

Le programme présidentiel sous l'angle de la redistribution

Séminaire INSEE Inégalité, 8 décembre 2017

Pierre Madec et Xavier Timbeau

Programme présidentiel 2017-2022

Contexte

Policy brief de l'OFCE n°25

- Analyse macroéconomique de moyen terme
- Analyse de la politique budgétaire (recettes et dépenses)
- Analyse redistributive
 - Non liée aux évolutions macro
 - Statique de premier degré i.e. à comportements inchangés/à environnement économique inchangé/à structure démographique inchangée

A partir de ce qui était « publié » jusqu'à juillet 2017

- peut s'éloigner significativement du PLF 2017, sera mis à jour et un aperçu en fin de présentation
- Bascule CSG/cotisations salariales décalée
- Niches de la fiscalité du capital

Utilisation d'INES (DREES&INSEE)

- Open source depuis juin 2016
- CASD pour l'accès aux données ERFS nécessaire à la version d'INES employée
- Rendu possible par le soutien et la diligence des équipes (du comité du secret, au CASD et bien sûr les équipes INES)
- Une « petite » révolution en matière de statistique publique

Prochainement évaluation de l'impact du PLF 2017

- Mesures votées
- En tenant compte des montées en charge
- Actualisation des évaluations pour le quinquennat

ofce

policy brief

25 | 12 juillet 2017

ÉVALUATION DU PROGRAMME PRÉSIDENTIEL POUR LE QUINQUENNAT 2017-2022*

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

* Ce Policy brief synthétise les travaux d'évaluation du programme présidentiel menés à l'OFCE depuis mai 2017 sur la base de l'information publique. Il s'agit d'une analyse de premier degré des effets redistributifs des mesures, c'est-à-dire à comportements inchangés.

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 structurée sur la dépense publique atteindrait 1,6 point de PIB sur le quinquennat. Cela correspond à une économie structurée 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 0,1 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 décroissance 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 retranscrit la barre des 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 9^e décile de revenu 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 réforme de la fiscalité des revenus et du patrimoine mobilière. 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.

SciencesPo

ofce

Impacts redistributifs: qui gagne ? Qui perd ?

□ Statique au premier degré:

- Comportements inchangés/à environnement économique inchangé/à structure démographique inchangée
- En année pleine (plus de montée en charge des mesures), en fin de quinquennat
 - Certaines mesures sont « indexées » et projetées en 2022
- Impact des mesures sur les revenus, directement ou indirectement (fiscalité indirecte)
 - Pas de changement de comportement de consommation, sauf pour le tabac (élasticité à 0,3)
 - Pas de changement de portefeuille pour le PFU ou l'IFI
 - Pas de changement de comportement d'activité
- Assez justifié pour certaines mesures
 - Peut-il y avoir des contre-effets ? : Base fiscale PFU/IFI ou effet d'allocation de portefeuille
- Analyse en année pleine, à la fin du quinquennat
 - Hors les effets démographiques ou économiques (revenus, chômage, structure des salaires, inégalités primaires)
 - Implicitement les mesures ont un effet de premier degré supérieur aux effets de second degré (second ordre)

□ Méthode :

- même base de données (ERFS 2013 vieilli à 2015, source de portrait social 2016)
 - Augmenté de quelques éléments de législation 2016 comme la prime d'activité
- niveau de vie par unité de consommation
- Modélisation dans pour la plupart des mesures dans INES
 - Interactions avec la législation de départ
 - Interactions entre les mesures (revalorisation de seuil, CSG&PFU, ...)
- Imputation par strates
 - Fiscalité indirecte
 - ISF->IFI

11 mesures évaluées portant sur les ménages

	Utilisation d'INES	Sources mobilisées	Méthode
Individualisation au choix	Oui	INES, ERFS	Optimisation de l'IR dans le bloc IRPP d'Ines. Voir Policy Brief 22
Revalorisation de l'ASPA de 100€ par mois par bénéficiaire	Oui	INES, ERFS	Revalorisation paramétrique simple. Voir fiche 9
Revalorisation de l'AAH de 100€ par mois par bénéficiaire	Oui	INES, ERFS	Revalorisation paramétrique simple. Voir fiche 9
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 fiche 4
Fiscalité écologique (taxe carbone à 73€/tCO₂ 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 fiche 1
Hausse de la fiscalité du tabac Paquet de 20 cigarettes à 10€ en 2022	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€
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 Policy Brief 19
Exonération de taxe d'habitation pour 80% des ménages	Oui	INES, ERFS	Travail sur les données vieilles par Ines au niveau des foyers fiscaux. Voir Policy Brief 18
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 Policy Brief 23
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'allocataire. 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 déciles de niveau de vie. Voir fiche 9
Transformation de l'ISF en IFI	Non	ERFS, WDI	L'ensemble de la suppression de la partie mobilière de l'ISF a été appliqué au dernier décile de niveau de vie. Voir fiche 5

Impacts redistributifs: qui gagne ? Qui perd ?

❑ Le contrefactuel est la situation avant les mesures

❑ Mais ce n'est pas le seul possible

- Contrefactuel basé sur une autre année de référence: portrait social, OFCE font des analyses sur les bilans cumulés des mesures prises avant (2010-2015 pour une des premières évaluations de l'OFCE avec INES)
- Contrefactuel plus fondamental définissant une fiscalité optimale et jugeant à partir de cette fiscalité optimale
 - ❑ Pas vraiment fait à ce jour, très normatif

❑ Le contrefactuel est loi d'être neutre

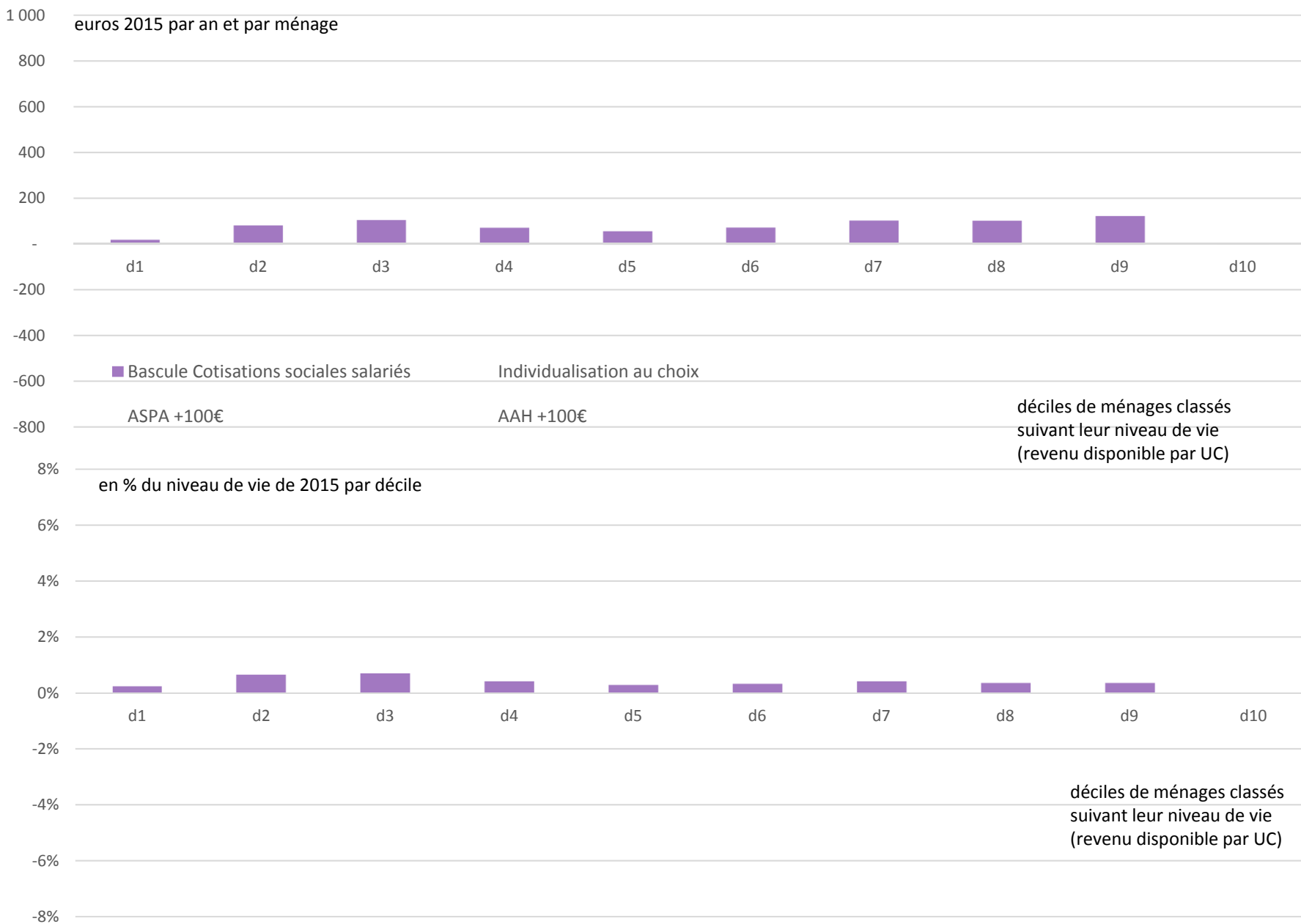
❑ Impact par n-tiles de distribution de niveau de vie peut masquer beaucoup de choses

- ❑ Ecart importants à l'intérieur d'un n-tiles
- ❑ Ou écarts significatifs selon d'autres dimensions (actifs versus inactifs, fonctionnaires versus secteur privé ou géographique pour la TH).
- ❑ L'imputation par strates de certaines mesures empêche d'explorer toutes les dimensions

❑ Présentation en euros ou en % du revenu

- ❑ Même information, mais présentation graphique opposée

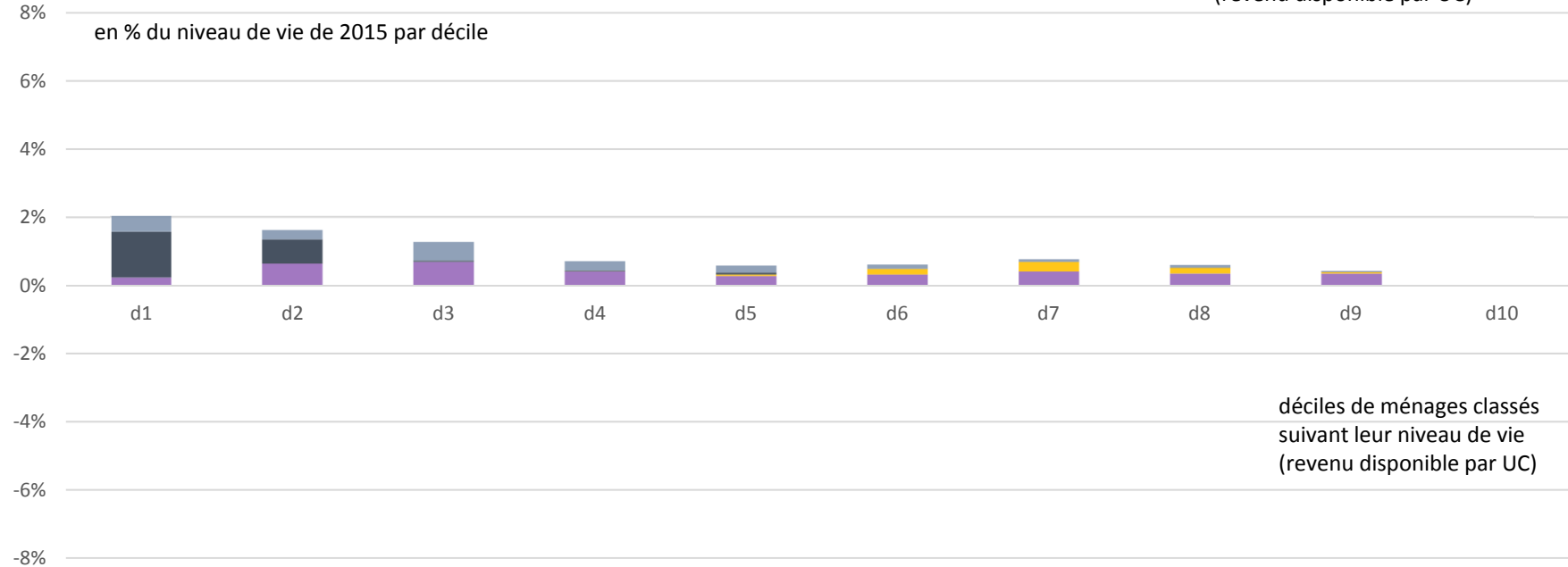
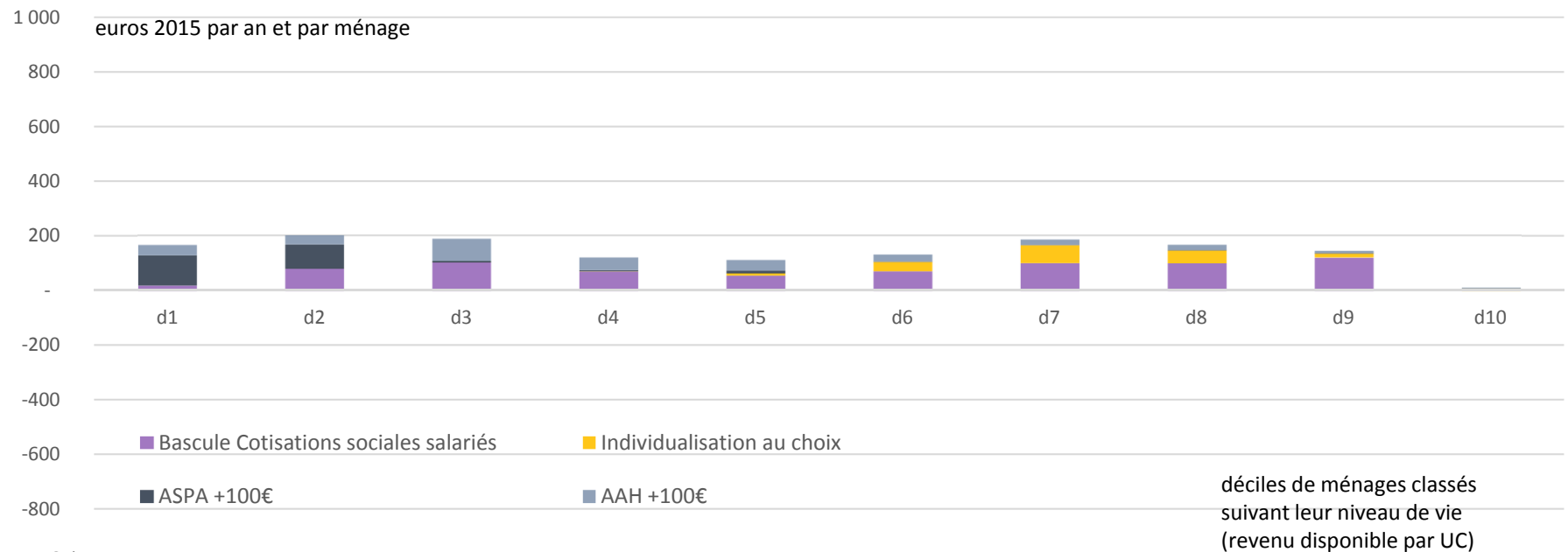
Bascule Cotisations / CSG



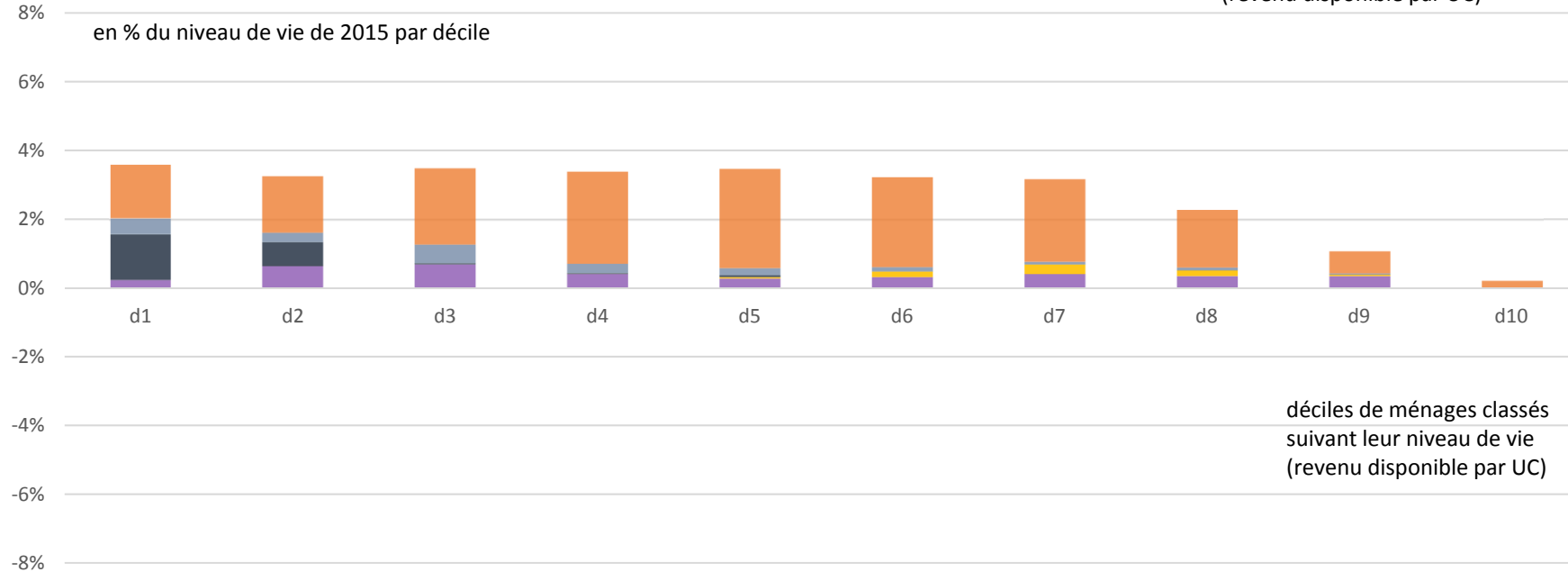
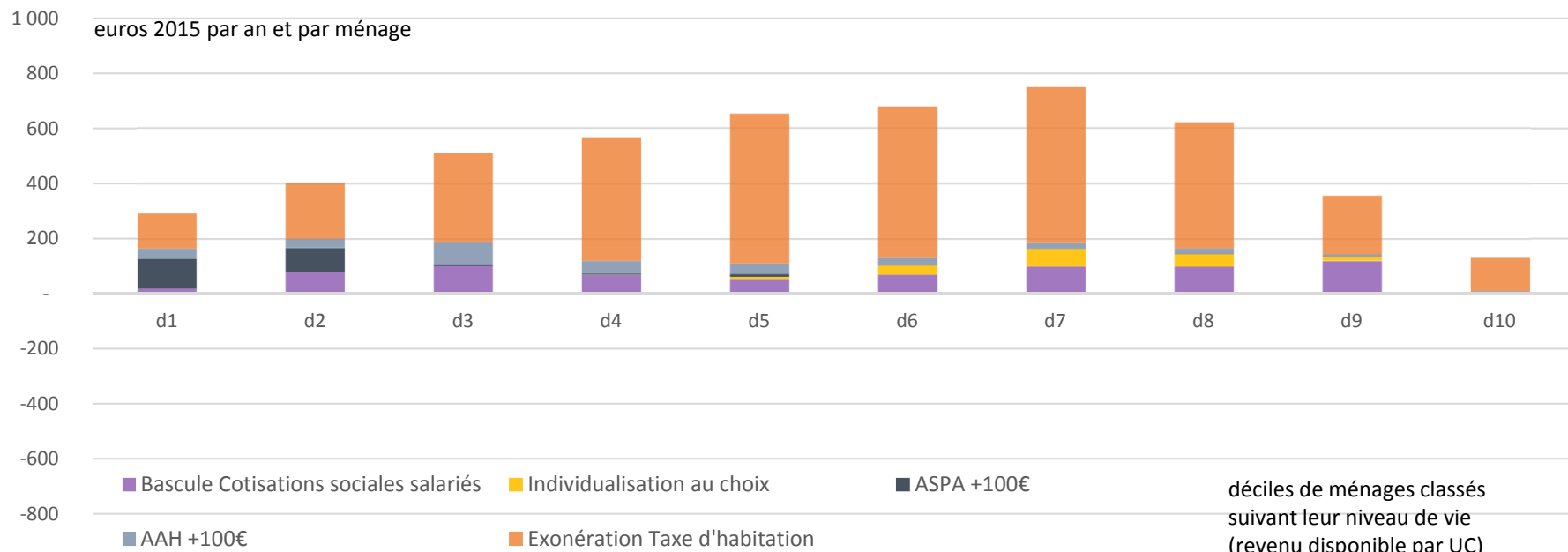
Individualisation au choix



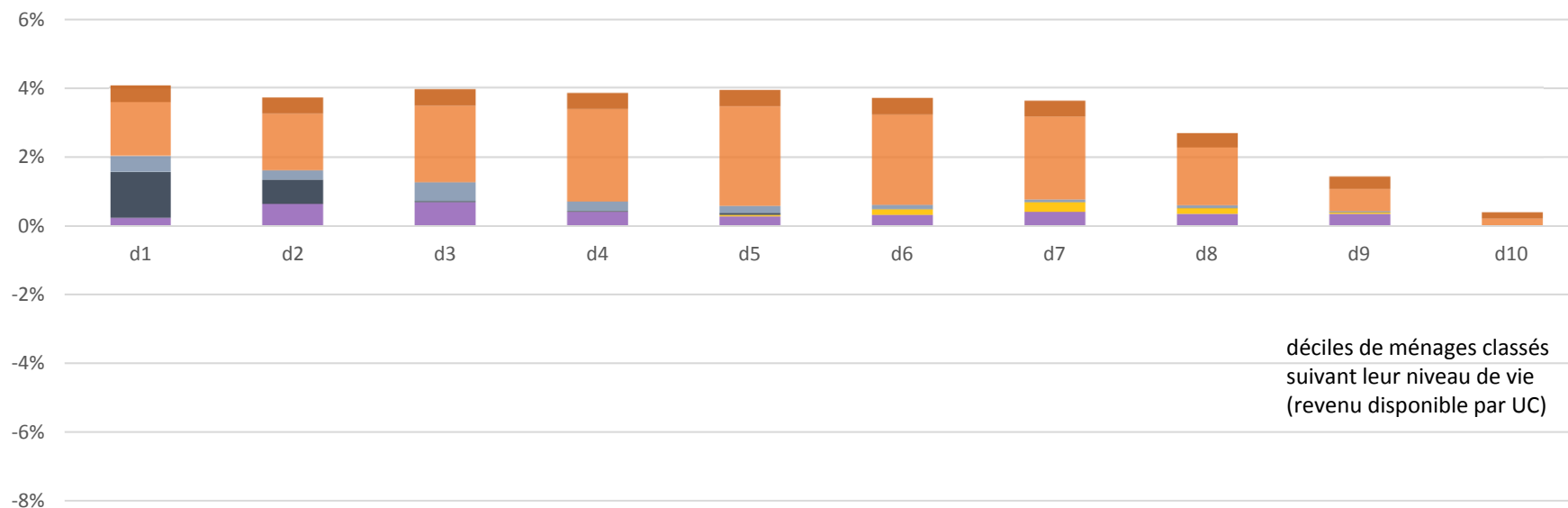
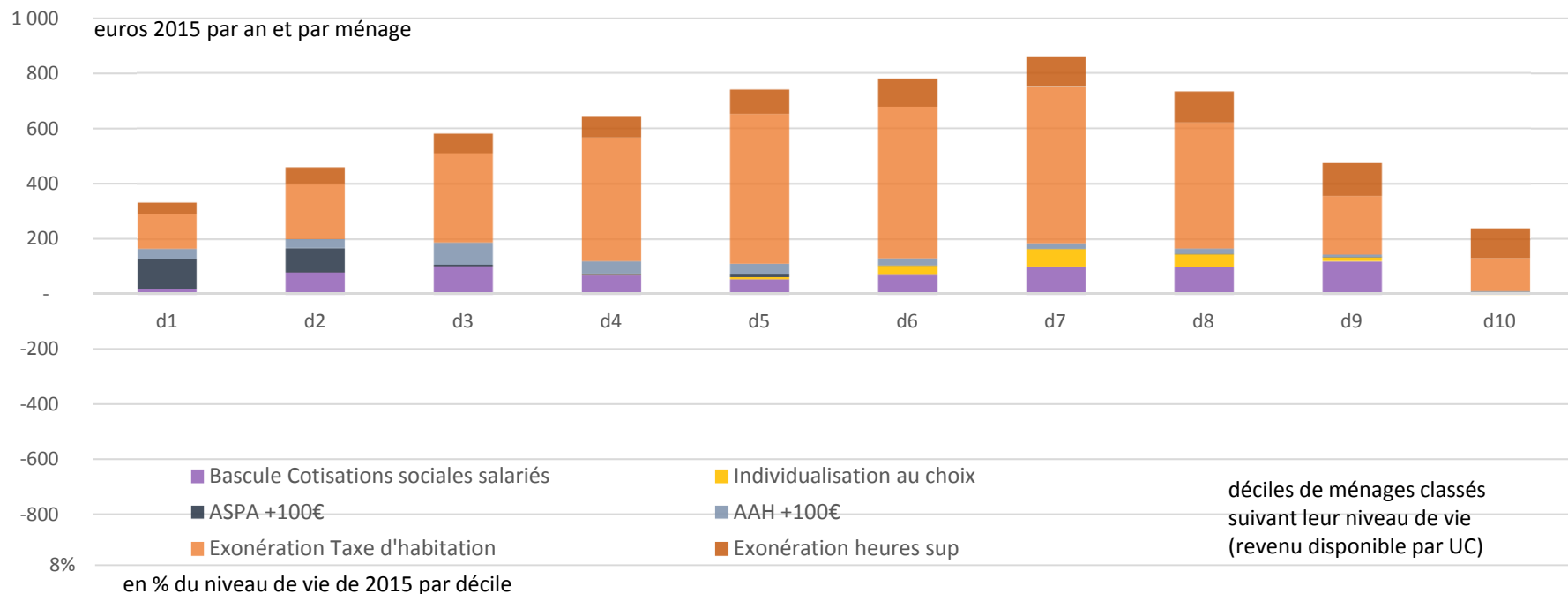
Revalorisation AAH et ASPA



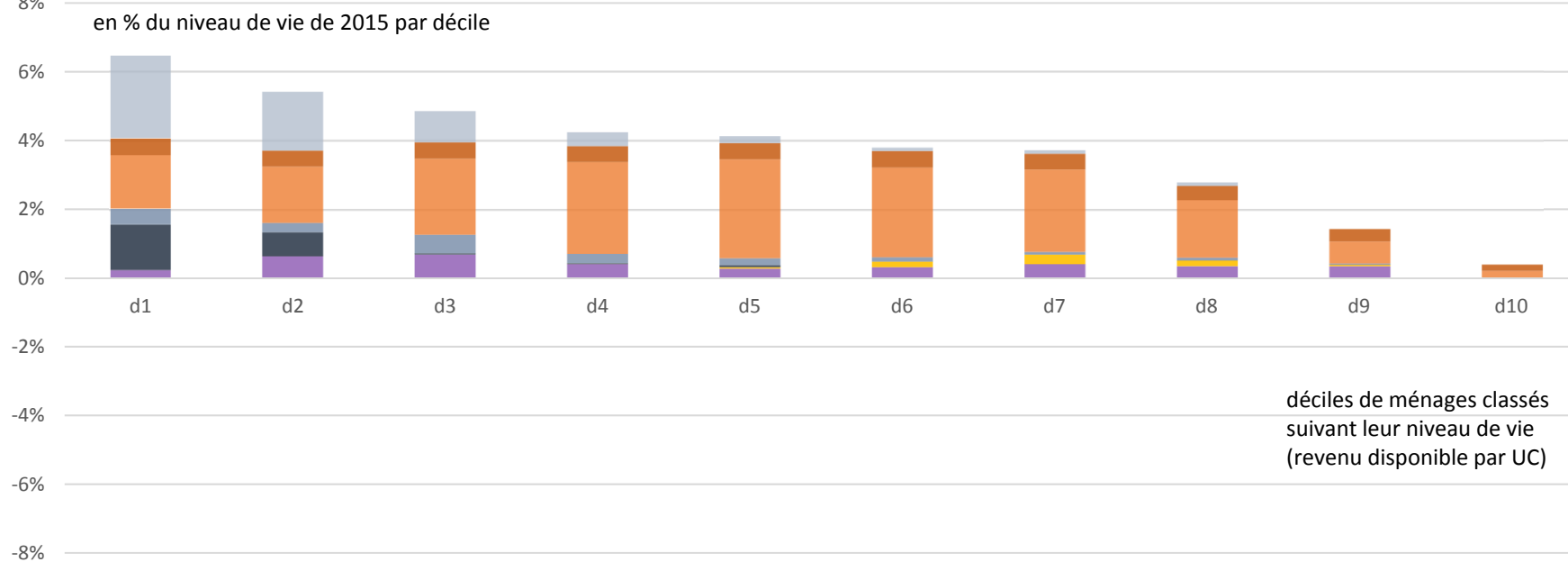
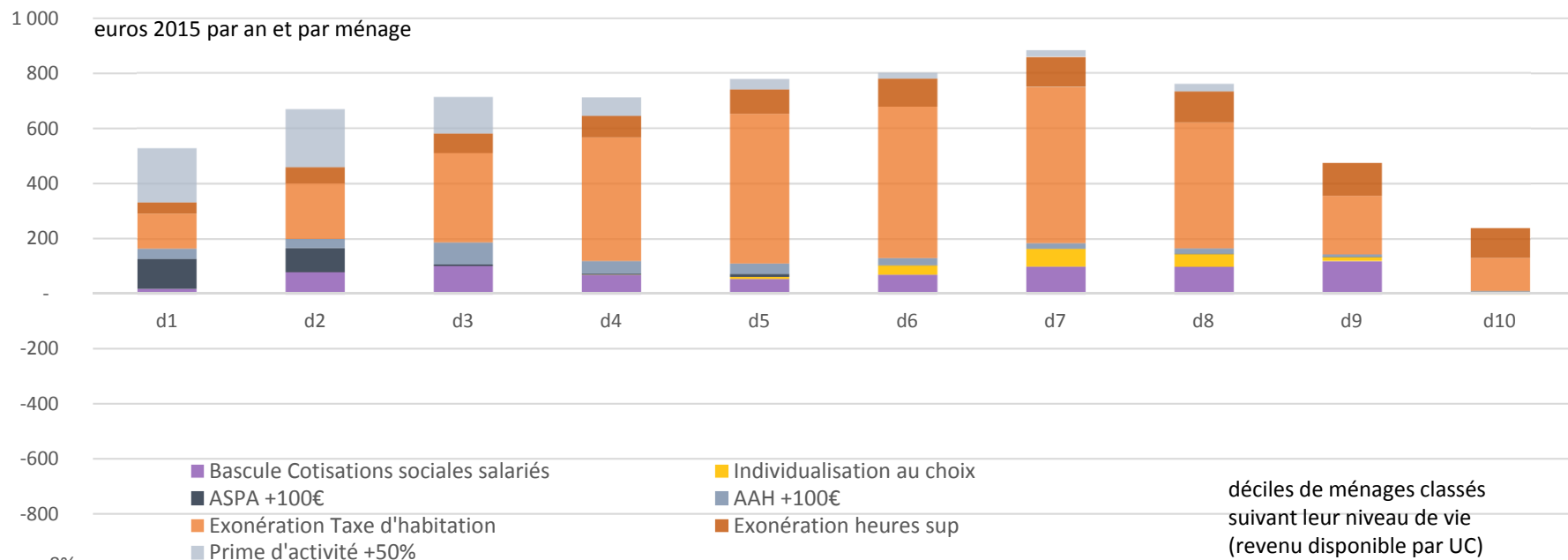
Taxe d'habitation



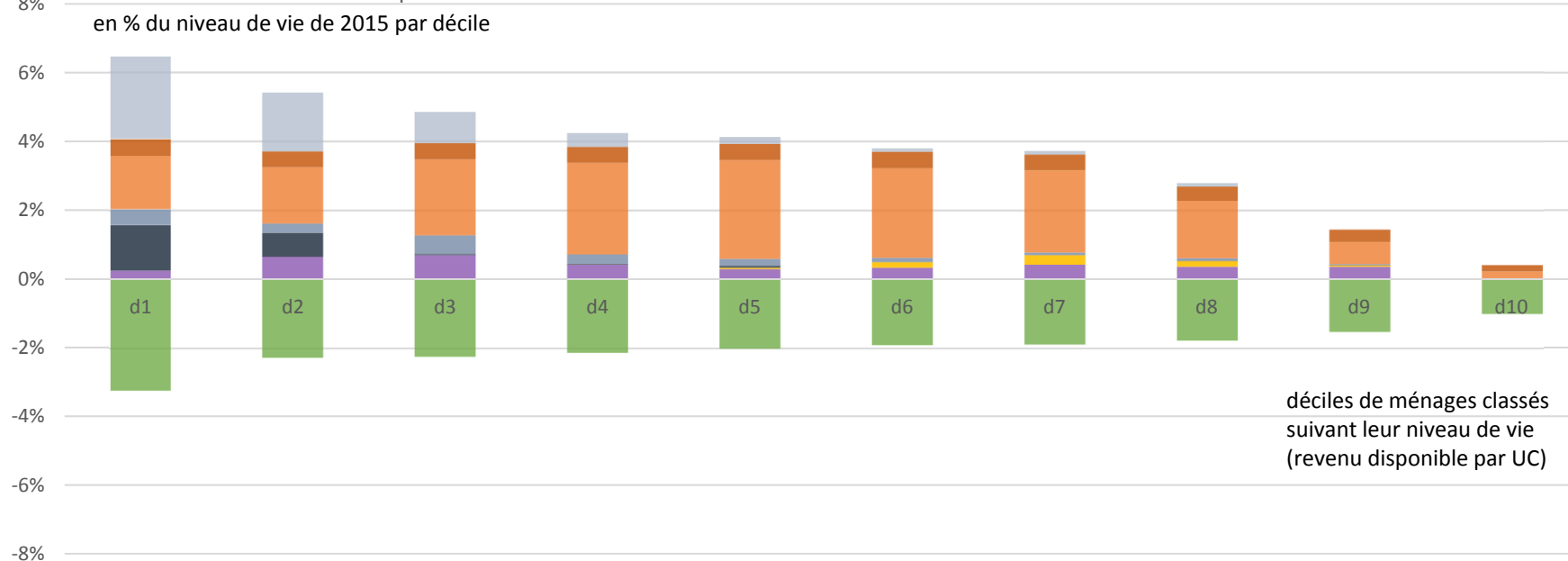
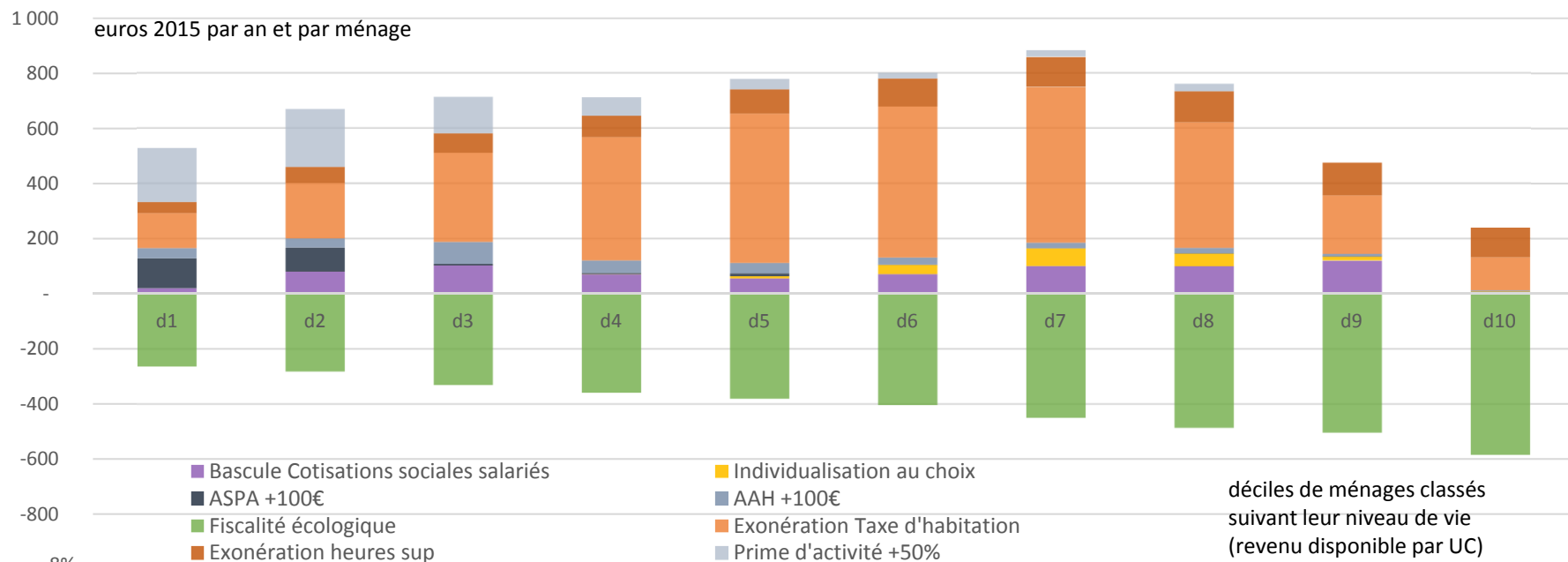
Exonération des heures supplémentaires



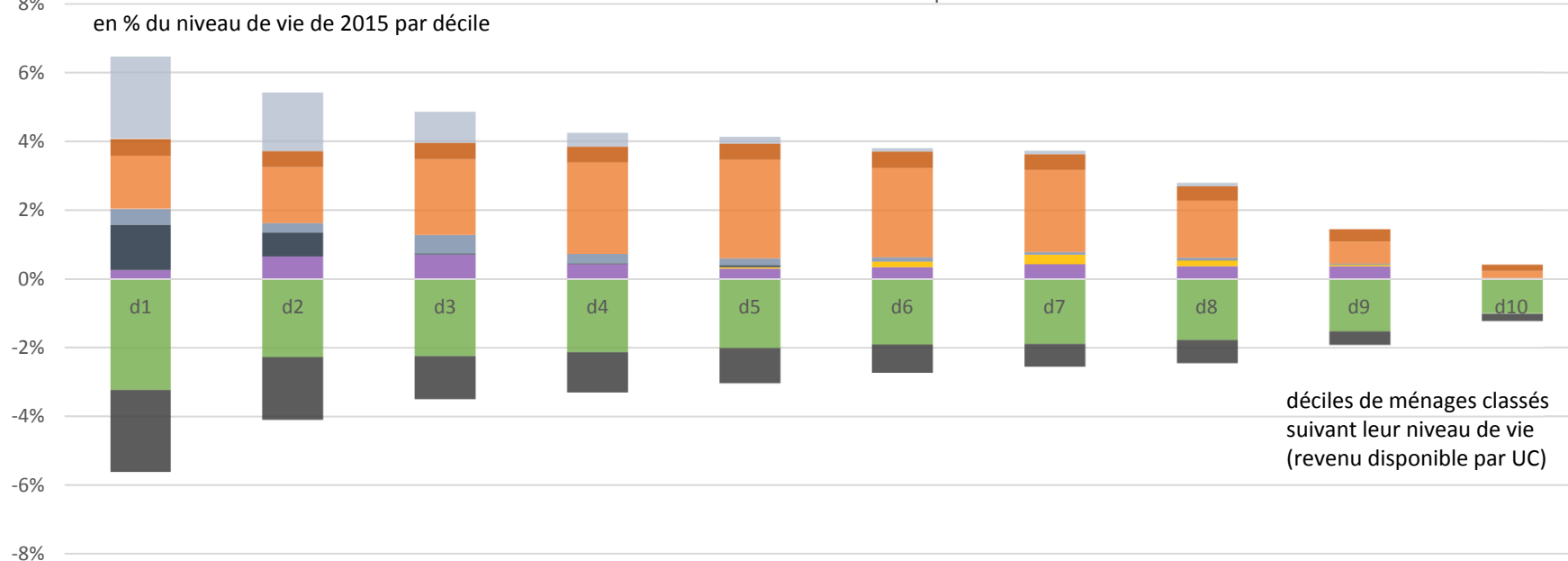
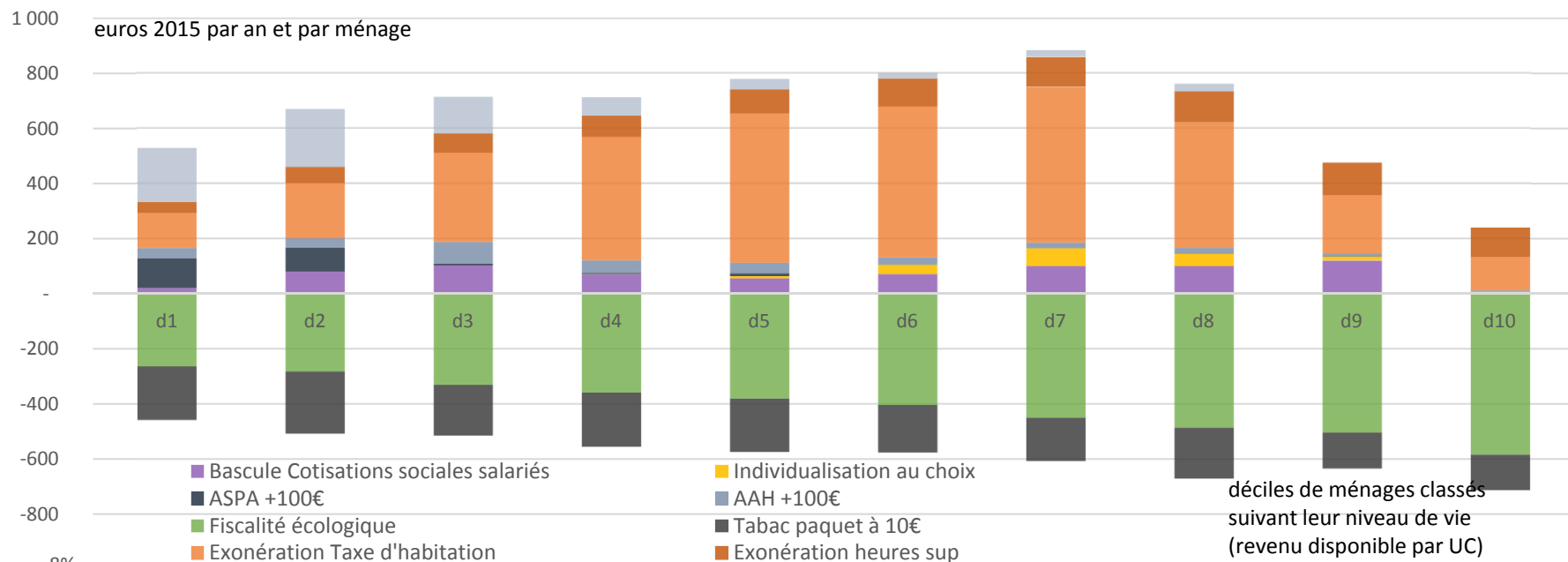
Revalorisation de la prime d'activité



Fiscalité écologique



Fiscalité du tabac

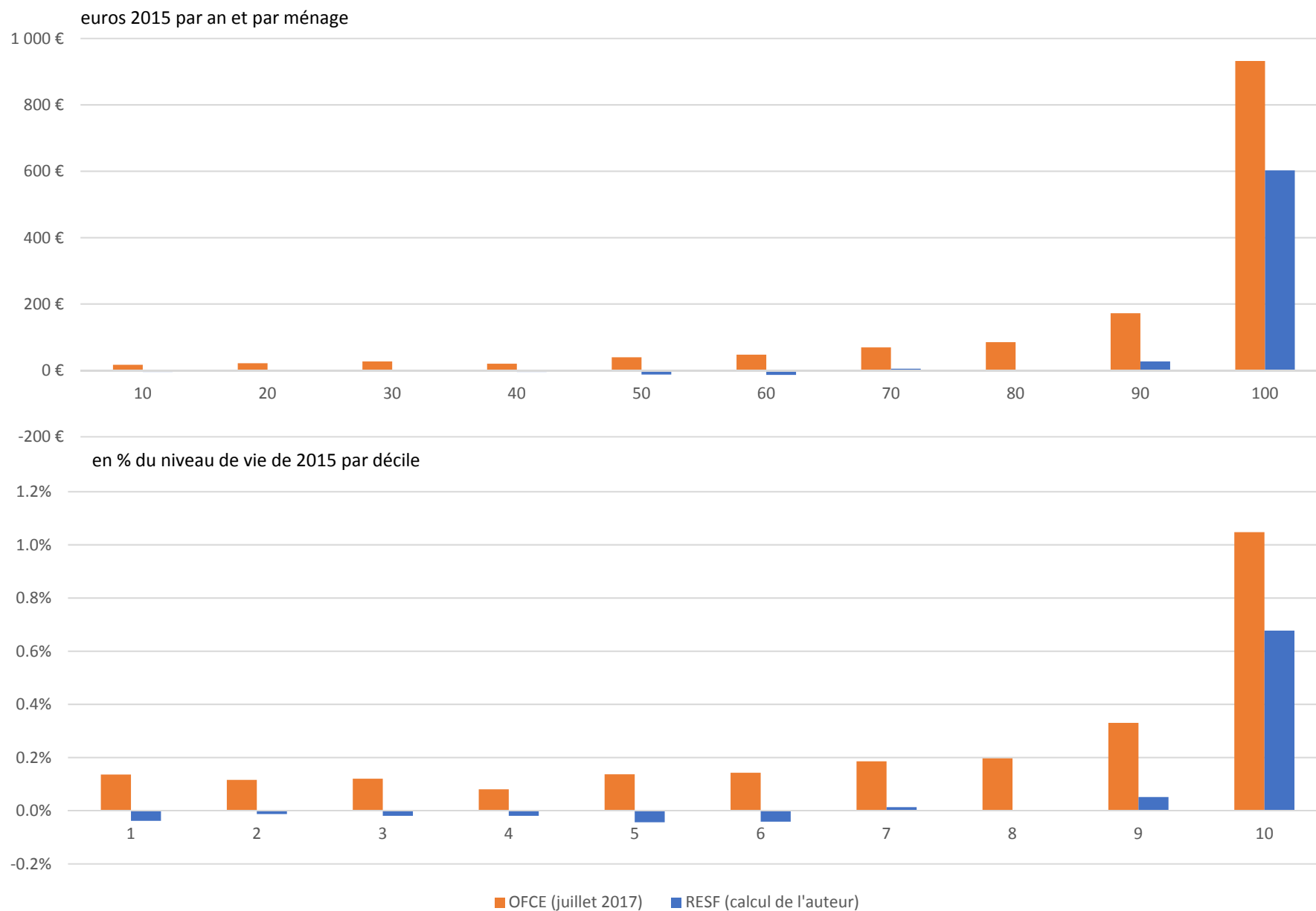


Prélèvement forfaitaire unique

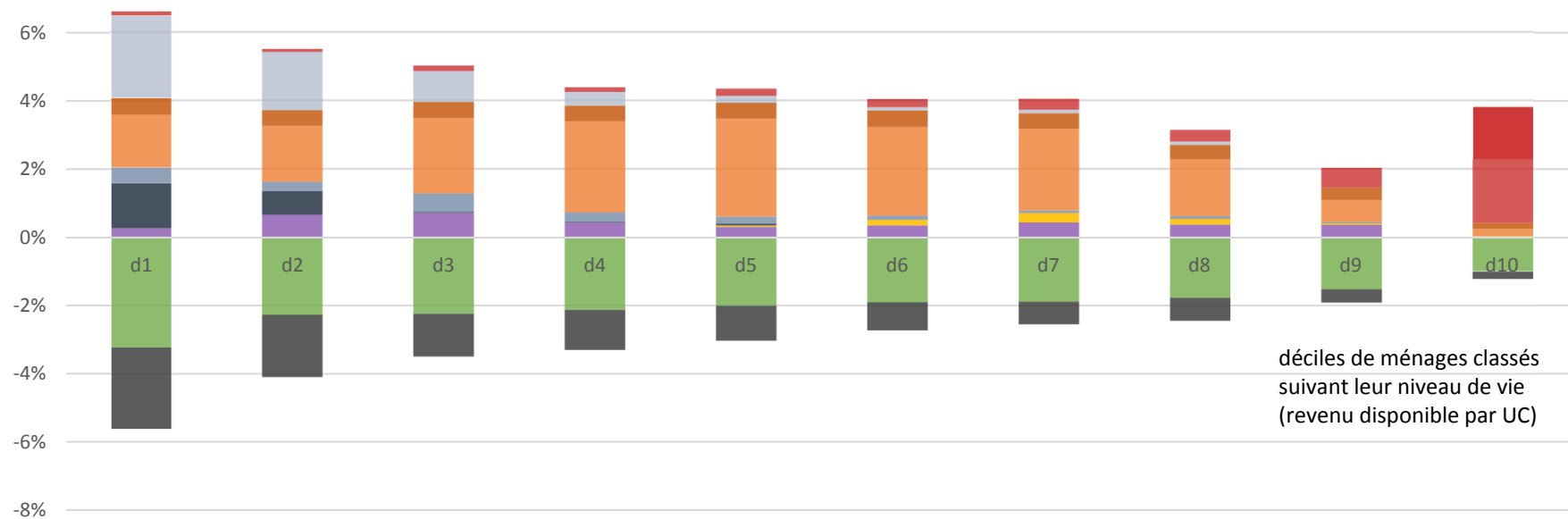
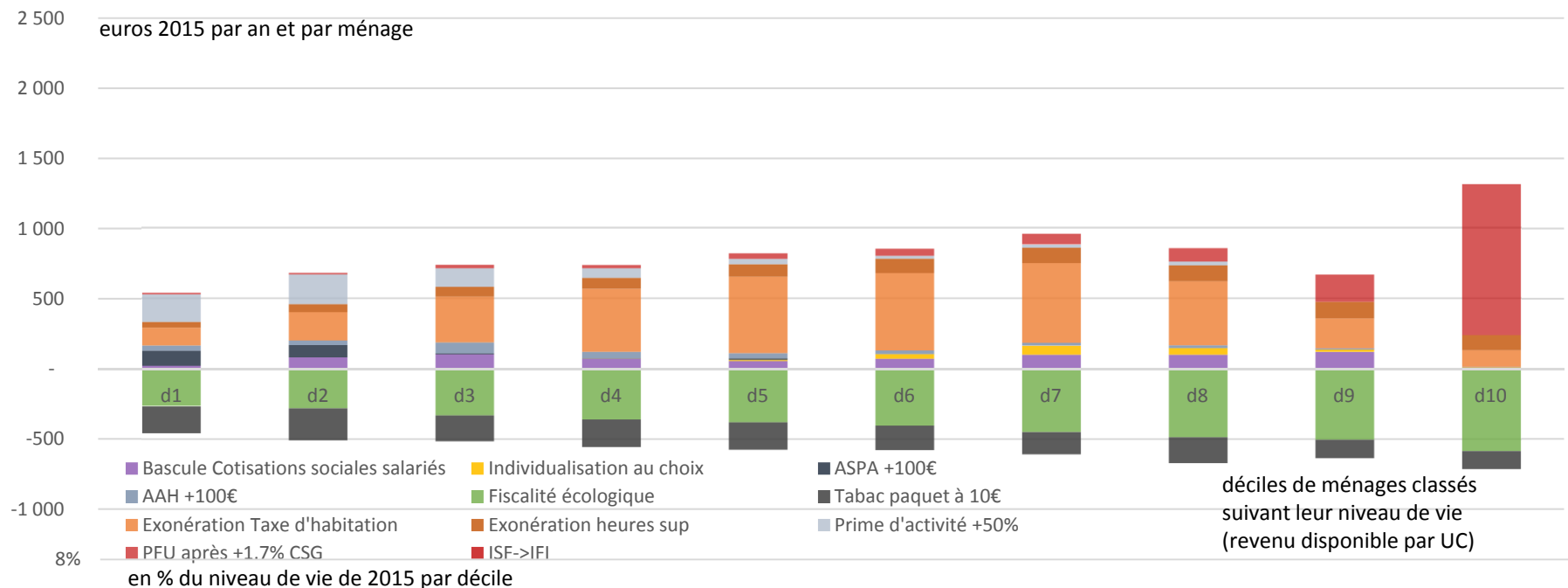
- ❑ Des débats sur le coût budgétaire de la mesure ...
 - ❑ Programme présidentiel (mars 2017) : **neutre budgétaire**
 - ❑ OFCE (juillet 2017) : **4 milliards d'euros**
 - ❑ PLF 2018 (septembre : **1,3 Mds€ en 2018 et 1,9 Mds€ en 2019**
 - ❑ Zuckman (Octobre 2017) : Optimisation fiscale -> coût élevé

- ❑ ... et donc sur l'impact redistributif à attendre ...

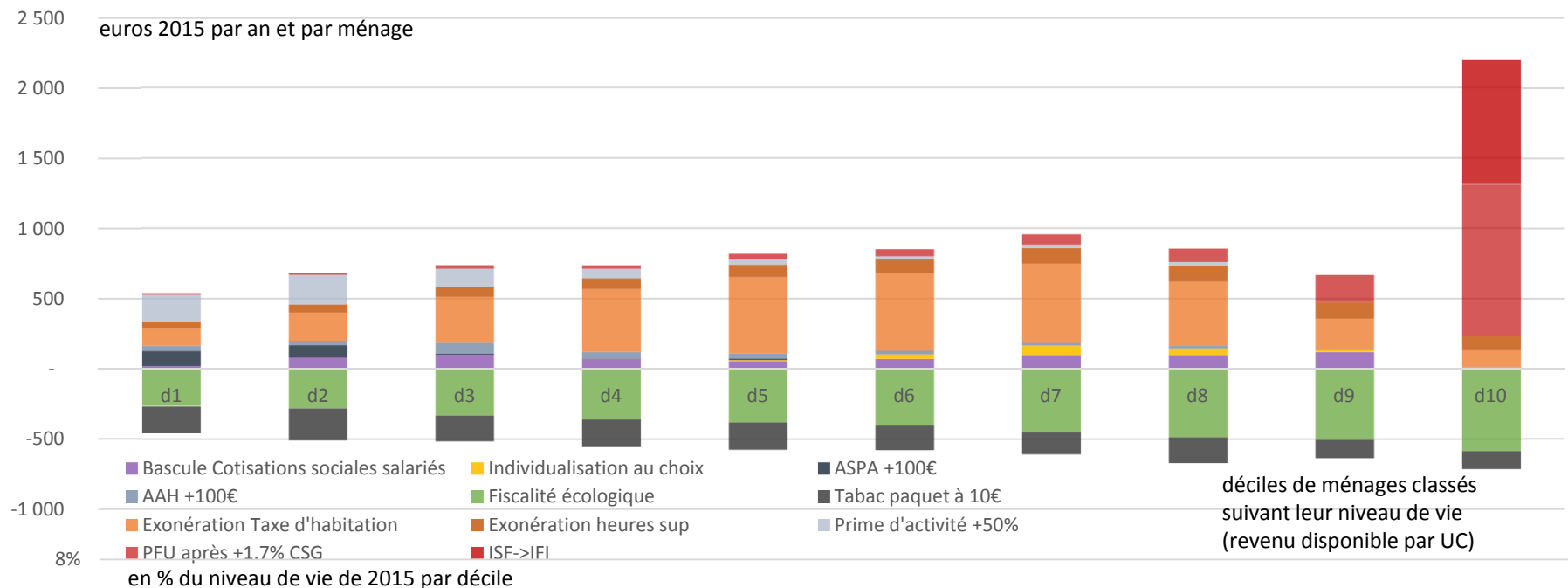
Prélèvement forfaitaire unique



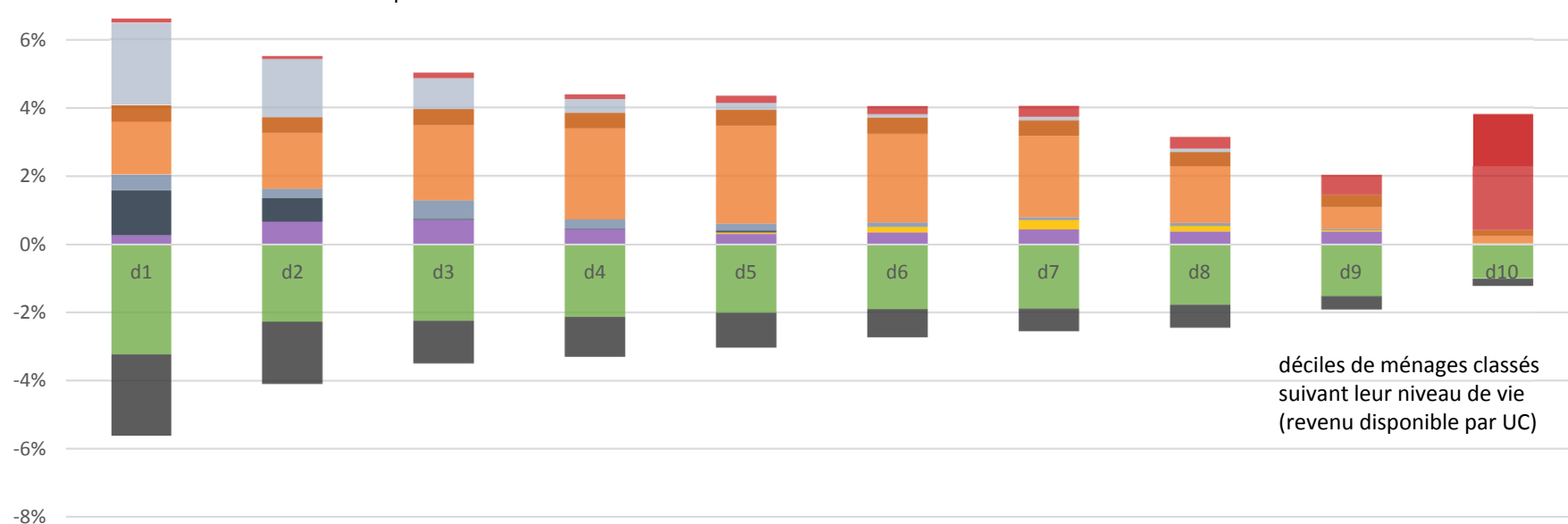
Impact global avec PFU (OFCE)



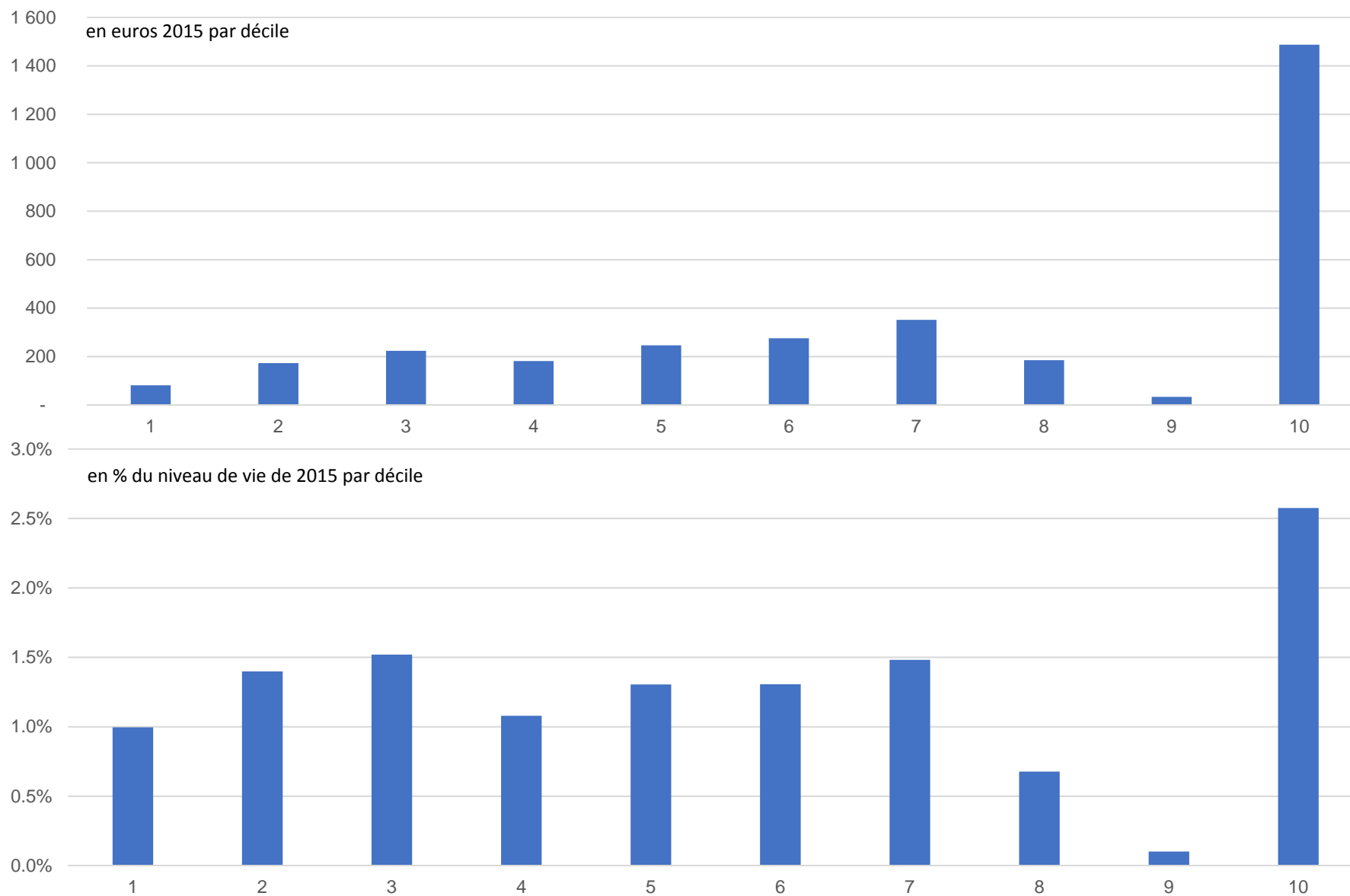
Impact global avec PFU et ISF



en % du niveau de vie de 2015 par décile



Impact global net avec PFU et ISF



11 mesures non financées (9.1 mds€), le financement modifie l'impact redistributif

				Financé par un prélèvement proportionnel au revenu		Financé par une baisse des transferts sociaux en nature	
Impact annuel	Milliards d'euros 2015	Euros 2015 par ménage	Relativement au revenu du ménage	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%

Moins riches

plus riches