

L'état de la redistribution en France

Mardi 10 décembre 2013

A l'occasion du débat sur la « remise à plat » de la fiscalité et de « l'injustice » réelle ou supposée du système de redistribution, le présent flash fait le point pour appréhender de façon claire ces différents sujets sensibles.

1. Redistribution : définitions et place dans la politique économique

La redistribution s'effectue via l'ensemble des prélèvements sur les revenus des ménages et la somme des prestations qui leur sont versées, que ces dernières soient monétaires ou non. La littérature économique distingue de façon conventionnelle deux grands types de politiques de redistribution :

- la redistribution « horizontale » ;
- la redistribution « verticale ».

Dans le premier cas, le transfert s'effectue entre les personnes supportant un risque social et les autres : des bien-portants vers les malades, des salariés vers les chômeurs, des personnes sans enfants vers les familles avec enfants, des actifs vers les retraités. Dans le second cas, le transfert s'effectue des catégories les plus aisées vers les plus défavorisées. On mesure la redistribution « verticale » en comparant les niveaux de vie avant et après prélèvements et transferts, ce qui permet d'évaluer la contribution de chacun des paramètres à la réduction des inégalités. La plupart des études disponibles privilégient cette deuxième dimension. Si la **redistribution** est une fonction essentielle de la politique économique, elle n'est toutefois pas la seule : selon la typologie de Richard Musgrave (1989), la politique économique comporte deux autres dimensions que sont **l'allocation des ressources** (investissement, éducation, environnement) et la **stabilisation macroéconomique** (politiques budgétaire et monétaire). Cette typologie s'applique sans réserve à la politique fiscale, qui comporte naturellement une fonction de correction de la répartition initiale des revenus, mais également de **collecte des ressources** pour financer les charges publiques et d'incitation à **l'efficacité économique**¹. Ces trois fonctions, souvent antagonistes, sont intimement liées, et toute action sur l'une a nécessairement des effets sur les deux autres.

2. La redistribution d'un système se limite-t-elle à sa progressivité ?

Le débat actuel est marqué par de fortes critiques sur le caractère prétendument « injuste » des politiques publiques. Mais qu'en est-il exactement ? Dans une étude récente², l'INSEE établit un bilan qui va à l'encontre de cette idée reçue. Sur un champ d'analyse certes restreint de la redistribution « monétaire » dont la finalité principale est la réduction des écarts de niveau de vie entre les ménages (impôt sur le revenu, prestations familiales, allocations logement à l'exclusion des prestations de remplacement telles que les pensions ou les allocations chômage, des prestations en nature et des impôts indirects – TVA, TIC...), trois résultats majeurs sont mis en évidence : 1) **la redistribution monétaire divise par deux le rapport entre le niveau de vie³ des 20 % des personnes les plus aisées et celui des 20 % les plus modestes**, 2) les prestations réduisent davantage les inégalités de niveau de vie que les prélèvements (2/3 vs 1/3) et 3) les prélèvements réduisent plus particulièrement le niveau de vie des ménages les plus aisés. Ainsi, le niveau de vie moyen des 20 % de personnes les plus aisées avant redistribution est de 55 300€/an, soit 7,6 fois supérieur à celui des 20 % les plus modestes. Après redistribution, le rapport est de 4. Ce phénomène de réduction des inégalités est amplifié en comparant les déciles⁴ extrêmes, le ratio passant de 17,6 avant redistribution à 5,7 après (soit un facteur 3). Sur le rôle respectif des prestations et des prélèvements, l'étude est également éclairante en rappelant que l'efficacité redistributive d'un transfert dépend à la fois de sa **progressivité** (un prélèvement est progressif s'il représente une part

¹ Sur l'évolution historique du rôle économique de la fiscalité, on lira avec intérêt l'article de N. Delalande « *L'économie politique des réformes fiscales, une analyse historique* », publié dans l'ouvrage « *Réforme fiscale* » de l'OFCE (2012).

² « *La redistribution : état des lieux en 2012* », INSEE, France portrait social, édition 2013.

³ Soit le revenu disponible (activité + patrimoine + transferts – impôts directs) divisé par le nombre d'unités de consommation.

⁴ L'utilisation des déciles (10 %) est parfois critiquée au motif qu'elle ne permet pas de distinguer de façon fine à l'intérieur des catégories, notamment des contribuables les plus aisés (1 %, 0,1 % etc.). Il serait intéressant de disposer du même rapport pour les derniers centiles, millimes... par rapport au reste de la population.

croissante du revenu lorsque ce dernier augmente, une prestation l'est si sa part dans le revenu diminue quand le niveau de vie augmente) mais aussi de son **poids** dans le revenu disponible global des ménages. Autrement dit, une prestation progressive distribuée à un petit nombre de ménages peut très bien être moins redistributive qu'une prestation forfaitaire versée à un grand nombre de ménages. Ainsi, les allocations familiales, universelles, contribuent à près de 12 % à la réduction des inégalités. Au total, les prestations familiales (y compris celles sous conditions de ressources) participent pour 25 % à la réduction des inégalités, devant les minima sociaux et les aides au logement (voir tableau en annexe). En matière de prélèvements, l'INSEE rappelle l'importante hausse du produit de l'impôt sur le revenu en 2012 sous l'effet des différentes mesures votées (« gel » du barème, contribution exceptionnelle sur les hauts revenus, hausse du taux de prélèvement forfaitaire libératoire, diminution de 10 % de certains crédits d'impôts) et calcule que **60 % de la hausse globale a été acquittée par les 20 % des ménages les plus aisés**. Sur un champ d'analyse différent (prise en compte des prestations en nature – santé, garde ...), le Haut conseil du financement de la protection sociale (HCFPS) indique que « *la protection sociale dans son ensemble a pour effet de réduire de 30 % les inégalités primaires de niveau de vie* »⁵ à travers l'importance des prestations monétaires (allocations chômage, prestations logement...) mais également des transferts en nature (l'assurance-maladie publique contribuerait, seule, à hauteur de 38 % à la réduction globale des inégalités). De ce point de vue, il apparaît une évolution majeure du rôle de la protection sociale, organisée à l'origine pour répondre aux besoins de redistribution « horizontale » (maladie, famille, chômage) et de revenus différés (vieillesse) et non pour assurer la redistribution « verticale ».

3. « Remise à plat » de la fiscalité : vers une nouvelle hiérarchie des objectifs ?

Au cours des dernières années, la fonction de **collecte des ressources** pour l'assainissement des comptes publics a largement pris le pas sur les deux autres fonctions (redistribution, efficacité). La stratégie de consolidation budgétaire amorcée fin 2010 a ainsi reposé de façon prioritaire sur une nette hausse des prélèvements obligatoires, qui a fourni près de 90 % de l'effort structurel réalisé entre 2011 et 2013 (4 points de PIB au total), et modifié plus profondément qu'on ne le pense le paysage fiscal-social de la fin des années 2000. Alors que la France se trouve toujours dans une situation de forte contrainte budgétaire et doit réaliser 2,6 points de PIB d'ajustement pour atteindre l'équilibre structurel en 2017, l'heure de la **redéfinition** de la hiérarchie des objectifs de la politique fiscale est sans doute arrivée. Dans une économie en stagnation et au chômage élevé, les objectifs d'efficacité économique et de redistribution ont vocation à refaire partie des priorités dans les années à venir, la question étant désormais de savoir lequel est le plus urgent. En dépit de marges de progrès indéniables, il est difficile de soutenir que la **redistribution** ne fonctionne pas en France, surtout lorsque l'on prend en compte l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre (prélèvements, protection sociale), auxquelles il faut ajouter le SMIC, dont le niveau relatif élevé par rapport au reste de la grille salariale joue un rôle d'amortisseur social en période de crise. En revanche, l'incitation à l'**efficacité économique** apparaît clairement comme la perdante des évolutions récentes. En particulier, l'importante révision à la baisse de plusieurs recettes fiscales (TVA, IS, IR pour plus de **11Md€**) par rapport à la prévision semble indiquer un affaiblissement des assiettes taxables qui menace sérieusement le retour à l'équilibre des comptes publics. Elle devrait faire l'objet d'études approfondies pour en comprendre les causes profondes et mieux articuler la relation, économiquement évidente mais complexe à évaluer, entre les décisions de taxation des pouvoirs publics et les comportements des acteurs économiques.

Complexe par nature, l'étude de la redistribution fait face à d'importantes difficultés méthodologiques (transferts en nature) qui rendent impossible à ce stade toute analyse exhaustive. Toutefois, d'après les travaux disponibles, le système de redistribution français remplit assurément son rôle, de puissants mécanismes de transferts (notamment via la protection sociale) réduisant les écarts de niveau de vie dans des proportions non négligeables. Au sein de ces transferts, la progressivité, en particulier de l'impôt sur le revenu, joue un rôle majeur mais pas exclusif. D'une façon plus générale, il convient de replacer ce sujet dans le débat plus large sur les trois fonctions de la politique fiscale : alors que la croissance potentielle est durablement installée en-deçà de 2 %, la fonction d'incitation à l'efficacité économique devrait être prioritaire dans les années à venir pour contribuer à la réduction du chômage (qui reste le meilleur moyen d'améliorer le bien-être collectif) et des déficits à travers une politique de nature contra-cyclique (baisse globale des prélèvements).

⁵ « Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale », HCFPS, juin 2013.

Annexe : contribution des différents transferts à la réduction des inégalités de niveau de vie et niveau de vie et taux de pauvreté selon le statut d'activité

	Contribution à la réduction des inégalités (en %)
<i>Année 2012</i>	
Prélèvements	37,0
<i>Financement de la protection sociale</i>	5,9
Cotisations sociales (branche famille)	2,6
Contributions sociales	3,4
<i>Impôts directs</i>	31,1
Impôt sur le revenu (y compris PPE et crédits d'impôt)	31,6
Taxe d'habitation	-0,5
Prestations	63,0
<i>Prestations familiales</i>	25,3
Allocations familiales	11,6
Autres prestations familiales	13,7
<i>Aides au logement</i>	18,5
<i>Minima sociaux et RSA activité</i>	19,2
Niveau de vie	100,0

Source : INSEE (voir note de bas de page n°2), extrait du tableau 2.

	Répartition de la population (%)	Niveau de vie médian (€ 2011)	Personnes pauvres (milliers)	Taux de pauvreté (%)
<i>Année 2011</i>				
Actifs de 18 ans ou plus	45,8	21 110	3 057	10,9
<i>Actifs occupés</i>	41,4	21 820	2 022	8,0
Salariés	36,6	21 730	1 536	6,9
Indépendants	4,8	23 050	486	16,6
<i>Chômeurs</i>	4,3	13 500	1 035	38,9
Inactifs de 18 ans ou plus	31,8	18 370	2 993	15,4
<i>Etudiants</i>	3,0	18 640	345	18,9
<i>Retraités</i>	21,8	19 500	1 243	9,3
<i>Autres inactifs</i>	7,0	14 270	1 406	32,7
Enfants de moins de 18 ans	22,4	17 900	2 679	19,5
Ensemble de la population	100,0	19 550	8 729	14,3

Source : INSEE première n° 1464, « Les niveaux de vie en 2011 », extrait du tableau 3.

Taux de pauvreté mesuré au seuil de 60 % du niveau de vie médian. Seuil de pauvreté 2011 : 977€/mois.