

FIPECO le 28.02.2019
Les commentaires de l'actualité

Les inégalités et la redistribution des revenus

François ECALLE

Les inégalités et la redistribution des revenus sont au cœur du volet du grand débat national relatif à la fiscalité et aux dépenses publiques. Le présent billet a pour objet de présenter d'abord les instruments de mesure des inégalités et de la redistribution, puis la situation de la France, notamment au regard de celle des autres pays, enfin les limites de ces instruments.

Il existe de multiples indicateurs de la répartition des revenus et de l'ampleur des inégalités et les conclusions peuvent être différentes selon celui qui est retenu. Il existe toutefois un indicateur synthétique de mesure des inégalités, le « coefficient de Gini », qui est très souvent utilisé pour établir des comparaisons internationales et qui est régulièrement estimé par l'OCDE et Eurostat. Il va de zéro (quand tous les revenus sont identiques) à 100 (une seule personne dispose de la totalité des revenus). Il permet aussi de mesurer l'ampleur de la redistribution.

Le coefficient de Gini des revenus après impôts et prestations sociales en espèces vaut 29,3 en France pour une moyenne de 30,7 dans l'Union européenne en 2017. Parmi les grands pays européens comparables, les Pays-Bas, la Belgique et la Suède ont un coefficient plus faible. Ceux du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Espagne sont bien plus élevés et celui de l'Allemagne est proche. La France n'est donc pas un pays particulièrement inégalitaire.

Les inégalités ont un peu augmenté en France de 1997 à 2017 mais sont en 2017 au même niveau qu'en 2007.

L'ampleur de la redistribution est mesurée par l'écart entre les coefficients de Gini avant et après redistribution. En France, elle est supérieure à la moyenne européenne, voisine de celle de l'Allemagne et des Pays-Bas, inférieure à celle du Royaume-Uni de la Belgique et de la Suède, supérieure à celle de l'Italie et de l'Espagne.

La redistribution est opérée en France pour 35 % par les prélèvements obligatoires (surtout l'impôt sur le revenu) et pour 65 % par les prestations sociales en espèces.

Le coefficient de Gini ne dit rien sur les extrêmes de la distribution des revenus (taux de pauvreté, concentration des revenus sur le dernier centile...). Selon Eurostat, le taux de pauvreté est de 13,3 % en France en 2017, contre une moyenne de 16,9 % dans la zone euro et l'Union européenne. Il est parmi les plus bas (6^{ème} rang) de l'Union européenne.

Ces statistiques ne tiennent pas compte de la redistribution opérée par les services publics. La redistribution réalisée par les services de santé et d'éducation serait pourtant aussi importante que la redistribution monétaire en France. Elles ne tiennent pas compte non plus des impôts indirects et des impôts sur le patrimoine bien qu'ils

réduisent le revenu réellement disponible pour les ménages. Enfin, la France se caractérise surtout par une faible mobilité sociale d'une génération à l'autre.

A) La mesure des inégalités et de la redistribution

L'ampleur de la redistribution est mesurée en comparant les inégalités de revenu entre ménages avant et après la mise en œuvre des instruments de redistribution que sont les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques, ce qui suppose de choisir préalablement les revenus concernés, les indicateurs d'intensité des inégalités ainsi que les prélèvements et dépenses publiques à prendre en compte.

1) Les revenus

Les analyses de la redistribution partent des « *revenus primaires* » des ménages, à savoir leurs revenus avant tout prélèvement obligatoire. S'agissant des salaires, le revenu primaire correspond au salaire « *super brut* », c'est-à-dire cotisations sociales patronales comprises.

Cependant, les revenus primaires des retraités sont relativement faibles et ceux des actifs font l'objet de prélèvements très importants (les cotisations de retraite) pour financer les pensions versées aux retraités. Les inégalités de revenus primaires apparaissent donc très fortes mais sont corrigées par le système de retraite qui assure une redistribution entre actifs et retraités. L'ampleur de ces formes d'inégalité et de redistribution peut fortement varier d'un pays à l'autre du seul fait de leur structure démographique.

En outre, pour une même personne, les pensions reçues sont très liées aux cotisations versées et celles-ci peuvent être considérées comme un « *salaires différé* ». Vu sous cet angle, le système de retraite ne redistribue pas des revenus entre actifs et retraités mais contraint les actifs à différer la perception d'une partie de leurs revenus.

Pour ces raisons, les inégalités sont généralement mesurées, et c'est le cas dans ce billet, en retenant les revenus primaires après déduction des cotisations de retraite et chômage, pour les actifs¹, et après ajout des pensions, pour les retraités, et des allocations, pour les chômeurs.

Un revenu de 10 000 € ne pouvant pas être considéré comme identique pour un célibataire sans enfant et un couple avec cinq enfants, les revenus des ménages sont divisés par un indicateur de leur taille appelé « *unités de consommation* ». Il vaut 1 pour un célibataire sans enfant mais il est inférieur à quatre pour un couple avec deux enfants pour tenir compte du fait que certaines dépenses sont communes à l'ensemble de la famille. Les revenus utilisés dans cette fiche sont des revenus par unité de consommation.

2) La mesure des inégalités

Il existe de multiples indicateurs de la « *distribution des revenus* » et des inégalités. La plus fréquente méthode consiste à classer les ménages par « *quantiles* » (déciles, centiles...) de revenus croissants et à rapprocher les revenus moyens ou médians des quantiles extrêmes (le premier et le dernier décile par exemple) ou les plafonds et planchers des quantiles extrêmes

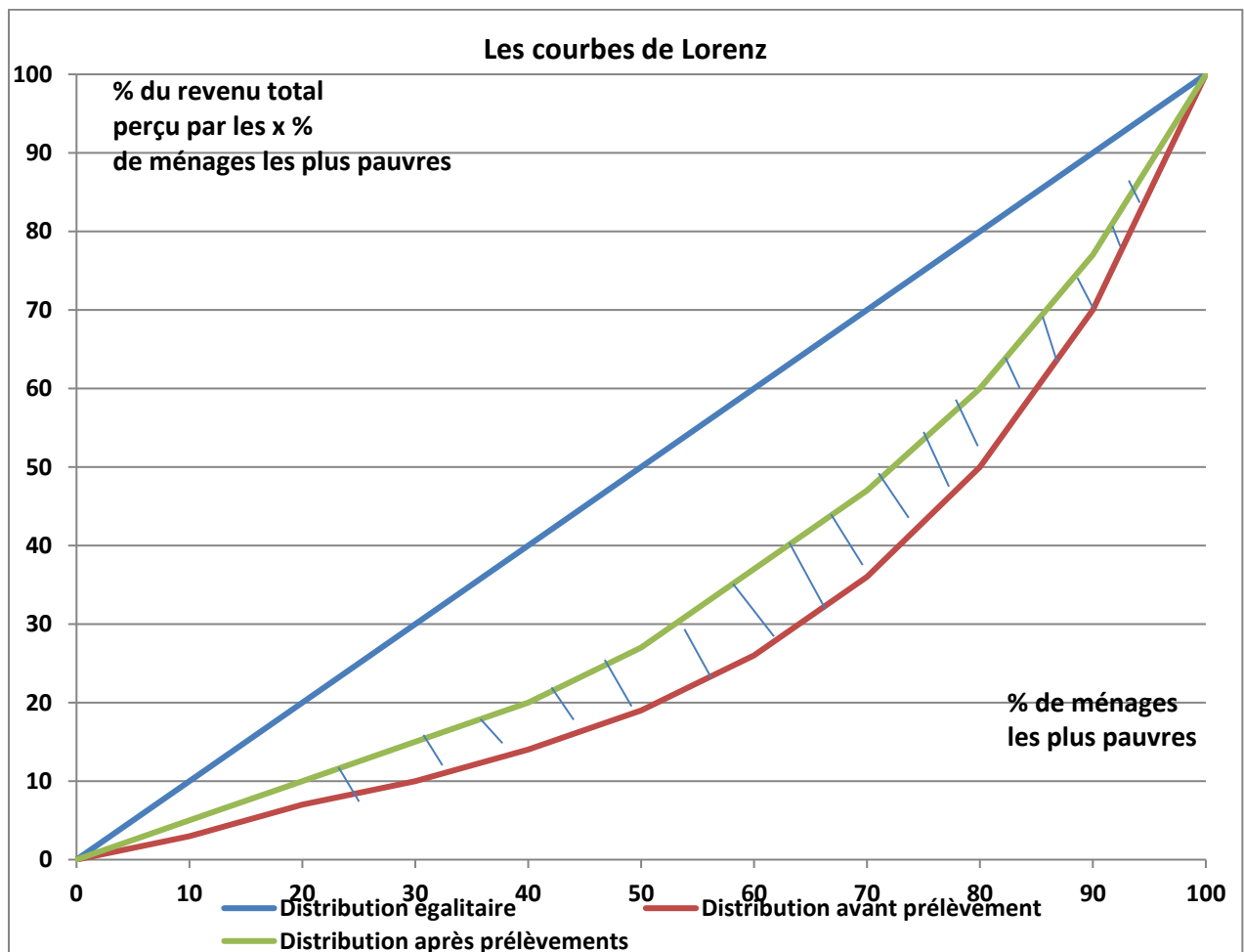
¹ La problématique n'est pas vraiment la même pour les allocations de chômage car « l'assurance chômage » relève sans doute plus de la solidarité que de l'assurance, mais les indicateurs retenus par l'Insee et Eurostat n'ont pas été corrigés sur ce point dans cette note.

ou encore de les rapporter au revenu moyen ou médian de l'ensemble de la population. Selon l'indicateur retenu, la mesure des inégalités est très différente : le rapport entre les revenus du dernier et du premier centile est toujours beaucoup plus élevé que le rapport entre les revenus du dernier et du premier quartile.

Il existe toutefois un indicateur synthétique de mesure des inégalités et de la redistribution qui est très utilisé au niveau international : le « *coefficient de Gini* ». Il est calculé à partir d'un graphique représentant la distribution des revenus, dit « *courbe de Lorenz* », qui met en relation les x % de ménages les plus pauvres avec leur part du total des revenus. Si la distribution est parfaitement égalitaire, ils perçoivent x % du total des revenus et la courbe de Lorenz est une droite faisant un angle de 45° avec l'horizontale.

Le coefficient de Gini est égal à la surface entre la courbe de Lorenz de la population considérée et cette courbe à 45 ° représentant une distribution égalitaire. Il va de zéro, pour une distribution égalitaire, à 100, pour une distribution totalement inégalitaire (une seule personne dispose de la totalité des revenus).

L'impact redistributif d'un prélèvement obligatoire, ou d'une prestation, est mesuré par l'écart entre le coefficient de Gini de la distribution des revenus avant ce prélèvement, ou cette prestation, et celui de la distribution des revenus après ce prélèvement ou cette prestation. Sur le graphique ci-joint, il correspond à la surface hachurée entre les deux courbes.



NB : la surface hachurée mesure l'ampleur de la redistribution opérée par les prélèvements ; il s'agit de distributions fictives des revenus pour illustrer ce que sont des courbes de Lorenz ; FIPECO.

3) Les instruments de la redistribution

La redistribution est opérée par les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques mais, pour mesurer leurs effets redistributifs, il faut pouvoir déterminer quels ménages, disposant de quels revenus, supportent ces prélèvements ou bénéficient de ces dépenses, ce qui est souvent très difficile en pratique. Les instituts statistiques retiennent en conséquence une liste limitée de prélèvements et prestations sociales qui est harmonisée au niveau international de façon à permettre les comparaisons. L’Insee, l’OCDE et Eurostat retiennent ainsi :

- s’agissant des prélèvements obligatoires, l’impôt sur le revenu, la taxe d’habitation, les cotisations sociales de la branche famille, la CSG et les autres contributions sociales (prélèvements sociaux sur les revenus du capital...);
- s’agissant des dépenses publiques, les prestations familiales, les aides au logement, l’allocation personnelle d’autonomie, la prime d’activité et les minima sociaux (RSA socle, minimum vieillesse, allocation aux adultes handicapés...).

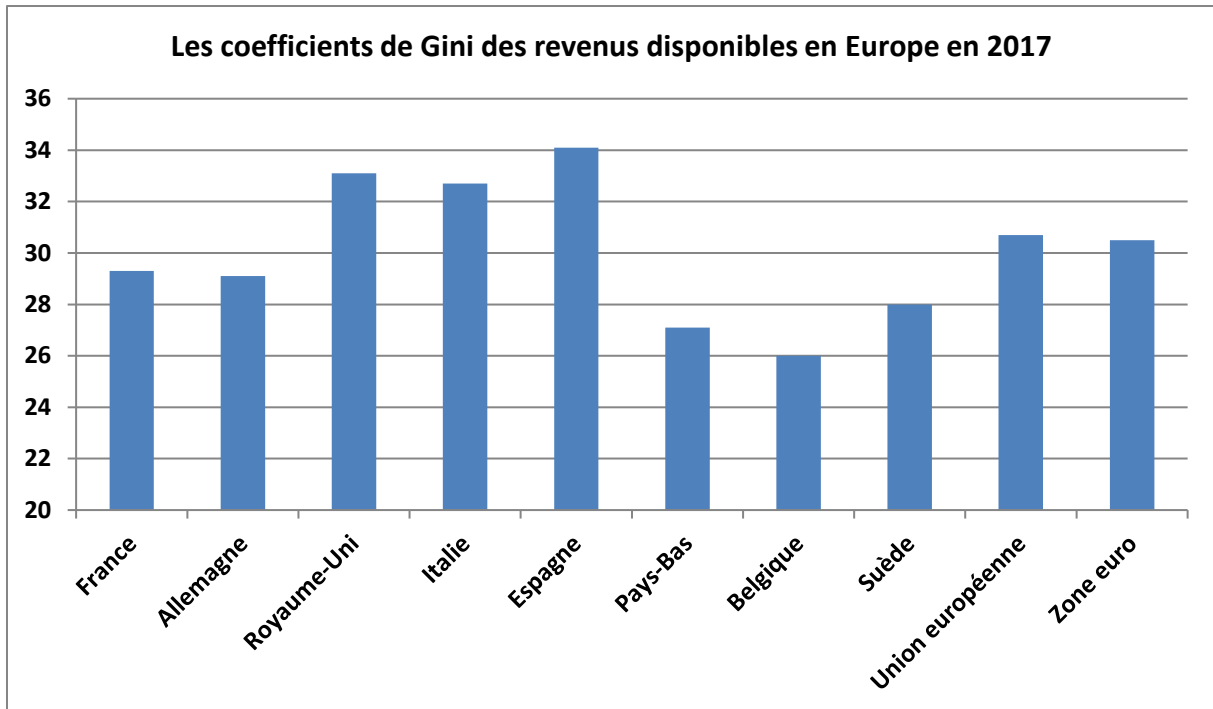
Le « *revenu disponible* » est le revenu primaire, pensions de retraite et allocations de chômage comprises, dont sont déduits les prélèvements obligatoires précédents et auquel sont ajoutées les prestations sociales précédentes. Le revenu disponible par unité de consommation est appelé « *niveau de vie* » par l’Insee.

La redistribution est mesurée par l’écart entre le coefficient de Gini du revenu primaire (avec pensions et hors cotisations de retraite) et celui du revenu disponible, dans les deux cas par unité de consommation (les retraites sont donc supposées ne pas avoir d’impact sur la redistribution).

B) La situation en France et dans les autres pays européens

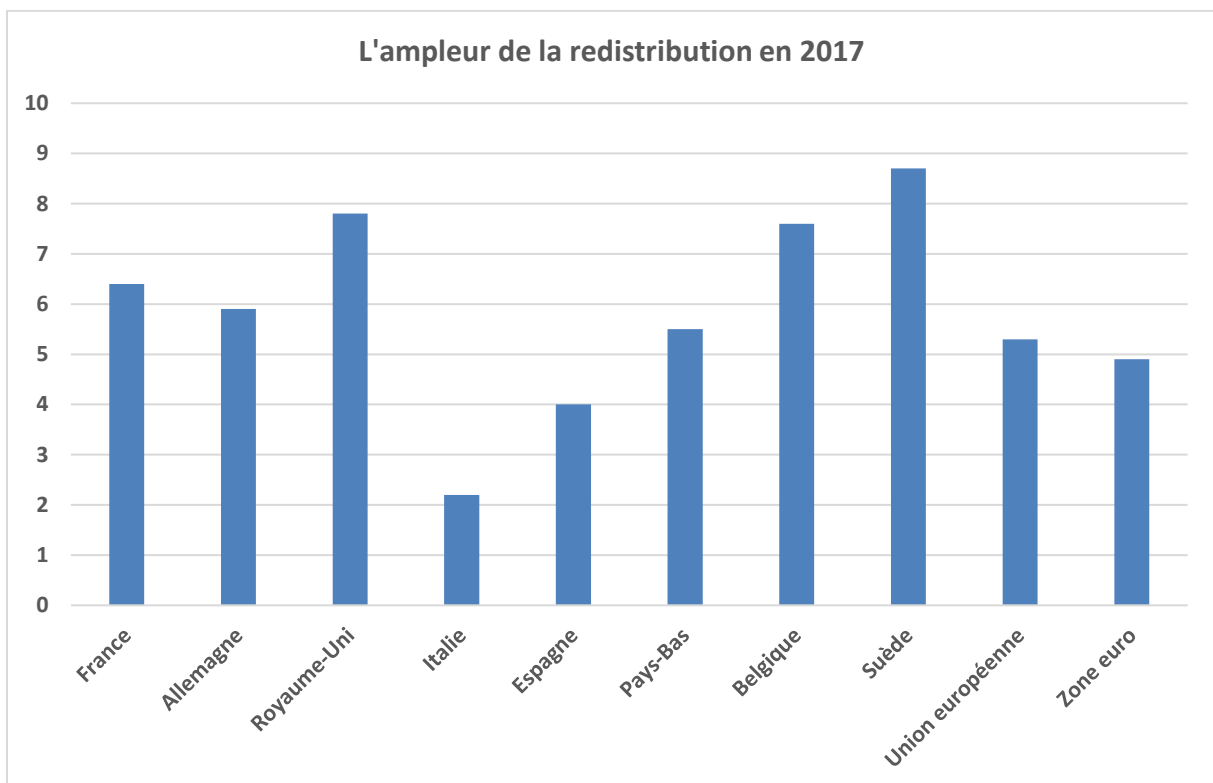
1) La situation en 2017

En 2017, le coefficient de Gini des niveaux de vie est égal, selon Eurostat, à 29,3 en France, ce qui est inférieur à la moyenne de l’Union européenne (30,7) ou de la zone euro (30,5). La France est donc plus égalitaire que la moyenne à cette aune. Son coefficient est proche de celui de l’Allemagne (29,1), inférieur à ceux du Royaume-Uni, de l’Italie et de l’Espagne et supérieur à ceux de la Suède, de la Belgique et des Pays-Bas.



Source : Eurostat ; FIPECO.

Le graphique suivant montre que l'ampleur de la redistribution en France en 2017 est supérieure à la moyenne européenne, voisine de celle de l'Allemagne et des Pays-Bas, inférieure à celle des autres grands pays du nord de l'Europe et supérieure à celle des grands pays du sud.

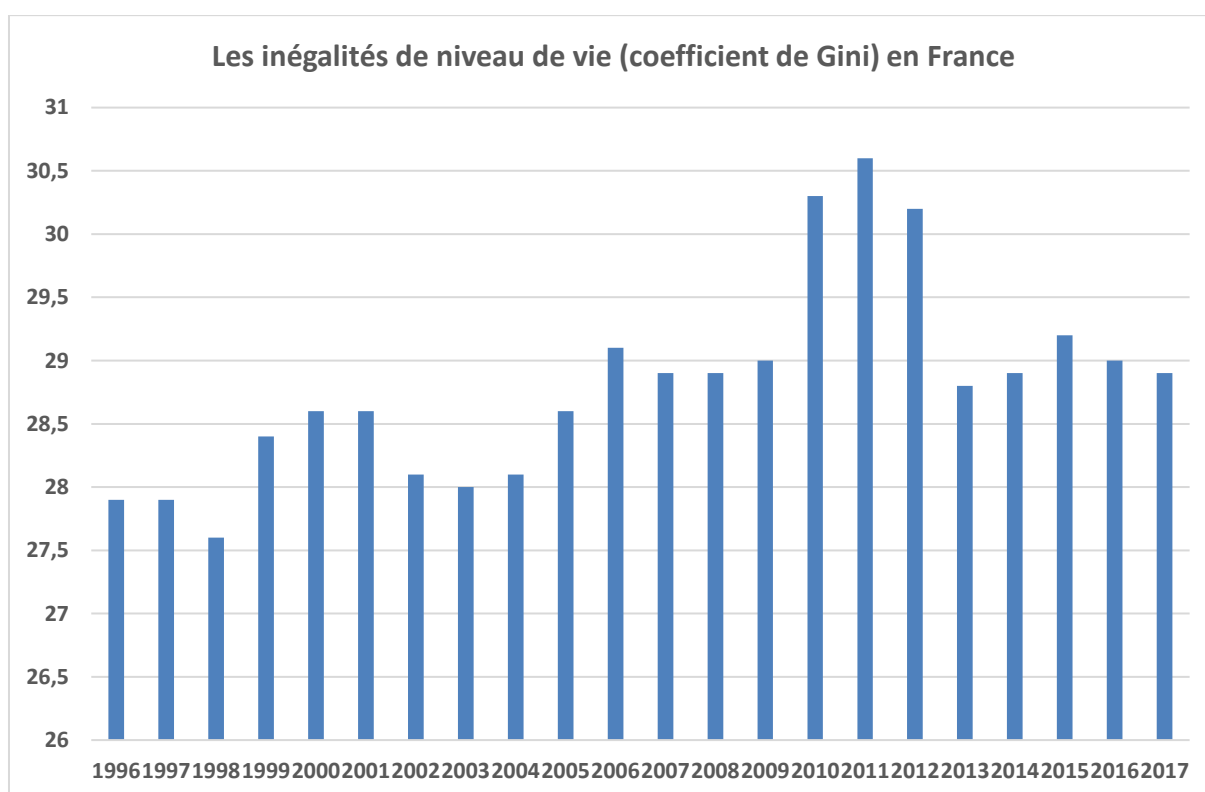


Source : Eurostat ; FIPECO ; différence entre les coefficients de Gini avant et après impôts et prestations sociales. Les retraites sont incluses dans les revenus avant redistribution et les cotisations de retraite en sont déduites.

La redistribution est forte au Royaume-Uni mais les inégalités avant redistribution y sont particulièrement élevées. La redistribution est faible en Italie et en Espagne alors que les inégalités avant redistribution y sont plus fortes que la moyenne européenne².

2) Les évolutions

Sur longue période, le coefficient de Gini du niveau de vie montre une tendance à la hausse en France, comme dans la plupart des autres pays, depuis le milieu des années 1990. Une pointe est observée après la crise, dans les années 2010 à 2012, suivie d'une réduction en 2013 puis d'une légère hausse en 2014 et 2015 et d'une légère baisse en 2016-2017. En 2017, il est finalement au même niveau qu'en 2007.



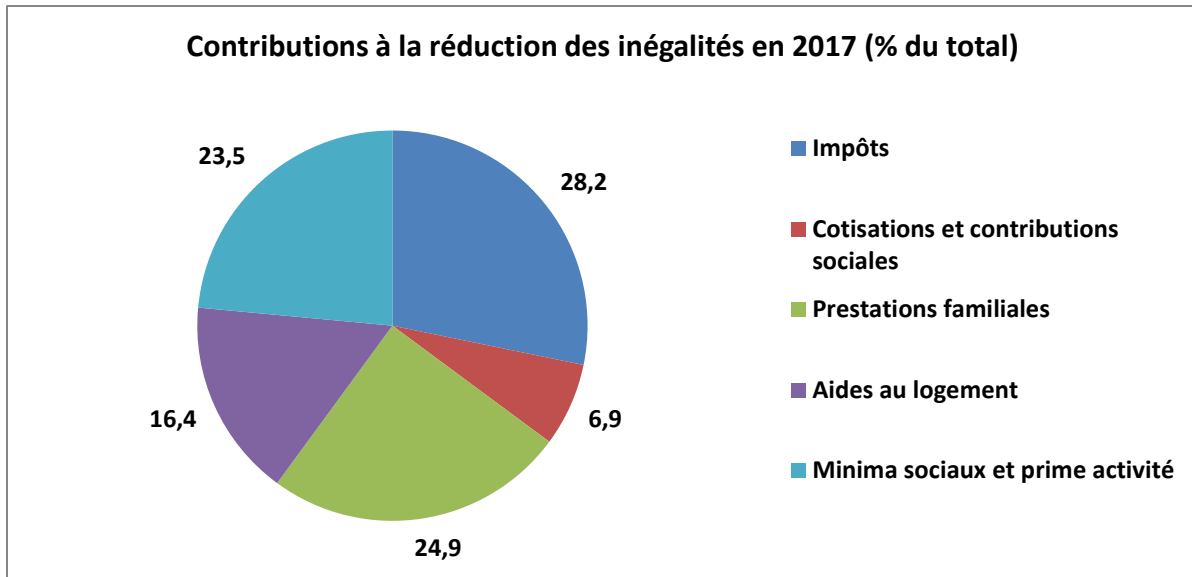
Source : Insee ; FIPECO.

3) La part des différents canaux de redistribution

Le graphique suivant présente la contribution des différents canaux de redistribution à la réduction des inégalités en 2017.

Les prélèvements obligatoires y contribuent à hauteur de 35 %, dont 28 % pour le seul impôt sur le revenu, et les dépenses publiques à hauteur de 65 %.

² L'ampleur de la redistribution est bien plus forte lorsque les retraites sont exclues des revenus avant redistribution et ajoutées à celle-ci. En outre, elle apparaît plus importante en France que dans les autres grands pays européens à l'exception de la Belgique.



Source : Insee ; FIPECO.

C) Les limites de ces instruments de mesure

Le coefficient de Gini n'apprend rien sur les extrêmes de la distribution des revenus (taux de pauvreté, concentration des revenus sur le dernier centile...) et un pays peut avoir un faible coefficient de Gini tout en ayant un fort taux de pauvreté. Il doit donc être complété par des indicateurs tels que le « *taux de pauvreté* » (pourcentage de la population dont le revenu est inférieur à 60 % de la médiane) ou la part des revenus perçue par le centile de ménages les plus aisés.

Selon Eurostat, le taux de pauvreté est de 13,3 % en France en 2017, contre une moyenne de 16,9 % dans la zone euro et l'Union européenne. Il figure parmi les plus bas (6^{ème} rang) de l'Union européenne et il est le plus faible parmi les grands pays (hors Pays-Bas ; 13,2 %). Les taux de pauvreté sont de 16,1 % en Allemagne, de 17,0 % au Royaume-Uni, de 20,3 % en Italie, de 21,6 % en Espagne, de 15,9 % en Belgique et de 15,8 % en Suède.

Dans certains pays, le dernier centile concentre une part de plus en plus importante des revenus (cf. [rapport sur les inégalités mondiales](#)). Aux Etats-Unis, cette part serait ainsi passée d'environ 10% à environ 20% entre le milieu des années 70 et aujourd'hui. Il semble toutefois que ce phénomène soit beaucoup moins marqué en France.

Les [canaux de la redistribution](#) sont en outre plus nombreux que ceux retenus par l'Insee ou Eurostat et souvent mal connus.

Les services publics rendus aux ménages, dans la mesure où leur valeur représente une part plus importante du revenu des ménages les plus pauvres, contribuent fortement à la réduction des inégalités. L'ampleur de la redistribution qu'ils opèrent, notamment les services de santé et d'éducation, est en France, selon une étude certes ancienne de l'OCDE³, du même ordre de grandeur que celle des prélèvements obligatoires et prestations sociales retenus précédemment et plus importante que dans la plupart des autres pays.

³ « The impact of publicly provided services on the distribution of resources », OCDE, 2012.

Seule une partie des prélèvements obligatoires est retenue par l'Insee ou Eurostat. Or les impôts indirects (TVA, taxes sur les carburants, tabacs et alcools...) sont plutôt anti-redistributifs tandis que les impôts sur le patrimoine contribuent à redistribuer les revenus disponibles des ménages aisés, car ils sont payés par ceux-ci en prélevant d'abord sur leurs revenus puis en cédant une partie de leur patrimoine si leurs revenus sont insuffisants.

Les régimes de retraite sont supposés ne pas avoir d'effet sur la distribution des revenus, les pensions étant proportionnelles aux cotisations versées et supposées correspondre à des salaires différés. En réalité, ces régimes comportent d'importants « *dispositifs de solidarité* » en faveur des plus pauvres comme le minimum garanti.

Les collectivités locales assurent une aide sociale aux plus pauvres, par exemple sous forme de capacités d'hébergement, et demandent souvent aux ménages une participation financière au fonctionnement des services publics locaux (crèches, cantines, actions culturelles...) dont le tarif est croissant avec le revenu. Les montants en jeu sont publiés par la DREES pour les seules dépenses des départements (20 Md€ en 2016 hors RSA socle, PCH et APA), mais leur impact sur la distribution des revenus n'est pas connu.

Enfin, ces indicateurs ne renseignent pas sur la [mobilité sociale](#) d'une génération à l'autre, bien plus faible en France que dans les autres pays. Il y faut plus 6 générations en moyenne pour passer du premier au cinquième décile contre 4,5 générations en moyenne dans l'OCDE.