

Les quatre leviers de la redistribution

Par **Elvire Guillaud**, Université Paris 1, CES et LIEPP Sciences Po

elvire.guillaud@univ-paris1.fr

et **Michaël Zemmour**, Université Lille 1, CLERSE et LIEPP Sciences Po

michael.zemmour@univ-lille1.fr

L'étude qui sous-tend cet article a été financée conjointement par l'EN3S et Sciences Po dans le cadre d'une convention de recherche. Elle bénéficie du soutien apporté par l'ANR et l'État au titre du programme d'Investissements d'avenir dans le cadre du labex LIEPP (ANR11LABX0091, ANR 11 IDEX000502).

Nous remercions chaleureusement Laurent Caussat, Marie-Cécile Cazenave, Conchita D'Ambrosio et Bruno Palier qui ont participé au conseil scientifique de l'étude pour leurs apports et suggestions. Les erreurs qui pourraient subsister sont de l'entière responsabilité des auteurs.

Résumé

Nous étudions la redistribution monétaire en décomposant analytiquement quatre leviers : taux d'imposition, progressivité de l'impôt, taux de transferts sociaux, degré de ciblage des transferts. L'analyse porte sur 22 pays de l'OCDE, pour un ensemble de 67 observations, étalées dans le temps de 1999 à 2013. Nous nous appuyons sur les micro-données du Luxembourg Income Study sur le revenu des ménages, que nous complétons par l'imputation de données fiscales non observées. Notre analyse montre que la fiscalité produit un effet redistributif supérieur à celui des transferts en espèces (hors pensions de retraite) dans la plupart des pays. L'effet plus ou moins redistributif des transferts sociaux dépend davantage de leur niveau moyen que d'une différence de ciblage. En revanche c'est à la fois le taux d'imposition et la progressivité qui expliquent l'effet redistributif du système fiscal. Enfin, on observe une incompatibilité entre forte progressivité et haut niveau de prélèvements obligatoires.

I- Les leviers de la redistribution monétaire

De nombreux travaux de comparaison internationale traitent des politiques de redistribution et de leur efficacité, mais ceux-ci se focalisent généralement sur l'aspect fiscal ou sur l'aspect social de la redistribution. Par exemple, les travaux de Piketty et Saez (2007) ont mis l'accent sur le degré de progressivité de l'impôt (et singulièrement de l'impôt sur le revenu), tandis qu'une littérature abondante se focalise sur l'effet des transferts sociaux en espèces, et de leur caractère plus ou moins ciblé (Brady et Bostic, 2015). Or, une approche analytique de la réduction des inégalités monétaires met en évidence quatre leviers distincts pour réduire les inégalités entre le revenu primaire et le revenu disponible.



Ces quatre leviers sont résumés par l'équation suivante¹ :

$$\text{Redistribution monétaire} = \text{Taux de prélèvement} \times \text{progressivité} + \text{Taux de transfert} \times \text{ciblage} - \varepsilon$$

L'objectif de la présente étude est de ne pas céder à un effet de focal (ne mesurer que la redistribution fiscale, ou que la redistribution sociale) dans la mesure où, d'une part, l'importance relative de ces deux moyens varie d'un pays à l'autre, et d'autre part, il existe un effet d'interaction, souvent négligé, entre progressivité et niveau (de prélèvements et de prestations). Comme le montre la formule, la progressivité considérée seule ne révèle absolument rien de l'effet redistributif d'un système fiscal : on peut atteindre exactement le même degré de réduction des inégalités par un système mêlant forte progressivité et faible taux d'imposition, ou par un système mêlant faible progressivité et haut niveau d'imposition. En revanche, pour des niveaux élevés de prélèvement ou de prestation, une variation modérée de la progressivité ou du ciblage peut entraîner des effets redistributifs importants.

Si ces effets théoriques sont connus, aucun pays ne pousse au maximum les quatre leviers. En réalité, chaque pays met en œuvre un modèle de redistribution qui lui est propre, fruit d'arbitrages économiques et politiques. Notre étude consiste donc à mesurer les valeurs de ces différents paramètres, pour rendre compte de l'efficacité des différentes configurations nationales existantes. Précisons enfin que notre étude se concentre sur la description des systèmes de prélèvements et prestations et ne porte pas sur les éventuels effets retour de ces systèmes sur l'emploi et les salaires.

II- Périmètre de l'étude

L'analyse porte sur 22 pays de l'OCDE, pour un ensemble de 67 observations, étalées dans le temps de 1999 à 2013. Les données utilisées sont les micro-données du Luxembourg Income Study (LIS) qui compile et harmonise des enquêtes nationales sur le revenu des ménages. Les données du LIS sont considérées par la littérature comme étant les plus exhaustives et comparables pour mesurer l'effet des prestations sociales².

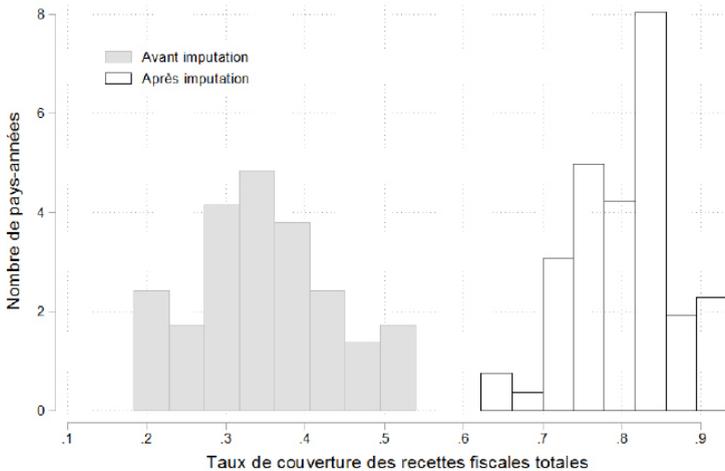
De manière originale, nous y imputons les prélèvements obligatoires non observés (cotisations employeur, et le cas échéant, cotisations salarié – y compris CSG pour la France), sur la base de données fiscales OCDE et de données de consommation Eurostat. Les prestations en nature, les avantages sociaux issus des entreprises, ainsi que les impôts locaux sont exclus de l'étude. Nous prenons en compte l'ensemble des transferts sociaux, et plus de 80% de l'ensemble des prélèvements

1 Il s'agit ici d'une forme simplifiée, l'équation exacte est précisée dans Zemmour et Guillaud (2017). Voir également Guillaud, Olckers et Zemmour (2017). Nous négligeons ici le terme ε , qui correspond à l'effet du reclassement des ménages : la part des prélèvements (prestations) dont l'effet n'est pas de diminuer l'inégalité de revenus, mais de modifier l'ordre des ménages entre deux concepts de revenu. Dans la plupart des cas, ce terme est faible et négligeable.

2 En cela notre étude complète les études conduites en micro-simulation pour les pays européens à l'aide du module EUROMOD de la Commission Européenne (Avram, Levy et Sutherland, 2014 ; Verbist et Figari, 2014), et aboutit à des résultats compatibles. Elle s'en distingue dans la mesure où elle inclut aussi des pays non européens (États-Unis, Australie, Canada), et s'appuie davantage sur des comportements observés que simulés.

obligatoires (contre 35% pour les études précédentes utilisant les micro-données du LIS) : impôt sur le revenu, cotisations sociales, et taxes sur la consommation. Ce faisant, nous levons un biais de comparaison important de la littérature qui ne considère généralement, par manque de données, que l'impôt sur le revenu et les cotisations salarié (Figure 1). L'imputation des données fiscales manquantes accroît sensiblement la mesure de la redistribution opérée par les prélèvements obligatoires dans des pays comme la France, la Suède, la République Tchèque ou l'Allemagne où les cotisations employeur sont significatives. Enfin, nous construisons une première estimation de l'effet anti-redistributif des taxes sur la consommation.

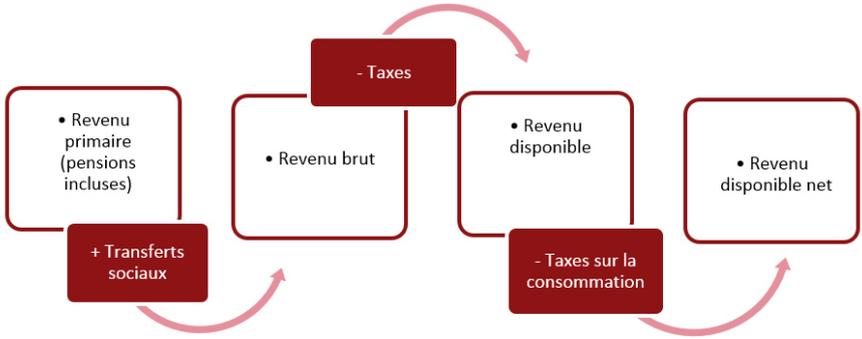
Figure 1. Taux de couverture des prélèvements obligatoires, avant et après imputation



Nous proposons une analyse séquentielle de la redistribution (Figure 2) qui va du revenu primaire au revenu brut par l'ajout des transferts ; puis du revenu brut au revenu disponible via la soustraction des impôts et cotisations sociales ; et enfin au revenu disponible net via la soustraction des taxes sur la consommation. La redistribution est mesurée par l'écart entre les coefficients de Gini aux différentes étapes du revenu.

La population considérée est l'ensemble des ménages, y compris les ménages de retraités. Par souci de comparabilité, les retraites publiques sont incluses dans la distribution primaire du revenu au même titre que les retraites privées, et les transferts sont analysés hors pensions. Une analyse séparée de l'effet des retraites publiques sur l'égalité des revenus est également conduite.

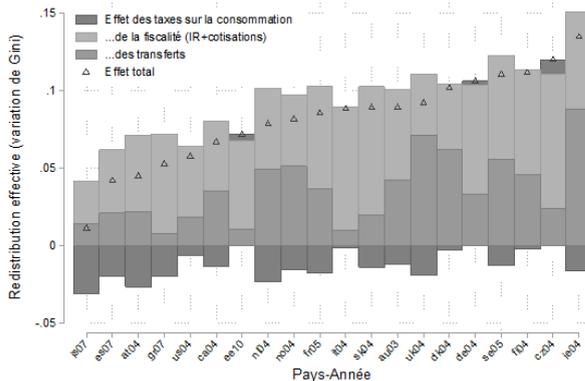
Figure 2. Enchaînement séquentiel des différents concepts de revenu



III- Principaux résultats

En premier lieu, nos résultats montrent la prépondérance de la redistribution fiscale (par les impôts sur le revenu et les cotisations sociales) par rapport à la redistribution sociale (par les transferts, hors pensions). Un petit nombre de pays (Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Norvège, Islande) privilégie les transferts sociaux, tandis que dans tous les autres pays la redistribution fiscale domine (Figure 3). Pour la France, la Suède, les Pays-Bas et la Finlande, ce diagnostic est conditionnel à la prise en compte des cotisations sociales employeur dans la réduction fiscale des inégalités. De plus, il doit s'interpréter du strict point de vue de l'effort de réduction des inégalités monétaires. Une analyse qui intégrerait la fourniture de biens et services en nature (santé, éducation) donnerait probablement des résultats contrastés.

Figure 3. Contribution respective des transferts et prélèvements à la réduction des inégalités

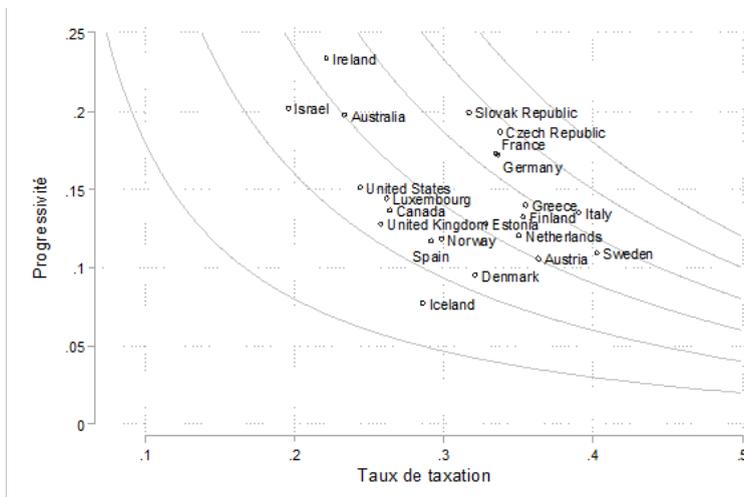


L'effet redistributif important des pensions publiques est en outre confirmé par l'analyse complémentaire que nous menons. Ainsi, le montant des retraites publiques est fortement corrélé à l'égalité du revenu disponible : cela est dû au fait que (i) les retraites publiques sont distribuées de manière plus égalitaire dans la population que les revenus du travail et du capital (incluant les retraites privées) ; (ii) leur financement repose sur d'importants prélèvements obligatoires qui réduisent les inégalités entre actifs et inactifs.

En second lieu, notre étude met en lumière l'impact décisif du niveau moyen des transferts sociaux dans la redistribution sociale. Pour expliquer les performances variées des économies en matière de réduction des inégalités, le taux moyen des prestations (hors pensions) est déterminant, tandis que le degré de ciblage de ces prestations sur les populations les plus pauvres ne joue que très peu. Ce résultat s'explique par le fait que les transferts sociaux étant faibles dans la plupart des pays, leur ciblage n'augmente que très marginalement l'efficacité du système (voir Equation 1).

L'efficacité de la redistribution fiscale en revanche dépend de la combinaison du taux et de la progressivité des prélèvements : plusieurs pays atteignent des redistributions identiques par des configurations très différentes. Par exemple, l'Autriche et l'Australie obtiennent des niveaux de redistribution fiscale identiques (baisse du Gini de 0.06), mais le taux de prélèvement sur revenu brut atteint 36% en Autriche où la progressivité est modérée, alors qu'il n'est que de 23% en Australie où la progressivité des taxes est bien plus marquée (Figure 4).

Figure 4. La redistribution fiscale, combinaison du taux de taxation et de la progressivité



Lecture : Chaque ligne correspond à un niveau de réduction d'inégalité mesuré en point de Gini. La ligne inférieure correspond à une réduction de 0,02 point de Gini. La réduction des inégalités s'accroît de 0,02 point de Gini en passant d'une ligne à l'autre.



Notre étude donne également une mesure, plus sommaire, de l'effet anti-redistributif des taxes sur la consommation. Les taxes sur la consommation ont un effet globalement régressif, plus fort avant la crise de 2008. Cependant, cet effet négatif est inférieur de moitié à l'effet redistributif du système fiscal, et largement inférieur à l'effet redistributif du système de transfert hors pensions (Figure 3). Sans être négligeable, l'effet des taxes sur la consommation apparaît donc comme un effet de troisième ordre, qui érode marginalement la redistribution monétaire.

Concernant la position spécifique de la France, celle-ci apparaît parmi les pays ayant une redistribution globale (hors retraite) relativement marquée (0.10 point de Gini). L'essentiel de cette redistribution passe par les prélèvements obligatoires - IR, CSG et cotisations (0.06 points de Gini) qui excèdent la redistribution par les transferts en espèces hors pensions (0.04 points de Gini). Cette configuration la rapproche de l'Allemagne, de la Finlande, ou de l'Australie (Figure 3). Les prélèvements obligatoires en France apparaissent d'un niveau relativement élevé et la progressivité est également relativement marquée (Figure 4). Il est à noter que la progressivité que nous mesurons est en partie l'effet des barèmes (IR et exonérations de cotisations employeur), mais également le résultat d'un effet d'assiette : une partie significative du revenu des ménages les plus modestes, composé de transferts, n'est pas ou peu imposable aux différents prélèvements (notamment les prélèvements sociaux)³. La progressivité des prélèvements sociaux est certes moindre que celle de l'IR, mais leur taux étant plus élevé ceux-ci contribuent significativement à la réduction des inégalités. Ce diagnostic diffère sensiblement de celui fait par la plupart des comparaisons internationales concernant la France, qui se concentrent généralement sur l'effet du seul impôt sur le revenu et sous-estiment ainsi fortement la redistribution du système socio-fiscal français.

IV- L'empreinte d'arbitrages entre progressivité et taux de prélèvement

Pour finir, nos résultats montrent l'existence d'un arbitrage de facto entre progressivité et niveau de prélèvement. Ainsi, une forte progressivité des taxes (que l'on inclue ou non les taxes sur la consommation) ne coexiste nulle part avec un haut niveau d'imposition (Figure 5). Ce résultat original, valable sur un large échantillon de pays-années et sur des données observées au niveau des ménages, confirme les observations de Verbist et Figari (2014) sur un échantillon de 15 pays européens avec des données simulées. En outre, ce résultat est conciliable avec un autre résultat de la littérature selon lequel les systèmes sociaux généreux (haut niveau de dépenses sociales) se trouvent dans des économies à faible progressivité fiscale (Lindert 2004).

3 Ce phénomène se retrouve également en Suède ou en Allemagne.



Piketty, T., Saez, E. (2007). How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 21(1), 3-24.

Verbist, G., Figari, F. (2014). The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: An International Comparison across the European Union. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 70(3), 405-429.