

Les réformes récentes des barèmes fiscaux et sociaux

Pierre Courtioux, Sylvie Le Minez (Drees)¹

PLUSIEURS réformes des transferts sociaux-fiscaux mises en œuvre ces dernières années visent à encourager au retour ou au maintien en emploi des travailleurs aux revenus modestes. Il s'agit, aussi bien, de réformes qui visent directement à améliorer le niveau de vie des allocataires de minima sociaux reprenant un emploi (amélioration des possibilités de cumul temporaire d'un revenu d'activité et d'un minimum social, réforme des allocations logement et de la taxe d'habitation), que de réformes plus générales (Prime pour l'emploi, plan triennal de réduction d'impôt). Ces réformes contribuent à améliorer le niveau de vie des ménages modestes selon plusieurs modalités : tout d'abord, par une baisse sensible du nombre de ménages impossibles, notamment du fait de l'aménagement du système de la décote, ensuite par l'instauration de la Prime pour l'emploi, dont les montants demeurent néanmoins relativement modestes, enfin du fait des allocations logement qui restent, de par leurs montants élevés et leur ciblage sur les plus pauvres, un élément important du système redistributif en France. La baisse des taux de l'ensemble des tranches d'imposition de l'impôt sur le revenu s'est traduite par une diminution de la contribution de cet impôt à la réduction des inégalités de niveaux de vie. Cette plus faible contribution se trouve, cependant, compensée par l'aménagement du système de décote et la mise en place de la Prime pour l'emploi.

1. Avec la collaboration de Lisa Fratacci (Direction de la prévision).

D'importantes réformes des transferts sociaux-fiscaux ont été mises en œuvre ces dernières années par les pouvoirs publics, avec le souci notamment d'encourager au retour à l'emploi ou au maintien dans l'emploi des travailleurs aux revenus modestes. En effet, diverses recherches ainsi que des rapports officiels avaient mis l'accent, à la fin des années 1990, sur le caractère souvent dissuasif des taux de prélèvements auxquels devaient faire face les allocataires de minima sociaux en reprenant un emploi, particulièrement quand cet emploi était faiblement rémunéré et à temps partiel.

Plusieurs étapes peuvent être distinguées. Dans un premier temps, l'extension du mécanisme d'intéressement du Rmi, à savoir la possibilité de cumul temporaire d'un minimum social avec un revenu d'activité, contenue dans la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, a accru l'encouragement à reprendre un emploi. Ensuite, un ensemble de réformes intervenues au début des années 2000 y a encore davantage contribué selon des modalités différentes, notamment la réforme des allocations logement, celle de la taxe d'habitation ainsi que le programme de réduction de l'impôt sur le revenu. Le paysage socio-fiscal s'est également enrichi d'un instrument nouveau, la Prime pour l'emploi, à destination des faibles revenus d'activité. Plus généralement, si les réformes engagées renforcent l'incitation à reprendre un emploi, notamment pour les allocataires de minima sociaux, elles améliorent également le revenu des ménages les plus modestes. Cette contribution a précisément pour objet de faire le point sur les effets attendus ou constatés des réformes engagées depuis 2000. Selon les cas, les analyses s'appuient sur des synthèses ou des études déjà publiées, sur des cas types élaborés pour l'occasion (*cf.* encadré 1) ou sur un échantillon représentatif de ménages pour lequel les revenus disponibles et l'importance des principaux prélèvements et transferts sur le niveau de vie sont estimés sous le régime des différentes législations envisagées (*cf.* encadré 2). En raison des outils mobilisés, les analyses portent essentiellement sur la comparaison des législations 2000 et 2002 (les modifications majeures introduites en 2003 et prévues pour 2004 figurent en encadré 3).

Encadré 1

Les cas types de la maquette Paris

Les aides au logement sont calculées pour des ménages payant un loyer égal au loyer plafond en zone 1 (Paris et région parisienne).

La taxe d'habitation est établie à partir du montant moyen de la taxe d'habitation brute, soit 2484 euros en 2000.

Tous les montants sont exprimés en euros 2002. Les revenus législation 2000 et 2002 sont calculés à partir du Smic net 2002 (910 euros). Le revenu législation 2000 correspond donc au revenu touché en 2002 si la législation n'avait pas été modifiée. Pour tenir compte de l'inflation, on déflate les montants utilisés, c'est-à-dire le Smic et le Rmi (*101.9/105.5). On valorise ensuite par l'inflation les résultats obtenus par la maquette Paris, c'est-à-dire les allocations logement, la taxe d'habitation et l'impôt sur le revenu (*105.5/101.9).

Montants du Smic et du Rmi

En euros, par mois	En parts de Smic	Prix 2000	Prix 2002
Smic net	1,0	879	910
Rmi isolé sans enfants bénéficiaire d'une aide au logement	0,4	350	362

Source : maquette Paris, Direction de la prévision ; montants en euros 2002.

Une amélioration des incitations financières à reprendre un emploi

A la fin des années 1990, il était clair, au vu de nombreuses études économiques, qu'en reprenant un emploi faiblement rémunéré les allocataires de minima sociaux ne voyaient bien souvent leur niveau de vie ne s'améliorer que très faiblement. En comparaison d'un emploi à temps partiel (voire à temps très partiel), l'obtention d'un contrat de travail avec une durée hebdomadaire plus importante pouvait parfois se traduire par une détérioration du niveau de vie de l'ancien allocataire. Ce constat était le plus souvent étayé par l'analyse du profil des taux marginaux d'imposition ou par les taux effectifs moyens de prélèvements, ceux-ci pouvant atteindre dans certains cas 100 %. Parmi les causes souvent invoquées figurait en premier lieu le mode de calcul des allocations logement, qui faisait par exemple qu'à la sortie du Rmi les anciens allocataires subissaient une chute brutale de leur niveau d'allocations logement. De manière plus générale, la sortie d'un minimum social s'accompagnait de la perte d'un ensemble de droits connexes, associés au statut d'allocataire lui-même et non pas à son niveau de ressource : par exemple, les allocataires étaient, avant la réforme de la taxe d'habitation, exonérés de cette dernière.

L'existence de ces situations soulignait certaines incohérences des politiques publiques auxquelles il fut décidé de remédier. C'est ce que les pouvoirs publics ont fait par petites touches progressives. Les améliorations engendrées sont très importantes, les revenus à la sortie des minima sociaux sont nettement lissés dans le temps, sans ruptures importantes lorsque le temps de travail augmente ; les incitations financières à occuper un emploi à temps complet sont désormais pratiquement toujours plus importantes que celles qui prévalent pour un emploi à temps partiel. Cependant, le lien entre incitations financières et retour effectif à l'emploi est loin d'être direct pour les bénéficiaires des minima sociaux. En effet, d'autres facteurs contribuent à expliquer le fait que les allocataires ne trouvent pas plus facilement un emploi qu'au début des années 1990. Tout d'abord, certains travaux soulignent la difficulté d'appréhender l'ensemble des incitations à (re)prendre un travail. En effet, beaucoup d'études ne tiennent pas compte des aides locales, qui peuvent également atténuer l'ampleur des incitations financières à prendre un emploi (Anne et L'Horty, 2002). De ce point de vue, des réformes visant à améliorer le niveau de vie des ménages les plus modestes sans distinguer entre bénéficiaires ou non-bénéficiaires de minima sociaux, bien qu'importantes à d'autres égards, ont pu atténuer ces effets incitatifs : c'est notamment le cas de la Cmu, qui est une prestation affectée

tée². La Cmu, entrée en vigueur en janvier 2000, comprend deux volets qui contribuent à généraliser les droits à l'assurance maladie au-delà de la situation d'allocataire de minimum social : le premier volet, la Cmu de base, permet d'affilier au régime d'assurance maladie des personnes n'ayant pas de droit ouvert à titre professionnel, ni en tant qu'allocataire ni comme ayant droit d'un assuré ; la Cmu complémentaire, quant à elle, permet de fournir une couverture complémentaire gratuite aux personnes en dessous d'un certain seuil de ressource – la Cmu ne sera cependant pas étendue en tant que telle (cf. encadré 3). Ensuite, l'état du marché du travail (la « demande de travail ») peut également jouer un rôle important. Enfin, d'autres raisons peuvent rendre ces effets incitatifs négligeables – par exemple l'état de santé des allocataires peut jouer sur leur employabilité. De manière plus générale, la décision de reprendre un emploi n'est pas fondée uniquement sur les gains financiers potentiels, de court terme de surcroît. En effet, d'autres considérations, liées par exemple au statut social, prenant en compte un horizon temporel plus lointain, interviennent également. De fait, des travaux ont montré qu'environ un tiers des allocataires du Rmi reprenant un emploi n'ont pas de gain financier significatif (Guillemot et al., 2002).

Encadré 2

La Cmu

Instaurée par la loi du 27 juillet 1999 portant création d'une Couverture maladie universelle, la Cmu est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Ce dispositif comporte deux volets, la Cmu de base et la Cmu complémentaire.

L'affiliation à l'assurance maladie sur critère de résidence, ou Cmu de base

La Cmu de base permet d'affilier automatiquement au régime général de l'assurance maladie sur critère de résidence toute personne résidant en France de façon stable et régulière, si elle n'a pas de droits ouverts à un autre titre à un régime d'assurance maladie (à titre professionnel, d'allocataire ou d'ayant droit d'un assuré).

L'ouverture des droits est conditionnée par le dépôt d'une demande auprès de la caisse d'assurance maladie (caisse de Sécurité sociale). Les personnes dont le revenu fiscal annuel est supérieur à 6505 euros [42670 F] doivent acquitter une cotisation annuelle de 8% sur le montant des revenus supérieur à ce seuil. Les personnes dont le revenu fiscal se situe au-dessous du seuil, les bénéficiaires du Rmi et les bénéficiaires de la Cmu complémentaire sont exemptés de cotisations.

La Cmu complémentaire

La Cmu complémentaire permet de fournir une couverture complémentaire gratuite à toute personne résidant en France de manière stable et régulière sous condition de ressources fixée par décret. Elle remplace l'aide médicale dispensée par les conseils généraux dans le cadre de l'aide sociale décentralisée. Les personnes qui bénéficiaient en 1999 de l'aide médicale, y compris les titulaires du Rmi, ont été transférés automatiquement à la Cmu complémentaire au 1^{er} janvier 2000.

2. C'est aussi le cas des allocations logement, mais les montants en jeu et la proportion de ménages ayant effectivement la charge d'un logement étant très importants, nous les avons pris en compte ici pour le calcul du revenu disponible.

La Cmu complémentaire permet la prise en charge avec dispense d'avance de frais du ticket modérateur, du forfait journalier et des frais supplémentaires concernant les prothèses dentaires, l'orthopédie dento-faciale et certains dispositifs médicaux à usage individuel (lunettes, audio-prothèses...). Le demandeur choisit si les prestations seront gérées par une caisse d'assurance maladie ou un organisme complémentaire ayant indiqué vouloir assurer cette gestion. Le choix d'un organisme complémentaire permet à la personne de bénéficier à la sortie du dispositif d'une protection complémentaire auprès de cet organisme pendant un an à un tarif privilégié.

L'ouverture des droits est conditionnée par le dépôt d'une demande auprès d'une caisse d'assurance maladie. Le plafond de ressources concerne les ressources des douze derniers mois précédant la demande et varie selon la composition du foyer. Il est majoré de 50% pour la deuxième personne, de 30% pour les troisième et quatrième personnes, et de 40% à partir de la cinquième personne. Le foyer Cmu se compose du demandeur, de son conjoint et des enfants de moins de 25 ans sous certaines conditions. Le plafond de ressources, fixé à 534 euros [3500 F] mensuels pour une personne seule au 1^{er} janvier 2000 puis à 549 euros [3600 F] mensuels en novembre 2000, est en 2002 de 562 euros [3686 F] mensuels.

Les droits à la Cmu complémentaire sont ouverts pour un an. Cette durée concerne les bénéficiaires affiliés après le 1^{er} janvier 2000. En effet, pour les anciens bénéficiaires de l'aide médicale, transférés à la Cmu complémentaire, les droits ont été prolongés jusqu'au 30 juin 2001. A cette date, ils ont dû présenter un dossier de renouvellement et leurs ressources ont été examinées.

Aide à l'acquisition d'une complémentaire, souvent dénommée aide à la mutualisation

Un dispositif d'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire santé a commencé à se mettre en place au cours du quatrième trimestre 2002. Ce dispositif, encadré par l'Etat, est financé sur les crédits d'action sanitaire et sociale des caisses d'assurance maladie, sa mise en œuvre et sa gestion relèvent donc des caisses au niveau local.

Cette aide est destinée aux personnes dont les ressources ne dépassent pas de plus de 10% le plafond de la Cmu complémentaire (soit entre 562 et 618 euros pour une personne seule) et peut varier selon l'âge, les ressources et la composition du foyer.

Elle n'est attribuée que si le contrat de protection complémentaire répond à certaines caractéristiques. Ainsi les prestations couvertes sont les mêmes que celles de la Cmu complémentaire, mais sans application d'un tarif opposable aux professionnels de santé comme pour la Cmu. En outre, il faut que le contrat n'impose ni période probatoire, ni examen ou questionnaire médical et ne fixe pas d'âge limite. Les personnes adhérant à ces contrats bénéficient du tiers payant. Comme pour la Cmu complémentaire, la participation des organismes complémentaires à ce dispositif repose sur le volontariat.

L'Aide médicale Etat (Ame)

L'Aide médicale Etat est destinée à prendre en charge, sous condition de ressources, les frais de santé des personnes qui ne peuvent pas remplir les conditions de stabilité et de régularité de résidence pour bénéficier de la Cmu. Il est prévu un double pallier d'accès aux prestations. Les dépenses concernant les soins dispensés dans un établissement de santé et les prescriptions ordonnées à cet occasion par un médecin hospitalier, y compris en cas de consultation externe, sont prises en charge, sans que la personne ait à justifier d'une durée de résidence en France. En revanche, la prise en charge à des soins de ville est subordonnée à une présence ininterrompue de trois ans en France.

Cet encadré, rédigé par Bénédicte Boisguérin, de la Drees, est extrait de la publication : « Les bénéficiaires de la Cmu au 31 décembre 2002 », Etudes et Résultats, n° 239, mai 2003.

Des réformes spécifiques visant à améliorer le niveau de vie des allocataires reprenant un emploi

Concernant les incitations financières à l'emploi des allocataires de minima sociaux, une première voie de réforme a consisté à introduire des mécanismes d'intéressement, ou à modifier, ou à étendre ceux qui existaient déjà (cas du Rmi et de l'Api). Plusieurs dispositifs se sont ainsi enrichis de ce type de mécanisme : c'est le cas de minima sociaux comme l'Allocation de solidarité spécifique (Ass) ; un mécanisme d'intéressement a également été rajouté en dernière année de perception à l'Ape, une aide d'une durée maximale de trois ans destinée aux parents qui réduisent leur activité ou cessent de travailler à la naissance de leur enfant.

Une autre voie de réforme a consisté à atténuer, voire supprimer les effets potentiellement pervers induits lors de la perte du statut d'allocataire, notamment pour les allocations logement et la taxe d'habitation. Ainsi, concernant la réforme des allocations logement qui a été mise en œuvre en 2001 et 2002 (cf. Annexe 2 : Les allocations logement), un premier aspect central a été de mettre sur le même plan les ressources des ménages, qu'elles proviennent de minima sociaux ou de faibles revenus d'activité. En effet, avant la réforme, les revenus d'activité, même faibles et contrairement aux minima sociaux qui bénéficiaient d'une neutralisation, étaient comptés dans l'assiette de ressources servant à déterminer le montant des allocations logement. L'aide est désormais maximale jusqu'à un niveau de ressources équivalent au Rmi (75% du Rmi en 2001), puis décroît avec le revenu, à composition familiale et niveau de loyer donnés. L'effet sur les revenus disponibles est immédiat à la sortie du Rmi. La réforme des allocations logement ne s'est cependant pas limitée au traitement non différencié des ressources. L'autre volet a consisté en l'unification des aides : l'existence de plusieurs types d'aides aux barèmes différenciés conduisait à des incohérences. En effet, avant réforme, les bénéficiaires, à niveaux de revenu et de loyer ainsi qu'à situation familiale équivalents, percevaient des aides au logement d'un montant différent selon qu'ils relevaient de l'Apl (logements conventionnés) ou de l'Als-Alf³.

La taxe d'habitation, qui a été réformée en 2000 (cf. Annexe 2 : La taxe d'habitation), comprend un dispositif d'exonération pour les bénéficiaires du Rmi. Ce dispositif a été conservé mais, pour renforcer les incitations financières à reprendre un emploi, la réforme a prolongé l'exonération l'année suivant la sortie du minimum social. De plus, la réforme a rendu la taxe d'habitation progressive en fonction du revenu : son niveau dépend désormais davantage du revenu et moins de la valeur locative, cette dernière pouvant poser problème du fait de l'imperfection de l'ajustement entre la revalorisation des valeurs locatives et les évolutions réelles des loyers.

3. Cf. la contribution de la Direction de la prévision aux Travaux de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Des réformes plus générales bénéficiant par ricochet aux allocataires

Les réformes plus générales qui bénéficient de manière indirecte aux allocataires concernent tout d'abord une innovation très importante dans le paysage socio-fiscal, la Prime pour l'emploi (Ppe)⁴.

Si la Prime pour l'emploi n'est pas réservée aux allocataires des minima sociaux reprenant un emploi, elle vise à inciter au retour ou au maintien en emploi des populations ayant des faibles revenus issus du travail ou bénéficiant de minima sociaux. L'un des avantages potentiels du dispositif est qu'il permet de concilier insertion économique et redistribution des revenus. La Prime pour l'emploi est principalement ciblée sur les travailleurs dont les revenus d'activité sont compris entre 0,3 Smic et 1,4 Smic en équivalent temps plein sur l'année. Elle exclut donc les très faibles durées d'activité ou encore les chômeurs. Certaines configurations familiales peuvent étendre ce ciblage au-delà de 1,4 Smic. En effet, l'éligibilité individuelle à la prime est étendue pour certaines configurations familiales et est conditionnelle aux ressources du foyer fiscal qui ne doivent pas dépasser un certain seuil (cf. encadré 3).

Encadré 3

Les modifications de la législation en 2003 et 2004

En 2003 l'impôt sur le revenu a baissé de 1 %. Le projet de loi de finance 2004 prévoit une poursuite des baisses d'impôt de 3 % qui concernera les taux de l'ensemble des tranches.

La montée en charge de la Prime pour l'emploi devait initialement se traduire par un doublement en 2002, puis un triplement en 2003 de la prime individuelle. Finalement, en 2003, le triplement a été abandonné, mais une majoration du montant de la prime pour les personnes éligibles n'ayant pas travaillé à temps plein toute l'année en 2002, soit qu'elles ont commencé ou cessé leur activité au cours de l'année 2002, soit qu'elles ont travaillé à temps partiel, a été mise en place.

Le projet de loi de finances de 2004 envisage plusieurs évolutions pour conforter le caractère incitatif de la Ppe : une augmentation des taux d'environ 4,50 % est prévue, mais également une revalorisation des seuils qui déterminent le montant de la prime ; enfin, la création d'un acompte pour certains demandeurs d'emploi et titulaires de minima sociaux reprenant un emploi permettra de diminuer le délai séparant la reprise d'une activité professionnelle du paiement de la prime.

Le montant de la Ppe est composé d'une part individuelle qui dépend des revenus d'activité, à laquelle s'ajoutent des majorations pour charges de famille. En 2001 comme en 2002, le montant individuel croît proportionnellement avec le revenu perçu jusqu'à l'équivalent d'un Smic, puis décroît linéairement pour s'annuler pour des taux de salaire supérieurs à 1,4 Smic horaire. Cependant, en 2003, une majora-

4. La Prime pour l'emploi est un crédit d'impôt lié à un ensemble de réformes visant à rendre le travail plus attractif (making work pay). En France, la mise en place de la Prime pour l'emploi s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de débats - notamment dans le champ économique et juridique - sur le principe de l'impôt négatif.

tion est accordée aux temps incomplets dans l'année, maximale pour un demi-Smic et s'annulant à hauteur du Smic (cf. Annexe 2 : La Prime pour l'emploi).

Son mode d'attribution est lié à l'impôt sur le revenu. Aussi, une année donnée, les foyers fiscaux bénéficiaires perçoivent le montant de la prime à laquelle ils sont éligibles au titre de leurs revenus d'activité de l'année précédente : ce montant vient, en effet, en déduction de l'impôt à acquitter l'année n au titre des revenus de l'année $n-1$, ou est versé sous forme de chèque aux ménages non imposables. De ce point de vue, le décalage entre la perception de la prime et les revenus qui ont ouvert ce droit atténue certainement les effets potentiellement incitatifs du dispositif⁵. Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit, d'ailleurs, une accélération du versement de la prime par la création d'un acompte. Les études disponibles sur les effets incitatifs de ce type de dispositif suggèrent qu'ils sont relativement faibles, mais que, par ailleurs, le ciblage, en termes de configuration familiale, de situation d'emploi et de niveau de revenu, n'est pas sans effets sur le niveau d'emploi à attendre de ce type de réforme⁶.

En matière de fiscalité directe auprès des ménages, il faut également faire mention de la réduction des taux marginaux d'imposition inscrite dans le plan triennal de réduction de l'impôt sur le revenu mis en place en 2000. A cet égard, c'est essentiellement la baisse des taux marginaux des deux premières tranches d'imposition en 1999 puis l'aménagement du système de la décote en 2001 qui concernent le plus les ménages modestes, et certains anciens allocataires reprenant un emploi et susceptibles d'être imposables. Cela rend bien évidemment l'emploi plus rémunérateur, mais bénéficie à une large part de la population, et d'ailleurs davantage aux ménages de revenus moyens et aisés qu'aux ménages modestes, qui sont souvent non imposables.

Le gain de niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux reprenant un emploi : une illustration simple sur cas types des situations en 2000 et en 2002

La comparaison des législations 2000 et 2002 est à ce titre exemplaire, comme en témoignent les cas types élaborés par la Direction de la prévision (Dp) à l'aide de la maquette Pâris. Néanmoins, à la différence des analyses de Hagneré et Trannoy (2001), ces cas types ne prennent en compte ni les mécanismes d'intéressement, ce qui devrait conduire à prendre en compte les gains financiers sur plusieurs années, ni encore l'effet propre de l'irrégularité des revenus d'activité, qui caractérise notamment les bénéficiaires de minima sociaux, sur les revenus disponibles. Ils n'en sont pas moins illustratifs. Seules les modifications des allocations logement, de la taxe d'habitation, des taux marginaux d'imposition et du système de la décote sont prises en compte dans ces cas types, de même que l'instauration de la Ppe.

5. Contrairement à l'équivalent anglais de la Prime pour l'emploi, le Working Families Tax Credit qui est directement versé par l'employeur avec le salaire, la lisibilité des gains liés au maintien en activité est vraisemblablement plus faible, du fait du fort décalage entre période d'activité et versement de la prime.

6. Laroque et Salanié (2002, 2003), Cahuc (2003).

Pour les autres transferts, ce sont les barèmes de la législation 2002 qui sont pris en compte. Comme c'est communément le cas dans les analyses sur cas type, l'hypothèse est faite que le ménage occupe un logement dont le loyer est égal au loyer plafond en zone 1 (Paris et région parisienne).

Tableau 1

Gains mensuels de revenu disponible engendrés par une transition professionnelle : deux cas types

	Du Rmi à 0,5 Smic		De 0,5 Smic à 1 Smic		Du Rmi à 1 Smic	
	Législation 2000	Législation 2002	Législation 2000	Législation 2002	Législation 2000	Législation 2002
Célibataire	-9	75	282	304	274	379
Couple monoactif	-50	30	160	199	110	229

Source : maquette Paris, Direction de la prévision ; montants en euros 2002.

Lecture du tableau : un célibataire qui passe du Rmi (revenus d'activité nuls) à un emploi rémunéré au Smic verra, en 2002, son revenu disponible augmenter de 75 euros par mois. Son revenu disponible augmentera de 379 euros par mois s'il passe du Rmi à un emploi à temps plein rémunéré au Smic horaire.

Prenons le cas d'un célibataire sans enfants allocataire du Rmi (cf. tableau 1). La prise d'un emploi à temps partiel rémunéré au Smic horaire s'accompagne d'un surcroît de revenu disponible de 75 euros par mois en 2002 (soit +21 %), alors qu'elle s'accompagnait d'une perte de revenu de 9 euros par mois (soit -3 %) avant l'instauration de la Ppe et la mise en œuvre des réformes des allocations logement. L'amélioration est aussi sensible pour la prise d'un emploi à temps complet : le gain mensuel de revenu disponible passe de 274 euros en 2000 (+78 %) à 379 en 2002 (+105 %). Le même phénomène est observé pour les couples monoactifs avec une plus grande ampleur : en effet, les majorations pour charge de famille particulièrement généreuses pour les couples monoactifs bénéficiaires de la Ppe, plus souvent éligibles en raison de conditions qui leur sont plus favorables, jouent ici pleinement leur rôle.

Au-delà des effets pour les anciens allocataires de minima sociaux, les incitations pour les personnes en emploi à augmenter leur durée de travail se sont légèrement accrues en 2002, sous l'effet conjugué de l'instauration de la Ppe et de la restauration de la progressivité de la taxe d'habitation en fonction du revenu. Ainsi, un célibataire sans enfants rémunéré au Smic horaire travaillant initialement à mi-temps et occupant un emploi à temps complet l'année suivante voit son revenu augmenter de 304 euros/mois en 2002 (soit + 43 %) contre 282 euros en 2000 (soit + 46 %).

Une faible amélioration du niveau de vie des ménages les plus modestes

De manière générale, l'instauration de la Ppe ainsi que les réformes des allocations logement, de la taxe d'habitation et de l'impôt (baisse des taux des barèmes et aménagement du système de la décote) se traduisent par une augmentation du niveau de vie des ménages à faibles revenus. Dans cette partie, l'analyse des pro-

priétés redistributives des législations 2000 et 2002 est menée de manière purement statique : en effet, on ne prend pas en compte les changements de comportements que les modifications des législations ont pu entraîner. On étudie, en quelque sorte, des effets redistributifs de « 1^{er} ordre », sachant que, avec la prise en compte de leurs impacts sur les comportements (en termes d'offre de travail, de fécondité, de mobilité résidentielle, etc.), les effets redistributifs comparés des législations pourraient être modifiés. Les législations 2000 et 2002 sont ainsi appliquées à une population « constante », ici un échantillon représentatif des ménages et de leurs revenus en 2002. Les barèmes d'une législation socio-fiscale dépendant du niveau de diverses variables de l'année en cours (revenus, loyers, etc.), la simulation de la législation 2000 appliquée aux ménages en 2002 nécessite de poser des hypothèses d'actualisation des barèmes entre 2000 et 2002. Dans le cadre de la microsimulation, cette actualisation peut être délicate, notamment quand elle doit refléter des évolutions hétérogènes (exemple : celles des loyers par zone géographique et configuration familiale, dans le cas des allocations logement).

Un gain de revenu croissant avec le niveau de vie initial des ménages : une illustration sur cas types de l'impact des réformes

Pour les personnes en emploi, l'augmentation du niveau de vie induite par les réformes est en proportion du niveau de vie initial assez faible, voire nulle, pour les très faibles revenus d'activité. Les ménages correspondants ne sont en effet pas concernés par la Ppe, ils sont non imposables, ils peuvent être de fait totalement dégrévés de la taxe d'habitation et ne bénéficient que très peu de la réforme des allocations logement : lorsque les ressources d'activité sont inférieures au Rmi ou proches de son montant, l'aide au logement ne dépend bien souvent que du niveau du loyer plafonné et d'une contribution forfaitaire ou proportionnelle au loyer, et non pas des ressources. Ainsi, pour un célibataire sans enfants comme un couple monoactif avec un enfant, le surcroît de revenu disponible des ménages dont le revenu d'activité équivaut à 0,3 Smic n'est que de 2% de 2000 à 2002.

Tableau 2

Variation du revenu en euros 2002 et en% du revenu 2002 : deux cas types

Revenu du travail en % de Smic	Variation du revenu disponible d'un célibataire	Variation du revenu disponible d'un couple monoactif
0,0	0 %	-1 %
0,1	0 %	0 %
0,2	0 %	0 %
0,3	2 %	2 %
0,4	12 %	2 %
0,5	12 %	8 %
0,6	11 %	10 %
0,7	10 %	12 %
0,8	9 %	11 %
0,9	10 %	10 %
1,0	11 %	9 %
1,1	10 %	9 %
1,2	7 %	8 %
1,3	6 %	7 %
1,4	5 %	6 %
1,5	5 %	6 %
1,6	5 %	6 %
1,7	5 %	5 %
1,8	5 %	5 %
1,9	5 %	4 %

Source : maquette Paris, Direction de la prévision ; montants en euros 2002.

En s'élevant dans l'échelle des niveaux de vie initiaux⁷, les gains de revenu disponible engendrés par les changements de législation de l'impôt (y c. Ppe), des allocations logement et de la taxe d'habitation, sont plus importants : les gains de niveau de vie d'un célibataire sans enfants, rapportés au niveau de vie disponible en 2002, sont de l'ordre de 10-11 % entre un demi-Smic et un Smic ; ils sont encore de 8 % en deçà de 1,4 Smic et de 5 % environ entre 1,4 et 2 Smic (cf. tableau 2). Plus précisément, dans le cas d'un célibataire percevant un demi-Smic, l'augmentation de 12% du revenu disponible est attribuable pour un quart à la perception de la Ppe, pour près de 40 % à la réforme des allocations logement (un demi-Smic après abattements de 10% et 20% étant situé au-dessous du niveau du Rmi, l'aide au logement est à son niveau maximum) et pour un tiers à la réforme de la taxe d'habitation (cf. tableau 3). En revanche, quand il gagne un Smic dans l'année, le gain de revenu disponible du célibataire sans enfants, de l'ordre de 11 %, est cette fois-ci davantage attribuable aux changements de fiscalité qu'à la réforme des allocations logement : en effet, l'impact de la Ppe est plus important (le montant de la Ppe individuelle étant maximum au niveau du Smic) et le célibataire, imposable à ce niveau d'activité, bénéficie de la réduction des taux marginaux d'imposition ; la réforme des allocations logement entraîne une augmentation nettement plus faible de l'allocation à ce

7. Le niveau de vie initial est estimé en rapportant le revenu initial du ménage (qui comprend la Csg, déductible comme non déductible ainsi que la Crds) au nombre d'unités de consommation qui le composent (échelle Insee-Ocde).

niveau de revenu d'activité et ne contribue qu'à hauteur de 10% à l'augmentation du niveau de vie entraîné par le changement de législation entre 2000 et 2002. La réforme des aides au logement cible principalement les ménages juste au-dessus du Rmi, elle a donc un effet limité sur les plus pauvres comme sur les ménages qui comptent des personnes travaillant à temps complet.

Tableau 3

Variation du revenu après application des différentes réformes : deux cas types

Revenu d'activité	Revenu mensuel disponible (législation 2000)	Revenu mensuel disponible 2002	Variation du revenu disponible	dont : variation Ppe	dont : variation Al	dont : variation Th	dont : variation Ir (hors Ppe)
Célibataire							
0	627	628	2	0	2	0	0
0,5	618	704	86	21	36	29	0
1	900	1 007	107	36	11	36	24
Couple monoactif							
0	981	976	-5	0	-5	0	0
0,5	930	1 006	76	34	40	0	5
1	1 091	1 205	114	45	44	15	10

Source : Maquette Paris, Direction de la prévision ; montants en euros 2002.

Lecture du tableau : un célibataire ayant un revenu d'activité égal au Smic (emploi à temps plein toute l'année rémunéré au Smic horaire) dispose d'un revenu mensuel de 1 007 euros avec la législation 2002 contre 900 euros avec la législation 2000 : le surcroît de revenu disponible, de 107 euros par mois, est imputable pour 36 euros au bénéfice de la Ppe, pour 11 euros à des allocations logement plus généreuses, pour 36 euros à l'acquittement d'une taxe d'habitation plus faible et pour 24 euros à un impôt sur le revenu moins important.

Une baisse sensible du nombre de ménages imposables : le rôle important de l'aménagement du système de la décote

Le plan triennal de réduction des impôts, mis en place en 2000, a programmé une réduction des taux marginaux d'imposition. Cette réduction ne concerne pas seulement les ménages payant peu d'impôt. En effet, contrairement aux réductions de l'année précédente qui ne concernaient que les taux marginaux des deux premières tranches de revenu, ce plan de réduction touche l'ensemble des taux d'imposition (cf. Annexe 2 : Les taux marginaux d'imposition). Au plan initial s'ajoute en 2002 une réduction supplémentaire de 5% de l'impôt dû.

Parallèlement, l'impôt sur le revenu connaît une modification du système de décote en 2001. Ce système permet de diminuer le montant de l'impôt pour les contribuables qui paient les plus faibles montants. Il est étendu avec la réforme à des montants plus élevés d'impôt brut, c'est-à-dire d'impôt avant application de la décote : la décote est applicable à des niveaux d'impôt brut inférieur à 74 euros et le mode de calcul change – la décote diminue désormais le montant de l'impôt de la différence entre 373,50 euros et de la moitié de l'impôt brut⁸. En conséquence, le

8. Le précédent système de décote s'appliquait à des niveaux d'impôt brut inférieurs à 510,7 euros. La décote réduisait l'impôt d'un montant égal à 510,70 euros diminué du montant de l'impôt brut.

seuil d'impôt brut en dessous duquel on ne paie pas d'impôt est plus faible qu'au-paravant, l'impôt net pour les foyers ayant un montant d'impôt brut entre 249 et 274 euros est plus élevé; en revanche, l'impôt net est en baisse pour les foyers ayant un montant d'impôt brut entre 274 et 747 euros.

Tableau 4

Proportion (en%) des ménages concernés par l'impôt, la Ppe et les allocations logement (Al)

	Ménages redevables de l'impôt sur le revenu hors Ppe (en%)		Ménages bénéficiaires de la décote		Ménages bénéficiaires de la Ppe en 2002	Ménages bénéficiaires des Al	
	Législation 2000	Législation 2002	Législation 2000	Législation 2002		Législation 2000	Législation 2002
Ensemble des ménages	67,2	59,7	51,9	64,0	30,6	18,6	18,7
			<i>dont bénéficiaires exonérés grâce à la décote</i>				
			16,6	18,4			
Déciles de niveaux de vie initiaux							
Décile 1	2,0	1,5	99,9	100,0	30,4	69,0	69,0
Décile 2	8,2	5,0	99,7	99,9	47,2	47,1	47,2
Décile 3	29,9	12,7	96,5	99,8	46,4	33,3	33,5
Décile 4	61,6	39,7	77,2	99,1	47,1	21,5	21,6
Décile 5	86,6	67,6	49,1	89,2	46,2	7,4	7,4
Décile 6	93,5	86,0	33,7	57,7	33,4	3,8	3,8
Décile 7	96,2	93,1	22,2	40,8	27,6	1,8	1,8
Décile 8	97,6	95,9	19,2	26,0	17,2	0,9	0,9
Décile 9	98,4	97,8	12,4	16,5	7,5	0,8	0,8
Décile 10	98,0	97,6	8,8	10,9	3,5	0,6	0,6
Configuration familiale							
Sans enfants	69,3	61,9	50,7	62,1	21,5	15,4	15,4
Avec enfants	63,4	55,7	54,1	67,4	47,5	24,6	24,6
<i>dont</i>							
<i>Isolés</i>	36,5	28,9	73,1	84,8	43,6	55,5	55,5
<i>Couples</i>	68,2	60,6	47,2	61,7	46,7	18,7	18,8
Configuration d'activité							
Retraité	64,1	55,7	52,9	65,2	6,8	10,7	10,7
Couple biactif	82,8	75,6	41,6	55,9	48,2	11,2	11,3
Couple inactif	24,6	21,1	87,2	91,1	7,6	48,3	48,3
Couple monoactif	53,5	46,6	67,0	75,6	49,0	26,9	27,1
Isolé actif	67,3	59,4	48,3	60,9	36,8	29,7	29,7
Isolé inactif	20,3	15,7	90,4	93,2	4,4	49,4	49,4
Ménages comportant au moins un bénéficiaire d'un minimum social	7,8	6,0	99,3	99,7	16,7	58,6	58,6

Sources : Modèle Ines, Drees-Insee, enquête Revenus fiscaux Insee-Dgi de 1999 « actualisée », 2002, calculs Drees.

Lecture 1 : en appliquant la législation 2000 de l'impôt sur le revenu (taux marginaux d'imposition et système de la décote) aux revenus initiaux des ménages en 2002, 67,2% des ménages seraient redevables de l'impôt sur le revenu contre 59,7% avec la législation 2002.

Lecture 2 : selon les estimations du modèle Ines, 51,9% des ménages comprendraient au moins un foyer fiscal bénéficiaire du système de la décote en législation 2000.

Définition : les ménages bénéficiaires de la décote sont définis comme des ménages dont au moins un des foyers fiscaux qui le composent voit le montant de son impôt réduit par la décote.

Appliqués à des tranches de revenu imposable inchangées, les modifications de la législation de l'impôt sur le revenu entre 2000 et 2002⁹, simulées à partir du modèle Ines, conduisent à réduire la proportion de ménages ayant à acquitter cet impôt de 67% à 60% (la proportion de *foyers fiscaux* redevables de l'impôt étant de 51% en 2002) : le taux moyen de prélèvement estimé à 6,1% en 2002 aurait été de 7,5% avec la législation 2000 (cf. tableaux 1 et 2). Hormis les ménages appartenant aux deux premiers déciles des niveaux de vie initiaux, la proportion de ménages redevables de l'impôt diminuerait ainsi considérablement de 2000 à 2002 pour la moitié des ménages les plus modestes et au total, dans ces tranches de niveau de vie, la réduction du taux moyen d'imposition s'étalerait de -0,4 point dans le troisième décile à -1,1 point pour les ménages situés dans le milieu de l'échelle des niveaux de vie. Dans la moitié des ménages les plus aisés, la proportion des ménages redevables diminue, mais de manière plus atténuée ; en revanche, la baisse des taux effectifs moyens de prélèvement est importante (de -1,2 à -2,0 points). Le relèvement du seuil d'impôt brut en deçà duquel le système de la décote s'applique augmente le nombre de bénéficiaires de ce système en 2002 (64% contre 52% des ménages en législation 2000) et davantage de ménages sont ainsi exonérés d'impôts¹⁰. Ce sont en effet 18% des ménages qui sont exonérés d'impôts en 2002 *via* la décote, contre 17% avec la législation 2000.

9. Pour la législation 2000 de l'impôt appliquée aux revenus 2002, seules les modifications des taux marginaux d'imposition et du système de la décote entre 2000 et 2002 ont été enregistrées. Les autres barèmes restent ceux de la législation 2002.

10. On comptabilise ici comme bénéficiaires du système de la décote les ménages dans lesquels au moins un foyer fiscal est bénéficiaire de la décote.

Tableau 5

Part (en%) des impôts, de la Ppe et des AI dans le revenu initial des ménages

	Taux moyen de prélèvement (impôt/revenu initial)			Part de la Ppe dans le revenu initial	Evolution (en points) du taux moyen de prélèvement : L.2002 (Ir-Ppe) - L.2000 (Ir)	Part des AI dans le revenu initial	
	Législation 2000	Législation 2002	Evolution (en points) : L.2002 - L.2000			Législation 2000	Législation 2002
Ensemble des ménages	7,5	6,1	-1,4	0,3	-1,1	1,2	1,3
Déciles de niveaux de vie initiaux							
Décile 1	0,1	0,1	0,0	1,5	1,5	30,4	32,3
Décile 2	0,2	0,1	-0,1	0,9	0,8	6,2	7,2
Décile 3	0,6	0,3	-0,4	0,8	0,4	2,5	2,9
Décile 4	1,4	0,6	-0,8	0,7	-0,1	1,1	1,3
Décile 5	2,4	1,3	-1,1	0,5	-0,6	0,4	0,4
Décile 6	3,5	2,3	-1,2	0,3	-0,9	0,2	0,2
Décile 7	4,8	3,5	-1,3	0,2	-1,1	0,1	0,1
Décile 8	6,3	4,8	-1,5	0,1	-1,4	0,0	0,0
Décile 9	8,3	6,6	-1,7	0,0	-1,7	0,0	0,0
Décile 10	15,7	13,8	-2,0	0,0	-2,0	0,0	0,0
Configuration familiale							
Sans enfants	8,3	6,8	-1,5	0,2	-1,3	0,9	1,0
Avec enfants	6,3	5,0	-1,2	0,4	-0,9	1,6	1,7
<i>dont</i>							
<i>Isolés</i>	4,0	3,1	-1,0	0,5	-0,4	8,5	8,8
<i>Couples</i>	6,5	5,2	-1,3	0,3	-0,9	1,0	1,1
Configuration d'activité							
Retraité	6,9	5,6	-1,3	0,1	-1,3	0,6	0,7
Couple biactif	7,4	6,0	-1,4	0,3	-1,1	0,5	0,5
Couple inactif	4,2	3,3	-0,9	0,2	-0,7	9,5	10,2
Couple monoactif	9,0	7,7	-1,3	0,3	-1,0	1,7	1,9
Isolé actif	7,6	6,2	-1,4	0,4	-1,0	2,6	2,8
Isolé inactif	4,3	3,5	-0,8	0,1	-0,7	12,2	12,9
Ménages comportant au moins un bénéficiaire d'un minimum social	1,3	1,0	-0,3	0,7	0,3	21,6	22,8

Sources : Modèle Ines, Drees-Insee, enquête Revenus fiscaux Insee-Dgi de 1999 « actualisée », 2002, calculs Drees.

Les effets de la Prime pour l'emploi sur les niveaux de vie restent modestes

La progressive montée en charge de la Prime pour l'emploi entre 2001 et 2002 s'inscrit dans une perspective plus large. Au départ, les évolutions prévues comprenaient le doublement en 2002 puis le triplement en 2003 de la prime individuelle. Finalement, en 2003, le triplement a été abandonné, mais une majoration du montant

de la prime pour les personnes éligibles n'ayant pas travaillé à temps plein toute l'année en 2002, soit qu'elles ont commencé ou cessé leur activité au cours de l'année 2002, soit qu'elles ont travaillé à temps partiel, a été mise en place. Le projet de loi de finances de 2004 envisage une amplification de cette majoration (cf. encadré 3).

Les résultats de simulations à l'aide du modèle Ines montrent que ce dispositif est centré sur les déciles de niveau de vie initial 1 à 5, les ménages du premier décile étant un peu moins souvent éligibles en raison de la condition de rémunération minimale de 0,3 Smic annuel, qui exclut du bénéfice de la prime les allocataires de minima sociaux hors intéressement, les chômeurs, de même que les très faibles durées d'emploi (cf. tableau 4). De plus, les différentes conditions d'éligibilité (condition d'activité individuelle, condition de revenu au niveau du foyer fiscal et conditions familiales d'extension de la prime individuelle) jouent différemment sur la sélectivité du dispositif¹¹ : l'introduction de la condition de revenu au niveau du foyer fiscal conduit à écarter plus fortement les ménages les plus aisés, sans modifier l'éligibilité des ménages éligibles aux niveaux de vie plus modestes ; en revanche, l'introduction de conditions d'éligibilité élargies au-delà de 1,4 Smic pour certaines configurations familiales conduit à accentuer l'éligibilité des ménages situés dans les déciles de niveau de vie 2 à 5. Ce sont, alors, principalement les isolés avec enfants et les ménages monoactifs à temps complet qui bénéficient fortement de ces extensions d'éligibilité.

En 2002, 30,6% des ménages sont bénéficiaires de la Ppe : ils sont 47% dans le deuxième décile des niveaux de vie initiaux, contre moins de 5% dans le dernier décile des niveaux de vie. En 2002, la Ppe représente en moyenne 1,1% des revenus initiaux des ménages qui en bénéficient (cf. tableau 6). Le doublement de la partie individuelle de la Ppe en 2002 a augmenté de façon importante le gain de niveau de vie que la prime procure aux ménages qui en bénéficient : ainsi, en 2001, la Ppe n'aurait représenté que 0,6% du revenu initial des ménages bénéficiaires. La majoration pour temps partiel introduite en 2003 ne conduirait pas à une hausse sensible de ce pourcentage au sein des bénéficiaires (+0,1 point, de 1,1% à 1,2% du revenu initial), mais s'avère opérer une plus grande redistribution envers les ménages les plus modestes.

11. Courtioux, Lapinte (2003).

Tableau 6

Part (en%) de la Ppe et des Al dans le revenu initial des bénéficiaires respectifs de ces prestations

	Poids de la Ppe dans le revenu initial des ménages bénéficiaires			Poids (en %) des allocations logement dans le revenu initial des ménages bénéficiaires	
	Législation 2001	Législation 2002	Législation 2003	Législation 2000	Législation 2002
Ensemble des ménages	0,6	1,1	1,2	15,2	16,8
Déciles de niveaux de vie initiaux					
Décile 1	1,9	2,9	3,1	47,2	50,2
Décile 2	1,1	1,7	1,8	13,7	15,9
Décile 3	0,9	1,5	1,5	8,3	9,5
Décile 4	0,7	1,3	1,4	6,1	6,8
Décile 5	0,6	1,0	1,1	5,6	6,3
Décile 6	0,5	0,9	0,9	5,0	5,7
Décile 7	0,4	0,7	0,8	4,9	5,5
Décile 8	0,3	0,6	0,6	4,3	4,9
Décile 9	0,2	0,4	0,4	3,3	3,9
Décile 10	0,1	0,3	0,3	2,4	2,8
Configuration familiale					
Sans enfants	0,6	1,1	1,2	14,5	16,4
Avec enfants	0,7	1,1	1,2	15,9	17,1
<i>dont</i>					
<i>Isolés</i>	<i>0,8</i>	<i>1,3</i>	<i>1,3</i>	<i>27,2</i>	<i>28,2</i>
<i>Couples</i>	<i>0,7</i>	<i>1,1</i>	<i>1,2</i>	<i>12,5</i>	<i>13,8</i>
Configuration d'activité					
Retraité	0,5	0,9	0,9	12,5	14,7
Couple biactif	0,6	1,0	1,1	8,5	9,8
Couple inactif	0,6	1,3	1,3	63,6	68,6
Couple monoactif	0,8	1,2	1,2	15,3	16,9
Isolé actif	0,8	1,5	1,6	17,3	18,5
Isolé inactif	0,7	1,3	1,4	55,5	58,5
Ménages comportant au moins un bénéficiaire d'un minimum social	1,2	2,0	2,2	55,6	58,5

Sources : Modèle Ines, Drees-Insee, enquête Revenus fiscaux Insee-Dgi de 1999 « actualisée », 2002, calculs Drees. Lecture : en législation 2001, la Ppe représente en moyenne 0,6% des revenus initiaux des ménages qui en bénéficient contre 1,1% en législation 2002. En 2003, la majoration supplémentaire pour le temps partiel a peu d'effets sur le poids moyen de la Ppe dans le revenu initial des ménages bénéficiaires; celui-ci se monte en effet à 1,2%.

Avertissement : en l'absence de prise en compte des changements potentiels de comportement d'activité, les ménages bénéficiaires de la Ppe sont les mêmes quelles que soient les législations : en effet, les critères d'éligibilité sont les mêmes les trois années, seul le montant de la prime a été modifié.

Les allocations logement : un dispositif ciblé sur les ménages les plus pauvres

Globalement, la réforme des allocations logement s'est traduite par une augmentation des montants distribués. L'unification des barèmes a principalement bénéficié aux allocataires de l'Als ou de l'Alf, dont la détermination du montant en législation 2000 était en général moins avantageux que celui des Apl. Les analyses sur cas types réalisées à partir du modèle Pâris montrent que ce sont les ménages dont le niveau de ressources est légèrement supérieur aux minima sociaux qui ont le plus profité de la réforme¹².

Le modèle Ines permet d'apprécier l'importance des allocations logement en 2002. Pour cette année, environ 19% des ménages perçoivent une Allocation logement (cf. tableau 4). Pour les ménages bénéficiaires d'une Allocation logement en 2002, celle-ci s'élève en moyenne à 177 euros par mois et représente en moyenne 16,8% de leur revenu initial (cf. tableau 6) : les allocations logement contribuent de façon importante à l'amélioration du niveau de vie des ménages qui en bénéficient. Le montant des allocations versées dépend des ressources du ménage, de sa configuration familiale et du niveau du loyer. En conséquence, les allocations logement contribuent à améliorer le niveau de vie des ménages bénéficiaires dans des proportions différentes. Par exemple, elles représentent en moyenne 9,8% du niveau de vie des couples biactifs bénéficiaires, et 18,5% du niveau de vie des isolés actifs bénéficiaires ; si pour les 10% de ménages les plus pauvres elles représentent en moyenne 50% du niveau de vie des bénéficiaires, cette proportion est inférieure à 10% pour le décile 4 et les déciles supérieurs.

La perception d'une Allocation logement est d'autant plus fréquente que les ménages sont situés dans le bas de l'échelle des niveaux de vie. En effet, sa distribution dans la population est fortement concentrée sur les quatre premiers déciles des niveaux de vie initiaux, avec des taux de ménages bénéficiaires supérieurs à 20% et atteignant 69% pour les 10% des ménages les plus modestes avant transferts. Sans surprise, les familles avec enfant(s), notamment les familles monoparentales, bénéficient plus souvent des allocations logement que les ménages sans enfants. De même, les ménages dont la personne de référence n'est pas retraitée bénéficient d'autant plus souvent d'une Allocation logement que le nombre d'actifs¹³ dans le ménage est faible.

La simulation de la législation 2000 des allocations logement à l'aide du modèle Ines est un exercice délicat, du fait de la forte hétérogénéité de l'évolution des loyers et des revenus des ménages sur la période 2000-2002. Selon nos estimations, la proportion de ménages touchés est la même (cf. tableau 4). Cependant les montants distribués en 2000 sont plus faibles. Ils représentent en moyenne 15,2% du revenu des bénéficiaires, contre 16,8% en 2002. Les gains entraînés par la nouvelle

12. Cf. Contribution de la Direction de la prévision dans *Les Travaux de l'Observatoire*.

13. Personne de référence et son conjoint éventuel.

législation sont concentrés sur les 40 % de ménages ayant les plus faibles niveaux de vie initiaux (cf. tableau 5).

La baisse des taux d'imposition entre 2000 et 2002 : une diminution de la contribution de l'impôt à la réduction des inégalités de niveaux de vie en partie compensée par l'aménagement du système de décote et la Prime pour l'emploi

L'indice de pseudo-Gini permet une mesure synthétique des inégalités et de l'impact des différents prélèvements et prestations sur leur réduction¹⁴ : il correspond à la concentration des transferts et des prélèvements par rapport au revenu initial, pondérés par leur importance dans celui-ci. Les transferts ont, naturellement, un effet important sur les inégalités de niveau de vie ; en 2002, le pseudo-Gini passe de 0,3545 pour le revenu initial à 0,2803 pour le revenu disponible¹⁵ : 37 % de cette réduction (soit 0,0742 points, à savoir 0,3545-0,2803) est imputable à l'impôt sur le revenu hors Ppe, 2 % est attribuable à la Ppe et 19 % de la diminution est due aux allocations logement (cf. tableau 7). Ces instruments concourent donc de manière appréciable à la réduction des inégalités de niveaux de vie entre les ménages. L'impact plus faible de la Ppe provient à la fois d'un ciblage moins important sur les revenus les plus bas (indice de progressivité de -0,6325 comparé à -1,0523 pour les allocations logement) et d'un poids peu important dans le revenu disponible des ménages (0,6 % contre 1,4 % pour les allocations logement). *A contrario*, l'impact important de l'impôt sur le revenu dans la réduction des inégalités de niveaux de vie des ménages s'explique en partie par son montant important : il représente 6,8 % du revenu disponible des ménages.

14. Pour une explication de cette méthodologie de la mesure des inégalités de revenus, cf. Hourriez (2002).

15. Pour les revenus, l'indice de pseudo-Gini est proche de 0 quand les inégalités sont faibles, et proche de 1 quand les inégalités sont élevées.

Tableau 7

Contributions des différents transferts à la réduction des inégalités en 2002

	Transfert rapporté au revenu disponible (1)	Pseudo-Gini / revenu initial (2)	Indice de progressivité (3)	Effet sur les inégalités (4)	Contribution à la réduction des inégalités (en%) (5)
Revenu initial	109,5	0,3545			
Csg et Crds	-7,7	0,4141	0,0597	-0,0046	6
impôt sur le revenu	-6,8	0,7628	0,4084	-0,0277	37
Prime pour l'emploi	0,3	-0,2780	-0,6325	-0,0017	2
Prestations familiales	2,4	-0,2776	-0,6320	-0,0150	20
Allocations logement (locataires)	1,4	-0,6979	-1,0523	-0,0144	19
Minima sociaux	1,0	-0,7630	-1,1175	-0,0107	14
Revenu disponible	100,0	0,2803	-0,0741	-0,0741	100

Sources : Modèle Ines, Drees-Insee, enquête Revenus fiscaux Insee-Dgi de 1999 « actualisée » 2002, calculs Drees. Lecture : tous les revenus, prélèvements et transferts sont divisés par le nombre d'Uc du ménage.

(1) Décrit le rapport entre le revenu ou le transfert et le revenu disponible (les taux peuvent ainsi différer légèrement de ceux des tableaux 1 à 4, où le dénominateur est le revenu initial).

(2) Présente le pseudo-Gini (suivant le revenu initial) du revenu ou du transfert considérés. Cette valeur est soustraite au pseudo-Gini du revenu initial pour obtenir la « progressivité » d'un transfert.

(3) Pour un prélèvement, la progressivité est d'autant plus forte que le coefficient est positif ; pour une prestation, plus elle est ciblée sur les bas revenus, plus le coefficient est négatif (la Ppe se lit ici comme une prestation puisqu'il s'agit d'un impôt négatif).

(4) Donne l'effet de chaque transfert sur les inégalités : par exemple, la baisse du pseudo-Gini entre revenu initial et revenu disponible est de 0,0767 (0,3545-0,2778), dont 0,0277 au titre de l'impôt sur le revenu.

(5) Estime les contributions en % : l'impôt sur le revenu contribue pour 36 % à la réduction des inégalités.

Relativement à la législation 2000, le caractère progressif de l'impôt semble avoir été accentué en 2002 : l'indice de progressivité de l'impôt sur le revenu en législation 2002 est de 0,4084 contre 0,3712 en législation 2000. Ce résultat *a priori* étonnant, la réduction des taux marginaux ayant été importante dans les tranches d'imposition les plus hautes, peut provenir de la réforme du mécanisme de la décote, qui bénéficie après réforme à un plus grand nombre de ménages et permet à davantage de ménages d'être exonérés d'impôts. Cela semble confirmé, lorsque l'on simule le calcul de l'impôt en appliquant les taux marginaux d'imposition du barème 2000 mais, avec le système de la décote de 2002, l'impôt apparaît moins progressif qu'en 2002¹⁶. Si la modification de la décote joue un rôle important dans le diagnostic qui est porté, à savoir une plus forte progressivité de l'impôt en 2002, il ne faut pas non plus négliger l'importance de l'hétérogénéité des ménages : ainsi, au sein des ménages les plus modestes initialement, se trouvent des foyers fiscaux im-

16. En procédant aux calculs des pseudo-Gini de l'impôt sur le revenu dans les différentes législations simulées de l'impôt aux foyers fiscaux (et non plus aux ménages), en classant les foyers fiscaux selon leur niveau de revenu imposable rapporté au nombre de parts fiscales, on obtient les valeurs suivantes : 0,7544 avec la législation 2000 des Tmi et de la décote ; 0,7918 avec la législation 2002 ; 0,74668 avec la législation 2000 des taux marginaux et la législation 2002 de la décote.

sés avec les plus forts taux marginaux d'imposition sur le revenu ; inversement, certains des foyers fiscaux appartenant à des ménages situés dans le haut de l'échelle des niveaux de vie initiaux sont exonérés d'impôt grâce à la décote (par exemple, du fait de déclarations fiscales de jeunes salariés vivant toujours chez leurs parents).

Toutefois, cette plus forte progressivité de l'impôt en 2002 ne se traduit pas par une plus forte contribution à la réduction des inégalités telle que cette dernière est appréhendée à l'aide de l'indice de pseudo-Gini. En effet, pour apprécier les inégalités, il faut également tenir compte du poids de l'impôt. Or du fait de la baisse des taux d'imposition du barème, le poids de l'impôt dans le revenu disponible a été réduit de 2000 à 2002 (passant de 8,2% du niveau de vie final en simulant la législation 2000 à 6,8% en 2002). Cela tend à réduire l'importance de l'impôt (hors Ppe) dans la réduction des inégalités (contribution de 37% à la réduction des inégalités de niveaux de vie en 2002 contre 41% en 2000). *In fine* néanmoins, si on prend en compte la Ppe en 2002, il s'avère que la contribution à la réduction des inégalités de niveaux de vie de l'impôt en 2002 couplé avec la Ppe est d'un niveau presque équivalent à la contribution de l'impôt en 2000.

Au total en 2002, l'impôt sur le revenu contribue à réduire de manière importante le niveau de vie des ménages initialement les plus aisés, tandis qu'il affecte très peu celui des ménages très modestes. La Ppe, au contraire, améliore le niveau de vie des ménages initialement les plus modestes. Si on compare la situation 2002 avec une situation fictive, dans laquelle seule la législation de l'impôt sur le revenu aurait été modifiée (la Ppe étant omise), on constate que le niveau de vie disponible, ainsi calculé, des ménages serait inférieur de 1,8% à celui observé pour l'année 2002 : cet ordre de grandeur serait à peu près de la même ampleur quel que soit le niveau de vie initial (excepté pour les 10% des ménages initialement les plus aisés qui connaissent une baisse plus importante de leur niveau de vie estimée à -2,5%) ; surtout, les ménages initialement les plus modestes ne gagnent pas davantage en proportion de leur niveau de vie que des ménages situés dans le milieu de l'échelle des niveaux de vie initiaux. Si on ne rapportait pas ces évolutions de niveau de vie aux revenus initiaux, c'est-à-dire si on raisonnait en gain absolu de niveau de vie, on constaterait que le gain de niveau de vie absolu est plus important pour les ménages plus aisés. Ce constat est atténué quand on inclut les allocations logement pour simuler la législation 2000 (cf. tableau 8) : le niveau de vie des ménages serait en moyenne inférieur de 1,9% à celui de la législation 2002 ; de plus, cette perte se répartirait de manière plus uniforme entre les déciles de niveau de vie. Cela souligne le caractère fortement concentré sur les bas revenus des gains liés aux réformes des allocations logement entre 2000 et 2002.

Tableau 8 a

Contribution des transferts au niveau de vie des ménages

Montants mensuels moyens	Législation 2002							Niveau de vie final (euros mensuels) (*)
	Niveau de vie initial moyen (euros mensuels) (*)	Perte de niveau de vie occasionné par l'impôt (en %)	Gain de niveau de vie occasionné par la Ppe (en %)	Gain de niveau de vie occasionné par les allocations logement (en %)	Gain de niveau de vie occasionné par les prestations familiales (en %)	Gain de niveau de vie occasionné par les minima sociaux (en %)	Gain total de niveau de vie (en %)	
Ensemble des ménages	1 598	-6,1	0,3	1,3	3,2	1,1	-7,4	1 480
Déciles de niveaux de vie initiaux								
Décile 1	303	-0,1	1,5	32,3	40,9	39,3	109,1	634
Décile 2	673	-0,1	0,9	7,2	11,9	3,8	18,7	799
Décile 3	886	-0,3	0,8	2,9	6,7	1,3	5,9	938
Décile 4	1 070	-0,6	0,7	1,3	4,6	0,6	0,2	1 072
Décile 5	1 251	-1,3	0,5	0,4	3,5	0,3	-3,8	1 204
Décile 6	1 445	-2,3	0,3	0,2	2,7	0,2	-6,5	1 351
Décile 7	1 665	-3,5	0,2	0,1	2,0	0,1	-8,8	1 519
Décile 8	1 957	-4,8	0,1	0,0	1,4	0,1	-11,0	1 742
Décile 9	2 417	-6,6	0,0	0,0	1,0	0,1	-13,4	2 092
Décile 10	4 499	-13,8	0,0	0,0	0,5	0,0	-20,4	3 580
Configuration familiale								
Sans enfants	1 753	-6,8	0,2	1,0	0,0	1,2	-11,0	1 560
Avec enfants	1 422	-5,0	0,4	1,7	7,7	1,1	-2,3	1 389
dont								
Isolés	926	-3,1	0,5	8,8	15,5	4,2	18,6	1 099
Couples	1 518	-5,2	0,3	1,1	7,6	0,6	-3,8	1 460
Configuration d'activité								
Retraité	1 594	-5,6	0,1	0,7	0,2	1,1	-8,7	1 455
Couple biactif	1 846	-6,0	0,3	0,5	3,7	0,2	-9,5	1 672
Couple inactif	599	-3,3	0,2	10,2	13,7	36,4	54,3	925
Couple monoactif	1 355	-7,7	0,3	1,9	7,4	1,6	-4,2	1 297
Isolé actif	1 487	-6,2	0,4	2,8	2,4	0,9	-7,5	1 375
Isolé inactif	651	-3,5	0,1	12,9	11,2	21,6	39,5	909
Ménages comportant au moins un bénéficiaire d'un minimum social								
	389	-1,0	0,7	22,8	20,3	53,3	92,7	749

Tableau 8 b

Contribution des transferts au niveau de vie des ménages

Montants mensuels moyens	Législation 2000			
	Perte de niveau de vie qui aurait été occasionnée par le paiement de l'Ir en législation 2000 (en %)	Gain de niveau de vie occasionné par les allocations logement (en %)	Niveau de vie final avec la législation 2000 de l'Ir et des AI (*)	Niveau de vie législation 2000 de l'Ir et des AI/ Niveau de vie législation 2002 Ir et Ppe (en %)/(*)
Ensemble des ménages	-7,5	1,2	1 452	-1,9
Déciles de niveaux de vie initiaux				
Décile 1	-0,1	30,4	624	-1,7
Décile 2	-0,2	6,2	785	-1,7
Décile 3	-0,6	2,5	925	-1,4
Décile 4	-1,4	1,1	1 055	-1,6
Décile 5	-2,4	0,4	1 183	-1,7
Décile 6	-3,5	0,2	1 328	-1,7
Décile 7	-4,8	0,1	1 492	-1,7
Décile 8	-6,3	0,0	1 710	-1,8
Décile 9	-8,3	0,0	2 050	-2,0
Décile 10	-15,7	0,0	3 491	-2,5
Configuration familiale				
Sans enfants	-8,3	0,9	1 528	-2,0
Avec enfants	-6,3	1,6	1 365	-1,8
<i>dont</i>				
Isolés	-4,0	8,5	1 082	-1,5
Couples	-6,5	1,0	1 434	-1,8
Configuration d'activité				
Retraité	-6,9	0,6	1 431	-1,7
Couple biactif	-7,4	0,5	1 638	-2,0
Couple inactif	-4,2	9,5	914	-1,2
Couple monoactif	-9,0	1,7	1 272	-2,0
Isolé actif	-7,6	2,6	1 345	-2,2
Isolé inactif	-4,3	12,2	898	-1,1
Ménages comportant au moins un bénéficiaire d'un minimum social				
	-1,3	21,6	741	-1,1

Sources : Modèle Ines, Drees-Insee, enquête Revenus fiscaux Insee-Dgi de 1999 « actualisée » 2002, calculs Drees.
 Lecture : initialement, le niveau de vie moyen des ménages est de 1 598 euros par mois, alors qu'il atteint 1 480 euros par mois après prise en compte des prélèvements et des prestations de la législation 2002, soit en diminution de 7,4 %. La Ppe et les allocations logement concourent respectivement à hauteur de 0,3 % et de 1,3 % à l'amélioration du niveau de vie des ménages. Si on appliquait la législation 2000 de l'impôt sur le revenu, le niveau de vie final des ménages serait inférieur de 1,9 % au niveau de vie final estimé en législation 2002.

* Le niveau de vie initial (resp. final) est un revenu initial (resp. final) divisé par le nombre d'unités de consommation.

Les allocations logement jouent un rôle majeur dans la réduction des inégalités de niveau de vie. Cependant, la législation 2000 contribue plus faiblement à cette réduction des inégalités que la législation 2002 : -19% en 2002 (cf. tableau 7) contre 17% en 2000. Cela s'explique principalement par le fait que les allocations logement sont plus généreuses en 2002. En effet, les allocations logement représentent en moyenne 1,2% du revenu disponible des ménages en 2000 et 1,4% en 2002 ; tandis que l'indice de progressivité, pour sa part, est sensiblement le même pour ces deux années. Ces résultats seraient sûrement différents si on dissociait l'effet des allocations logement selon leur type (Als-Alf et Apl). En effet, les évolutions constatées résultent principalement de modifications de la législation favorables aux bénéficiaires des Als-Alf.

Tableau 9

Les ménages pauvres en 2002 (niveau de vie final en 2002 inférieur à 634 euros mensuels)

	Part (en %) des ménages pauvres bénéficiaires de la Ppe		Part (en %) des ménages pauvres bénéficiaires des allocations logement		Part (en %) des ménages pauvres redevables de l'impôt sur le revenu (*)		Part (en %) des ménages pauvres exonérés d'impôt grâce au système de la décote	
	En 2002	Si la législation 2000 était appliquée	En 2002	Si la législation 2000 était appliquée	En 2002	Si la législation 2000 était appliquée	2002	
Ensemble des ménages pauvres	27,6	48,2	48,3	2,8	2,2	7,9	5,5	
Configuration familiale								
Sans enfants	16,1	42,2	42,3	2,7	2,2	7,6	6,1	
Avec enfants	45,0	57,3	57,3	3,1	2,2	8,4	4,6	
<i>dont</i>								
Isolés	17,3	68,0	68,0	0,5	0,4	2,9	2,4	
Couples	54,6	53,3	53,3	3,8	2,8	8,6	3,7	
Configuration d'activité								
Retraité	2,1	14,9	14,9	2,8	2,7	3,5	2,4	
Couple biactif	68,7	41,8	41,8	6,5	4,6	15,3	8,6	
Couple inactif	3,9	69,2	69,2	3,1	2,4	3,4	2,4	
Couple mono-actif	62,6	51,4	51,6	4,6	3,1	12,5	5,9	
Isolé actif	32,8	64,8	64,8	1,6	1,4	10,7	10,5	
Isolé inactif	1,9	56,8	56,8	1,1	0,9	2,7	2,0	
Ménages comportant au moins un bénéficiaire d'un minimum social								
	43,7	40,7	40,8	4,4	3,3	14,0	9,7	

Sources : Modèle Ines, Drees-Insee, enquête Revenus fiscaux Insee-Dgi de 1999 « actualisée », 2002, calculs Drees. Lecture : en 2002, 2,2 % des ménages pauvres sont redevables de l'impôt sur le revenu. Si on appliquait le barème 2000 des taux marginaux d'imposition ainsi que le système de la décote en vigueur en 2000, 2,8% des ménages pauvres seraient redevables de l'impôt sur le revenu.

(*) Les ménages pauvres redevables de l'impôt sur le revenu sont des ménages qui comprennent au moins un foyer fiscal imposable en leur sein.

Les simulations effectuées à l'aide du modèle Ines permettent également de rendre compte de la situation des ménages pauvres. Les ménages pauvres sont ceux dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté défini comme étant égal à 50 % de la médiane des niveaux de vie calculé à partir du revenu disponible. La dernière version du modèle Ines, qui s'appuie sur une actualisation de l'enquête Revenus fiscaux de 1999, permet une estimation du seuil de pauvreté en 2002. Il se situe à 634 euros, et correspond alors à un taux de ménages pauvres de 6,4 %. Celui-ci est ordinairement publié par l'Insee à partir de la dernière enquête Revenus fiscaux disponible, soit à ce jour celle portant sur les revenus 2000¹⁷. A la différence des seuils de pauvreté monétaire publiés par l'Insee, le seuil retenu dans cette étude porte sur un revenu disponible avant acquittement de la taxe d'habitation (donc plus élevé pour la grande majorité des ménages) mais augmenté des aides à la garde d'enfants (Afeama/Aged) pour les ménages concernés. Le modèle permet également de fournir l'estimation d'un seuil de pauvreté calculé à partir de la législation 2000 de l'impôt sur le revenu et des allocations logement : ce seuil se fixe alors à 623 euros mensuels. En 2000, le taux de pauvreté est alors de 6,6 % quand on prend le seuil calculé à partir de la législation 2000 ; il se fixe à 7,1 % quand on conserve le seuil calculé à partir de la législation 2002. Relativement à l'ensemble des ménages, ceux qui sont pauvres en 2002 bénéficient moins de la réforme de la Ppe et de l'impôt sur le revenu : en effet, en simulant leur niveau de vie disponible avec l'ancien calcul de l'impôt et hors Ppe, les autres transferts restant inchangés par rapport à la situation effective de 2002, leur niveau de vie moyen ne serait inférieur que de 0,9 % à celui qui est observé en 2002 (contre 1,8 % pour l'ensemble des ménages). En effet, les ménages pauvres sont très peu redevables de l'impôt sur le revenu (2 % d'entre eux seulement en 2000). En revanche, s'ils bénéficient un peu moins souvent de la Ppe (27,6 % d'entre eux contre 30,6 % pour l'ensemble des ménages en 2002), cette dernière contribue davantage à l'amélioration de leur niveau de vie (cf. tableau 9). Le montant même modeste de la Ppe a par ailleurs une incidence non négligeable sur le taux de pauvreté (de l'ordre de 0,4 point de pourcentage d'après les estimations de Lhommeau et Murat, 2001). La prise en compte de la législation 2000 des allocations logement dans la simulation (cf. tableau 10 a et b) conduit à des pertes en termes de niveau de vie plus importante en moyenne pour les ménages pauvres (-1,4 %). Cela s'explique par l'importance de la part des allocations logement dans le revenu disponible de cette population relativement à l'impôt sur le revenu.

17. Selon l'Insee, calculé à partir de l'Erf 2000, le seuil de pauvreté mensuel se fixe à 580 euros. Calculé à partir d'une moyenne des Erf 1998 et 1999, ce seuil était de 552 euros, ce qui correspondait à un taux de pauvreté de 6,5 %.

Tableau 10 a

Le niveau de vie des ménages pauvres en 2002 (niveau de vie final en 2002 inférieur à 637 euros mensuels)

<i>Montants mensuels moyens</i>	Législation 2002							Niveau de vie final (euros mensuels) (*)
	Niveau de vie initial moyen (euros mensuels) (*)	Perte de niveau de vie occasionné par l'impôt (en %)	Gain de niveau de vie occasionné par la Ppe (en %)	Gain de niveau de vie occasionné par les allocations logement (en %)	Gain de niveau de vie occasionné par les prestations familiales (en %)	Gain de niveau de vie occasionné par les minima sociaux (en %)	Gain total de niveau de vie (en %)	
Ensemble des ménages pauvres	310	-0,3	1,4	20,8	24,5	29,3	70,9	529
Configuration familiale								
Sans enfants	355	-0,4	0,8	18,7	0,2	30,3	46,5	519
Avec enfants	276	-0,1	2,0	22,9	48,3	28,3	94,9	537
<i>dont</i>								
Isolés	180	-0,1	1,3	51,6	93,3	64,1	206,6	552
Couples	291	-0,1	2,4	20,3	46,5	22,7	84,3	537
Configuration d'activité								
Retraité	439	-0,2	0,1	5,3	2,9	16,9	24,4	546
Couple biactif	423	-0,5	2,1	11,1	18,5	5,2	28,1	542
Couple inactif	81	-0,6	0,5	104,1	145,8	282,3	530,2	510
Couple monoactif	329	-0,1	2,3	16,7	34,2	14,5	60,2	526
Isolé actif	336	-0,4	1,5	30,1	12,6	17,2	55,8	524
Isolé inactif	145	-0,1	0,2	59,0	60,9	143,0	262,2	526
Ménages comportant au moins un bénéficiaire d'un minimum social								
	436	-0,3	1,5	11,1	15,3	1,0	23,2	537

Tableau 10 b

Le niveau de vie des ménages pauvres en 2002 (niveau de vie final en 2002 inférieur à 637 euros mensuels)

Législation 2000				
	Perte de niveau de vie qui aurait été occasionnée par la paiement de l'Ir en législation 2000	Gain de niveau de vie occasionné par les Allocations logement (en %)	Niveau de vie final avec la législation 2000 de l'Ir et des Al (*)	Niveau de vie «Législation 2000 de l'Ir et des Al» / Niveau de vie «Législation 2002 Ir et Ppe» (en%)
Ensemble des ménages pauvres	-0,3	19,9	522	-1,4
Configuration familiale				
Sans enfants	-0,5	17,9	513	-1,1
Avec enfants	-0,2	21,9	529	-1,6
<i>dont</i>				
Isolés	-0,2	50,6	548	-0,8
Couples	-0,2	19,1	527	-1,9
Configuration d'activité				
Retraité	-0,3	4,9	543	-0,5
Couple biactif	-0,7	10,2	529	-2,4
Couple inactif	-0,9	98,9	505	-1,0
Couple monoactif	-0,2	15,6	515	-2,2
Isolé actif	-0,5	29,3	516	-1,5
Isolé inactif	-0,1	57,9	524	-0,4
Ménages comportant au moins un bénéficiaire d'un minimum social				
	-0,4	10,2	526	-2,1

Source : Modèle Ines, Drees-Insee, enquête Revenus fiscaux Insee-Dgi de 1999 « actualisée », 2002, calculs Drees.
Lecture : initialement, le niveau de vie moyen des ménages pauvres est de 310 euros par mois, alors qu'il atteint 529 euros par mois après prise en compte des prélèvements et des prestations de la législation 2002, soit une augmentation de 70,9%. La Ppe et les allocations logement concourent respectivement à hauteur de 1,4% et de 20,8% à l'amélioration du niveau de vie des ménages pauvres. Si on appliquait la législation 2000 de l'impôt sur le revenu, le niveau de vie final des ménages pauvres serait inférieur de 1,4% au niveau de vie final estimé en législation 2002.

* Le niveau de vie initial (resp. final) est un revenu initial (resp. final) divisé par le nombre d'unités de consommation.

En revanche, les allocations logement jouent fortement sur le niveau de vie des ménages les plus modestes. Elles contribuent à réduire le taux de pauvreté monétaire et à accroître le revenu des plus pauvres. En 2002, près de la moitié des ménages pauvres en sont bénéficiaires. Si on retirait aux ménages le bénéfice des allocations logement, près de 10% d'entre eux auraient un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté : les allocations logement permettent à 3,4% des ménages d'échapper à la pauvreté monétaire. Les allocations logement contribuent tout particulièrement à l'amélioration du niveau de vie des ménages les plus modestes et des familles monoparentales : elles permettent à environ 16% de ces dernières d'obtenir un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté. Si 84% des ménages bénéficiaires d'une Allocation logement ne sont pas pauvres, pour les 16 restants, les allocations logement améliorent nettement leur niveau de vie. Au total, le niveau de vie des ménages pauvres bénéficiaires d'une Allocation logement s'élève en moyenne à

99,6% du seuil de pauvreté. Sans le bénéfice des allocations logement, le niveau de vie de ces ménages ne représenterait en moyenne que 48,2% du seuil de pauvreté. Pour autant, 52% environ des ménages pauvres ne bénéficient d'aucune Allocation logement.

La réforme de la taxe d'habitation en 2000

La taxe d'habitation a été réformée en 2000 par la loi de finances rectificative pour 2000. D'un côté, la part régionale de la taxe d'habitation a été supprimée. De l'autre, les dégrèvements jusqu'alors en vigueur ont été accrus, simplifiés et davantage liés au niveau du revenu. Un régime de transition est établi pour la période 2000-2004, dont il n'est pas tenu compte ici. On dispose d'une évaluation *ex ante* des modifications introduites en 2000 au moyen d'une simulation spécifique réalisée à l'aide du modèle de microsimulation Ines¹⁸, qui n'a cependant pas été englobée dans la version du modèle Ines mobilisée dans cette étude pour mesurer l'impact des autres réformes. Aussi, l'impact de la réforme de la taxe d'habitation, sur les revenus des ménages ne peut-il être directement comparé à celui des autres instruments de la redistribution considérés jusqu'ici.

Comme la taxe d'habitation est désormais plafonnée à 4,3% du revenu fiscal de référence diminué d'un abattement, une plus grande progressivité de la taxe peut être assurée, notamment pour les petits montants de taxe d'habitation « brute ». La comparaison des deux législations impose de différencier l'analyse selon le niveau de taxe d'habitation « brute ».

Outre le mécanisme d'intéressement qui a été introduit dans la nouvelle législation de la taxe d'habitation, l'effet majeur de la réforme est de restaurer une progressivité de la taxe en fonction du revenu, liée à la réforme des dégrèvements. En effet, avant la réforme, la taxe d'habitation apparaissait comme un impôt plutôt dégressif pour la population en âge de travailler, même si ce caractère était moins accentué pour les ménages constitués de personnes âgées, en raison des exonérations dont certains pouvaient bénéficier. En 2000, la taxe d'habitation modifiée apparaît progressive en fonction du revenu fiscal pour les ménages dont la personne de référence est âgée de moins de 60 ans, sauf pour les tranches de revenu les plus hautes.

La suppression de la part régionale a entraîné une diminution sensible de la taxe à acquitter par les ménages. En effet, l'ensemble des modifications introduites en 2000 a conduit à un allègement des cotisations directement versées par les redevables au titre de la taxe d'habitation d'environ 1,8 milliard d'euros en 2000, dont près de 0,9 milliard pour la suppression de la part régionale. Au total, en 2000, le produit collecté par les collectivités locales au titre de la taxe d'habitation s'est élevé à 11,2 milliards d'euros. Les ménages ont, quant à eux, acquitté, au titre de la taxe d'habitation 2000, une contribution de 7,3 milliards d'euros. L'allègement entraîné par la suppression de la part régionale est d'autant plus important que les ménages

18. Cf. Fugazza, Le Minez (2001).

sont aisés : il est en moyenne de 0,1 % pour les 10 % des ménages redevables les plus modestes, contre 7,6 % pour les 10 % des ménages redevables les plus aisés.

Au contraire de la suppression de la part régionale, la modification des dégrèvements entraîne une diminution de la taxe d'habitation d'autant plus importante que les ménages sont situés dans le bas de la distribution des niveaux de vie avant impôts et transferts. Les ménages modestes bénéficient, en effet, le plus souvent de ce volet de la réforme, qui est d'ailleurs à l'origine de la diminution de la taxe d'habitation la plus importante. La seule modification des dégrèvements, hors suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, permet ainsi à 42 % des ménages d'acquitter une taxe d'habitation inférieure.

Conclusion

A la fin des années 1990, parallèlement aux discussions sur les effets incitatifs, les débats sur les minima sociaux insistaient sur deux points¹⁹ : tout d'abord, sur les risques de décrochement entre l'ensemble des revenus, d'une part, et les minima sociaux ainsi que le Smic net, d'autre part – dans la mesure où cela pouvait conduire à un accroissement de l'écart entre le niveau de vie moyen et celui des travailleurs pauvres et/ou des bénéficiaires de minima sociaux. Ensuite, ils insistaient sur la nécessité d'une harmonisation entre les référents servant à l'évolution des différents barèmes des minima sociaux. En effet, cela pouvait alors être une source de disparités quant à l'évolution des niveaux de vie des allocataires des différents minima sociaux. Si une analyse centrée sur les taux marginaux d'imposition consécutifs à la reprise d'un emploi fournit un bilan tout à fait positif des réformes récentes, au-delà des aspects en termes d'incitation financières à l'emploi, cette contribution a cherché à évaluer les effets redistributifs d'un ensemble de réformes récentes du système socio-fiscal français. Elle a principalement cherché à identifier les améliorations de niveau de vie entraînées par les réformes et leurs effets sur la pauvreté monétaire des ménages, en supposant que les comportements de ces derniers n'étaient pas influencés par les modifications de la législation.

De manière générale, en 2002, la Prime pour l'emploi concerne 30,6 % des ménages. Cependant, les plus modestes d'entre eux sont moins souvent bénéficiaires. De ce point de vue, la Prime pour l'emploi ne concerne que 27,6 % des ménages pauvres. Cependant, les ménages les plus modestes ont en moyenne des montants de prime plus élevés : pour les 10 % de ménages ayant les plus faibles niveaux de vie, la prime pour l'emploi correspond à 2,9 % du revenu initial, alors qu'elle représente 1,1 % de ce revenu pour l'ensemble des ménages. Les 60 % des ménages les plus aisés sont massivement redevables de l'impôt sur le revenu. Alors que le taux moyen de prélèvement de l'impôt sur le revenu (hors Ppe) est de 6,1 % pour l'ensemble des ménages, il est inférieur à 1 % pour les 40 % de ménages les plus pauvres. De ce point de vue, l'impôt sur le revenu continue à jouer un rôle central dans la réduction des inégalités. De même, les allocations logement jouent éga-

19. Par exemple, Cerc (1997), p. 101-102.

lement un rôle majeur, car elles concernent massivement les ménages les plus modestes pour un montant relativement élevé. En effet, 69% des 10% de ménages ayant les plus faibles niveaux de vie initiaux bénéficient d'allocations logement (contre 18,7% en moyenne pour l'ensemble de la population). De plus, pour ces bénéficiaires, les allocations logement représentent en moyenne 50% du revenu initial (contre 16,8% pour l'ensemble des ménages bénéficiaires).

L'effet de l'ensemble des réformes récentes sur l'amélioration du niveau de vie des plus modestes semble relativement peu important : la Prime pour l'emploi reste d'un montant faible et écarte une partie des ménages les plus pauvres ; les modifications de l'impôt sur le revenu bénéficient davantage aux ménages les plus riches, (cet impôt conserve néanmoins un rôle contributif important à la réduction des inégalités) ; les allocations logement, du fait de l'augmentation moyenne des montants versés, contribuent un peu plus à la réduction des inégalités en 2002 qu'en 2001.

Annexe 1

Le modèle de microsimulation Ines

Le modèle de microsimulation Ines est développé conjointement par la Drees et l'Insee. La méthode de microsimulation consiste à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon de ménages représentatif de la population française. Cet échantillon est issu de l'enquête Revenus fiscaux qui combine les informations sociodémographiques de l'enquête sur l'Emploi au détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu.

Ines - version 2002 : un échantillon représentatif de la population et des revenus en 2002

Les dernières données disponibles sont celles de l'enquête Revenus fiscaux de 1999. L'objectif étant d'étudier un échantillon représentatif de la population française en 2002, les revenus primaires et la structure de la population ont fait l'objet d'une actualisation : la structure de la population est calée sur celle de l'enquête sur l'Emploi de mars 2002 selon différents critères sociodémographiques et économiques, les revenus fiscaux sont actualisés de manière à reproduire les taux de croissance globaux des revenus catégoriels entre 1999 et 2001. Par manque d'informations sur l'évolution des revenus catégoriels entre 2001 et 2002, le revenu primaire 2002 est évalué en faisant l'hypothèse que tous les revenus ont crû au rythme de l'inflation.

Annexe 2

Les changements de législation de 2000 à 2002

1 - Les taux marginaux d'imposition

Tableau a1

Les taux des tranches d'imposition (2000-2002)

	Impôts 2000 sur revenus 1999	Impôts 2001 sur revenus 2000	Impôts 2002 sur revenus 2001	Impôts 2002 sur revenus 2001 après la baisse de 5 %	
	Taux	Taux	Taux	Taux	Variation 2002/2000 en points de %
Tranche 1	0,105	0,0825	0,075	0,0705	-0,0345
Tranche 2	0,24	0,2175	0,21	0,1974	-0,0426
Tranche 3	0,33	0,3175	0,31	0,2914	-0,0386
Tranche 4	0,43	0,4175	0,41	0,3854	-0,0446
Tranche 5	0,48	0,4725	0,4675	0,4394	-0,0406
Tranche 6	0,54	0,5325	0,5275	0,4958	-0,0442

Source : Dgi.

2 - La Prime pour l'emploi

Législation 2001 de la Ppe lors de son instauration

La Ppe vient en déduction de l'impôt à acquitter sur le revenu ou est versée sous forme de chèque au foyer fiscal dont relèvent le ou les bénéficiaires du foyer fiscal. Pour être éligible, un individu doit remplir des conditions de rémunération de l'activité et appartenir à un foyer fiscal dont le revenu ne dépasse pas un certain plafond. Le montant de la prime individuelle est fonction de la rémunération et du temps de travail, il est ensuite majoré pour charge de famille. Certaines configurations familiales s'accompagnent d'une extension du critère d'éligibilité individuelle, d'une majoration du montant individuel de la prime, ainsi que de majorations supplémentaires pour charge de famille.

Éligibilité à la Ppe			Montants individuels (sommés au niveau du foyer fiscal)		Majorations pour charge de famille	
Éligibilité au niveau du foyer fiscal	Éligibilité individuelle	Extension de l'éligibilité individuelles pour certaines configurations familiales	Montants individuels	Majorations pour configurations familiales	Majorations normales	Extensions pour certaines configurations familiales
Revenu fiscal de référence < seuil qui dépend de la configuration familiale	Revenu annuel > 0,3 Smic annuel Revenu horaire < 1,4 Smic horaire		Si le revenu horaire < Smic : 2,2% du revenu annuel sinon : 0,055 (1,4 Smic horaire-revenu horaire) X nombre d'heures annuelles	Pour les couples monoactifs , majoration de 76,20 euros Pour les parents isolés , majoration de 30,50 euros	30,50 euros par personne à charge	
		Pour les couples monoactifs , revenu annuel > 0,3 Smic annuel Revenu horaire < 2,13 Smic horaire		Pour les couples monoactifs , majoration de 76,20 euros de 1,4 à 2 Smic horaire puis dégressive pour s'annuler à 2,13 Smic horaire		Pour les couples monoactifs , majoration de 30,50 euros de 1,4 à 2,13 Smic quel que soit le nombre de personnes à charge
		Pour les parents isolés , revenu annuel > 0,3 Smic annuel Revenu horaire < 2,13 Smic horaire		Pour les parents isolés , majoration de 30,50 euros de 1,4 à 2,13 Smic horaire		Pour les parents isolés , majoration de 30,50 euros de 1,4 à 2,13 Smic horaire quel que soit le nombre de personnes à charge

Source : Drees.

Aménagements en 2002 et en 2003

En 2002, le montant individuel de la Ppe a été doublé.

En 2003, le montant individuel de la Ppe est le même que l'année antérieure, mais il est majoré d'une prime au temps partiel dont le principe est le suivant : la majoration est de 45 % du montant individuel si la durée annuelle est inférieure à la moitié d'un temps plein annuel, puis dégressive pour s'annuler à un temps plein annuel.

3 - Les allocations logement

Jusqu'en 2000, les barèmes des aides au logement présentaient deux caractéristiques.

– Tout d'abord, il existait deux barèmes pour, d'une part, les Allocations logements familiale et sociale, et d'autre part l'Aide personnalisée au logement (cette dernière, plus élevée, étant versée notamment aux occupants du parc locatif social et aux accédants à la propriété).

– Ensuite, il existait une taxation implicite importante à la sortie du Revenu minimum d'insertion (Rmi) : en effet, les bénéficiaires du Rmi voyaient l'intégralité de leurs revenus neutralisés dans la base ressources servant à déterminer les droits aux aides au logement, pendant que les personnes exerçant une activité professionnelle même faiblement rémunérée devaient incorporer intégralement leurs revenus d'activité dans cette base ressources. Il s'ensuivait une diminution significative des droits aux aides au logement en cas de transition du Rmi vers l'emploi, particulièrement importante dans le cas d'un emploi à mi-temps rémunéré au Smic.

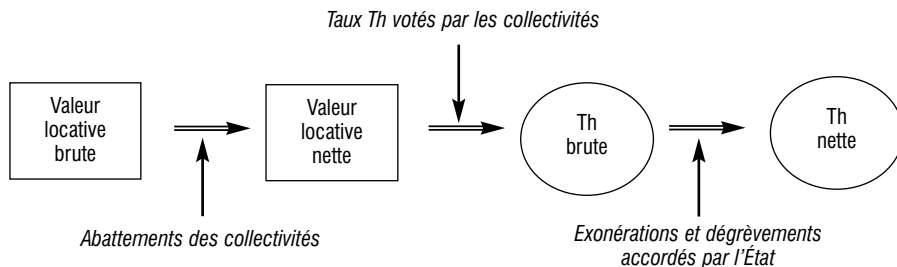
La réforme des aides au logement intervenue en 2001 et en 2002 a donc consisté, d'une part, à unifier les barèmes des différentes allocations, d'autre part, à éliminer la distorsion due à la prise en compte différenciée des minima sociaux et des revenus d'activité dans la base ressources des aides au logement. Dorénavant, à l'issue de cette réforme qui a été mise en œuvre en deux étapes, au 1^{er} janvier 2001 puis au 1^{er} janvier 2002, tous les revenus bénéficient d'un abattement égal au montant du Rmi.

4 - La taxe d'habitation

La taxe d'habitation a été réformée en 2000 par la loi de finances rectificative pour 2000. D'un côté, la part régionale de la taxe d'habitation a été supprimée. De l'autre, les dégrèvements jusqu'alors en vigueur ont été accrus, simplifiés et davantage liés au niveau du revenu. Un régime de transition est établi pour la période 2000-2004.

Principe général de la taxe d'habitation

Le calcul de la taxe d'habitation s'appuie sur deux éléments : la valeur locative du lieu d'habitation et le revenu fiscal de référence du ménage. Il comprend un volet collectivités locales et un volet État.



Le volet collectivités locales : les règles de calcul du montant de taxe d'habitation que décident les collectivités sont identiques dans la nouvelle comme dans l'ancienne législation.

Le volet État : celui-ci accorde des dégrèvements et des exonérations, dont les montants sont reversés aux collectivités locales. Un dégrèvement total est accordé aux ménages bénéficiaires du Rmi. Certaines personnes de condition modeste (les personnes veuves, invalides, titulaires de l'Aah ou âgées de plus de 60 ans) ainsi que les titulaires du complément d'Aah sont pour leur part *exonérés* totalement de la taxe d'habitation, dès lors que les conditions de cohabitation sont respectées.

Les modifications introduites en 2000

– *La suppression de la part régionale.*

– *Un mécanisme unique de plafonnement* : les quatre niveaux de dégrèvements jusqu'alors en vigueur ont été remplacés par un dispositif unique de plafonnement de la taxe d'habitation. La réforme des dégrèvements permet de lisser les effets de seuil que créait le précédent système de dégrèvement à l'entrée sur le marché du travail. En effet, afin de mieux prendre en compte des éléments de revenus des contribuables, notamment de ceux qui disposent des ressources les plus faibles, la taxe d'habitation est désormais plafonnée à 4,3% du revenu fiscal diminué d'un abattement fonction de la composition du ménage. Les redevables ayant des revenus inférieurs au niveau de l'abattement sont *de facto* totalement dégrévés de la taxe d'habitation. Ainsi, même si la réforme n'aborde pas directement la question des valeurs locatives, elle a comme conséquence de donner plus d'importance au revenu des ménages par rapport à la valeur locative cadastrale. En effet, contrairement à l'ancienne législation, le nouveau mécanisme de dégrèvement ne fait intervenir que le revenu fiscal de référence des ménages. Dans l'ancienne législation, un dégrèvement partiel ou total du montant de la taxe d'habitation « brute » dépassant un certain seuil était prévu pour les trois premières tranches de revenus ; pour la dernière tranche, un mécanisme de plafonnement limitait le montant de taxe d'habitation à 3,4% du revenu fiscal de référence du ménage redevable, le montant du dégrèvement ne pouvant cependant pas excéder celui du dégrèvement calculé pour la tranche inférieure de revenu.

– *Un mécanisme « d'intéressement » pour les bénéficiaires du Rmi* : un dégrèvement total de la taxe d'habitation est accordé aux redevables qui ont cessé d'être bénéficiaires du Rmi au cours de l'année précédant celle de l'imposition.

– *Une modification de l'assiette de revenus* : la nouvelle législation instaure un régime de prise en compte systématique de tous les revenus des foyers appartenant à un même ménage.

Bibliographie

- ANNE D., L'HORTY Y., 2002, *Les aides publiques en direction des familles : ampleur et incidences sur les niveaux de vie*, Haut Conseil de la population et de la famille, février.
- BELORGEY J.-M., 2000, « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », *Rapport du Conseil d'analyse économique*, n° 33, La Documentation française.
- BOURGUIGNON F., 1998, *Fiscalité et redistribution, rapport du Cae*, La Documentation française.
- CAHUC P., 2003, « A quoi sert la prime pour l'emploi ? », *Revue française d'économie*, n° 3, vol. 16, p. 3-61.
- CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE, 2001, *Accès à l'emploi et protection sociale*, La Documentation française.
- CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DES COÛTS, 1997, *Minima sociaux : entre protection et insertion*, La Documentation française.

- COURTIOUX P., LAPINTE A., à paraître 2003, « Politiques socio-fiscales et "valorisation du travail" : les effets des réformes récentes sur les bas revenus », *Solidarité Santé*, Drees.
- ECONOMIE ET STATISTIQUES, 2001, « Le Rmi : entre redistribution et incitation », n° spécial, 346-347, 6/7.
- FOUGÈRE D. L'HORTY Y., MORIN P. (dir), 2002, « Economie des bas revenus », *Revue Economique*, numéro spécial, vol. 53, n° 6, novembre.
- FUGAZZA M., LE MINEZ S., 2001, « La taxe d'habitation : une analyse des modifications introduites en 2000 à l'aide du modèle de microsimulation Ines », *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 2, 2001.
- GUILLEMOT D., PÉTOUR P., ZAJDELA H., 2002, « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté. Quel est le sort des allocataires du Rmi », *Revue Economique*, vol. 53, n° 6, p. 1235-1252.
- HAGNERÉ C., TRANNOY A., 2001, « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Economie et Statistiques*, n° 346-347, 6/7.
- HOURRIEZ J.-M., 2002, « La décomposition des inégalités de revenu », *France. Portrait social*, édition 2002-2003, Insee, p. 89-90.
- INSEE, 2003 b, « Des ménages modestes aux ménages aisés : des sources de revenus différentes », *Insee Premières*, n° 916, août.
- LAROQUE G. et B. SALANIÉ, 2003, *Institutions et emploi : le marché du travail des femmes en France*, Economica.
- LEWIN A., MAURIN E., 2002, « Quels effets attendre de réformes permettant de cumuler emploi et aide sociale ? Une évaluation sur données expérimentales américaines », *Revue Economique*, n° 6, vol. 53, novembre, p. 1357-1368.
- LHOMMEAU B., MURAT F., 2001, « Le modèle de microsimulation Ines appliqué à une évaluation *ex ante* de l'effet de trois réformes sur le revenu des ménages », *Solidarité Santé*, n° 4, p. 67-88.
- PAILLAUD S., EYSSARTIER D., 1998, « Pâris, un outil d'évaluation dynamique du système fiscal-social », *Economie et Statistiques*, n° 318, 1998-8.