoudré, « Évaluation du remplacement du CICE par une baisse de cotisations sociales patronales », dans ce numéro). Cela permettrait de financer également la suppression des cotisations au niveau du SMIC. En revanche, la transformation du CICE en baisse de cotisations conduirait mécaniquement à accroître l'assiette fiscale

soumise à l'IS. Ce « retour d'IS » augmenterait la fiscalité sur les entreprises de 0,2 point de PIB. Par ailleurs, la transformation du CICE en cotisation sociales anticiperait la comptabilisation de la créance des entreprises accumulée en 2018 alors même que la baisse de cotisations prendrait forme en 2019, ce qui conduirait à une double année en termes budgétaires, pour un coût exceptionnel d'1 point de PIB. Cet impact budgétaire serait exceptionnel et n'aurait lieu qu'une seule année. Parmi les autres mesures, il y a l'exonération de cotisations patronales sur les heures supplémentaires pour un coût budgétaire de 0,5 milliard en 2022. Enfin, les mesures votées sous F. Hollande conduiront, si l'on exclut la baisse de l'IS, à une baisse des PO sur les entreprises de 4,5 milliards (0,2 point de PIB) en raison de la hausse du taux de CICE de 6 % à 7 % et la création pour les associations d'un nouveau crédit d'impôt sur la base du modèle du CICE. Au total, les mesures fiscales sur les entreprises, hors fiscalité écologique, conduiront à une baisse de PO de 0,3 point de PIB en 2018 pour atteindre 0,5 point de PIB en 2022, avec une année exceptionnelle en 2019 où les PO sur les entreprises baisseraient de 1,1 point de PIB avec la transformation du CICE en baisse de cotisations.

Enfin, dans les mesures fiscales qui concernent à la fois les ménages et les entreprises, il y a la hausse de la fiscalité écologique, avec l'alignement de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence, et la hausse de la Contribution Climat Énergie avec un accroissement du prix de la tonne de carbone aligné sur la loi de transition énergétique pour la croissance verte (pour plus de détails, voir annexe). Ces deux mesures conduiraient à une hausse des PO de 0,5 point de PIB à l'horizon de la fin du quinquennat, sans compensation annoncée à ce stade.

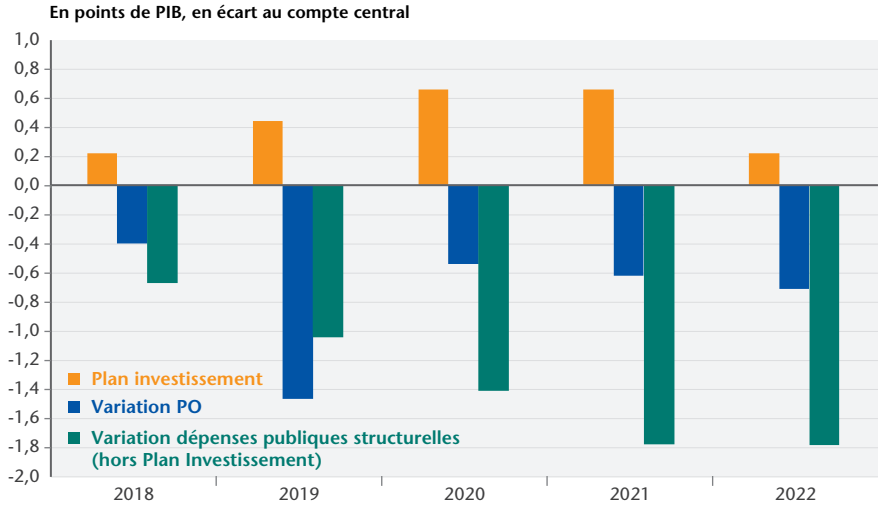
Au total, les PO baisseraient d'environ 9 milliards d'euros en 2019 (0,4 point de PIB), dont près de 7 milliards seraient liés aux mesures votées sous F. Hollande, si l'on exclut la baisse de l'IS. Dans notre cadrage, les nouvelles mesures de baisse de PO en 2018 (taxe d'habitation, réforme de l'ISF, baisse de l'IS) pour un montant d'environ 7 milliards seraient compensées à hauteur de près de 5 milliards par la montée en charge de la fiscalité écologique et de la hausse du prix du tabac. En 2019, les PO baisseraient exceptionnellement de 1,4 point de PIB sous l'effet de la transformation du CICE. À la fin du quinquennat, les PO baisseraient de 16 milliards d'euros, soit 0,7 point de PIB, et cela en intégrant la réforme des heures supplémentaires (3 milliards), l'option d'individualisation de l'IRPP (0,5 milliard) et un coût du PFU de 4 milliards. Hors fiscalité écologique et hausse du prix du tabac, les PO baisseraient de 1,4 point de PIB sur le quinquennat (graphique 1).

I.2. Les mesures de dépenses publiques

Du côté des dépenses publiques, le programme économique d'Emmanuel Macron prévoyait une réduction de la dépense publique de 60 milliards d'euros et le Premier ministre a laissé entendre une réduction de 3 points de PIB de la dépense publique d'ici à 2022. La répartition programmée était la suivante : 25 milliards d'économies pour les dépenses de l'État, 15 milliards pour la santé, 10 milliards pour les collectivités locales et 10 milliards pour l'assurance chômage. Par ailleurs, ce plan d'économies serait partiellement compensé par un plan d'investissement de 50 milliards sur le quinquennat, comme l'a confirmé le Premier ministre lors de son discours de politique générale. Nous avons repris la répartition et la montée en charge inscrite dans le programme économique d'Emmanuel Macron : elle serait de 5 milliards en 2018, 10 en 2019, 15 en 2020 et 2021 et 5 en 2022. 15 milliards du Plan seraient consacrés à la formation (pour plus de détails, voir annexe), 15 à la transition énergétique, 5 à l'agriculture, 5 à la Santé, 5 à la modernisation des administrations publiques et 5 aux transports et équipements collectifs. Selon nos calculs, et sur la base d'un taux de croissance du PIB potentiel évalué à 1,2 % par an en moyenne sur le quinquennat, l'économie structurelle atteindrait 1,6 point de PIB sur le quinquennat (1,8 point de PIB hors plan d'investissement) (graphique 1). Cela correspond à une économie structurelle de 41 milliards d'euros à l'horizon 2022, hors plan d'investissement. C'est moins que ce que prévoit le programme d'Emmanuel Macron pour deux raisons : d'une part, nous ne considérons pas que les économies sur l'assurance chômage réalisées par la baisse du chômage soient structurelles, car elles sont liées à la fermeture progressive de l'écart de production (*output gap*). D'autre part, dans le programme d'Emmanuel Macron, les économies sont évaluées par rapport à leur tendance spontanée. Or pour évaluer l'effort structurel, nous mesurons les économies par rapport au taux de croissance du PIB potentiel, qui croît à un rythme inférieur à celui de la tendance naturelle de la dépense publique. Par exemple, nous évaluons les économies réalisées sur les dépenses de santé à 9 milliards d'euros sur le quinquennat (et non pas 15 milliards comme affiché dans le programme d'Emmanuel Macron). Au final, les économies se décomposeraient de la façon suivante sur le quinquennat : 11,3 milliards (0,5 point de PIB) par la réduction de 120 000 postes de fonctionnaires et le gel de l'indice fonction publique, 21 milliards sur les dépenses de l'État (hors masse salariale) (0,9 point de PIB), 7,5 milliards sur les dépenses des collectivités locales (hors masse salariale) (0,3 point de PIB). En revanche, certaines dépenses augmenteraient comme la revalorisation de la prime d'activité (2 milliards), la hausse de l'Allocation adulte handicapé (AAH, 0,9 milliard) et du minimum vieillesse (ASPA, 0,6 milliard). C'est le cas

aussi des dépenses régaliennes (4,5 milliards) avec l'accroissement du budget de la défense, le recrutement de 10 000 policiers et gendarmes et la construction de 15 000 places de prison.

Graphique 1. Variation des PO et des dépenses publiques structurelles primaires



Source : calculs OFCE.

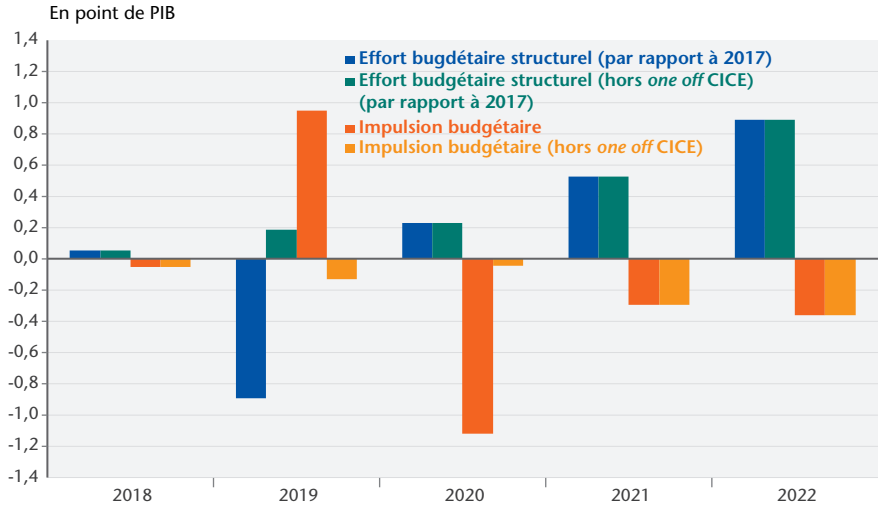
Nous avons regroupé dans le tableau 1 la variation structurelle des dépenses en cinq catégories : celles qui ont un effet direct sur le pouvoir d'achat (-0,3 point de PIB) (masse salariale, revalorisation Prime d'activité et certains minimas, …), celles qui portent sur les dépenses régaliennes (0,2 point de PIB), celles qui concernent l'État (-0,9 point de PIB hors masse salariale), les collectivités locales (-0,3 point de PIB hors masse salariale) et la santé (-0,4 point de PIB). Enfin, le plan d'investissement se décompose entre celui qui cible le capital physique (2/3 du plan) et celui qui cible le capital humain (1/3 du plan).

Lorsque la montée en charge des différentes mesures sur la dépense publique n'a pas été précisée, nous considérons qu'elle est linéaire sur le quinquennat. Pour l'année 2018, nous avons, comme l'a annoncé le Premier ministre, une progression de la dépense publique, hors plan d'investissement, de 0 % en volume. Cela correspond, selon notre évaluation, à une économie structurelle de 15 milliards d'euros pour 2018, hors plan d'investissement.

I.3. Effort budgétaire structurel primaire

L'effort budgétaire structurel primaire serait de 0,1 point de PIB en 2018 et de 0,9 point de PIB sur le quinquennat (graphique 2). Il serait de 0,2 point de PIB sur la période 2018-2020 et de 0,7 point de PIB sur la période 2021-2022. La consolidation budgétaire serait moins marquée sur la première partie du quinquennat en raison de la mise en place des mesures fiscales en 2018 et 2019 et de la montée en charge du plan d'investissement sur la période 2018-2020.

Graphique 2. Effort structurel et impulsion



Source : calculs OFCE.

I.4. Les multiplicateurs budgétaires

Nos hypothèses concernant la valeur des multiplicateurs budgétaires associés aux mesures fiscales et budgétaires s'appuient sur des travaux antérieurs réalisés à l'OFCE ainsi que des simulations réalisées à l'aide du modèle *emod.fr*. Pour cet exercice, les mesures ont été classées en trois grandes catégories (mesures de demande, d'offre et d'investissement) auxquelles nous associons trois profils de multiplicateur. Pour les mesures d'offre et d'investissement, le multiplicateur retenu est une somme d'un multiplicateur de « demande » et d'« offre ». Les multiplicateurs de demande n'ont pas d'effet de long terme sur l'économie. En revanche, les multiplicateurs d'offre induisent une variation durable de l'activité. C'est de cette façon que nous intégrons les effets sur le potentiel :

— le multiplicateur d'offre pour l'investissement résulte du produit de trois grandeurs : le ratio investissement public sur son taux de déclassement, le taux d'investissement public et la distance du stock de capital public à son optimum. Par cette dernière grandeur, ce multiplicateur est variable au cours du temps et est plus élevé en basse conjoncture[4] ;

— le multiplicateur d'offre pour les mesures fiscales est constant dans le temps (0,2) et ne dépend pas, contrairement aux autres, de la position de l'économie dans le cycle ;

— le multiplicateur de demande associé aux mesures d'investissement est le multiplicateur standard retenu pour les mesures de « demande ». Il s'inspire de Creel *et al.* (2011)[5] et corrobore le large consensus qui émerge des derniers travaux théoriques et empiriques existants dans la littérature économique, à savoir qu'une politique de consolidation budgétaire est préférable en période de reprise de l'activité (*output gap* nul) et est pernicieuse, voire inefficace, lorsque l'économie est à l'arrêt (*output gap* négatif)[6] ;

— enfin le multiplicateur de demande associé aux mesures fiscales d'offre s'inspire des simulations du modèle *emod.fr* indiquant une montée en charge progressive de l'impact de la mesure qui s'annule à terme.

4. Par exemple, en retenant un déclassement sur 20 ans, soit un taux de déclassement de 5 %, pour une économie à 25 % de son optimum, le multiplicateur d'investissement public au sens large (y compris dépenses d'éducation) s'élève à 0,5 à terme.

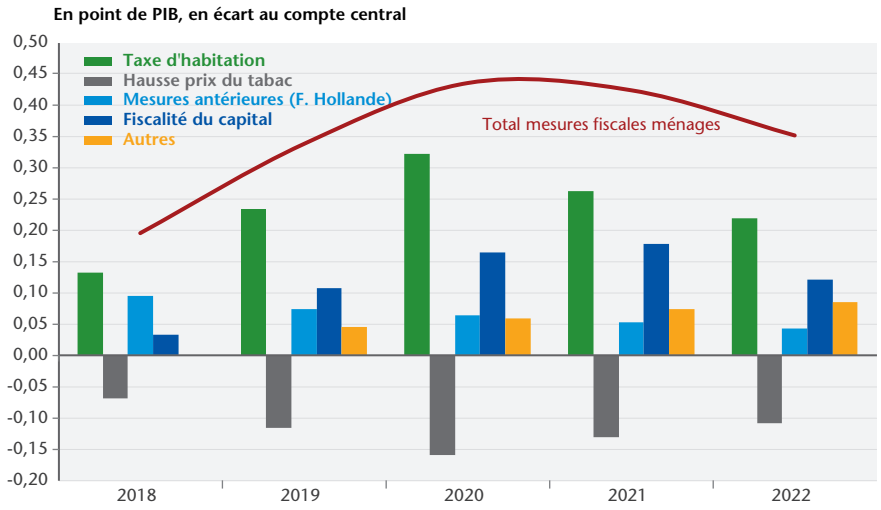
5. Creel J., É. Heyer et M. Plane, 2011, « Petits précis de politique budgétaire par tous temps : les multiplicateurs budgétaires au cours du cycle », *Revue de l'OFCE*, 116, janvier.

6. Pour plus de détails, le lecteur pourra se référer à Heyer É., 2012, « Une revue récente de la littérature sur les multiplicateurs budgétaires : la taille compte ! », *OFCE le blog*, novembre.

Partie II. **Impact macroéconomique**

La totalité des mesures fiscales concernant les ménages devrait accroître le PIB de 0,2 point de PIB en 2018 pour atteindre un pic en 2020 à 0,45 point de PIB, avant de retomber à 0,35 point en 2022 (graphique 3). La mesure concernant la taxe d'habitation est celle, parmi les mesures fiscales concernant les ménages, qui contribue le plus à accroître le PIB, entre 0,2 et 0,3 point de PIB sur la période 2019-2022. La baisse de la fiscalité du capital conduirait à accroître le PIB entre 0,1 et 0,2 point de 2019 à 2022. La hausse du prix du tabac réduirait en moyenne le PIB de 0,1 point sur le quinquennat. Nous n'intégrons pas ici l'effet de la hausse de la fiscalité écologique qui impacte à la fois les entreprises et les ménages et qui est intégré dans l'impact global.

Graphique 3. Impact sur le PIB des mesures fiscales destinées aux ménages

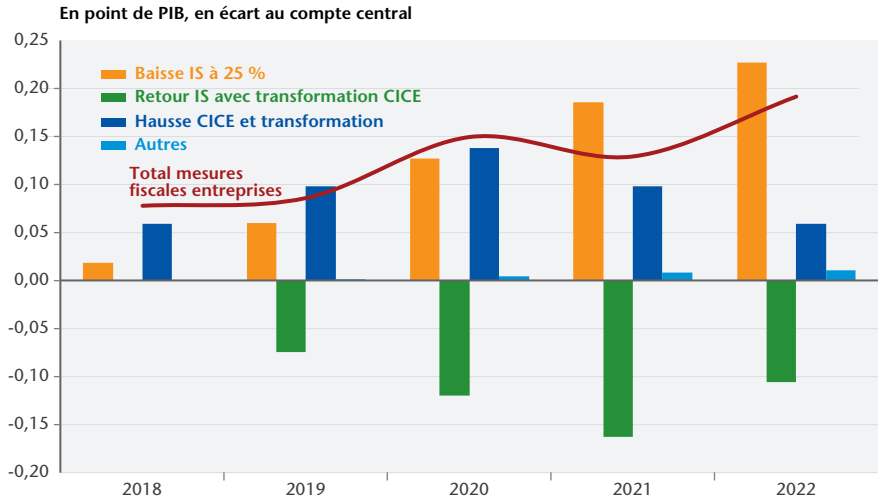


Source : calculs OFCE.

Les mesures fiscales concernant les entreprises permettraient d'accroître le PIB de 0,2 point de PIB en 2022 et de 0,1 point en moyenne sur la période 2018-2021 (graphique 4). L'effet principal est la baisse de l'IS dont l'impact

augmentera progressivement au cours du quinquennat, rehaussant le PIB de 0,2 point de PIB en 2022. La hausse du taux de CICE sous le mandat de F. Hollande et la transformation du CICE en baisse de cotisations permettraient d'augmenter le PIB de 0,1 point de PIB en 2020, impact qui devrait se réduire au-delà de cette date. En revanche, le retour d'IS amputerait en moyenne le PIB de 0,1 point en moyenne sur la période 2019-2022.

Graphique 4. Impact sur le PIB des mesures fiscales destinées aux entreprises

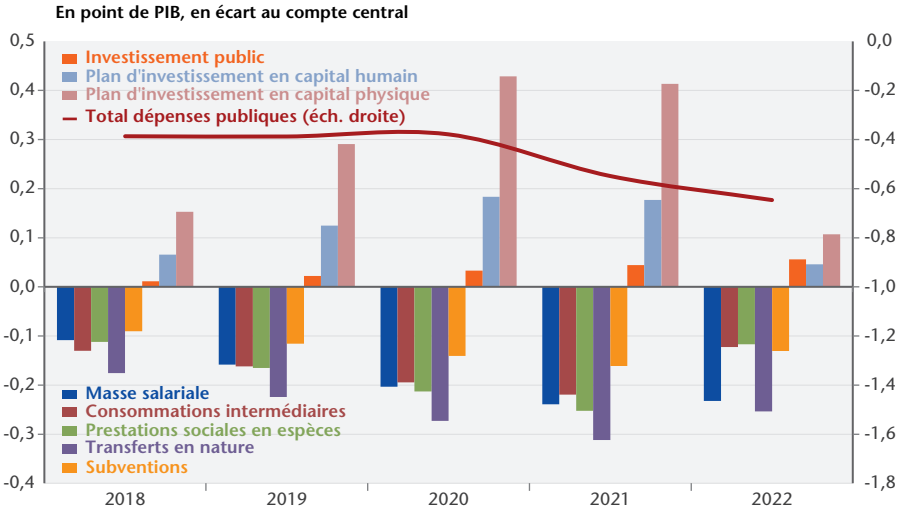


Source : calculs OFCE.

L'évolution des dépenses publiques amputerait le PIB de 0,4 point sur la période 2018-2020, de 0,55 point en 2021 et 0,65 point en 2022, et ce malgré le plan d'investissement qui accroîtrait le PIB de 0,4 point en moyenne sur le quinquennat (graphique 5). Ainsi, la réduction structurelle de la dépense publique, hors plan d'investissement, conduirait à diminuer le PIB de 0,9 point en moyenne sur le quinquennat. Le plan d'investissement augmenterait le PIB de 0,2 point de PIB en 2018, de 0,4 point en 2019, de 0,6 point en 2020 et 2021, avant de retomber à 0,2 point en 2022.

L'ensemble des mesures fiscales et budgétaires du quinquennat conduirait à réduire le PIB de 0,2 point de PIB en 2018 et 2019, de 0,1 point en 2020, de 0,3 point en 2021 et de 0,4 point en 2022 (graphique 6). Les mesures fiscales concernant directement les ménages et les entreprises permettraient une augmentation du PIB de 0,3 point de PIB en 2018, de 0,4 point en 2019, puis de 0,6 point de PIB en moyenne sur la période 2020-2022. En revanche, la fiscalité écologique réduirait le PIB de 0,1 point de PIB en 2018, de 0,2 point en 2019, puis de 0,3 point pour les autres années du quinquennat. Au final,

Graphique 5. Impact des dépenses publiques sur le PIB

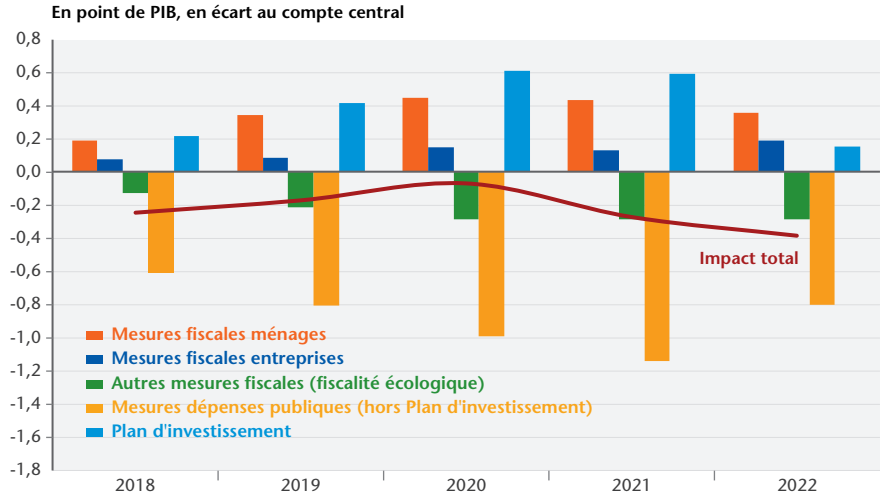


Source : calculs OFCE.

l'ensemble des mesures fiscales augmenterait le PIB de 0,1 point en 2018, de 0,2 point en 2019 et de 0,3 point sur la période 2018-2022. Les mesures fiscales et le plan d'investissement atteindraient leur impact maximal en 2020 et 2021 avec une hausse du PIB de 0,9 point de PIB. En revanche, même en 2020 et 2021, cela reste insuffisant pour compenser l'impact négatif de la réduction de la dépense publique hors plan d'investissement qui serait de -0,6 point de PIB en 2018, de -0,8 en 2019, de -1 en 2020, de -1,1 en 2021 et de -0,8 en 2022.

La croissance française serait attendue à 1,6 % en moyenne sur le quinquennat. Elle évoluerait dans une fourchette comprise entre 1,5 % et 1,8 % et accélérerait sur la période 2019-2020 avec la montée en charge des mesures fiscales et du plan d'investissement. La croissance ralentirait en 2021-2022 sous l'effet de l'intensification de la consolidation budgétaire au-delà de 2020. Le déficit public passerait de 3 % du PIB en 2017 à 1,4 % en 2022, avec une année 2019 où le déficit refranchirait la barre des 3 % pour une année, atteignant 3,5 % du PIB en raison de la transformation du CICE en baisse de cotisations. Les prélèvements obligatoires baisseraient de 0,7 point de PIB sur le quinquennat, passant de 44,3 points de PIB en 2017 à 43,6 points de PIB en 2022 (avec une année exceptionnelle à 42,8 points de PIB en 2019). Les dépenses publiques se réduiraient de 2,3 points de PIB sur la période 2017-2022 et de 2,7 points de PIB si l'on prend 2016 comme année de référence. Le solde public structurel primaire s'améliorerait de 0,9 point de PIB sur le quinquennat mais le solde public structurel ne se réduirait que de 0,6 point

Graphique 6. Impact de l'ensemble des mesures fiscales et de dépenses publiques



Source : calculs OFCE.

de PIB avec la hausse des charges d'intérêt, atteignant -1,1 point de PIB en 2022. La dette publique resterait aux alentours de 96 % du PIB jusqu'en 2019, avant de commencer à décroître à partir de 2020, pour atteindre 92 % en 2022 (tableau 2).

Tableau 2. Cadrage macroéconomique du quinquennat

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PIB (en %)	**1,5**	**1,5**	**1,7**	**1,8**	**1,6**	**1,5**
PIB potentiel (en %)	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Écart de production (*output gap*) (en pts de PIB potentiel)	-2,5	-2,3	-1,9	-1,3	-0,9	-0,5
Taux de PO (en pts de PIB)	44,3	43,9	42,8	43,8	43,7	43,6
Dépenses publiques (en pts de PIB)	**56,0**	**55,4**	**55,0**	**54,8**	**54,3**	**53,7**
Solde public* (en pts de PIB)	-3	-2,8	-3,5	-2,2	-1,8	-1,4
Solde public structurel (en pts de PIB)**	-1,7	-1,7	-1,6	-1,6	-1,4	-1,1
Solde public structurel primaire (en pts de PIB)**	0,1	0,1	0,3	0,4	0,7	1,0
Dette publique* (en % du PIB)	**96,2**	**96,1**	**96,7**	**94,8**	**93,6**	**92,0**
Taux de chômage (en % de la pop. active)	**9,2**	**9,0**	**8,6**	**8,2**	**7,8**	**7,6**

* au sens de Maastricht ** hors *one-off* CICE.
Source : calculs OFCE.

Enfin, avec une croissance du PIB supérieure à celle du PIB potentiel, l'écart de production se réduirait de 2 points de PIB sur le quinquennat, pour atteindre -0,5 point de PIB en 2022. Cette dynamique de croissance permettrait une lente décrue du taux de chômage qui passerait de 9,2 % en 2017 à 7,6 % en 2022.

II.2. Analyse de sensibilité et dynamique de la dette

Comme nous l'avions indiqué dans un précédent travail (Heyer et Timbeau, 2017), un grand nombre d'incertitudes et de variabilités existent autour du scénario macro-économique présenté plus haut. Afin d'illustrer l'incidence de ces incertitudes sur notre compte central, nous avons utilisé la méthode de simulation de Monte-Carlo. Le choix des sources d'incertitudes s'est porté principalement sur le niveau de la croissance potentielle, sur le niveau de l'écart de croissance (*output gap*) ainsi que sur sa vitesse de fermeture, sur la valeur des multiplicateurs et sur un choc de croissance sur l'économie française lié à un changement d'environnement.

Les paramètres des lois de probabilités sont choisis de façon à reproduire les principales caractéristiques des agrégats de l'économie française. En particulier, la croissance en volume dans nos simulations reproduit la variance observée de 1997 à 2007. Certaines lois ont des paramètres calibrés arbitrairement faute d'information spécifique, par exemple la sensibilité du multiplicateur au cycle. Nous avons alors choisi les valeurs de façon à reproduire une plage assez large de possibilités. Cela nous permet d'associer à notre compte central un intervalle de confiance que nous avons fixé à 95 %[7].

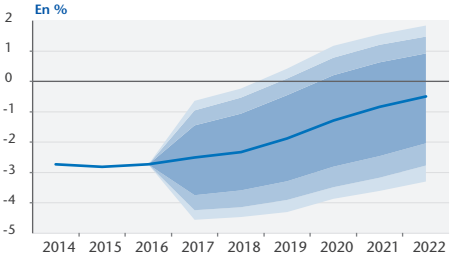
Parmi les hypothèses retenues, nous faisons celle d'une remontée progressive du taux d'intérêt apparent sur la dette publique, avec une hausse progressive du taux obligataire à 10 ans. Ce dernier augmenterait comme le PIB nominal augmenté d'une prime de risque d'un demi-point. Compte tenu d'une durée de vie moyenne de la dette négociable française de 7 ans, selon l'Agence France Trésor (AFT), le taux apparent, après avoir baissé jusqu'à 1,9 % en 2017, s'élèverait à 2,4 % en 2022, retrouvant ainsi son niveau de 2013. Nous avons intégré des scénarios de risque autour de ce scénario de référence, dans lesquels la prime de risque peut augmenter plus ou moins vite.

En 2017, selon nos hypothèses la croissance devrait, avec une probabilité de 75 %, se situer entre 1,3 et 1,7 % (1,5 % dans le scénario médian). Puis,

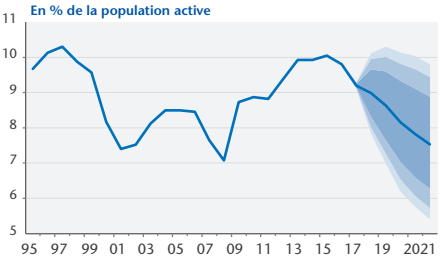
7. Pour plus de détails, le lecteur pourra se référer à É. Heyer et X. Timbeau, 2017, « Chômage, déficit, dette publique : quelles marges pour les cinq prochaines années ? », *Revue de l'OFCE*, 151, juin.

Graphique 7. **Taux de croissance du PIB**

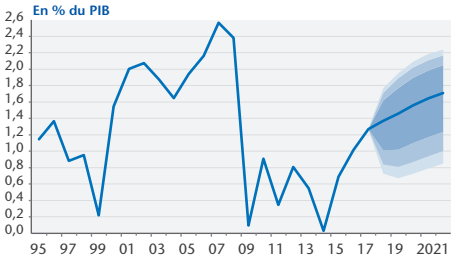
Graphique 8. **Évolution de l'*output gap***



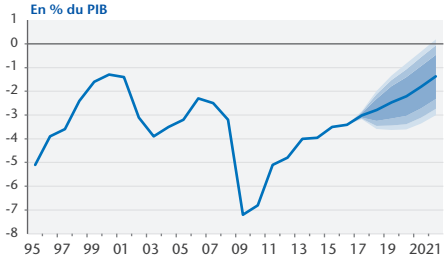
Graphique 9. **Évolution du taux de chômage BIT**



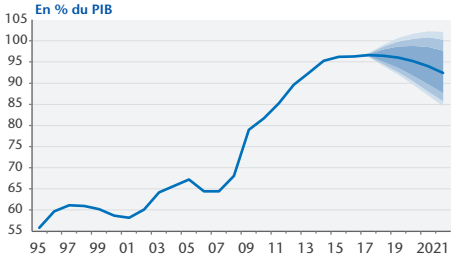
Graphique 10. **Taux d'inflation (prix du PIB)**



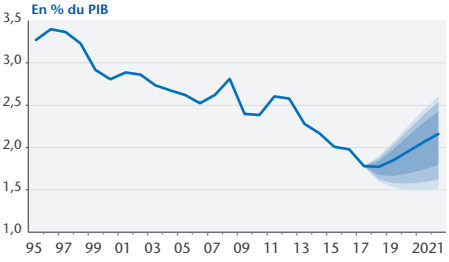
Graphique 11. **Évolution du solde des APU**



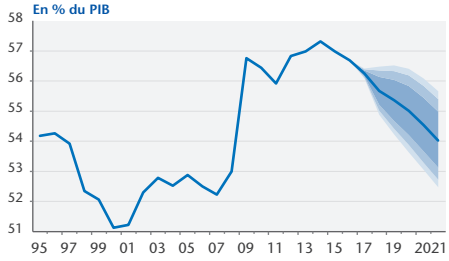
Graphique 12. **Évolution de la dette publique**



Graphique 13. **Évolution de la charge d'intérêt**



Graphique 14. **Évolution de la dépense publique**



Note de lecture : Pour 2017, nous reprenons, en les actualisant, les prévisions de l'OFCE de mars 2017. Pour les années 2018-2022, nous associons à notre projection un intervalle de confiance simulée à l'aide de la méthode de Monte-Carlo pour 500 000 simulations. Le premier intervalle est à 75 %, le deuxième à 90 % et le troisième à 95 %. Ces graphiques n'incorporent pas le *one-off* du CICE
Sources : INSEE, prévisions et calculs des auteurs.

freinée essentiellement par l'impulsion budgétaire, cette croissance devrait s'établir en moyenne à un niveau proche de 1,6 % au cours du quinquennat (graphique 7). La probabilité pour que la croissance moyenne soit inférieure à 0,2 % ou supérieure à 3 % est extrêmement faible (inférieure à 5 %).

Si ce rythme permettrait une fermeture régulière de l'écart de croissance (*output gap*), il reste cependant insuffisant pour assurer sa fermeture complète à l'horizon 2022 (graphique 8). Selon nos hypothèses, l'écart de croissance a 67 % de chance de se situer encore en terrain négatif en 2022, notre hypothèse médiane l'établissant à -0,5 point de PIB à cette date. Dans ces conditions, le taux de chômage se réduirait progressivement et atteindrait 7,6 % fin 2022 – niveau toujours supérieur de plus d'un demi-point à son niveau atteint 15 ans plus tôt avant la crise de 2008 (graphique 9). Si à court terme, la probabilité d'une hausse du chômage n'est pas nulle (supérieure à 25 %), selon nos hypothèses, à l'horizon de la fin du quinquennat, le taux de chômage devrait s'établir à un niveau inférieur à celui de 2017 (probabilité supérieure à 70 %) avec toutefois une probabilité de 30 % d'être en dessous de 7 %.

L'inflation, mesurée par le déflateur de PIB se rapprocherait progressivement d'un rythme de 2 %, avec une probabilité de 70 % de se situer dans un intervalle compris entre 1,2 % et 2,0 % en 2022 (graphique 10). Ce scénario est compatible avec une réduction graduelle du déficit des Administrations Publiques (APU) qui s'établirait à 1,4 point de PIB en 2022 (graphique 11). La probabilité de retrouver un solde public équilibré en 2022 est toutefois faible (5 %).

Par ailleurs, notons que la probabilité pour que la dette baisse à l'horizon 2022 est extrêmement élevée (96 %). Certes, même dans le meilleur des cas, la probabilité pour que la dette soit inférieure à 85 % à cette date est très faible (5 %) mais, inversement, il est peu probable qu'elle s'établisse au-dessus de 100 % (5 %) (graphique 12). Cela rend compte de l'incidence des efforts structurels, notamment passés, sur la réduction de la dette publique.

Enfin, la dépense publique, en points de PIB, a une probabilité faible (inférieure à 10 %) de retrouver son niveau de 2008. Elle devrait se situer, avec une probabilité à 75 %, entre 52,8 et 54,7 points de PIB en 2022 (graphique 14).

Partie III. **Impact redistributif à comportements inchangés**

Nous avons procédé à l'évaluation des effets redistributifs *statiques au premier degré* (ou *ex ante*) des mesures socio-fiscales portant directement sur les ménages. Ces mesures sont modélisées hors effets de calendrier et montée en charge et dans le cadre de la législation socio-fiscale anticipée en 2022. Par ailleurs, les mesures que nous prenons en compte ne sont pas financées. Au total, elles représentent un coût de 9 milliards d'euros, ce qui tend à faire apparaître plus de gagnants que de perdants. Parce qu'elle est au premier degré, l'évaluation que nous conduisons doit être interprétée avec prudence et dans les limites qui découlent de notre méthode.

III.1. Limites de l'évaluation

Tout d'abord, nous n'évaluons que les mesures dont les impacts initiaux portent directement sur les ménages, c'est-à-dire sur leur revenu disponible ajusté, sans dynamique. Cela écarte certaines mesures comme la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS) ou la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales. Ces deux mesures auront des effets indirects sur les ménages, différenciés selon les déciles, par des créations ou destructions d'emplois, des évolutions de salaires, des distributions de dividendes ou des baisses de prix de produits consommés. En modifiant le rendement du capital ou la fiscalité relative du travail et du capital, ces mesures peuvent aussi modifier les comportements d'épargne ou les choix d'investissement et avoir des effets différenciés dans le temps.

D'autre part, chacune des mesures que nous retenons, parce qu'elles ont un impact direct sur le revenu disponible des ménages, ont aussi des impacts indirects complexes et aux dynamiques propres. Par exemple, la hausse du prix du tabac, l'exonération des heures supplémentaires, la fiscalité écologique ou la modification de la fiscalité du capital auront des effets sur les comportements (consommation de tabac ou épargne), sur la production de certains biens, et donc sur l'emploi. Là encore, nous ne sommes pas en mesure, à ce stade, d'intégrer ces éléments dans l'analyse redistributive. Au-delà de la prise en compte de l'équilibre général économique, il faudrait également analyser

les effets redistributifs non pas en termes de revenu mais sous l'angle du bien-être, ces mesures conduisant à des changements dans les prix relatifs. C'est notamment le cas des hausses de la fiscalité sur le tabac ou la dépense énergétique qui ont pour vocation de réduire significativement la consommation des biens en question et donc d'accroître le bien-être des individus.

Enfin, certaines mesures pourraient avoir un impact direct sur le revenu ajusté des ménages, mais l'évaluation de ces effets demanderait des hypothèses difficiles à valider empiriquement. C'est le cas par exemple, des mesures de réduction de dépenses publiques. Les dépenses individualisables, donnant lieu à un transfert en nature identifié, sont intégrées au revenu ajusté. Les dépenses de soins, comme les médicaments remboursés, sont ainsi des éléments de celui-ci. Une réduction des dépenses de ce type pourrait avoir un effet direct sur le revenu ajusté des ménages, du moins si la réduction passe par un effet « volume » et non par un effet prix. Dans le cas du médicament, la réduction de dépenses peut se faire par une réduction de la consommation de médicaments et donc un accès aux soins plus limité ou par une réduction du prix des médicaments (par la réduction de la marge de distribution ou des bénéfices de l'industrie du médicament), sans que l'accès aux soins soit réduit. De la même façon, une plus grande efficacité de la prescription peut se traduire par une réduction des dépenses en euros, mais sans réduction du gain en soins ou en santé pour les ménages. Notre analyse préliminaire indique que les réductions récentes de la dépense individualisable se sont faites surtout par une baisse des prix et peu par une baisse des volumes. Nous n'avons donc pas inclus les mesures de réduction des dépenses à ce stade (ceci sera révisé ultérieurement lorsque le détail des mesures de réduction de dépenses sera connu et que l'on pourra évaluer la part « volume » et « prix ») (voir fiche sur les dépenses publiques).

L'analyse des effets redistributifs reste donc limitée, à la fois par le champ des mesures évaluées, par son caractère statique, par la nature des canaux pris en compte et par l'indicateur servant d'étalon aux inégalités. Elle donne cependant une image pertinente à court terme, permet une appréciation assez robuste des coûts associés aux mesures et est largement utilisée par l'administration économique pour l'évaluation tout comme pour le réglage paramétrique des mesures de politique économique touchant les ménages. Il est enfin à noter que l'équilibre financier des mesures évaluées n'est pas assuré et laisse apparaître plus de gagnants que de perdants. Il est à supposer que le financement de ces mesures découlera en partie de la mise en place d'autres mesures pouvant avoir un impact redistributif, comme par exemple des économies de dépenses publiques.

III.2. Résultats neutres, positifs pour les ménages les plus aisés

Le tableau suivant résume les mesures évaluées et les principaux éléments de méthode. Lorsque la mesure concerne un dispositif explicitement modélisé dans le modèle *INES*, modèle de micro simulation de la législation fiscale et sociale développé par la DREES et l'INSEE, nous avons représenté dans le modèle la modification de législation impliquée. Ceci présente l'avantage d'une représentation fine et permet une évaluation en utilisant une représentation récente de législation fiscale (2015). Cela permet également de prendre en compte les interactions entre mesures. Ainsi, la mise en place d'un Prélèvement Forfaitaire Unique (PFU) optionnel à 30 % interagit avec la hausse de la CSG impliquée dans la bascule Cotisations sociales/CSG. Lorsque la mesure n'est pas représentée dans *INES* ou lorsque sa modélisation demanderait des modifications trop importantes du code source du modèle, nous avons utilisé les données de l'ERFS[8] et une méthode d'imputation des impacts de la mesure aux déciles de niveau de vie. Bien que moins précise et ne permettant pas d'analyser les interactions potentielles, cette méthode reste robuste. Nous avons tenu compte des effets de revalorisation (à l'inflation) et « translaté » tous les montants en euros 2015 pour permettre la comparaison et l'utilisation d'évaluations plus anciennes.

Les graphiques suivant compilent les différentes évaluations, détaillées dans des *Policy brief* de l'OFCE publiés antérieurement ou dans les fiches en annexe à ce document. Les mesures prises en compte ont un impact statique et au premier degré plutôt équilibré pour les premiers déciles. La revalorisation de certains minimas sociaux ou de la prime d'activité bénéficie aux ménages les plus pauvres. La mesure d'exonération de cotisations sociales pour les heures supplémentaires favorise les ménages dont un des membres au moins est actif. L'exonération de la taxe d'habitation touche largement les déciles intermédiaires. La fiscalité environnementale, pour laquelle aucune mesure particulière de compensation n'a été annoncée, a un impact régressif en fonction du niveau des ménages. Touchant des biens plutôt inférieurs (dont l'élasticité de la consommation au revenu est inférieure à 1, c'est-à-dire des biens de base), son effet est fort sur les premiers déciles. Combinées à la hausse du prix du tabac, qui touche davantage les premiers déciles que les déciles supérieurs, du fait d'une consommation du tabac inversement liée au

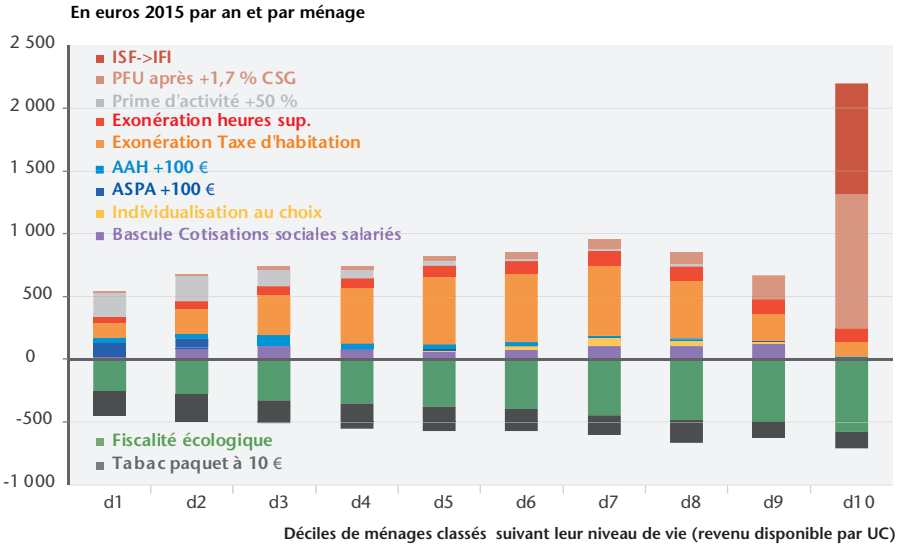
8. L'ERFS, Échantillon des revenus fiscaux et sociaux, est une base de données associant à l'Enquête emploi les données fiscales et sociales. Il sert de base au modèle INES. L'ERFS couvre la population française résidente en métropole à partir de 50 000 individus, regroupés en ménages et foyers fiscaux, représentatifs. Nous avons utilisé l'ERFS 2013 vieilli jusqu'en 2015. La législation représentée dans INES est la législation 2015 (telle que décrite dans Portait Social 2016). Certains éléments de législation ont été ajoutés (comme la prime d'activité) pour être conformes à la législation 2016.

Tableau 3. Mesures et méthode d'évaluation

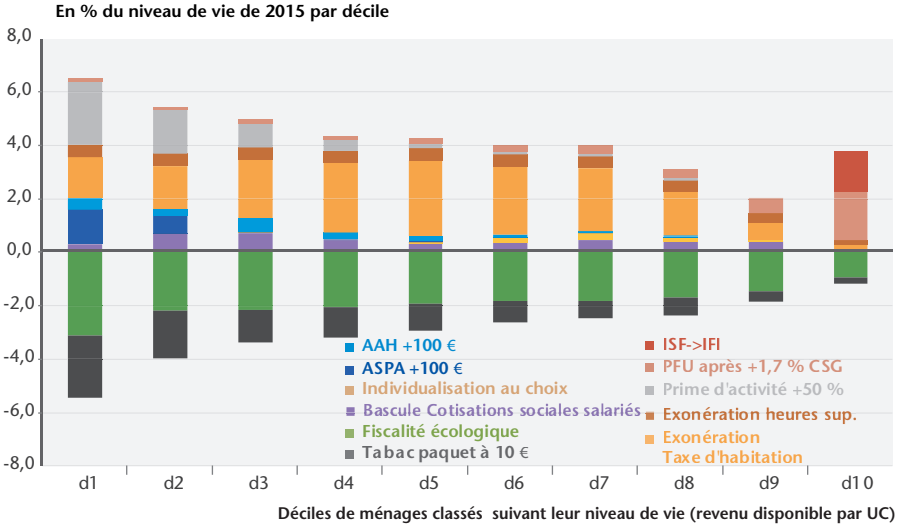
	Utilisation d'INES	Sources mobilisées	Méthode
Individualisation au choix	Oui	INES, ERFS	Optimisation de l'IR dans le bloc IRPP d'*Ines*, voir G. Allègre et H. Périvier.
Revalorisation de l'ASPA de 100€ par mois	Oui	INES, ERFS	Revalorisation paramétrique simple, voir Focus 2.
Revalorisation de l'AAH de 100€ par mois	Oui	INES, ERFS	Revalorisation paramétrique simple, voir Focus 2.
Bascule Cotisations sociales (-3,15 points)/CSG (+1,7 point)	Oui	INES, ERFS	Modélisation de la hausse de la CSG avec *INES* et baisse des cotisations réalisée hors modèle, effet non bouclé avec les prélèvements et/ou prestations, voir Focus 4.
Fiscalité écologique (taxe carbone à 73€/tCO_2 en 2022)	Non	ERFS, CGDD	La fiscalité indirecte des ménages est basée sur Simon et Khamsing (2016). La fiscalité entreprise est traitée comme une hausse de la TVA. Les montants sont actualisés en euros 2015, voir Focus 5.
Hausse de la fiscalité du tabac de 3 euros par paquet de 20 cigarettes	Non	ERFS Budget des Familles, Dauvergne 2012	Application des effets par décile de niveau en fonction du montant moyen de taxe sur le tabac par décile de l'enquête Budget des familles exploitée par Dauvergne (2012) et sur la base d'une recette fiscale supplémentaire de 5Mds€, voir Focus 6.
Prélèvement forfaitaire unique sur les revenus mobiliers du capital optionnel à 30 %	Oui	INES, ERFS	Modélisation de la hausse de la CSG Patrimoine avec *INES* puis optimisation pour éliminer les perdants à la mise en place d'une PFU à 30 %, voir L. Aparisi de Lannoy et P. Madec
Exonération de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages	Oui	INES, ERFS	Travail sur les données vieillies par *Ines* au niveau des foyers fiscaux, voir P. Madec et M. Plane
Exonération de cotisations sociales pour les heures supplémentaires	Non	ACEMO	Affectation par décile de niveau de vie du coût par quintile fournis par l'enquête ACEMO, voir É. Heyer
Prime d'activité revalorisée de 50 %	Oui	INES, ERFS	Le montant forfaitaire de la prime d'activité n'a pas été revalorisé car cela engendrerait une forte augmentation du nombre d'allocataires. Le montant perçu de la prime d'activité a donc été augmenté de 50% pour les allocataires « actuels ». La modélisation de la prime d'activité n'étant pas finalisée dans le modèle, un taux de recours de 70 % a été appliqué forfaitairement par décile de niveau de vie, voir Focus 2.
Transformation de l'ISF en IFI	Non	ERFS, WID	L'ensemble de la suppression de la partie mobilière de l'ISF a été appliqué au dernier décile de niveau de vie, voir Focus 3.

Source : OFCE.

Graphique 15. Impact redistributif statique au premier degré, en euros par ménage



Graphique 16. Impact redistributif statique au premier degré, en pourcentage du niveau de vie



Note de lecture : La hausse de 50 % de la prime d'activité devrait accroître le niveau des ménages du premier décile de 2,4 % par an et par unité de consommation en moyenne.
Source : calculs OFCE.

niveau de vie, ces deux mesures de fiscalité indirecte annulent les gains des autres mesures sauf pour le premier décile qui voit une augmentation d'un peu plus de 1 % de son niveau de vie (tableau 4).

C'est le 9e décile (au-dessus de 80 % des ménages en niveau de vie par UC, en dessous des 10 % les plus aisés), qui bénéficie le moins des mesures destinées aux ménages. Ce décile profite moins de la mesure de réduction de la taxe d'habitation (calibrée sur les 80 % les moins riches) et de l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires (une proportion moindre de revenus salariaux et plus de temps de travail forfaitaire). En revanche, les mesures de fiscalité indirecte pèsent sur ce décile. Le dernier décile (les 10 % les plus riches) est dans une situation paradoxale. La plupart des mesures affectent son niveau de vie comme le 9e décile, mais la refonte de la fiscalité des revenus et de celle du patrimoine mobilier (à la fois par le PFU et la transformation de l'ISF en IFI) organisent une réduction importante de la fiscalité de ce décile. Au final, le dernier décile concentre 46 % des gains des mesures fiscales à destination des ménages. Toutefois, comme nous l'avons mis en évidence dans l'article de L. Aparisi de Lannoy et P. Madec (dans ce numéro), c'est le dernier centile de la distribution des niveaux de vie (les 280 000 ménages les plus riches) qui en bénéficie plus particulièrement. Les ménages entre p90 et p99 subissent un impact des mesures fiscalo-sociales assez proche du 9e décile.

Le tableau 4 présente l'impact net des mesures par niveau de vie. Les mesures évaluées ici ont un coût net agrégé de 9,1 milliards d'euros (en cohérence avec l'évaluation macroéconomique de la partie II). Un financement hypothétique ayant un impact proportionnel au niveau de vie est ajouté à l'impact net de chaque mesure. Sur la base d'une analyse par quintile de la place occupée des transferts sociaux en nature (aides au logement, remboursement de frais de santé, …), il est également possible de simuler les effets redistributifs d'une baisse de 9,1 milliards d'euros de ces transferts dans le but de financer les mesures socio-fiscales proposées. À la différence du financement « proportionnel », ce mode de financement, qui semble à l'heure actuelle privilégié, accentuerait de façon significative la hausse des inégalités engendrée par la mise en place des mesures socio-fiscales étudiées. L'intérêt du tableau 4 est de montrer que les effets redistributifs (à comportements inchangés) dépendront des modalités de financement des 9,1 milliards d'euros ■

Tableau 4. Impact net des mesures par décile de niveau de vie, hypothèses de financement

Impact annuel	Milliards d'euros 2015	Euros 2015 par ménage	Relativement au revenu du ménage	Financé par un prélèvement proportionnel au revenu		Financé par une baisse des transferts sociaux en nature	
				Euros 2015 par ménage	Relativement au revenu du ménage	Euros 2015 par ménage	Relativement au revenu du ménage
d1	0,23	81	1,0 %	-32	-0,4 %	-337	-4,1 %
d2	0,49	173	1,4 %	2	0,0 %	-245	-2,0 %
d3	0,63	223	1,5 %	20	0,1 %	-119	-0,8 %
d4	0,51	181	1,1 %	-52	-0,3 %	-161	-1,0 %
d5	0,70	246	1,3 %	-15	-0,1 %	-69	-0,4 %
d6	0,78	275	1,3 %	-17	-0,1 %	-40	-0,2 %
d7	0,99	352	1,5 %	23	0,1 %	55	0,2 %
d8	0,52	185	0,7 %	-193	-0,7 %	-112	-0,4 %
d9	0,09	34	0,1 %	-424	-1,3 %	-260	-0,8 %
d10	4,20	1487	2,6 %	687	1,2 %	1193	2,1 %
Ensemble	9,15	324	1,4 %	0	0 %	0	0 %

Source : calculs OFCE.

NOTE AUX AUTEUR-E-S

La *Revue de l'OFCE* est une revue à comité de lecture, classée au CNRS. Elle encourage la soumission d'articles de nature à faire progresser la réflexion en économie et en sociologie, selon des approches diversifiées, afin de favoriser le débat public et scientifique.

Les articles soumis à la *Revue de l'OFCE* doivent être inédits et ne pas être soumis simultanément à une autre revue.

Procédure

Les textes reçus font l'objet d'un ou deux rapports écrits, transmis aux auteur-e-s, en respectant l'anonymat des parties. En fonction de ces rapports, le comité de rédaction prendra la décision soit i) d'accepter, ii) de refuser ou iii) d'accepter sous réserve de modifications tenant compte des remarques et commentaires des référés. Cette décision est communiquée dans un délai maximal de quatre mois après réception du manuscrit. Une fois acceptés, les textes font éventuellement l'objet d'un travail éditorial, effectué en concertation avec l'auteur-e.

Format

Articles

Ils doivent être remis sous Word ainsi que les tableaux. Les graphiques doivent être envoyés sous Excel et les images (en .eps ou .pdf si possible) doivent être de bonne qualité.

Les articles doivent comporter au maximum 75 000 signes (espaces compris), tableaux, graphiques, notes, bibliographie et annexes inclus. Une page de texte comporte environ 2 500 signes (espaces compris) pour un format de page de 110 x 185 mm. Il faut compter environ 1 000 signes (espaces compris) pour un graphique.

En début d'article, doivent apparaître :

- le titre (120 caractères espaces compris maximum) ;
- le nom de l'auteur/des auteurs, accompagné de l'affiliation ;
- un résumé en français (1 200 caractères espaces compris maximum) ;
- quatre à cinq mots clés.

Les auteurs doivent aussi fournir :

- un résumé en anglais de 150 mots maximum, titre et nom d'auteur(s) inclus ;
- quatre à cinq *Keywords* ;
- les classifications de l'article selon la nomenclature du *Journal of Economic Literature*.

Intertitres

Trois niveaux peuvent être utilisés (deux niveaux sont recommandés) ; ils doivent être numérotés hors introduction. Le premier niveau sera numéroté 1., 2. etc. ; le deuxième 1.1., 1.2. etc. Éviter de faire suivre immédiatement plusieurs sous-titres (les entrecouper si possible de quelques lignes d'écriture).

Notes de bas de page

Elles doivent être numérotées en continu. Elles doivent être courtes.

Tableaux et graphiques

Les tableaux sont numérotés en continu et doivent être appelés dans le texte. La même règle s'applique pour les graphiques. Tout tableau ou graphique a un titre, court. Les unités sont clairement indiquées, en distinguant les éventuelles doubles échelles. Les sources complètes doivent être fournies : organisme, et éventuellement titre complet de la publication et date.

Encadrés

Ils sont numérotés (éviter les encadrés de plus de deux page soit plus de 5 000 signes) et les tableaux et graphiques s'y trouvant doivent être numérotés avec ceux du texte.

Formules mathématiques

Elles doivent être sous MathType ou sous l'éditeur d'équation de Word ou encore en eps. Les symboles qui se trouvent dans le texte doivent restés en texte.

Les articles préparés au format Latex seront convertis en Word à l'OFCE.

Références bibliographiques

Elles sont appelées dans le texte par le nom de l'auteur et la date de la publication, entre parenthèses : x (date) ou (x, 2005 ; x et y, 2006 ; x *et al.*, 2000). Elles sont regroupées en fin d'article par ordre alphabétique d'auteur. Elles comportent alors le nom de l'auteur, le prénom, la date de publication, le titre de l'article, le nom de la publication et son numéro, l'éditeur, le lieu de publication.

Exemple :

Klenow P., et B. Malin, 2011, « Microeconomic Evidence on Price-Setting », *In Handbook of Monetary Economics 3A*, B. Friedman and M. Woodford (eds). Elsevier, 231-284.

Glaeser E. L. et A. Saiz, 2003, « The rise of the skilled city », *NBER Working Paper*, 10191.

Fujita, M., 1988, « A Monopolistic Competition Model of Spatial Agglomeration », *Regional Science and Urban Economics,* 18 : 87-124.

Krugman P., 1998, « Space: the final frontier », *The Journal of Economic Perspectives*, 12(2) : 161-174.

Guellec D., T. Madiès et J.-C. Prager, 2010, *Les marchés de brevets dans l'économie de la connaissance,* Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation française.

Envoi des articles

Les projets d'articles doivent être transmis par courrier électronique à : revue.ofce@sciencespo.fr

Publication

Le délai de diffusion électronique de l'article est sous la responsabilité de l'OFCE : mise en ligne immédiate de l'article sur le site de l'OFCE après BAT validé par l'auteur, la rédactrice en chef des publications de l'OFCE et le président de l'OFCE, puis disponibilité sous CAIRN quelques semaines plus tard.

L'édition papier de la Revue peut être obtenue auprès des Éditions du Net : http://www.leseditionsdunet.com/

Un exemplaire de la *Revue de l'OFCE* sera envoyé aux auteur-e-s.

Copyright

L'OFCE et ses auteurs restent seuls détenteurs du droit moral et toute utilisation de ses contenus doit faire l'objet d'une demande écrite auprès de la rédactrice en chef des publications de l'OFCE.

Achevé de rédiger en France
Dépôt légal : Décembre 2017
Directeur de la Publication : Xavier Ragot
Publié par les Éditions du Net SAS 93400 Saint-Ouen

Réalisation, composition : Najette Moummi