



Inégalités primaires, redistribution : comment la France se situe en Europe

Les inégalités de revenu disponible des ménages, après prélèvements obligatoires directs et prestations sociales en espèces, sont relativement bien connues et le constat associé est consensuel : la France apparaît relativement égalitaire en comparaison européenne. Encore convient-il de faire la part des choses entre ce qui est dû à la situation avant redistribution (inégalités primaires) et ce qui est attribuable à la redistribution en tant que telle.

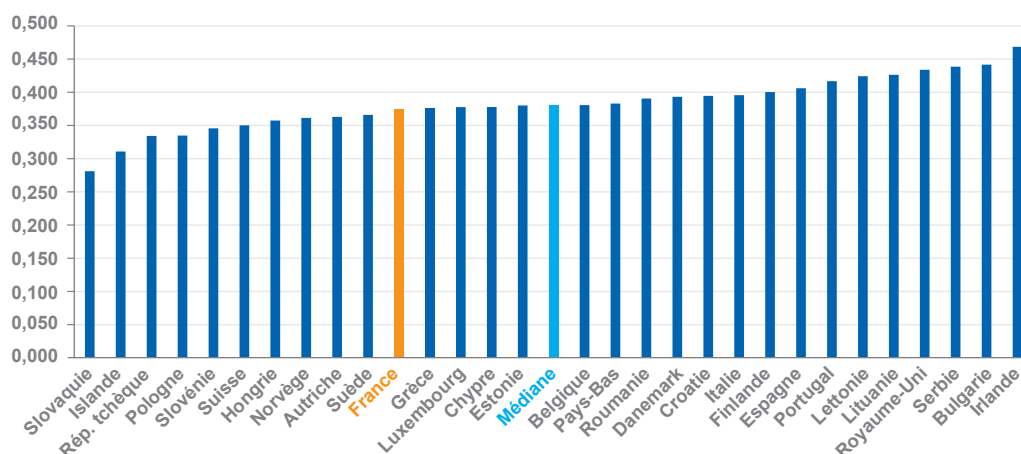
Une telle analyse soulève de nombreux enjeux méthodologiques. En particulier, comment considérer les prestations de retraite ? Le système de retraite étant principalement assurantiel, mais avec des composantes importantes de redistribution, affecter les retraites en bloc soit aux revenus primaires, soit à la redistribution est contestable. Nous choisissons de les intégrer aux revenus primaires, mais en testant la robustesse des résultats obtenus à ce choix. Par ailleurs, faut-il considérer le salaire net, brut, ou « superbrut », y compris les cotisations employeur ? Nous choisissons de retenir ce dernier, car il correspond à ce que l'employeur est prêt à payer en contrepartie du travail effectué.

Une fois rappelés ces points de méthode, les principaux résultats sont les suivants :

1. Les inégalités primaires sont en France un peu inférieures à la médiane européenne et à celles de nos grands voisins. Ce résultat reste vrai si l'on se concentre sur les non-retraités.
2. La France réduit plus fortement qu'ailleurs les inégalités primaires, cette réduction étant effectuée à quasi-parité par le biais des prestations sociales (hors retraite) et celui des prélèvements obligatoires directs, alors que les seconds représentent une masse six fois plus importante.
3. Les prestations sociales réduisent plus massivement les inégalités en France qu'en médiane européenne, du fait d'un ciblage et, dans une moindre mesure, d'un volume un peu plus importants que la médiane. Les prélèvements obligatoires sont eux aussi plus redistributifs en France, mais cette fois-ci essentiellement du fait de leur volume, leur ciblage ne dépassant guère la médiane européenne.

L'importance de notre système socio-fiscal ne résulte donc pas de l'inefficience d'un système qui viserait à compenser de fortes inégalités primaires plutôt que de les traiter à la racine. Des marges de manœuvre existent cependant pour améliorer la performance redistributive de ce système.

Inégalités avant redistribution : indices de Gini des revenus primaires, par unité de consommation et y compris retraites



Lecture : en France, l'indice de Gini calculé sur les revenus primaires des ménages atteint 0,374, pour 0,380 en médiane. L'accès aux données sur l'Allemagne n'a pas été autorisé par l'institut national Destatis.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Julien Rousselon
et Mathilde Viennot

Département Société
et politiques sociales

La Note d'analyse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

INTRODUCTION

Le débat autour des inégalités de revenus est particulièrement vif depuis quelques années, à la faveur de la « globalisation » et du renforcement de la concurrence fiscale et sociale (risques de *dumping* et de course au moins disant). Ce débat s'inscrit ainsi dans un cadre éminemment international. La consultation des statistiques de l'OCDE montre que, parmi les économies avancées, les 18 pays les moins inégalitaires (dont la France) se situent tous en Europe, par ailleurs la seule région du monde à offrir des données statistiques totalement harmonisées.

La présente note consiste donc en une comparaison entre pays européens, à partir de microdonnées harmonisées de l'enquête SILC¹, portant sur les revenus de l'année 2017 dans 30 pays, mais hors Allemagne, l'institut national Des-tatis ayant refusé l'accès à ses données. Cette absence n'est pas neutre en matière de positionnement de la France en Europe, dans un contexte où les inégalités de revenu disponible dépassent outre-Rhin le niveau français depuis 2014².

Ce travail a plus précisément pour but de situer la France du double point de vue des inégalités primaires (avant redistribution) et des politiques de redistribution, en procédant dans chaque cas à une analyse par grands déterminants³. Ainsi, nous étudions :

- les inégalités entre ménages associées aux différents types de revenus avant redistribution (revenus d'activité, revenus du patrimoine) et aux différents groupes d'âge, mais également l'impact de la mise en ménage, les conjoints pouvant présenter de fortes différences de revenus individuels (on parle à cet égard de « redistribution privée », liée notamment à la prégnance des inégalités femmes/hommes) ;
- en aval, l'impact de chacun des grands types de transferts socio-fiscaux, en distinguant effets volume et effets de ciblage des budgets publics, grâce à une mise en regard de ces impacts avec les montants transférés.

Les enjeux méthodologiques sont nombreux.

Un premier enjeu concerne le périmètre des revenus primaires, réputés perçus « avant redistribution ». Ce périmètre inclut, a minima, la somme des revenus d'activité et du patrimoine, et de certains transferts entre ménages

(pensions alimentaires par exemple). Se pose néanmoins la question de l'intégration des prestations (quasi) contributives, s'inscrivant davantage dans une logique de transfert intertemporel que de redistribution entre individus ou ménages, et dont le lien avec l'activité professionnelle peut être très direct ou plus distendu⁴. En particulier, dans un certain nombre de pays dont la France, le système de retraites, bien que largement assurantiel, comporte d'importants éléments redistributifs. Au-delà des minima vieillesse qui ne relèvent pas du système contributif (nous les incluons dans la redistribution), il s'agit notamment des retraites minimales (minimum contributif en France), des pensions de réversion, ou encore de la prise en charge de périodes non cotisées au titre de certains risques sociaux. Intégrer en bloc les retraites soit aux revenus primaires, soit à la redistribution est donc contestable, mais une étude des inégalités en coupe ne permet pas de procéder plus finement⁵. Une alternative pour contourner la difficulté est de mener l'analyse sur les seuls non-retraités, ce que cherchent à approcher certains jeux de données internationales (voir encadré 2, page 5). Nous avons adopté une telle démarche, mais uniquement pour tester la robustesse de nos résultats. En effet, nous devions nous centrer sur l'analyse en population générale, en cohérence avec l'objet même de notre travail (partir du constat bien étayé sur les inégalités de revenus disponibles, et identifier ce qui provient des inégalités primaires et de la redistribution) ; dans ce scénario central, nous avons choisi d'inclure les retraites dans les revenus primaires : le choix inverse aurait abouti à attribuer un revenu nul à presque tous les retraités, alors que leur retraite s'interprète largement comme un « salaire différé ».

Un second enjeu méthodologique est lié au périmètre de prélèvements obligatoires pris en compte. Nous considérons pour les revenus d'activité le revenu superbrut, soit le revenu avant tout prélèvement direct. Cela nous conduit à intégrer dans la mesure de la redistribution la part employeur des cotisations sociales, et donc en particulier les effets des exonérations et allègements de cotisations employeur sur les bas salaires, ou encore ceux de la limitation de l'assiette aux seuls revenus du travail, parfois plafonnés.

Enfin, nous nous inscrivons dans le cadre de la définition standard du revenu disponible des ménages, défini comme la somme du revenu primaire et des prestations monétaires, dites « en espèces », nette des prélèvements obligatoires directs.

1. Cette enquête est appelée en France SRCV (enquête statistique sur les ressources et conditions de vie des ménages). La responsabilité des différentes conclusions ici tirées est entièrement celle de France Stratégie et des auteurs. Ce document n'engage en effet d'aucune manière Eurostat, les divers instituts statistiques nationaux ou la Commission européenne. Nous remercions les 31 instituts nationaux nous ayant donné accès à leurs données.

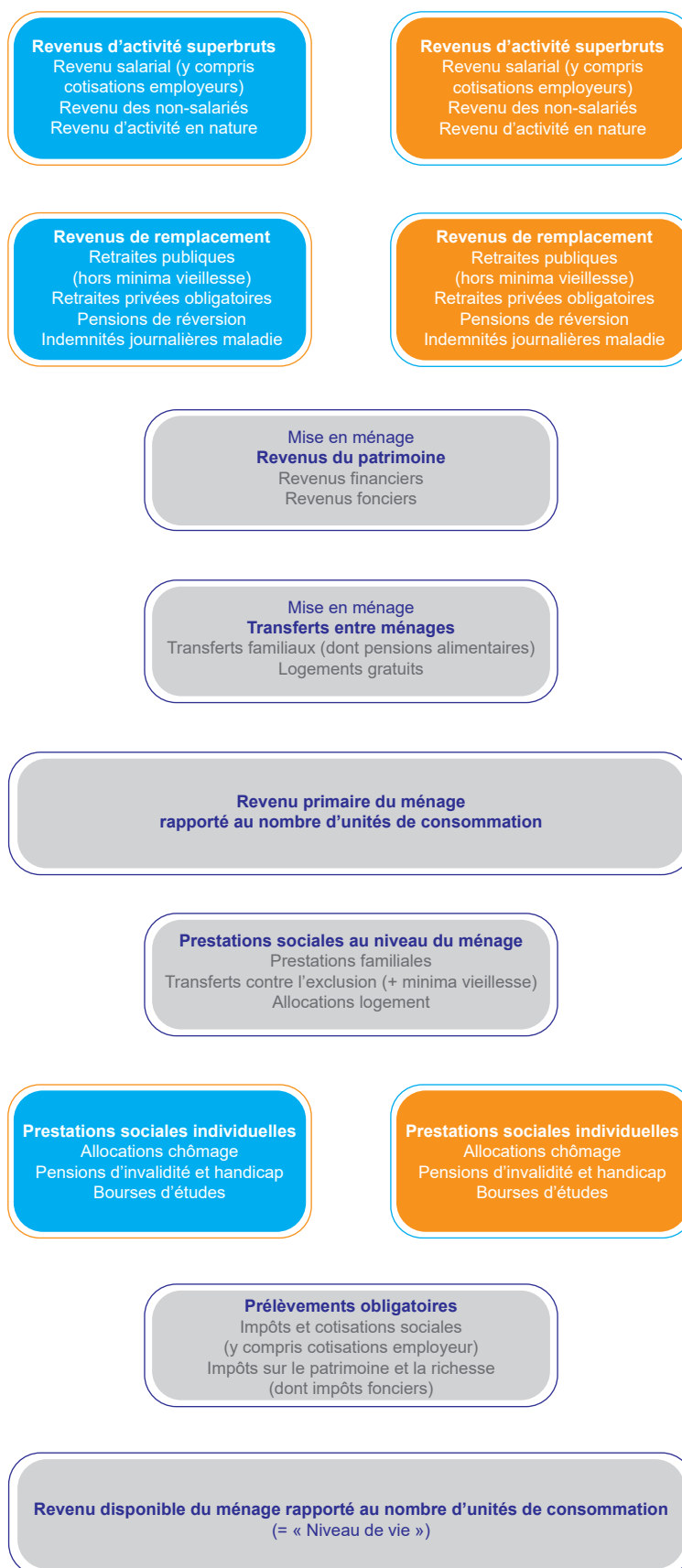
2. Eurostat indique pour 2018 un indice de Gini des revenus disponibles de 0,311 en Allemagne pour 0,285 en France (estimations basées sur l'enquête SILC que nous avons exploitée).

3. L'intégralité des résultats de cette étude est présentée dans un document de travail associé à cette note d'analyse : Rousselon J. et Viennot M. (2020), *Inégalités primaires, redistribution : une comparaison européenne*, Document de travail, n° 2020-17, décembre.

4. Ainsi, sauf exception, nous comptons dans le revenu primaire les indemnités journalières pour maladie ou accident, dont les bénéficiaires sont le plus souvent encore réputés appartenir à la population active occupée, contrairement, par exemple, aux bénéficiaires d'allocations chômage, que nous avons systématiquement exclues du revenu primaire.

5. L'alternative à la coupe dite « instantanée » serait celle de données « longitudinales », avec le suivi d'un panel d'individus au cours du temps (et donc notamment à l'occasion de la liquidation de leur retraite, permettant de comparer le niveau des retraites aux anciens revenus d'activité de leurs titulaires).

Schéma 1 – Revenu primaire et revenu disponible : périmètre de l'étude



Encadré 1 – Méthodologie

Comme la redistribution est essentiellement organisée autour des ménages, tel est également le cas de la mesure des inégalités. Il faut alors prendre en compte la composition des ménages pour convertir leur revenu en niveau de vie, au moyen d'une « échelle d'équivalence », intégrant classiquement à la fois le nombre de personnes du ménage, leur âge, et l'existence d'économies d'échelle. Pour ce faire, nous utilisons ici l'échelle d'équivalence dite « OCDE modifiée », utilisée notamment par l'Insee et Eurostat. Si l'on attribue aux individus le niveau de vie de leur ménage, il est alors possible de mesurer des inégalités entre individus. Mais, si l'on se place avant redistribution, il est également envisageable de s'intéresser aux inégalités entre individus avant mise en ménage.

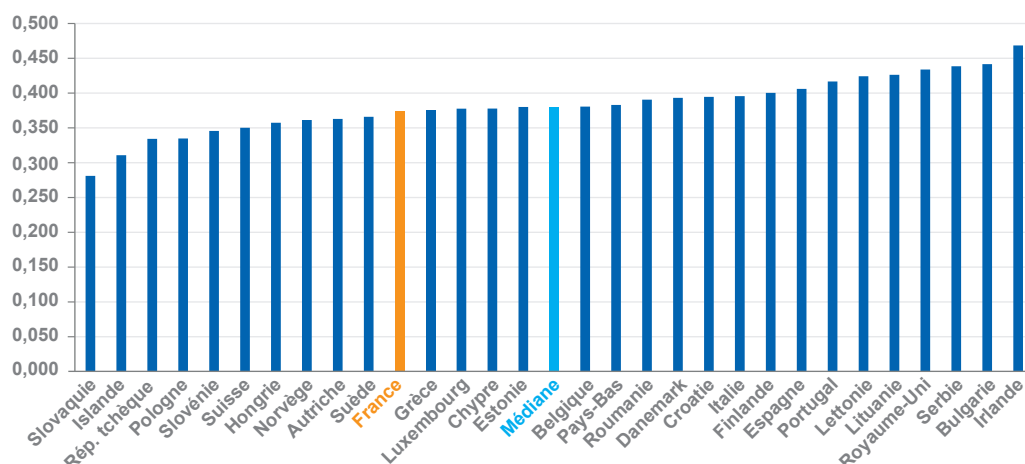
Cela revient donc à exclure de l'analyse :

- d'une part d'importants transferts en nature sous forme de services gratuits (notamment éducation et santé) ou à prix subventionnés (tarifs sociaux) ;
- d'autre part plusieurs types de prélèvements obligatoires (TVA, fiscalité environnementale, fiscalité des entreprises, droits de succession...), bien qu'ils comportent tous d'importants effets redistributifs.

Le schéma 1 (voir page précédente) résume le périmètre des revenus et transferts pris en compte dans notre analyse.

Les inégalités de revenu disponible en France, mesurées par l'indice de Gini, sont inférieures à la médiane, selon un diagnostic commun à l'OCDE et à Eurostat. En effet, l'indice de Gini français s'élevait à 0,285 sur la base des revenus 2017 selon l'institut européen qui, au-delà des résultats en médiane, indique une moyenne de 0,308 pour l'UE 28, Allemagne comprise (nos propres résultats détaillés figurent dans le chapitre 3 du document de travail, section 1).

Graphique 1 – Inégalités avant redistribution : indices de Gini des revenus primaires, par unité de consommation et y compris retraites



Lecture : en France, l'indice de Gini calculé sur les revenus primaires des ménages atteint 0,374, pour 0,380 en médiane. L'accès aux données sur l'Allemagne n'a pas été autorisé par l'institut national Destatis.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Il existe différents indicateurs de mesure des inégalités, centrés sur toute la distribution des revenus ou davantage sur les extrémités de l'échelle. Compte tenu de la nature des données exploitées, nous avons choisi d'analyser les inégalités grâce à l'indice de Gini, qui varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême), et qui quantifie l'écart de la distribution des revenus à une situation d'égalité parfaite.

L'analyse porte sur les données de l'enquête SILC d'Eurostat, pour tous les pays de l'Union européenne sauf l'Allemagne (voir supra) et Malte (données lacunaires), mais y compris le Royaume-Uni, plus, hors UE, la Norvège, l'Islande (données 2016), la Serbie et la Suisse⁶. Par la suite, par souci de simplicité de la présentation, on confondra les pays de notre échantillon avec l'Europe.

La suite de cette note s'attache donc à déterminer l'origine et les facteurs de ce positionnement relativement égalitaire de la France, en analysant tout d'abord les inégalités primaires avant redistribution, puis l'ampleur de la redistribution et de ses composantes.

LES INÉGALITÉS AVANT REDISTRIBUTION SONT MOINS ÉLEVÉES EN FRANCE QU'AILLEURS EN EUROPE

Des inégalités primaires entre ménages un peu plus faibles qu'ailleurs en Europe

En calculant l'indice de Gini des revenus primaires, on constate que la France présente un niveau d'inégalités inférieur de 1,7 % à la médiane européenne, près des deux tiers des pays (19 sur 29) enregistrant un niveau d'inégalités supérieur (voir graphique 1).

6. Les initiales retenues dans cette note sont les suivantes : AT (Autriche), BE (Belgique), BG (Bulgarie), CH (Suisse), CY (Chypre), CZ (République tchèque), DK (Danemark), EE (Estonie), ES (Espagne), FI (Finlande), FR (France), GR (Grèce), HR (Croatie), HU (Hongrie), IE (Irlande), IS (Islande), IT (Italie), LT (Lituanie), LU (Luxembourg), LV (Lettonie), NL (Pays-Bas), NO (Norvège), PL (Pologne), PT (Portugal), RO (Roumanie), RS (Serbie), SE (Suède), SK (Slovaquie), SI (Slovénie), UK (Royaume-Uni).

Encadré 2 – Articulation de nos résultats avec les « inégalités de marché » de l'OCDE

Le débat économique est émaillé d'allusions à un niveau élevé des inégalités avant redistribution en France. Si ces affirmations sont rarement accompagnées d'une source statistique précise, elles font fréquemment référence aux « données de l'OCDE ».

Cette organisation publie en effet un indicateur d'inégalités de marché (market income) pour lequel la France apparaît particulièrement inégalitaire : l'indice de Gini de ces revenus de marché atteint 0,519, et seuls deux des 24 autres membres de l'OCDE couverts par notre étude, l'Irlande et la Grèce, présentent un niveau plus élevé.

Cet indicateur présente toutefois une difficulté importante pour un exercice de comparaison internationale, puisque les revenus considérés excluent les retraites publiques, mais incluent les retraites privées obligatoires, ce qui fausse la comparabilité entre pays ayant fait des choix de système de retraite distincts. Ainsi, les retraités des pays qui, comme la France, ne disposent quasiment pas de retraites privées obligatoires, auront généralement un revenu « de marché » quasiment nul, contrairement aux retraités des pays ayant instauré des systèmes de retraites privées obligatoires du type « fonds de pension ». Cela peut aussi introduire un biais lié aux différences de pyramides des âges.

Ce faible niveau d'inégalités avant redistribution peut sembler s'expliquer en partie par le système de retraites français, dont les prestations sont ici incluses dans les revenus primaires. Si on limite l'analyse au champ des seuls ménages non retraités⁷ (voir graphique 2), la position relative de la France est moins favorable (seuls 15 pays ont des inégalités plus fortes), mais les inégalités primaires, bien qu'un peu plus élevées, restent en France inférieures de 1,9 % à la médiane européenne.

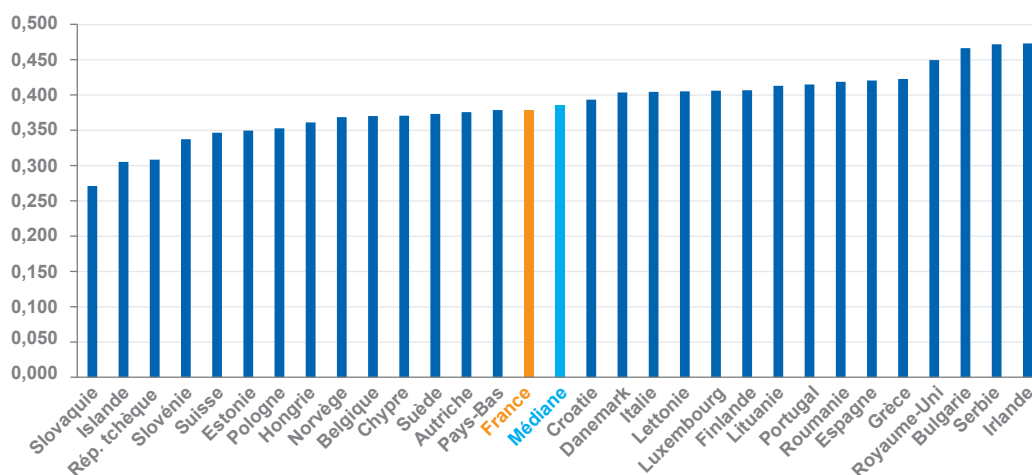
Il est a priori possible d'éviter ces écueils en restreignant le calcul à la population en âge de travailler, ce que fait l'OCDE en publiant un second indicateur d'inégalités relatif aux seuls 18-65 ans. Les différents indices de Gini diminuent alors, mais l'indice français, qui recule à 0,451, reste supérieur à ceux de 20 des 24 autres pays étudiés membres de l'OCDE. Néanmoins, la comparaison permise par cet indicateur demeure elle-même faussée par le choix d'une borne d'âge fixée à 65 ans. En effet, cela conduit à comparer des populations hétérogènes selon les pays, en excluant certains actifs dans des pays à âges effectifs de départ en retraite élevés, tout en conservant de nombreux retraités dans d'autres pays où ces âges sont assez bas. Pour ces jeunes retraités, persiste en outre la différence de traitement entre retraites publiques et privées.

Enfin, l'OCDE ne recourt pas à une enquête harmonisée pour recueillir ses données, mais mobilise pour chaque pays les données (souvent nationales) réputées les plus fiables, ce qui n'assure pas la même comparabilité que les enquêtes menées par Eurostat. Cette différence de source semble expliquer pour moitié l'écart entre l'indice de Gini que nous calculons pour la France et celui des inégalités de marché de l'OCDE pour les 18-65 ans. Le reste de l'écart résulte des différences de périmètre de l'indicateur précédemment décrites.

Des inégalités plus faibles entre femmes et hommes

Le faible niveau des inégalités avant redistribution en France est encore plus net si l'on analyse les inégalités de revenus entre les individus avant mise en ménage, c'est-à-dire en négligeant les effets de la présence d'enfants et, surtout, de la mutualisation des ressources entre conjoints : l'indice de Gini s'avère alors inférieur de 6,2 % à la médiane européenne. Seuls sept pays présentent un

Graphique 2 – Inégalités entre individus non retraités avant redistribution : indices de Gini des revenus primaires par unité de consommation

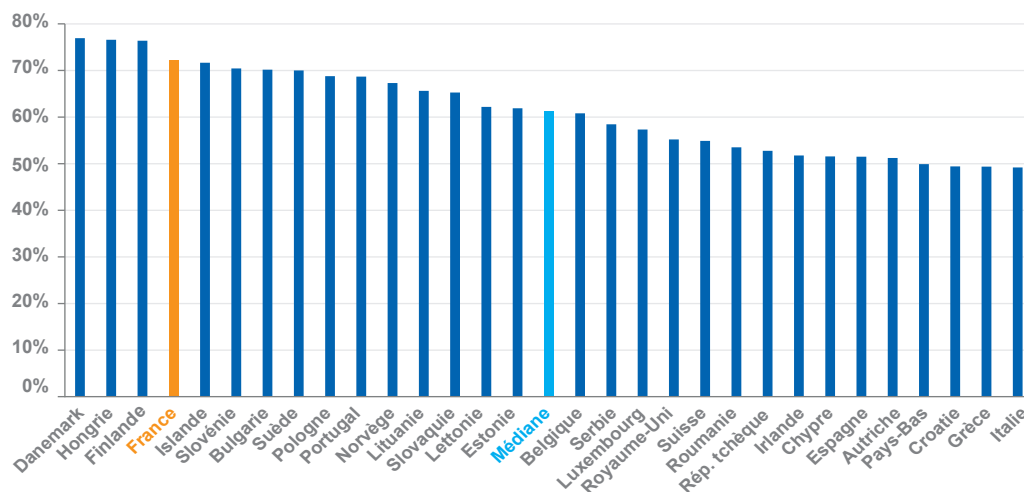


Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus primaires des non-retraités s'élève à 0,379, pour 0,386 en médiane européenne.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

7. Définis comme des ménages ne recevant aucune pension de retraite.

Graphique 3 – Revenu primaire médian des femmes y compris retraites (droits directs et dérivés), en pourcentage de celui des hommes



Lecture : en France, le revenu primaire moyen d'une femme, y compris retraites de droit direct et de droit dérivé, est égal à 72 % de celui d'un homme, ce ratio s'élevant à 61 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

indice de Gini plus faible, dont les quatre pays scandinaves. Ce constat, mis en regard des précédents effectués après mise en ménage, indique que la redistribution dite « privée » au sein des ménages est comparativement faible en France. Elle abaisse en effet de 21,9 % l'indice de Gini au lieu de 25,5 % en médiane européenne, soit un écart négatif de 14 %.

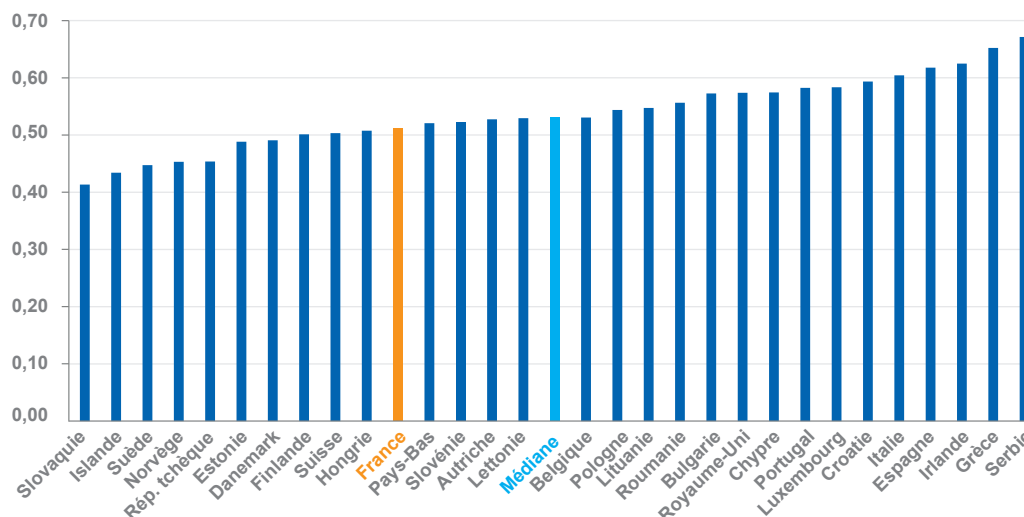
Cela s'explique notamment par la faiblesse relative des écarts de revenus primaires médians entre femmes et hommes, inférieurs de 28 % à la moyenne européenne (voir graphique 3). Ce résultat reflète largement la bonne participation des femmes françaises au marché du travail, et ce de longue date, qui implique de moindres écarts de revenus d'activité mais plus encore de pensions : d'une part, dans d'autres pays européens le rattrapage de l'activité féminine est plus récent (les cohortes de retraitées n'étant guère concernées) ; d'autre part, l'existence de dis-

positifs de redistribution au sein du système de retraites constitue un facteur supplémentaire de réduction des écarts entre femmes et hommes. Ainsi, hors retraités, l'avance relative de la France est moins nette, l'écart femmes/hommes demeurant néanmoins inférieur de 7 % à la médiane européenne. Hors retraités, la redistribution privée abaisse de 24,4 % l'indice de Gini français contre 26,3 % en médiane européenne, soit un écart négatif réduit de moitié, à 7 %.

Des inégalités primaires plus faibles qu'ailleurs en matière de revenus d'activité ou du patrimoine, comme entre groupes d'âge

Le niveau plutôt bas des inégalités primaires en France s'explique en premier lieu par de moindres inégalités de revenus d'activité (qui constituent la principale source de revenu primaire des ménages) : le coefficient de Gini de ces revenus est en France inférieur de 3,4 % à la médiane européenne (voir graphique 4).

Graphique 4 – Inégalités de revenus d'activité entre individus non retraités, avant redistribution

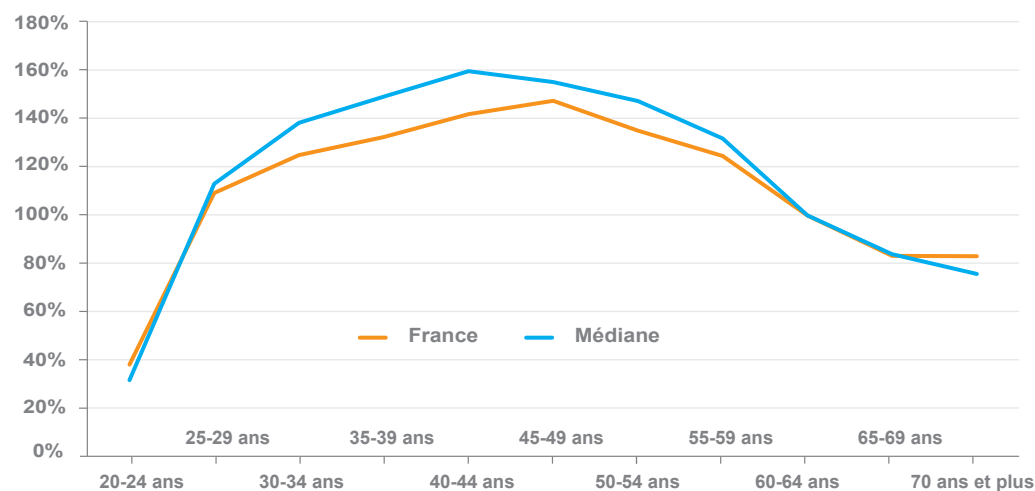


Note : les revenus d'activité intègrent les indemnités journalières.

Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus d'activité des individus non retraités s'élève à 0,512, pour 0,530 en médiane européenne.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Graphique 5 – Revenus primaires individuels médians selon l'âge, en part du revenu primaire médian



Note : la médiane ne correspond pas à un même pays lorsque l'on change de groupe d'âge, de ce fait les écarts entre courbes ne se compensent pas forcément.

Lecture : en France, le revenu primaire médian des 20-24 ans représente 38,0 % du revenu primaire médian intergénérationnel, celui des 70 ans et plus s'élevant à 82,9 % de ce revenu. En médiane européenne, le revenu primaire médian des 20-24 ans atteint 31,6 % du revenu primaire médian intergénérationnel, contre 75,5 % pour les 70 ans et plus.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Cela s'explique notamment par une assez faible inactivité du cœur de la population en âge de travailler. En effet, la hausse de l'indice de Gini liée à l'inactivité hors études (et retraite) est inférieure de près de 22 % à la médiane européenne, ce qui vient plus que contrebalancer l'impact du chômage sur les inégalités qui est, lui, supérieur de plus de 10 %. Ce constat relatif à l'inactivité rappelle l'intérêt de comparaisons internationales basées sur le taux d'emploi plutôt que de chômage, quand il s'agit d'objectiver la situation sociale.

Si l'on se concentre sur la population en emploi, les inégalités sont plus basses quand l'analyse se limite aux salariés. L'ajout des indépendants accroît en effet de plus de 10 % l'indice de Gini des revenus d'activité de la population active occupée (au lieu de +6 % en médiane européenne, avec un effet qui reste haussier dans la quasi-totalité des pays étudiés)⁸.

Les faibles inégalités de revenus du patrimoine participent également au faible niveau des inégalités avant redistribution en France, même si ces revenus sont structurellement partout en Europe bien plus concentrés que les revenus d'activité, et représentent une part bien moindre du revenu primaire. La France présente en la matière les plus faibles inégalités parmi la trentaine de pays analysés, avec un indice de Gini inférieur de 7,6 % à la médiane européenne. Le constat d'inégalités substantiellement moindres qu'en médiane européenne vaut aussi bien pour les revenus financiers que fonciers.

Autre grande source d'inégalités lorsque l'on analyse une population en coupe instantanée, les conséquences du cycle de vie, avec des individus ou des ménages qui n'en sont pas au même stade de leur carrière professionnelle et de leur éventuelle accumulation patrimoniale. Si l'on

s'intéresse tout d'abord aux différences entre classes d'âge, on constate que la courbe française est un peu plus plate qu'en médiane européenne (voir graphique 5). En effet, en termes de revenus primaires, la situation relative des 70 ans et plus est un peu plus favorable qu'en médiane européenne, de même que celle des plus jeunes. En contrepartie, le cœur de la population en âge de travailler bénéficie d'un surcroît de revenu primaire médian (par unité de consommation) un peu moins net.

LA REDISTRIBUTION RÉDUIT DAVANTAGE LES INÉGALITÉS EN FRANCE

Une réduction des inégalités supérieure de 10 % à la médiane

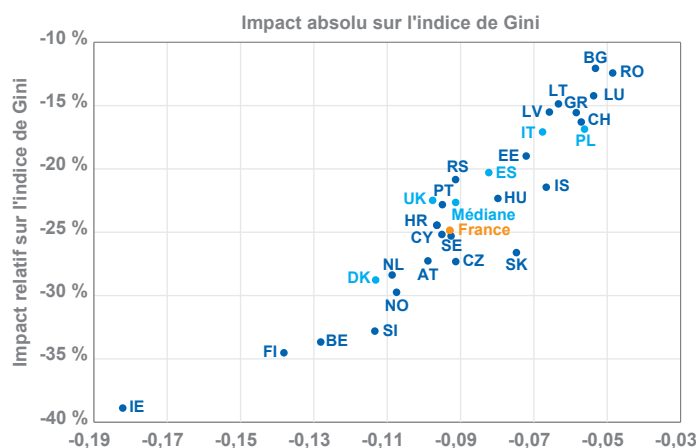
Comparer la redistribution dans différents pays implique de rapporter les distributions des revenus disponibles à celles des revenus avant redistribution. Cela peut être effectué en valeur absolue (baisse en points de l'indice de Gini), mais il est plus pertinent de calculer une diminution relative (baisse de l'indice en pourcentage) dans la mesure où un même système socio-fiscal va mécaniquement davantage redistribuer en valeur absolue dans un pays où les revenus primaires sont plus inégalitaires (et moins redistribuer dans le cas inverse).

La France se positionne alors comme un pays à redistribution un peu supérieure à la médiane, au moins en termes relatifs. En effet, la redistribution abaisse de 24,8 % l'indice de Gini en France, contre 22,6 % en médiane européenne. L'Hexagone se caractérise donc par un impact de la redistribution supérieur de près de 10 % à la médiane européenne (voir graphique 6a page suivante) ; l'écart est même un peu supérieur (près de 12 %) si l'on exclut les retraités du calcul. L'impact relatif de la redistribution est toutefois plus élevé dans onze des pays considérés.

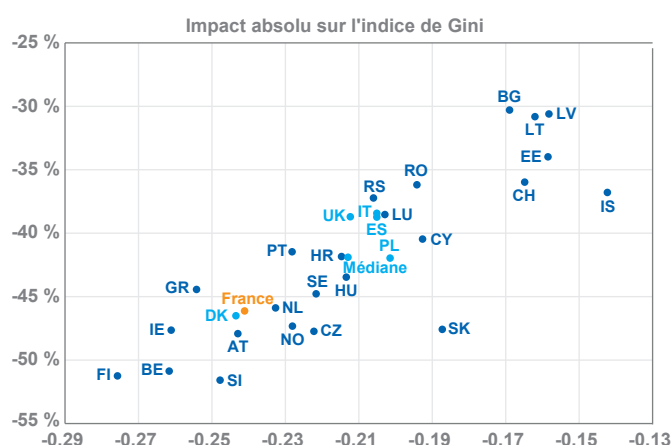
8. L'analyse détaillée des facteurs influant sur les inégalités de revenus d'activité des personnes en emploi, notamment salariées (écarts de salaires horaires, temps de travail...), fera l'objet d'un travail ultérieur.

Graphique 6 – Impacts absolus et relatifs de redistribution

A - Hors retraites (considérées comme des revenus primaires)



B - Y compris retraites (considérées comme de la redistribution)



Note : plus les pays sont près de l'angle inférieur gauche, plus la redistribution y est forte.

Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus des ménages est réduit de 0,093 point, soit 24,8 % par la redistribution hors retraites. En médiane européenne, cet indice de Gini est réduit de 0,091 point, soit 22,6 %.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Ce constat d'un impact plus fort de la redistribution en France reste toujours valable si l'on inclut la retraite (et les indemnités journalières maladie) dans la redistribution, et non dans le revenu primaire. Dans ce second cas (voir graphique 6b), on observe mécaniquement à la fois une augmentation des inégalités primaires et, en aval, une hausse de la réduction de ces inégalités par la redistribution, l'impact de celle-ci restant en France supérieur d'un peu plus de 10 % à la médiane européenne.

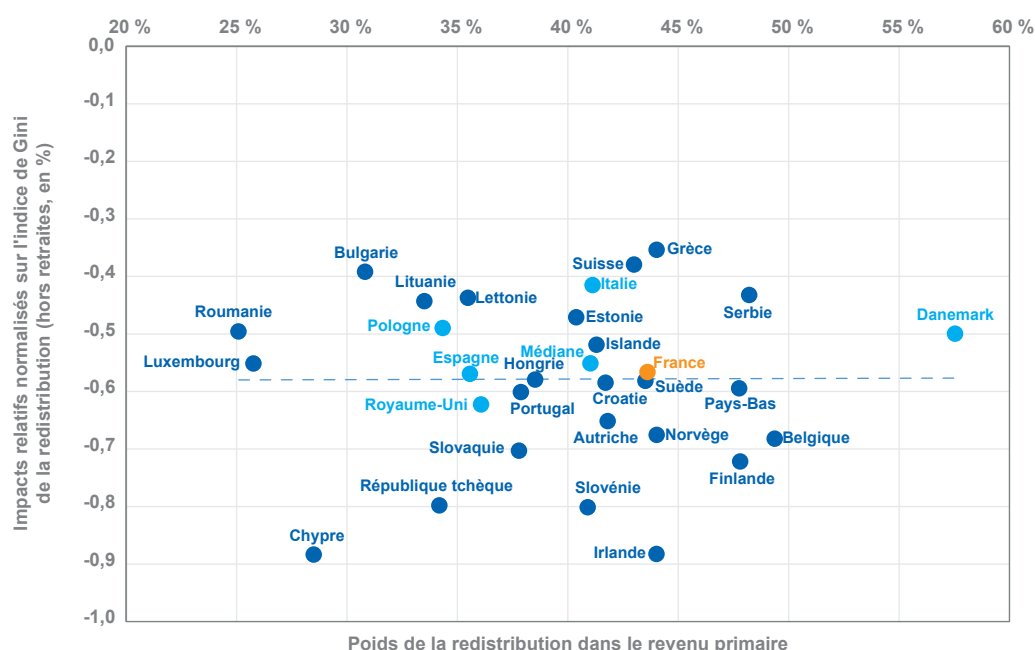
Un surcroît de redistribution avant tout lié au volume global des masses redistribuées

La contribution du système socio-fiscal à la redistribution dans divers pays gagne toutefois à être mise en regard des

masses budgétaires en jeu. En effet, les dépenses sociales et les prélèvements obligatoires directs passés en revue concourent intrinsèquement, dans leur immense majorité, à diminuer les inégalités. Dès lors, il est intéressant de déterminer si les impacts identifiés renvoient plutôt aux montants des transferts correspondants ou à leur degré de ciblage (dans le cas des prélèvements obligatoires, le « ciblage » va dépendre de la progressivité du taux effectif, dans le cas des dépenses, de la sélectivité des conditions d'éligibilité).

À ce titre, on observe que le volume de la redistribution (hors retraites) est plus important en France qu'en médiane européenne (les transferts de redistribution représentent

Graphique 7 – Ciblage et volumes de la redistribution hors retraites



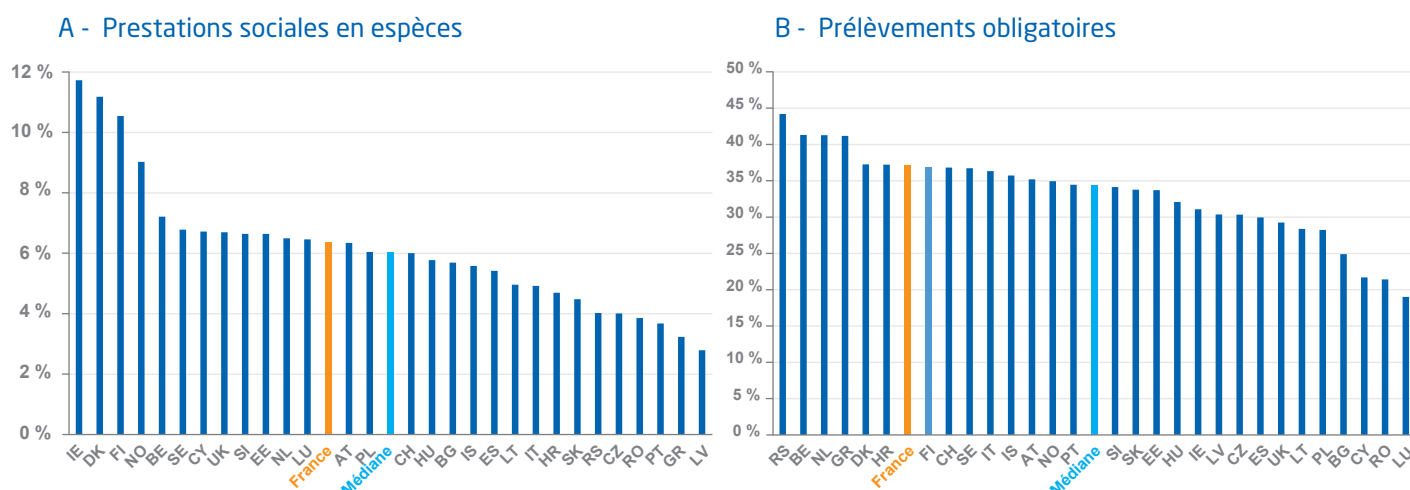
Note : plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

Lecture : en France, où les prestations en espèces hors retraites et prélèvements obligatoires retenus représentent 43,7 points de revenu primaire, un point de redistribution réduit l'indice de Gini de 0,57 %. En médiane européenne, où les prestations en espèces hors retraites et prélèvements obligatoires retenus représentent 41,0 points de revenu primaire médian, un point de redistribution réduit également l'indice de Gini de 0,57 %.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.



Graphique 8 – Transferts retenus pour l'analyse de la redistribution, en pourcentage du revenu primaire des ménages



Note : le revenu primaire considéré est ici le revenu superbrut, les taux obtenus ne sont donc pas directement comparables aux taux habituellement calculés sur la base des revenus bruts après cotisations employeur.

Lecture : en France, les prélèvements obligatoires retenus pour l'analyse représentent 37,1 points de revenu primaire des ménages. En médiane européenne, ce chiffre est de 34,3 points.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

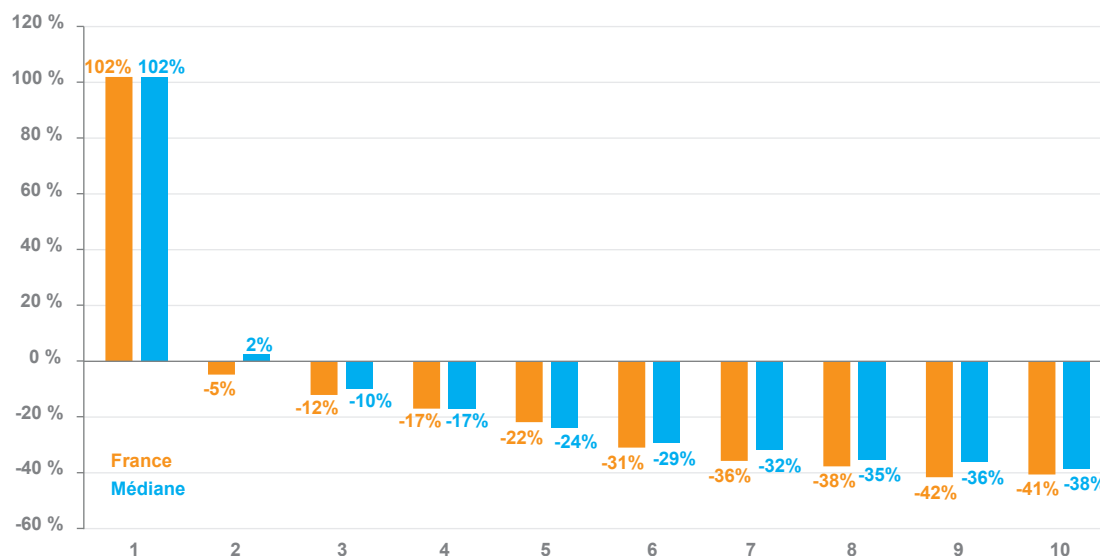
44 points de revenu primaire contre 41 – voir graphique 7 page précédente), sans néanmoins être très au-delà, contrairement aux idées reçues : la redistribution représente ainsi 57 points de revenu primaire au Danemark, ou encore 48 points aux Pays-Bas. On ne retrouve donc pas ici le positionnement de la France sur l'ensemble du champ de dépenses sociales. Le graphique 7 n'indique par ailleurs aucun écart à la médiane européenne en matière de ciblage.

Ainsi, le niveau comparativement assez important de la redistribution française résulte davantage des montants en jeu que de leur ciblage. Cet effet de volume se révèle comparativement un peu plus prononcé pour les prélèvements que pour les prestations, comme le montrent les

graphiques 8a et 8b ; le surcroît de prélèvements vis-à-vis de la médiane européenne s'établit en effet à 8,2 % contre 5,6 % pour les prestations.

Ces deux mêmes graphiques indiquent aussi que les ordres de grandeur des prestations sociales en espèces sont, en France comme ailleurs, entre cinq et six fois inférieurs à ceux des prélèvements directs, qui financent également d'autres politiques publiques (services en nature du type santé ou éducation, biens publics régaliens ou culturels, infrastructures...), ainsi d'ailleurs que les prestations retraite et les indemnités journalières, qui ne sont pas ici considérées dans la redistribution, mais dans les revenus primaires.

Graphique 9 – Ampleur de la redistribution en points de revenu primaire pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



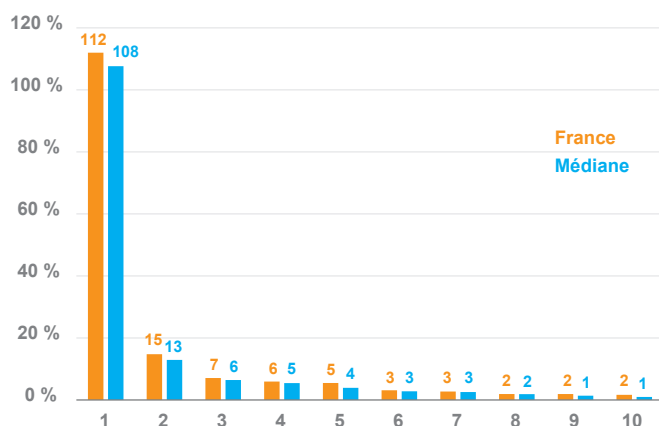
Note : l'ampleur de la redistribution ici quantifiée n'a pas vocation à être rapprochée du « poids de la redistribution » du graphique 7, qui, lui, additionne les masses de transferts quel que soit leur signe, et ne les rapporte pas aux revenus respectifs des bénéficiaires et payeurs.

Lecture : en France, le revenu disponible médian du dernier décile de revenu primaire représente 59 % de ce revenu primaire ; ce chiffre s'élève à 62 % en médiane européenne.

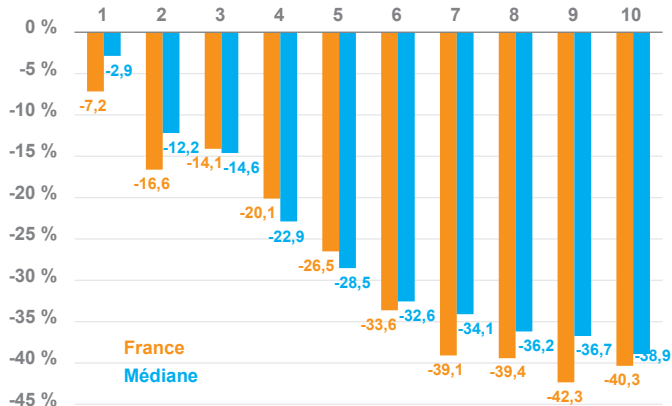
Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Graphique 10 – Transferts en points de revenu, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation

A - Prestations sociales en espèces (hors retraites)



B - Prélèvements obligatoires directs



Lecture : en France, les prestations sociales représentent 1,7 point de revenu primaire du dernier décile ; ce chiffre s'élève à 1,0 point en médiane européenne. Les prélèvements obligatoires représentent 14 % du revenu avant prélèvements du troisième décile ; ce chiffre s'élève à 15 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Encadré 3 – Calcul des différentes contributions à la redistribution

La mesure précise de la contribution à la redistribution des différents pans du système socio-fiscal est une opération complexe. Nous avons choisi de tester ce que serait la variation – absolue et relative – de l'indice de Gini des revenus disponibles en l'absence de chacun des types de prestations ou de prélèvements considérés. Il s'agit de l'approche dite « en contribution marginale », à laquelle ont notamment recouru certains travaux de l'OCDE. Ses vertus sont expo-

sées plus en détail dans le document de travail ; l'approche choisie implique néanmoins un changement de point de référence, puisque dans la partie précédente la redistribution était rapportée au revenu primaire, et non au revenu disponible. La méthode conduit par ailleurs à des impacts redistributifs qui ne sont pas rigoureusement additifs (avec notamment l'existence de prélèvements sur certaines prestations sociales). Il convient en outre de garder à l'esprit qu'il existe de potentiels effets de substitution entre dépenses fiscales (dont les crédits d'impôts) et prestations sociales.

Une analyse par déciles confirme un ciblage voisin de la médiane européenne

S'agissant maintenant, non du volume, mais du ciblage de la redistribution, nous avons procédé à une analyse de la part des transferts socio-fiscaux pour chaque décile d'individus (ordonnés selon leur niveau de revenu primaire), en pourcentage du revenu primaire médian du décile (voir graphique 9 page précédente). Celle-ci confirme un assez faible écart à la médiane européenne, avec deux profils d'évolution très proches.

Distinguer les contributions respectives des prestations sociales et des prélèvements obligatoires à ce résultat global apporte quelques éléments d'analyse complémentaires (voir graphiques 10a et 10b) : on observe en particulier, au niveau des prélèvements, une dégressivité entre les deux derniers déciles qui ne se constate pas en médiane européenne. Un tel résultat, malgré une fiscalité des revenus (au seul sens de l'impôt sur le revenu – IR) réputée très ciblée, montre la nécessité d'approfondir l'analyse du système socio-fiscal au-delà de la seule dichotomie entre prestations et prélèvements.

DES PRESTATIONS SOIT PLUS IMPORTANTES SOIT MIEUX CIBLÉES QU'AILLEURS, DES PRÉLÈVEMENTS PLUS ÉLEVÉS SANS ÊTRE PLUS PROGRESSIFS

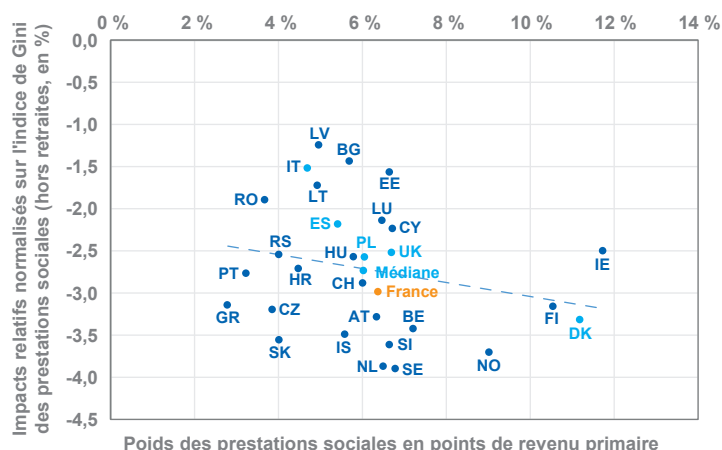
Malgré leur moindre volume, les prestations sociales contribuent un peu plus à la redistribution que les prélèvements obligatoires

Compte tenu des différences d'ordre de grandeur entre prestations sociales en espèces et prélèvements obligatoires directs, on pourrait penser que ces derniers, qui pèsent budgétairement 5,8 fois plus en France, jouent un plus grand rôle redistributif. C'est toutefois oublier que la baisse de l'indice de Gini associée à un euro de prestations est, partout, bien supérieure à la baisse associée à un euro de prélèvements. Là où les prestations sont par nature ciblées sur leur public et intimement liées à la redistribution, les prélèvements, même s'ils sont (généralement) progressifs, visent aussi à financer les politiques publiques, avec une large assiette de ménages contributeurs.

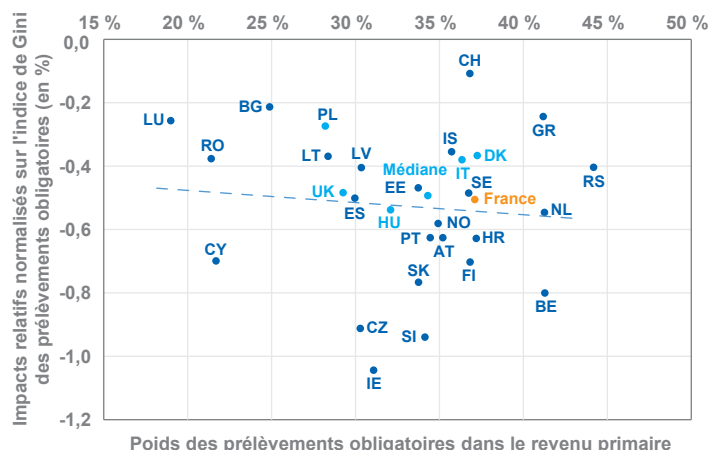


Graphique 11 – Ciblage et volumes

A - Prestations sociales en espèces (hors retraites)



B - Prélèvements obligatoires directs



Note : plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

Lecture : en France, où les prestations en espèces hors retraites représentent 6,4 points de revenu primaire, un point de prestations réduit l'indice de Gini de 3,0 %. En médiane européenne, les prestations en espèces hors retraites représentent 6,0 points de revenu primaire et un point de prestations réduit l'indice de Gini de 2,7 %.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Ainsi, en France, un euro de prestations sociales abaisse l'indice de Gini six fois plus qu'un euro de prélèvements obligatoires directs (voir graphique 11).

Cet effet de plus fort ciblage des prestations l'emporte donc – d'assez peu – sur la différence de volumes précédemment évoquée.

C'est pourquoi, alors que la réduction des inégalités relève majoritairement des prélèvements obligatoires en Europe du Sud, centrale et orientale, elle est en France davantage due aux prestations sociales (pourtant ici hors retraites et maladie – voir graphique 12). Même si les proportions restent très voisines (49 %-51 %), cette situation nous rapproche un peu de celle des pays nordiques, généralement bien plus tranchée (avec même 73 %-27 % au Danemark par exemple).

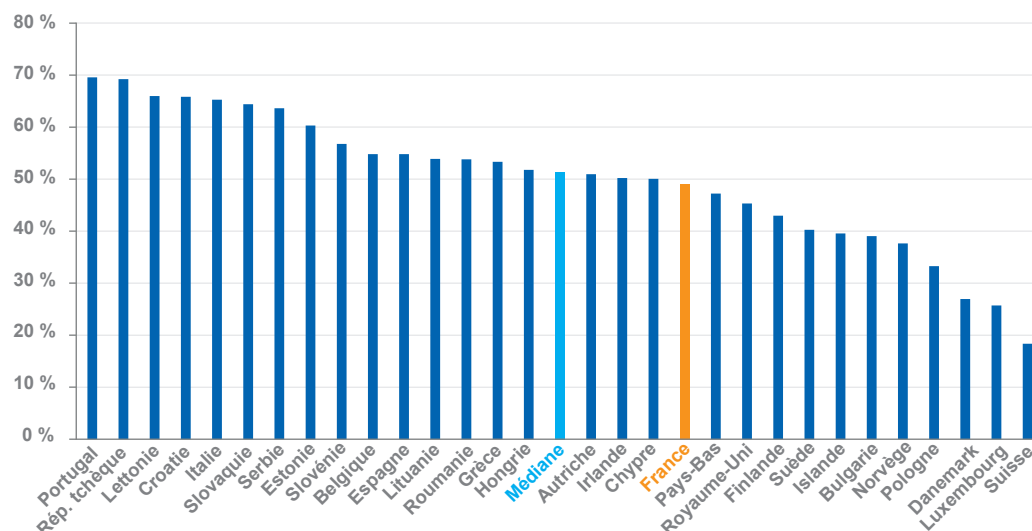
En arrondissant, les dépenses sociales et les prélèvements obligatoires réduisent ainsi les inégalités de 19 % dans chaque cas.

Une redistribution par les prestations liée à leurs volumes dans les cas du logement, du chômage et de l'exclusion, à leur ciblage en matière familiale

Les résultats relatifs à l'ensemble des prestations sociales cachent toutefois des situations hétérogènes. Aussi convient-il de décliner l'analyse duale des volumes et ciblage à chacun des grands types de prestations.

Il apparaît que trois grandes familles de prestations sociales réduisent les inégalités en France plus qu'ailleurs (voir tableau 1 page suivante).

Graphique 12 – Contribution, en pourcentage, des prélèvements obligatoires directs à la réduction des inégalités



Note : on rappelle que le solde de la redistribution hors prélèvements correspond aux prestations en espèces hors retraites et indemnités journalières.

Lecture : en France, 49,0 % de la redistribution (telle que définie dans cette étude et telle que mesurée par l'indice de Gini) est imputable aux prélèvements obligatoires, contre 51,4 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Tableau 1 – Contributions à la redistribution des prestations sociales en France

COMPOSANTE DE LA REDISTRIBUTION	Effet relatif sur l'indice de Gini des revenus disponibles	
	France	Médiane européenne
Prestations	19,0 %	15,0 %
Allocations logement	3,7 %	0,3 %
Chômage et exclusion	7,9 %	3,1 %
Prestations familiales	4,0 %	3,4 %
Invalidité/handicap	1,9 %	5,0 %
Autres	1,5 %	0,7 %

Note : la ligne « autres » regroupe les bourses d'études, les minima vieillesse et les seuls transferts en nature au titre du logement. Par ailleurs, on rappelle que la somme des médianes n'est pas égale à la médiane de la somme.

Lecture : en France, les allocations logement en espèces réduisent l'indice de Gini de 3,8 % contre 0,3 % en médiane européenne ; l'ensemble des prestations ici incluses réduit l'indice de Gini de 19,0 %.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Tout d'abord, les prestations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion réduisent de 7,9 % les inégalités, bien au-delà des 3,1 % observés en médiane européenne. Cela s'explique par leur volume très important (ces prestations représentent 2,9 points de revenu primaire, contre 1,4 en médiane), qui n'est que partiellement lié au niveau du chômage en France. En effet nous avons observé une large décorrélation, en Europe, entre le niveau des taux de chômage et la redistribution opérée par de telles prestations ; le montant des transferts français ne résulte donc pas que de la situation du marché du travail, il s'explique également par le niveau et la durée des prestations, et par les conditions d'éligibilité. Le ciblage de ces prestations apparaît en revanche un peu inférieur à la moyenne européenne, même en prenant en compte une moindre concentration des chômeurs dans les plus bas déciles de revenus en France. L'importance des volumes de prestations tout comme la modestie de leur ciblage résultent en partie de la présence d'une large composante assurantielle.

De manière analogue, c'est du fait de leur volume très important que les allocations logement réduisent bien plus les inégalités en France (3,7 %) qu'en médiane européenne (0,3 %). Ces allocations représentent en effet seulement 0,1 point de revenu primaire en médiane européenne, loin du 1,1 atteint en France. Leur ciblage apparaît là aussi un peu inférieur à la médiane européenne, plus encore si l'on prend en compte le fait que les locataires semblent davantage concentrés dans les bas déciles de revenus en France qu'en médiane européenne. L'inclusion dans l'analyse des prestations en nature associées aux tarifs du logement social conduit en revanche à identifier un meilleur ciblage qu'en médiane européenne, mais ce surcroît de ciblage disparaît une fois prise en compte la plus forte concentration des locataires en bas de l'échelle des revenus, avec même un constat qui s'inverse : les écarts à la médiane européenne dans la part de prestations perçues par les deux premiers déciles de revenu restent inférieurs à la surreprésentation des locataires dans ces mêmes déciles.

Les prestations familiales contribuent elles aussi davantage qu'ailleurs à la redistribution, en réduisant de 4,0 % les inégalités (contre 3,4 % en médiane européenne), alors même qu'elles sont moins massives en France qu'en médiane (1,6 point de revenu primaire, au lieu de 1,9). Pour cette troisième famille de prestations, c'est en effet non le volume, mais le ciblage qui s'avère comparativement bien plus important en France, où 1 % du revenu primaire des ménages sous forme de prestations familiales abaisse l'indice de Gini de 2,5 %, au lieu de 1,95 % en médiane européenne. L'étude de la répartition des prestations par décile de revenu primaire vient confirmer ce constat d'une politique délibérée de ciblage (qui résulte notamment d'une dégressivité des allocations avec le revenu des familles) : en effet les transferts français se révèlent nettement plus concentrés vers le bas de la distribution qu'en médiane européenne, alors même que les familles avec enfants n'y sont guère plus représentées qu'ailleurs.

Enfin, contrairement aux transferts sociaux précédemment étudiés, les prestations au titre de l'invalidité et du handicap réduisent beaucoup moins nettement les inégalités en France qu'en médiane européenne, malgré un relativement bon ciblage. Du fait de leur volume plus de trois fois inférieur à la médiane (0,5 % du revenu primaire au lieu de 1,8 %), ces prestations se singularisent même par l'effet redistributif le plus faible d'Europe, inférieur de 62 % à la médiane (1,9 % au lieu de 5,0 %). Cela peut en partie s'expliquer par des effets de substitution, importants à l'étranger, entre les dispositifs d'invalidité et les prestations associées au chômage, à l'exclusion ou à la retraite, particulièrement dans les nombreux pays où les âges effectifs moyens de départ sont plus élevés.

Les prélèvements obligatoires redistribuent plus en France qu'en médiane européenne, mais leur ciblage pâtit de l'importance des cotisations

L'impact redistributif des prélèvements obligatoires apparaît comparativement assez élevé en France puisqu'il est de 11 % supérieur à la médiane européenne. Ce chiffre reste néanmoins en deçà de l'écart de 27 % constaté dans le cas



Tableau 2 – Contributions à la redistribution des prélèvements obligatoires en France, impact non normalisé

COMPOSANTE DE LA REDISTRIBUTION	Effet relatif sur l'indice de Gini des revenus disponibles	
	France	Médiane européenne
Prélèvements obligatoires	18,7 %	16,3 %
Cotisations employeur	9,9 %	5,8 %
Autres prélèvements sur les revenus	11,7 %	13,0 %
Prélèvements sur le patrimoine	0,2 %	0,0 %

Lecture : en France, les cotisations employeur réduisent l'indice de Gini de 9,9 % contre 5,8 % en médiane européenne.

Note : comme précisé *supra*, les différents effets ne sont pas additifs, compte tenu de l'existence d'effets croisés.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

des prestations en espèces. Si l'on décompose l'impact des prélèvements obligatoires, on observe qu'en France les cotisations employeur ont un impact sur les inégalités presque similaire à celui des autres prélèvements sur les revenus (voir tableau 2), ce qui n'est pas le cas en médiane européenne.

Ainsi, les cotisations employeur réduisent de 10 % les inégalités en France, contre seulement 6 % en médiane européenne, ce qui s'explique par un très fort effet volume (voir graphique 13) : ces cotisations représentent 17,7 % du revenu primaire en France, contre 13,0 % en médiane européenne. En revanche, leur ciblage est médian ; il apparaît certes comparativement élevé si l'on se concentre uniquement sur les salariés ne disposant pas de gros revenus patrimoniaux, c'est-à-dire sur l'assiette qui est celle de ces prélèvements. Mais même en se centrant sur les seuls actifs occupés, ces cotisations contribuent à la légère dégressivité des prélèvements français en haut de la distribution des revenus, déjà mentionnée lors de l'analyse par décile, notamment du fait de l'existence de plafonds d'assiette (absents de la fiscalité des revenus).

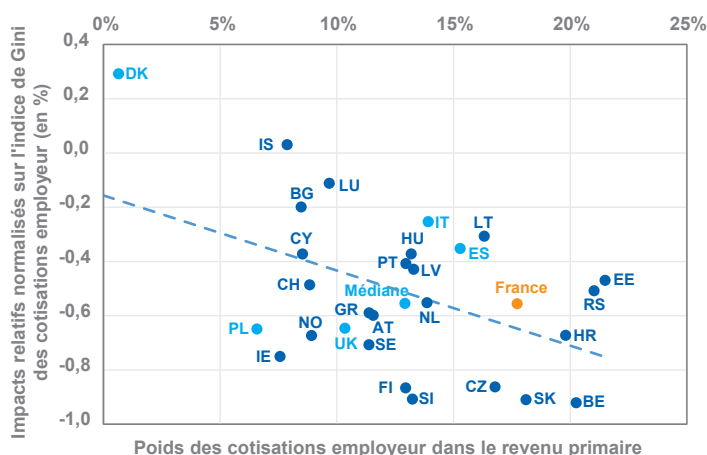
À l'inverse, les autres prélèvements sur les revenus, qui incluent la fiscalité proprement dite (IR), les contributions (dont la CSG), la part salariale des cotisations, et – dans le

cas français – la taxe d'habitation, ont un impact moindre sur les inégalités en France qu'ailleurs, en réduisant de seulement 12 % les inégalités, un chiffre inférieur de 10 % à la médiane européenne. Cela s'explique à nouveau par un effet volume, celui-ci se situant cette fois en deçà de la médiane (voir graphique 14).

Cette symétrie des effets volume constatés (entre cotisations employeur et autres prélèvements sur les revenus) résulte pour partie d'un effet de substitution : les arbitrages français peuvent différer de ceux d'autres pays européens, tant eu égard aux poids respectifs des cotisations et de la fiscalité que dans la répartition de la charge des cotisations sur les revenus du travail (parts respectives des employeurs et des salariés).

Si les données exploitées ne permettent pas de distinguer, au sein des « autres prélèvements sur les revenus », la part salariale des cotisations, la comparaison des graphiques 13 et 14 indique qu'au moins dans le cas de la part employeur, un euro de cotisations redistribue 15 % à 20 % de moins qu'un euro d'autres prélèvements sur les revenus, en France comme en médiane européenne.

Graphique 13 – Ciblage et volumes des cotisations employeur

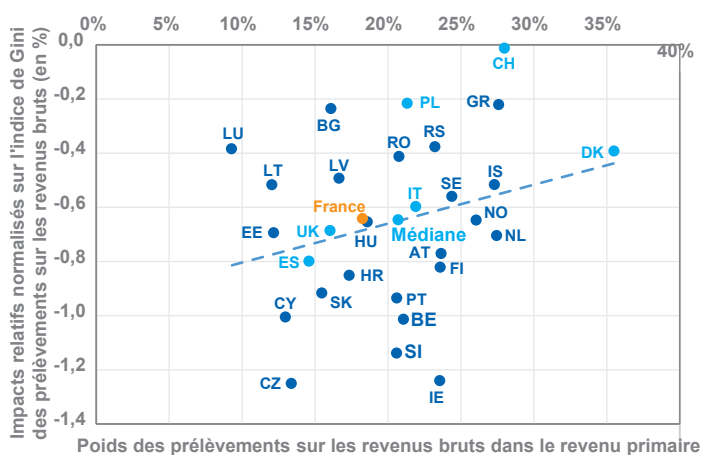


Note : plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants. Les données sont lacunaires dans le cas de la Roumanie.

Lecture : en France, où les cotisations employeur représentent 17,7 % du revenu primaire, un point de prélèvements réduit l'indice de Gini de 0,56 %. En médiane européenne, les cotisations employeur représentent 13,0 % du revenu primaire et un point de prélèvements réduit l'indice de Gini de 0,55 %.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Graphique 14 – Ciblage et volumes des autres prélèvements sur les revenus



Note : plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

Lecture : en France, où les prélèvements sur les revenus bruts représentent 18,2 % du revenu primaire, un point de prélèvements réduit l'indice de Gini de 0,64 %. En médiane européenne, les prélèvements sur les revenus bruts représentent 20,7 % du revenu primaire et un point de prélèvements réduit l'indice de Gini de 0,65 %.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

Ainsi, l'importance des cotisations (et de contributions telles que la CSG) au sein des prélèvements français sur les revenus implique un effet de composition amenuisant leur ciblage global, qui ne dépasse qu'imperceptiblement la médiane européenne : pour un niveau de prélèvements sur les revenus égal à un point de revenus primaires, l'indice de Gini baisse de 0,505 % en France, pour 0,494 % en médiane européenne.

Encadré 4 – Comparaison avec quelques cas européens

Au-delà de la notion abstraite de médiane européenne, il peut être instructif d'exposer plus spécifiquement certains cas nationaux, qu'ils correspondent à nos grands voisins (Espagne, Italie, Royaume-Uni⁹), ou soient emblématiques d'une partie du continent (Danemark dans le cas des pays nordiques, Pologne dans le cas des PECO¹⁰).

Espagne

Les inégalités primaires sont supérieures de 7 % à la médiane européenne. De plus, le pays les réduit moins fortement qu'ailleurs, cette réduction étant opérée majoritairement par les prélèvements obligatoires. Les prestations sociales réduisent de 21 % de moins les inégalités en Espagne qu'en médiane européenne, du fait d'un ciblage et d'un volume moins importants. Mais les prélèvements obligatoires sont également moins redistributifs que la médiane européenne (-8 %), cette fois-ci du fait d'un moindre volume, conjugué à un ciblage médian.

Italie

Les inégalités primaires sont supérieures de 4 % à la médiane européenne. Le pays les réduit moins fortement qu'ailleurs, cette réduction étant opérée, comme en Espagne, majoritairement par les prélèvements obligatoires. Les prestations sociales réduisent de 52 % de moins les inégalités en Italie qu'en médiane européenne, du fait d'un ciblage et d'un volume moins importants. Mais les prélèvements obligatoires sont également moins redistributifs que la médiane européenne (-15 %), leur volume plus important ne contrebalançant pas un faible ciblage.

Royaume-Uni

Cet autre grand voisin présente quant à lui les inégalités primaires les plus fortes du groupe de pays ici retenu, de 14 % supérieures à la médiane européenne. Le pays réduit en revanche de manière médiane les inégalités primaires, cette réduction étant opérée majoritairement par les prestations sociales. Celles-ci réduisent de 13 % de plus les inégalités au Royaume-Uni qu'en médiane européenne,

Certes, les impôts sur le patrimoine ont quant à eux en France un impact redistributif très supérieur à la médiane européenne grâce à une fiscalité de la richesse dépassant les seules taxes foncières, mais leur impact reste néanmoins très faible devant celui des autres prélèvements obligatoires.

leur ciblage moindre étant plus que compensé par l'importance du volume. Les prélèvements obligatoires sont en revanche moins redistributifs de 13 %, du fait d'un moindre volume conjugué à un ciblage médian.

Ainsi, tant l'Italie que l'Espagne et le Royaume-Uni se caractérisent par des inégalités primaires plus fortes qu'en France, et une redistribution moindre. Même si les inégalités primaires tout comme la redistribution sont plus fortes au Royaume-Uni qu'en Espagne, et plus encore qu'en Italie, il en résulte dans les trois cas des inégalités de revenus disponibles supérieures au niveau français. À l'inverse, le Danemark et la Pologne se caractérisent tous deux par des inégalités de revenus disponibles moindres qu'en France, mais qui y résultent de situations très différentes.

Danemark

Les inégalités primaires sont aussi supérieures (de 3 %) à la médiane européenne, mais le pays les réduit bien plus fortement qu'ailleurs, et ce très majoritairement via les prestations sociales. Celles-ci y abaissent les inégalités de 148 % de plus qu'en médiane européenne, du fait d'un ciblage et d'un volume plus importants. Les prélèvements obligatoires sont en revanche moins redistributifs de 16 %, avec un volume certes supérieur à la médiane européenne, mais associé à un moindre ciblage.

Pologne

Ce dernier pays présente, lui, des inégalités primaires inférieures à la médiane européenne, avec un écart significatif de -12 %. Les inégalités sont en revanche moins fortement réduites qu'ailleurs, cette réduction étant opérée majoritairement par les prestations sociales. Celles-ci y abaissent les inégalités de 4 % de plus qu'en médiane européenne, du fait d'un ciblage un peu plus important conjugué à un volume médian. Les prélèvements obligatoires y sont en revanche moins redistributifs de 52 %, du fait de leur moindre volume et ciblage. Le cas de la Pologne, qui n'est pas unique en Europe, a ainsi l'intérêt de rappeler que de moindres inégalités ne résultent pas nécessairement d'un surcroît de redistribution.

9. Limitation à ce seul triptyque du fait du refus de communication des données allemandes par l'institut national Destatis.

10. La Suède est d'assez loin le pays nordique le plus peuplé, mais redistribue plutôt moins que la moyenne du groupe ; le Danemark, qui redistribue plus, est identifié dans le débat public comme le pays de la « flexisécurité ». S'agissant des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), la Pologne est de loin le plus peuplé, et occupe une place intermédiaire dans ce second groupe.

CONCLUSION

La France présente de faibles inégalités de revenu disponible à la fois parce que les inégalités avant redistribution y sont relativement plus faibles qu'ailleurs et parce que la redistribution y est relativement plus importante. Ce résultat est robuste au choix d'inclusion des retraites dans le revenu primaire ou dans la redistribution. Le travail effectué démontre donc que le poids de notre système socio-fiscal ne résulte pas d'un niveau d'inégalités primaires élevé, mais d'un choix délibéré d'assez forte redistribution.

La France se distingue particulièrement par des prestations sociales très redistributives, parfois grâce à leur volume, parfois grâce à leur ciblage. Le classement de la France par rapport à ses voisins est synthétisé dans le tableau 3.

Ces constats viennent naturellement relancer la réflexion autour de la marge de manœuvre française pour améliorer la performance redistributive. Du côté des prélèvements obligatoires, un meilleur ciblage consisterait à augmenter la progressivité des prélèvements sur les revenus bruts : contrairement aux prélèvements sur la richesse, leur ciblage global est au mieux égal à la médiane européenne (la CSG, qui porte sur une large assiette, est bien moins progressive que l'IR), et, contrairement aux cotisations employeur, ils ont une finalité redistributive. Du côté des transferts sociaux, les allocations logement ou encore les prestations de lutte contre le chômage et l'exclusion sont aujourd'hui comparativement assez peu ciblées, partiellement du fait de l'importance de la composante assurantielle dans le second cas. S'il existe ainsi des marges de manœuvre pour améliorer la « performance redistributive » de notre système socio-fiscal, un ciblage ou une progressivité accrue risquent cependant de se heurter à des résistances, compte tenu de l'ampleur des masses déjà redistribuées.

La mesure standard des inégalités de revenus, à laquelle se conforme notre étude (comme bien d'autres), ne permet d'ailleurs pas une analyse complète de la redistribution. En effet, elle néglige l'existence de prestations non-matérielles (santé, éducation), qui se révèlent assez élevées en France. Or de tels transferts en nature ont eux-mêmes pour effet de réduire les inégalités, comme diverses études françaises ou européennes l'ont établi. De même, d'autres formes de fiscalité non prises en compte dans la définition classique des revenus disponibles, mais comparativement assez fortes en France, peuvent avoir un impact redistributif ou anti-redistributif selon les cas : droits de succession, fiscalité indirecte (en premier lieu la TVA, voire la fiscalité environnementale).

Cette étude a évidemment une résonance importante dans le contexte de la crise sanitaire inédite que nous traversons. Jusqu'ici, la réponse aux conséquences économiques de cette crise a surtout visé à préserver à court terme les revenus d'activité et donc à éviter que ne se creusent les inégalités avant redistribution. Mais en sortie de crise,

Tableau 3 – Contributions à la redistribution hors retraites en France et en médiane européenne : effets totaux, effets de volume et effets de ciblage

COMPOSANTE DE LA REDISTRIBUTION	Effet relatif sur l'indice de Gini des revenus disponibles		
	Effet total	Volume	Ciblage
TOTAL HORS RETRAITES, EN POPULATION GÉNÉRALE	+	+	=
Prestations en espèces	+	+	+
Allocations logement	++	++	-
Chômage et exclusion	++	++	-
Prestations familiales	+	-	++
Invalidité et handicap	-	--	+
Prélèvements obligatoires	+	+	=
Cotisations employeur	++	++	=
Autres prélèvements sur les revenus	-	-	=
Prélèvements sur le patrimoine	++	++	++

Note : le ciblage d'ensemble de la redistribution n'est ici pas apprécié à partir de la méthodologie de la partie 3 mais à partir de celles de la partie 2 (voir graphique 7 et analyses par déciles). Il est par ailleurs plus sensible au ciblage médian des prélèvements qu'au ciblage des prestations, ces dernières représentant des budgets bien moins importants.

Lecture : un « + » signifie un écart positif de la France à la médiane européenne, un « - » un écart négatif de la France à la médiane européenne et un « = » une situation relativement comparable. Deux « + » ou « - » correspondent à un écart plus prononcé.

Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

sortie dont on ne sait encore estimer l'échéance, l'important sera d'avoir un diagnostic précis et juste, à la fois sur les inégalités primaires et sur la redistribution, afin de calibrer au mieux les mesures qui devront être prises, tant sur le volet financement que sur celui du soutien aux plus pauvres. Ainsi, le financement d'un surcroît de dépenses sans hausse des inégalités pourrait passer par un recentrage de certaines prestations ainsi que l'accroissement de la progressivité des prélèvements obligatoires, la crise sanitaire ayant d'ailleurs rappelé l'importance plus large des services publics et de certaines prestations universelles.

Mais la réponse aux conséquences économiques et sociales de la crise pourrait également passer par une ré-interrogation des mécanismes de partage de la valeur en amont de la redistribution, dans le cadre du marché du travail, et de son organisation par la puissance publique et les partenaires sociaux, de manière à agir sur les inégalités avant redistribution. Elle devrait en outre passer par un niveau d'action encore plus en amont et à plus long terme sur ces inégalités, celui qui consiste à promouvoir l'égalité des chances, notamment dans l'accès à l'emploi, en mobilisant diverses politiques publiques dont l'éducation et la formation. En effet, les dépenses de redistribution au sens strict, et plus généralement les dépenses sociales, relèvent bien souvent d'une logique « curative » dont la nécessité à court terme ne doit pas éclipser le besoin d'une logique plus émancipatrice d'investissement social sur le long terme.

Mots clés : inégalités, inégalités primaires, redistribution, prestations sociales, prélèvements obligatoires, retraites, Europe



Directeur de la publication : Gilles de Margerie, commissaire général ;
directeur de la rédaction : Cédric Audenis, commissaire général adjoint ;
secrétaire de rédaction : Valérie Senné ;
dépôt légal : décembre 2020 - N° ISSN 2556-6059 ;

contact presse : Matthias Le Fur,
directeur du service Édition-Communication-Événements,
01 42 75 61 37, matthias.lefur@strategie.gouv.fr

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens