



Conseil de  
l'Union européenne

Bruxelles, le 5 octobre 2022  
(OR. en)

13189/22

**ECOFIN 962**  
**UEM 241**  
**FIN 1028**  
**COH 98**  
**EMPL 375**  
**SOC 549**

#### **NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	28 septembre 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 494 final
Objet:	<b>COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS <i>Mieux évaluer les effets distributifs des politiques des États membres</i></b>

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 494 final.

---

p.j.: COM(2022) 494 final



Bruxelles, le 28.9.2022  
COM(2022) 494 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**Mieux évaluer les effets distributifs des politiques des États membres**

{SWD(2022) 323 final}

## **Communication de la Commission**

### **Mieux évaluer les effets distributifs des politiques des États membres**

L'élaboration de politiques fondées sur des données probantes est essentielle pour garantir l'efficacité des politiques et la crédibilité des actions stratégiques. En particulier, les analyses d'impact permettent aux pouvoirs publics de faire des choix éclairés, et les évaluations des effets distributifs aident à comprendre en quoi ces choix sont susceptibles d'avoir une incidence sur différents segments de la population. Cela est d'autant plus important que l'Union européenne et ses États membres s'efforcent d'opérer des transitions numérique et écologique socialement équitables et sont confrontés aux défis liés à l'augmentation du coût de la vie due à la guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine.

L'économie sociale de marché unique de l'Europe constitue la pierre angulaire de sa prospérité. Dans ses orientations politiques, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a souligné l'importance de ne laisser personne de côté dans les transitions numérique et écologique. Elle a également souligné la contribution du socle européen des droits sociaux, proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission en 2017, qui définit 20 principes pour une Europe sociale forte qui soit juste et inclusive et qui garantisse l'égalité des chances.

Lors du sommet social qui s'est tenu à Porto en mai 2021, les dirigeants de l'Union se sont félicités de l'objectif consistant à sortir au moins 15 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'ici à 2030, objectif présenté par la Commission dans le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, concordant avec le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies<sup>1</sup>. À peine un an après le sommet social, les États membres de l'Union se sont engagés à réaliser des objectifs nationaux pour atteindre collectivement cet objectif. Parallèlement, dans le cadre du plan d'action, de nouvelles initiatives à l'échelon européen visent à contribuer à la réduction des inégalités de revenus, notamment la directive sur le salaire minimum et la proposition de recommandation du Conseil sur les régimes de revenu minimum.

Le niveau de pauvreté et d'inégalité des revenus est relativement faible dans l'Union au regard des normes internationales, et la pauvreté et l'exclusion sociale ont diminué ces dix dernières années, bien que les inégalités de revenus aient augmenté pour les personnes à faibles revenus à la suite de la récession lors de la période 2008-2012. Les mesures prises par l'Union et les gouvernements nationaux (notamment les programmes temporaires d'aide à l'emploi et les stabilisateurs automatiques) ont atténué le choc socio-économique de la crise de la COVID-19 et ont empêché que les inégalités ne se creusent davantage encore. Néanmoins, la pandémie a eu une incidence négative disproportionnée sur les femmes et sur certains groupes, tels que les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les personnes handicapées.

---

<sup>1</sup> Objectifs de développement durable n° 1 et n° 10. [Programme de développement durable à l'horizon 2030](#)

Alors que l'Europe se remet de la pandémie de COVID-19, la cohésion sociale pourrait pâtir de la situation actuelle. L'invasion injustifiée et non provoquée de l'Ukraine par la Russie a engendré une grande incertitude économique, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement en énergie et les prix des denrées alimentaires. Une inflation élevée risque d'aggraver la situation des ménages à faibles revenus et d'autres groupes défavorisés, tandis que l'incertitude liée à la chaîne d'approvisionnement pourrait avoir une incidence sur l'emploi dans certains secteurs.

L'Union et ses États membres s'efforcent d'amortir les conséquences économiques de la guerre. Pour libérer l'Europe de sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes, la Commission a présenté dans son plan REPowerEU plusieurs options: faire des économies d'énergie, diversifier l'approvisionnement énergétique, et accélérer le déploiement des énergies renouvelables pour remplacer les combustibles fossiles dans les habitations, l'industrie et la production d'électricité. Le plan de la Commission intitulé «Des économies de gaz pour un hiver sûr» vise à accélérer l'élimination progressive des combustibles fossiles russes et à réduire la demande de gaz de l'UE, tout en accordant une attention particulière aux consommateurs vulnérables. En outre, les propositions de la Commission relatives à une intervention d'urgence sur les marchés européens de l'énergie visent à lutter contre les récentes hausses considérables des prix et à alléger la pression qu'elles exercent sur les ménages et les entreprises dans l'ensemble de l'Union. Pour contrer l'augmentation rapide des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, les États membres ont adopté des mesures visant à atténuer l'incidence de l'inflation sur les ménages, en particulier les plus vulnérables.

Le changement climatique et la transition numérique devraient également avoir une incidence sur la répartition des revenus et sur les inégalités. La transition écologique pourrait créer jusqu'à un million d'emplois supplémentaires d'ici à 2030<sup>2</sup> et deux millions d'ici à 2050<sup>3</sup>, ainsi qu'améliorer la qualité de l'emploi, mais ses répercussions sur le marché du travail peuvent varier selon les secteurs, les régions, le degré d'urbanisation (milieu urbain ou rural), les compétences nécessaires ou les types d'emplois. Le pacte vert pour l'Europe et le paquet «Ajustement à l'objectif 55» exposent la réponse à moyen terme de l'UE face au changement climatique et intègrent d'emblée la dimension sociale dans l'élaboration de ses politiques. Pour atteindre les objectifs de l'Union en matière d'énergie et de climat à l'horizon 2030, les États membres ont élaboré des plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, qui doivent être mis à jour régulièrement. Ils sont également déterminés à adopter une politique globale en faveur d'une transition équitable vers la neutralité climatique. La recommandation du Conseil visant à assurer une transition équitable vers la neutralité climatique<sup>4</sup> énonce des orientations concrètes à l'intention des États membres sur la manière de traiter les aspects pertinents dans les domaines social et de l'emploi liés à la transition, notamment par l'analyse des effets redistributifs des mesures stratégiques, tout en tirant pleinement parti des possibilités de financement. La Commission a également présenté sa vision pour la transformation numérique de l'Europe d'ici à 2030 et a proposé une boussole numérique pour la décennie

---

<sup>2</sup> D'après la communication de la Commission intitulée «Le plan cible en matière de climat à l'horizon 2030», COM(2020) 562 final et SWD(2020) 176 final: projections fondées sur E-QUEST selon un scénario de «taxation plus faible de la main-d'œuvre peu qualifiée», c'est-à-dire supposant une «réduction ciblée de la fiscalité du travail qui stimule l'offre de main-d'œuvre peu qualifiée grâce à des salaires nets plus élevés tout en réduisant les coûts de main-d'œuvre peu qualifiée pour les entreprises, entraînant ainsi une hausse globale de l'emploi».

<sup>3</sup> D'après l'analyse d'impact «Une planète propre pour tous» (2018), le rapport sur l'évolution de l'emploi et de la situation sociale en Europe de 2019 fait état d'un gain potentiel d'environ deux millions d'emplois d'ici à 2050.

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=COM:2021:801:FIN>

numérique de l'Europe<sup>5</sup>. Les compétences numériques de base pour tous et la possibilité pour la main-d'œuvre d'acquérir des compétences spécialisées dans les technologies de l'information et de la communication occupent une place prépondérante, tout comme la reconversion et le perfectionnement professionnels afin d'éviter l'aggravation de la fracture numérique entre les travailleurs peu et hautement qualifiés.

De récentes enquêtes montrent que les inégalités sociales sont la principale préoccupation des citoyens de l'UE (suivies par l'emploi, les questions environnementales et le changement climatique)<sup>6</sup> et que la préoccupation qui a le plus gagné en importance à l'échelle de l'Union concerne la hausse des prix/l'inflation et le coût de la vie<sup>7</sup>. Avant même la pandémie, plus de 80 % des citoyens de l'UE souhaitaient que leur gouvernement national prennent des mesures supplémentaires pour réduire les inégalités de revenus<sup>8</sup>. De fortes inégalités de revenus peuvent avoir des effets néfastes sur la croissance économique et compromettre la cohésion sociale<sup>9</sup>, mettant en péril le modèle de l'économie sociale de marché et portant ainsi atteinte aux valeurs européennes. Les inégalités de revenus et le manque d'équité sociale préoccupent de plus en plus non seulement les personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, mais aussi la plupart des personnes à revenu intermédiaire.

Afin de veiller à ce que les tendances à long terme et les chocs à court terme décrits ci-dessus n'exacerbent pas les inégalités existantes, l'élaboration des politiques doit impérativement gagner en qualité, en évaluant mieux les effets distributifs des politiques et des réformes existantes ou nouvelles. Lors de leur processus d'élaboration, il est essentiel de comprendre leur incidence sur les différents groupes socio-économiques et les différentes zones géographiques. Cette compréhension est nécessaire pour mieux cibler les politiques et atténuer leurs éventuels effets négatifs, afin d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté à l'horizon 2030 et de garantir des transitions durables, inclusives et équitables.

La présente communication fournit des orientations aux États membres concernant la meilleure manière de réaliser des évaluations des effets distributifs sur les revenus des différents groupes socio-économiques<sup>10</sup> et d'intégrer ces évaluations dans leurs processus de décision. Elle établit un processus pour la poursuite de l'élaboration des méthodes existantes, en collaboration avec les États membres, et expose la contribution que la Commission peut apporter aux États membres<sup>11</sup>.

### ***Le concept d'évaluation des effets distributifs***

---

<sup>5</sup> La décennie numérique est la vision stratégique tournée vers l'avenir de la Commission européenne pour le développement de l'économie numérique et la transformation des entreprises européennes d'ici à 2030. Ce plan, présenté par la Commission européenne le 9 mars 2021, vise à favoriser un avenir numérique prospère pour tous.

<sup>6</sup> [Eurobaromètre sur l'avenir de l'Europe](#) de janvier 2022.

<sup>7</sup> [Enquête Eurobaromètre standard](#) d'avril 2022.

<sup>8</sup> Eurobaromètre spécial n° 471 «[Fairness, inequality and inter-generational mobility](#)» [(Équité, inégalité et mobilité intergénérationnelle (en anglais)], avril 2018 — [Enquête Eurobaromètre \(europa.eu\)](#)

<sup>9</sup> Voir, par exemple, la publication de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2015 intitulée *Toujours plus d'inégalité: Pourquoi les écarts de revenus se creusent*.

<sup>10</sup> Des efforts supplémentaires devraient être déployés à l'avenir pour tenir également compte de l'effet distributif des réformes sur l'égalité des chances, mais la présente communication porte sur les inégalités de revenus, qui sont beaucoup plus faciles à quantifier que les autres aspects.

<sup>11</sup> Le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication contient des informations plus détaillées, notamment sur les pratiques actuelles dans les États membres.

L'analyse d'impact est un processus consistant à rassembler des éléments destinés à faciliter l'élaboration des politiques<sup>12</sup>. Les évaluations des effets distributifs comprennent une analyse, généralement quantitative, des effets distributifs des politiques (réformes, investissements, etc.) sur les revenus de différents groupes de la population. Ces évaluations fournissent des informations utiles et aident les décideurs politiques à choisir entre différentes options de réforme. Elles aident également à déterminer s'il convient ou non d'élaborer des mesures d'accompagnement pour protéger les groupes vulnérables contre les effets négatifs potentiels de certaines stratégies, et fournissent des informations précieuses pour calibrer ces mesures.

Les techniques liées à l'évaluation des effets distributifs peuvent servir à obtenir des estimations quantitatives de l'incidence des réformes fiscales et des réformes dans le domaine de la protection et de l'inclusion sociales, mais aussi à fournir des indications sur l'incidence de la réforme des services en nature fournis par les pouvoirs publics. L'importance de l'égalité d'accès aux services en nature tels que les soins de santé et l'éducation a été mise en lumière pendant la pandémie de COVID-19<sup>13</sup>. Le suivi des effets redistributifs des prestations en nature permettrait d'exploiter leur potentiel d'atténuation et de réduction de la pauvreté, et peut également contribuer à rendre les évaluations des effets distributifs plus complètes.

Les évaluations des effets distributifs peuvent quantifier, avant leur mise en œuvre, l'incidence qu'auront des politiques ou des réformes sur les revenus de différents groupes. Elles peuvent également contribuer à calculer précisément le coût des réformes (y compris en envisageant différentes options) et à élaborer des mesures correctives. Les évaluations réalisées après la mise en œuvre des mesures rendent possible l'évaluation des mesures une fois que des données sont disponibles, ce qui permet de savoir si d'autres mesures doivent être prises ou si des réformes doivent être corrigées. Les évaluations des effets distributifs sont souvent réalisées dans le cadre de préparatifs budgétaires, mais il est tout aussi important de les réaliser lors de l'élaboration des réformes qui ne vont, certes, pas avoir d'incidence (directe) sur les budgets publics, mais qui sont susceptibles d'avoir des répercussions plus importantes sur certains groupes socio-économiques. Le cas échéant, ces évaluations devraient être intégrées dans des analyses plus larges recouvrant les incidences économiques, sociales et environnementales des nouvelles initiatives stratégiques.

Les évaluations des effets distributifs peuvent également contribuer à améliorer sensiblement la qualité des dépenses publiques et des politiques budgétaires. Les finances publiques ont été mises à rude épreuve par la pandémie de COVID-19, et la normalisation progressive de la politique monétaire devrait accroître les coûts des emprunts publics. Des réaffectations bien calibrées des dépenses ou des transferts de revenus peuvent contribuer à garantir que les déficits du budget public sont maîtrisés, mais cela ne peut être durable que si les

---

<sup>12</sup> Elle permet d'élaborer des mesures stratégiques (réformes stratégiques ou investissements) en réponse à tel ou tel problème d'orientation de l'action, en fournissant une base factuelle pour les différentes options et les incidences de celles-ci. Les analyses d'impact portent sur un certain nombre d'effets potentiels importants, notamment les incidences économiques, environnementales et sociales, ainsi que les incidences sur les droits de l'homme.

<sup>13</sup> Les données disponibles montrent que les prestations en nature ont d'importants effets redistributifs. Il importe de veiller à ce que les changements d'orientation répondent aux besoins des groupes les plus défavorisés et, à tout le moins, n'aient pas de conséquences négatives non souhaitées sur eux. À titre d'exemple, les travaux du Bureau régional de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour l'Europe sur le caractère abordable des soins de santé montrent que certains pays devront repenser leur stratégie en matière de couverture sanitaire, améliorer la protection financière de certains groupes et, dans le même temps, œuvrer en faveur d'investissements publics supplémentaires dans le système de santé [voir la publication de l'OMS/Europe intitulée «Les soins de santé sont-ils abordables? De nouvelles bases factuelles sur la protection financière en Europe» (2019)].

conséquences distributives sont bien connues et bien étudiées. La présentation de l'effet redistributif attendu des mesures dans les projets de plan budgétaire transmis à la Commission par les États membres de la zone euro est déjà recommandée dans le règlement (UE) n° 473/2013, mais rarement fournie, et la pratique pourrait encore être améliorée. Au titre du Semestre européen, il est recommandé dans les lignes directrices pour les politiques de l'emploi de 2022 de recourir aux évaluations des effets distributifs pour améliorer l'efficacité des systèmes de protection sociale<sup>14</sup>.

### ***Éléments clés d'une bonne évaluation des effets distributifs***

Les principaux éléments d'une bonne évaluation des effets distributifs peuvent ressortir des bonnes pratiques des États membres. Ils portent sur leur calendrier, les politiques à analyser, les outils (modèles et données) à utiliser et la manière de diffuser les résultats.

#### ***a. Qui doit procéder à une évaluation des effets distributifs, quand et à quel niveau de granularité?***

Une évaluation des effets distributifs devrait être réalisée tant avant qu'après la mise en œuvre des politiques concernées. Il est particulièrement important de procéder à une telle évaluation lors de l'élaboration de réformes et d'investissements, car cette évaluation permet aux décideurs politiques d'examiner l'incidence des actions prévues sur différents types de ménages, même lorsque la réforme n'est pas initialement destinée à répondre à des objectifs sociaux (par exemple, dans le cas des réformes sur la consommation d'énergie). Les analyses réalisées après la mise en œuvre permettent d'évaluer l'incidence des réformes et des investissements sur les différents types de ménages après une certaine période d'application. Ce processus peut éventuellement contribuer à l'ajout de mesures ou à la correction des réformes. Les évaluations des effets distributifs reposent sur des données concrètes, mais nécessitent de dissocier les effets des réformes des autres évolutions. La réalisation d'analyses crédibles après la mise en œuvre contribue à veiller à l'appropriation et à la qualité des évaluations effectuées avant la mise en œuvre. Idéalement, les évaluations des effets distributifs devraient être réalisées par les autorités nationales et, le cas échéant, par les autorités régionales ou locales.

Il est de bonne pratique de présenter l'effet d'un train complet de changements d'orientation, car il est possible de passer à côté de certains liens entre les actions entreprises si leurs effets sont présentés séparément. Cela est d'autant plus vrai que les modifications budgétaires sont souvent décidées sous la forme d'un paquet, certaines mesures compensant d'autres. Les mesures qui ont une incidence notable méritent également une analyse individuelle.

Le fait de charger des organismes indépendants de procéder aux évaluations des effets distributifs peut contribuer à les rendre plus crédibles et plus précises. Grâce à leur expertise, les universités ou les instituts de recherche sont bien placés pour mettre au point des techniques avancées en matière d'évaluation des effets distributifs. En outre, ils ne sont pas influencés par les mêmes motivations politiques que les administrations lorsqu'ils évaluent des décisions auxquelles ils n'ont, souvent, pas contribué. La reproduction des résultats par

---

<sup>14</sup> [Ligne directrice n° 8](#)

différentes institutions peut également permettre une analyse plus complète et améliorer sa qualité et sa crédibilité.

**Les États membres sont encouragés:**

— à réaliser systématiquement des évaluations des effets distributifs avant de mettre en œuvre une politique susceptible d’avoir des effets sur les revenus de la population; à évaluer, autant que possible après la mise en œuvre, l’incidence réelle des réformes et investissements;

— à analyser aussi bien les effets combinés que les effets individuels spécifiques des politiques;

— à inciter des institutions indépendantes à réaliser les évaluations des effets distributifs.

*b. Pour quels domaines d’action convient-il de réaliser des évaluations des effets distributifs et quelle période prendre en considération?*

Les évaluations des effets distributifs devraient couvrir des domaines d’action qui ont une incidence sur le revenu des ménages et leur répartition, ce qui concerne généralement les impôts et les avantages monétaires. Les modèles standards peuvent donner une idée de l’incidence des réformes sur la fiscalité directe traditionnelle et les avantages monétaires, qui sont généralement au cœur des évaluations des effets distributifs<sup>15</sup>. Toutefois, des efforts devraient être consentis pour évaluer l’incidence des réformes dans d’autres domaines, tels que les réformes du marché du travail ou des retraites, ainsi que les programmes d’investissement.

Il est utile d’évaluer les impôts à la consommation, compte tenu du fait que leur incidence est souvent régressive (étant donné que les ménages à faibles revenus consacrent davantage de leurs revenus à des biens et services). Cet aspect prend de plus en plus d’importance face à la nécessité croissante de réduire les émissions de carbone et de pratiquer une «budgétisation verte». Dans l’idéal, les États membres devraient également procéder à des évaluations des effets distributifs pour les réformes de l’impôt sur la fortune — lesquelles ont une incidence majeure sur la dynamique à long terme des inégalités — ainsi que sur l’effet des modifications apportées aux prestations en nature, telles que les prestations de soins de santé.

On peut avoir recours à ces évaluations concernant un large éventail de domaines d’action. Elles sont essentielles pour évaluer les retombées des réformes élaborées pour répondre aux grandes tendances, comme les transitions écologique et numérique ou les répercussions des crises récentes. Néanmoins, toutes les réformes ne se prêtent pas indistinctement à une analyse. Par exemple, les évaluations des effets distributifs sont très utiles pour évaluer les effets des réformes qui ont une incidence directe sur les revenus des ménages, telles que la tarification du carbone et l’utilisation des revenus provenant du carbone ou des indemnités de chauffage pour les ménages à faibles revenus. Cependant, il est souvent moins facile d’évaluer l’incidence des nouvelles mesures réglementaires (par exemple pour ce qui est d’améliorer les normes d’efficacité énergétique). Les stratégies d’évaluation post-mise en

---

<sup>15</sup> Les impôts directs sur les revenus des personnes physiques, ainsi que les cotisations sociales et les prestations sociales.

œuvre peuvent néanmoins fournir un bon aperçu des conséquences distributives de ces réformes.

Les évaluations des effets distributifs avant la mise en œuvre devraient non seulement étudier l'incidence des nouvelles politiques ou mesures sur les résultats obtenus immédiatement après la mise en œuvre, c'est-à-dire l'année suivante (statistiques comparatives), mais aussi adopter une perspective pluriannuelle. En effet, une politique progressive, comme une réforme des retraites, qui induit des changements petit à petit au cours de plusieurs années, peut avoir une incidence négligeable sur une année en particulier, mais des effets cumulés considérables. Dans de tels cas, les évaluations des effets distributifs peuvent nécessiter des projections à long terme pour tenir compte de l'ensemble des effets des réformes. L'adoption d'une perspective pluriannuelle peut également s'avérer utile et particulièrement importante si l'on tient compte des tendances démographiques. Dans ce cas, le recours à des modèles dynamiques pourrait être pertinent.

**Les États membres sont encouragés:**

- à englober les impôts directs, les cotisations d'assurance sociale et les prestations sociales dans leurs évaluations;
- à analyser, le cas échéant, les effets d'autres politiques, en particulier les impôts indirects, les impôts sur la fortune et les avantages en nature pertinents, afin de présenter une évaluation exhaustive des effets distributifs de certaines mesures ou réformes;
- à adopter une perspective pluriannuelle dans les évaluations des effets distributifs des politiques dont l'incidence se matérialisera dans son intégralité au cours d'une période plus longue.

*c. Quels outils utiliser?*

Les modèles de microsimulation sont essentiels, car ils permettent généralement aux utilisateurs d'estimer le coût budgétaire net des modifications apportées aux impôts et aux prestations sociales, le schéma des gains et des pertes résultant de modifications stratégiques, et l'incidence des trains de réformes sur la pauvreté et sur les inégalités. Les modèles avancés permettent d'estimer l'incidence sur l'égalité entre les hommes et les femmes, ou en fonction de critères d'égalité supplémentaires tels que le handicap ou l'appartenance à une minorité, ainsi que d'évaluer l'évolution des incitations au travail et les réponses du marché du travail aux modifications stratégiques.

Les réformes des systèmes d'imposition et de prestations peuvent avoir une incidence sur les comportements des citoyens et modifier l'environnement macroéconomique. L'intégration de réponses comportementales, de données macroéconomiques<sup>16</sup> et de tendances démographiques dans les évaluations des effets distributifs peut accroître leur précision.

---

<sup>16</sup> Il est fréquent que les modèles de microsimulation ne tiennent pas compte des réponses comportementales (telles que les effets estimés sur l'offre de main-d'œuvre des modifications de l'impôt sur le revenu) ou des rétroactions macroéconomiques (par exemple, l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre peut entraîner une hausse du PIB et des recettes publiques). L'intégration des réponses comportementales et des rétroactions macroéconomiques peut se faire en élaborant des modèles plus avancés qui prennent en considération les différents effets (par l'intégration de réponses comportementales dans un modèle de microsimulation, l'établissement d'un lien avec un modèle macroéconomique, etc.).

Les évaluations des effets distributifs peuvent être réalisées en utilisant un modèle propre à chaque pays (c'est actuellement le cas pour 10 États membres), le modèle EUROMOD (c'est actuellement le cas pour 4 États membres), ou la combinaison de ces deux modèles (c'est actuellement le cas pour 12 États membres)<sup>17</sup>. EUROMOD est un modèle de microsimulation des avantages fiscaux géré par la Commission et accessible à tous les États membres. Il couvre les principaux aspects de la fiscalité directe, des cotisations sociales et des prestations sociales<sup>18</sup>. Il peut s'avérer particulièrement utile aux États membres dont l'expérience en matière d'évaluation des effets distributifs est limitée<sup>19</sup>. Un avantage particulier d'EUROMOD est qu'il permet de calculer de manière comparable dans tous les États membres les effets des impôts directs et des prestations sociales sur les revenus des ménages, la pauvreté, les inégalités de revenus et les incitations au travail. Les modèles propres à chaque pays, dont les approches sont plus personnalisées, sont habituellement utilisés par les États membres forts d'une longue expérience dans la réalisation d'évaluations des effets distributifs.

L'analyse quantitative peut être complétée par des considérations plus qualitatives afin de recenser les groupes les plus susceptibles d'être concernés par un ensemble de politiques.

**Les États membres sont encouragés:**

— à avoir recours à un modèle de microsimulation permettant d'estimer les effets des modifications stratégiques sur les revenus des ménages pour l'ensemble de la répartition des revenus, ainsi que leurs effets sur la pauvreté et l'inégalité des revenus;

— à élaborer leurs modèles de manière plus approfondie en utilisant des techniques avancées qui intègrent des réponses comportementales et des données macroéconomiques;

— à compléter les analyses quantitatives par des analyses qualitatives afin de généraliser la prise en considération des effets distributifs dans l'élaboration des politiques.

*d. Quelles données utiliser?*

Une bonne évaluation des effets distributifs nécessite des données complètes et récentes. Les données d'enquête telles que les statistiques de l'UE sur le revenu et les conditions de vie (UE-SILC)<sup>20</sup> fournissent des informations détaillées sur des aspects sociodémographiques et sur les revenus qui sont essentielles à la qualité d'une évaluation des effets distributifs. Cependant, la période de réalisation d'une enquête et la date à laquelle ses résultats sont disponibles sont généralement espacées<sup>21</sup>. Les données administratives peuvent combler cet écart temporel par des informations plus précises et, dans la plupart des cas, relativement plus

<sup>17</sup> De plus amples informations figurent dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication.

<sup>18</sup> Il est tenu à jour par le Centre commun de recherche (JRC) en collaboration avec Eurostat et des experts nationaux.

<sup>19</sup> Les logiciels et les modèles sont en accès libre, mais les autorités nationales et les chercheurs doivent tout de même introduire une demande auprès d'Eurostat pour accéder aux données sous-jacentes.

<sup>20</sup> [Revenu et conditions de vie — Vue d'ensemble — Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

<sup>21</sup> En ce qui concerne l'UE-SILC, dans le cadre du règlement (UE) 2019/1700, Eurostat reçoit des microdonnées de la part des États membres pour les opérations de l'année N au plus tard à la fin de l'année N, et des ensembles de données complets comprenant des données définitives sur le revenu, au plus tard le 28 février de l'année N+1. Les indicateurs par pays sont publiés dès que les données sont validées et approuvées.

récentes, par une taille d'échantillon plus importante et par plus de détails géographiques. La combinaison d'une enquête avec des registres administratifs sur le revenu, la protection sociale et la fiscalité peut aussi améliorer sensiblement la qualité d'une évaluation des effets distributifs, ce qui peut également permettre d'élargir le champ d'application de la modélisation, tout en conservant les informations socio-économiques détaillées provenant des enquêtes.

Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour rendre les données administratives nationales plus facilement accessibles<sup>22</sup>. Les données administratives anonymisées (non échantillonnées) constituent une ressource précieuse pour la réalisation d'évaluations précises des effets distributifs<sup>23</sup>. Ces données devraient être accessibles de façon transparente aux différents organismes publics et aux chercheurs indépendants. Il importe également de souligner le rôle crucial des instituts nationaux de statistique dans la fourniture d'enquêtes actuelles, exhaustives et détaillées ainsi que d'autres données pouvant être utilisées aux fins des évaluations des effets distributifs.

**Les États membres sont encouragés:**

- à combiner les données d'enquête et les données administratives lorsqu'ils réalisent des évaluations des effets distributifs;
- à rendre les données administratives plus facilement accessibles aux organismes publics et aux chercheurs.

*e. Quels indicateurs choisir?*

Le recours à des indicateurs communs permet aux décideurs politiques de mieux comparer les résultats et de mieux évaluer les incidences des nombreuses nouvelles mesures. Dans l'idéal, les résultats des évaluations des effets distributifs devraient permettre d'examiner l'incidence des réformes: 1) sur la répartition des revenus<sup>24</sup>; 2) sur le niveau d'inégalité, au regard d'une série d'indicateurs clés (comme le rapport interquintile S80/S20 de revenu)<sup>25</sup>; 3) sur le niveau de pauvreté, en utilisant des indicateurs clés connexes tels que le taux de risque de pauvreté et l'écart relatif médian du risque de pauvreté<sup>26</sup>.

D'autres résultats pertinents peuvent être disponibles, selon la situation nationale et les données disponibles. C'est la raison pour laquelle des évaluations des effets distributifs sont

<sup>22</sup> Conformément à la communication intitulée *Une stratégie européenne pour les données*, qui souligne l'importance du partage de données entre les pouvoirs publics, car cela peut sensiblement améliorer l'élaboration des politiques et la prestation des services publics.

<sup>23</sup> La raison étant que des échantillons uniformes ne sont pas adaptés pour mesurer les inégalités en cas de concentration élevée.

<sup>24</sup> Le revenu disponible équivalent, c'est-à-dire le revenu après impôts directs et prestations sociales, ajusté en fonction de la composition du ménage. L'équivalence entre les membres du ménage est obtenue par pondération en fonction de l'âge, à partir de l'échelle d'équivalence «modifiée» de l'OCDE (<https://www.oecd.org/economy/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>, en anglais).

<sup>25</sup> Indicateur de référence du tableau de bord social qui accompagne le socle européen des droits sociaux; le ratio S80/S20 rapporte la part des revenus détenue par les 20 pour cent d'individus les plus riches à celle des 20 pour cent les plus pauvres. Il est également utile de présenter sa décomposition entre la partie supérieure, soit S80/S50, et la partie inférieure, soit S50/S20, de la répartition des revenus. Pour compléter ce ratio, on peut se servir de la part des revenus des 40 % les plus pauvres de la population tout au long de la répartition des revenus (S40, qui constitue la base de l'objectif des ODD en matière de réduction des inégalités) ou du coefficient de Gini (qui est l'indicateur synthétique le plus utilisé du niveau d'inégalité des revenus; il exprime le pourcentage du revenu national d'un pays que chaque percentile cumulatif de la population possède, et le convertit en un indice).

<sup>26</sup> Le taux de risque de pauvreté, calculé comme la proportion de personnes dont le revenu annuel équivalent disponible est inférieur à 60 % du revenu médian annuel équivalent disponible, est l'une des trois composantes de l'indicateur du risque de pauvreté et d'exclusion sociale, qui sous-tend l'objectif de l'UE visant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale d'ici à 2030. L'écart relatif médian du risque de pauvreté montre la différence entre le revenu médian équivalent disponible des personnes en dessous du seuil de risque de pauvreté et le seuil de risque de pauvreté (seuil de démarcation: 60 % du revenu équivalent médian).

souvent réalisées pour examiner l'incidence des réformes sur différents groupes<sup>27</sup>, différenciés par âge et par sexe (y compris pour la budgétisation sensible au genre<sup>28</sup>) ainsi que par type de ménage (ménage en âge de travailler, ménage en âge de départ à la retraite, ménage monoparental, adulte célibataire et couple, avec ou sans enfants, etc.). D'autres analyses, telles que celles axées sur les personnes issues de l'immigration, les personnes handicapées ou tout autre groupe défavorisé, ainsi que sur des groupes différenciés en fonction du degré d'urbanisation ou de la région, pourraient être utiles.

**Les États membres sont encouragés:**

- à s'assurer que les évaluations des effets distributifs présentent l'effet des politiques sur les différents groupes en tenant compte de la répartition des revenus (tels que les déciles de revenus) ainsi que des niveaux d'inégalité et des indicateurs de pauvreté;
- à présenter, dans la mesure du possible, les résultats ventilés par âge, par sexe et par groupes socio-économiques spécifiques.

*f. Comment diffuser les évaluations des effets distributifs?*

La publication de l'analyse de l'impact sur les différents groupes de revenus accroît la transparence du processus d'élaboration des politiques. Elle permet un examen plus approfondi des retombées des mesures proposées et peut ainsi améliorer la qualité du débat public et renforcer la confiance dans les processus décisionnels. On peut s'attendre à ce qu'une plus grande transparence sur l'incidence des réformes conduise à l'adoption de mesures qui réduiront ou élimineront les répercussions négatives sur la pauvreté ou l'accroissement des inégalités. Une telle publication peut également contribuer à dissiper les fausses perceptions quant à l'effet final des politiques, en apportant de la clarté concernant les groupes de bénéficiaires. À titre d'exemple, les projets de plans budgétaires constituent un bon moyen de présenter les conséquences de mesures associées sur différents groupes de la population.

Lorsque la publication est réalisée par des organes administratifs, le fait de mettre les évaluations des effets distributifs à la disposition du public, sous une forme accessible, alimente le débat public et peut contribuer à l'acceptation des mesures et des réformes. Les évaluations des effets distributifs devraient être présentées dans des documents budgétaires accessibles au public (par exemple, des projets de plans budgétaires) et dans tout autre type de document accompagnant l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des réformes et des investissements, telles que les analyses d'impact (intégrées). De cette manière, outre la possibilité de prendre des décisions davantage fondées sur des données probantes, les évaluations des effets distributifs peuvent donner une image plus crédible pour étayer le débat

---

<sup>27</sup> Les évaluations des effets distributifs sont utiles pour faire apparaître à la fois les différences entre groupes dans la situation initiale et les évolutions dont on s'attend que les interventions stratégiques induisent (pertinentes tant pour les dimensions environnementale et sociale où les groupes socialement défavorisés sont généralement confrontés à des environnements plus pauvres).

<sup>28</sup> Selon la définition, largement utilisée, du Conseil de l'Europe, la budgétisation sensible au genre est une application de l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans le processus budgétaire. En résumé, il s'agit d'une stratégie et d'un processus dont le but à long terme est d'atteindre les objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes en se concentrant sur la manière dont les ressources publiques sont collectées et dépensées. Pour plus d'informations, voir Bova, E. et Jerosch Herold da Costa Reis, J. (2022) «Gender Budgeting Practices: Concepts & Evidence» [Pratiques de budgétisation sensible au genre: concepts et preuve (en anglais)], European Economy Discussion paper 165, Commission européenne. [Gender Budgeting Practices: Concepts and Evidence](#)

public sur les effets des réformes stratégiques, éclairant notamment les partenaires sociaux et la société civile.

Pour susciter l'intérêt des médias et du public, les résultats de l'évaluation des effets distributifs doivent être considérés comme fiables et être raisonnablement faciles à comprendre. La publication des évaluations des effets distributifs devrait donc s'accompagner d'un exposé des principales décisions de modélisation qui sous-tendent l'analyse. Une présentation des résultats de l'évaluation des effets distributifs prévue à des moments déterminés (par exemple chaque année) peut être utile, car c'est le signe que les résultats sont communiqués systématiquement. Les résultats de l'évaluation des effets distributifs peuvent en outre être jugés plus fiables et plus crédibles si l'évaluation a été réalisée par des chercheurs indépendants, ou peut être vérifiée par de tels acteurs. En facilitant la reproduction de l'évaluation, le fait de publier toutes les hypothèses de modélisation, décisions et données pertinentes peut également renforcer la crédibilité.

**Les États membres sont encouragés:**

- à présenter les résultats de l'évaluation des effets distributifs dans des documents publics qui doivent être faciles à comprendre par le grand public;
- à faciliter l'accès du public aux modèles, hypothèses et données sous-jacents, afin que les résultats puissent être reproduits.

***Utilisation des évaluations des effets distributifs et soutien aux États membres par la Commission***

Le bilan de la Commission en matière d'élaboration de politiques fondées sur des données probantes n'a cessé de s'améliorer ces dernières années. La Commission continuera d'évaluer systématiquement les incidences économiques, sociales et environnementales de son action politique, afin de garantir que la législation proposée présente toujours un niveau de qualité élevé, comme le prévoit son système d'amélioration de la réglementation<sup>29/30</sup>.

La Commission continuera de réaliser des évaluations des effets distributifs afin de mettre davantage l'accent sur les considérations de répartition qui présentent un intérêt pour l'élaboration des réformes et des investissements. La Commission a régulièrement recours au modèle EUROMOD lorsqu'elle évalue les effets distributifs de certaines réformes dans les États membres. L'analyse obtenue est également présentée dans les rapports par pays qui constituent des évaluations stratégiques au titre du Semestre européen, le cadre de surveillance et de coordination intégrées des politiques économiques et de l'emploi dans l'ensemble de l'Union européenne.

La Commission continuera de soutenir les États membres dans l'élaboration ou la mise en place de leurs pratiques en matière d'évaluation des effets distributifs. Ce soutien sera assuré par le maintien et la consolidation du modèle EUROMOD. La Commission met ce modèle à la disposition de tous les États membres et le met à jour chaque année. Le JRC propose une série de formations sur EUROMOD, notamment sur la manière de réaliser une évaluation des

<sup>29</sup> [Une meilleure réglementation: unir nos forces pour améliorer la législation](#) [COM(2021) 219 final].

<sup>30</sup> [Boîte à outils pour une meilleure réglementation](#) (novembre 2021, en anglais), en particulier [l'outil n° 30 Emploi, conditions de travail, répartition des revenus, protection sociale et inclusion](#)

effets distributifs. Les États membres peuvent également demander une aide supplémentaire pour élaborer des pratiques en matière d'évaluation des effets distributifs au titre de l'instrument d'appui technique<sup>31</sup>.

La Commission continuera de soutenir l'apprentissage mutuel en réunissant des représentants des États membres qui participent activement à la réalisation d'évaluations sur les effets distributifs dans les administrations nationales ou, dans le cas des États membres où cette pratique n'est pas encore très répandue, qui pourraient y participer à l'avenir. Les discussions dans le cadre des événements d'apprentissage mutuel portent sur divers aspects de la réalisation des évaluations des effets distributifs, permettant ainsi l'échange de bonnes pratiques. Étant donné que les pratiques en matière d'évaluation des effets distributifs diffèrent considérablement d'un État membre à l'autre, il est évident que tirer parti de l'expérience de chacun et s'appuyer sur de meilleures pratiques qui peuvent être adaptées au contexte propre à chaque pays offre une valeur ajoutée.

Dans le cadre du processus d'apprentissage mutuel entre les États membres, la Commission suivra le recours aux évaluations des effets distributifs, dans les projets de plans budgétaires ou dans d'autres contextes, et informera le comité de la protection sociale et le comité de l'emploi (les organes consultatifs pour le Conseil «Emploi et affaires sociales») ainsi que le comité de politique économique (l'organe consultatif du Conseil «Affaires économiques et financières»).

**La Commission:**

- **continuera à réaliser régulièrement des évaluations des effets distributifs, notamment dans le cadre du Semestre européen;**
- **continuera à aider les États membres à élaborer ou à renforcer leurs pratiques en matière d'évaluation des effets distributifs (notamment en soutenant l'apprentissage mutuel et l'échange de bonnes pratiques, ainsi qu'en mettant à disposition le modèle de microsimulation EUROMOD et en le consolidant);**
- **suivra le recours aux évaluations des effets distributifs par les États membres.**

***Conclusion***

La convergence des diverses tendances à long terme et des chocs à court terme décrits dans la présente communication souligne l'importance d'accorder une plus grande attention aux considérations de répartition lors de l'élaboration des réformes et des investissements. Dès lors, les États membres sont invités à suivre les orientations fournies pour renforcer leur application des pratiques en matière d'évaluation des effets distributifs et améliorer ces pratiques. Les analyses qui en résultent devraient assurer la crédibilité de l'évaluation de

<sup>31</sup> Dans ce contexte, le JRC collabore depuis 2017 sur des projets visant à apporter aux États membres un soutien technique en matière de microsimulation et d'utilisation de données administratives pour évaluer les réformes en matière d'imposition et de protection sociale. Il est ainsi possible de concevoir un modèle pour les évaluations des effets distributifs en utilisant davantage le modèle EUROMOD, qui s'appuie sur des données d'enquête et sur des données administratives. De tels projets ont été menés avec la Grèce, la Slovaquie, la Lituanie et la Roumanie. Des projets ad hoc et de renforcement des capacités sont également menés avec l'Espagne.

l'incidence des politiques sur les différents groupes socio-économiques et être mises à la disposition du grand public afin d'améliorer la qualité du débat sur l'action à mener. La Commission est disposée à aider les États membres à mettre au point des méthodes d'évaluation des effets distributifs, à suivre les pratiques existantes et à fournir un forum d'échange de vues sur la manière d'améliorer encore ces évaluations.