FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

LA NOTE D'ANALYSE

DÉC.
2020
n°97

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.

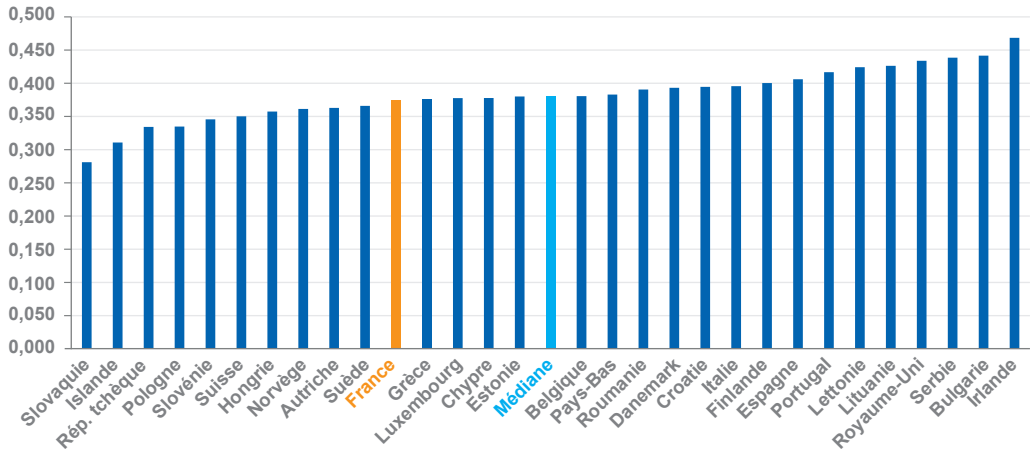
Une telle analyse soulève de nombreux enjeux méthodologiques. En particulier, comment considérer les prestations de retraite ? Le système de retraite étant principalement assurantiel, mais avec des composantes importantes de redistribution, affecter les retraites en bloc soit aux revenus primaires, soit 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.

www.strategie.gouv.fr

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 SILC[1], portant sur les revenus de l'année 2017 dans 30 pays, mais hors Allemagne, l'institut national Destatis 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 2014[2] .

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 déterminants[3]. 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.

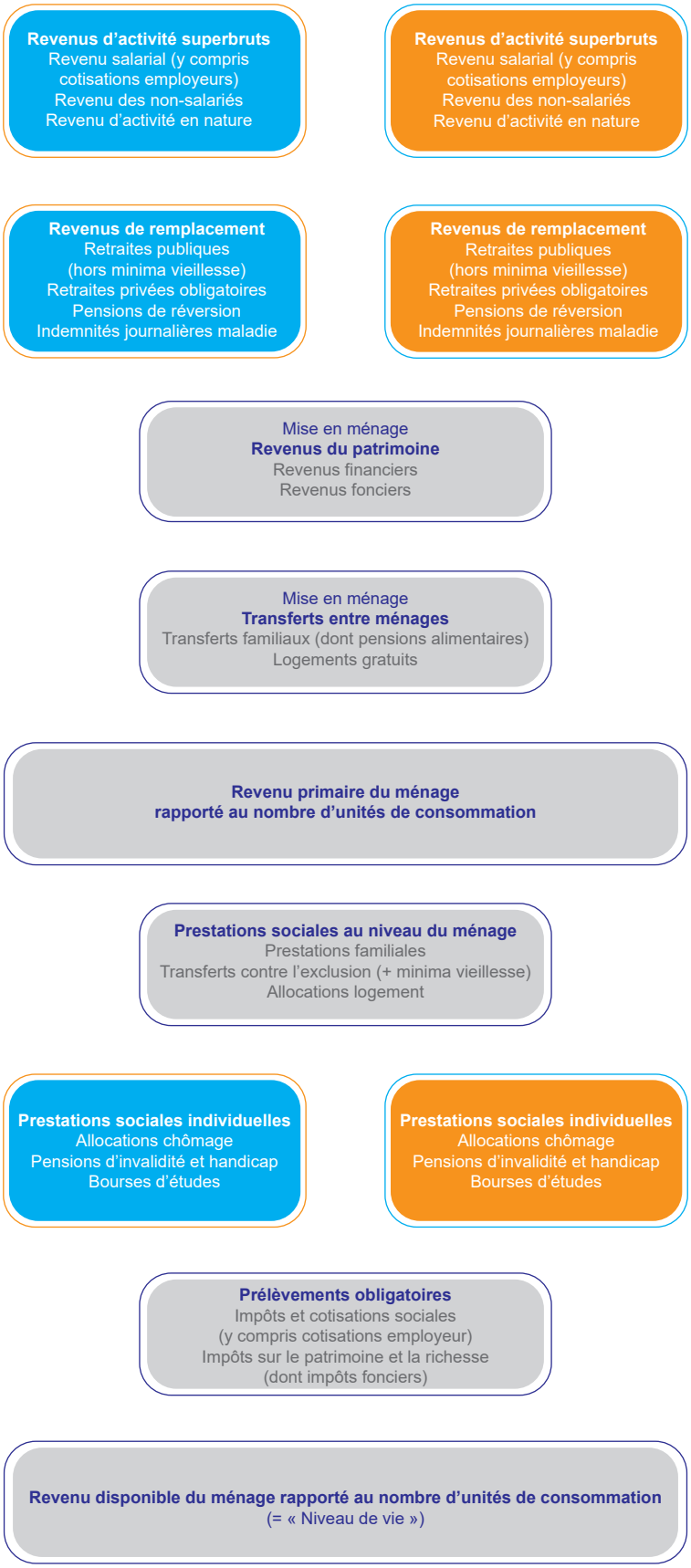
Un premier enjeu concerne le périmètre des revenus primaires, réputés perçus « avant redistribution ». Ce périmètre inclut, a minima, la somme des revenus d'activité et du patrimoine, et de certains transferts entre ménages (pensions alimentaires par exemple). Se pose néanmoins la question de l'intégration 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 distendu[4]. 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 finement[5]. 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.

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 Suisse[6]. Par la suite, par souci de simplicité de la présentation, on confondra les pays de notre échantillon avec l'Europe.*

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).

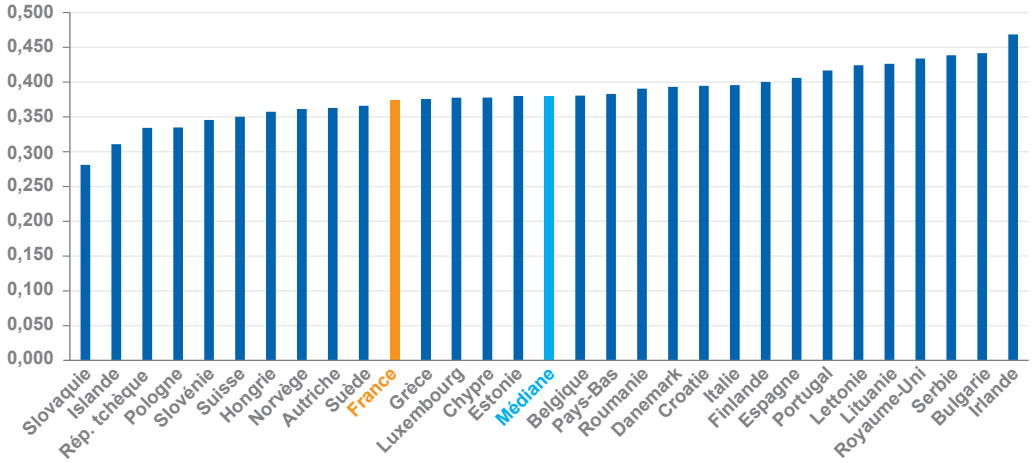
La suite de cette note s'attache donc à déterminer l'origine et les facteurs de ce positionnement relativement égalitaire de la France, en analysant tout d'abord les inégalités primaires avant redistribution, puis l'ampleur de la redistribution et de ses composantes.

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).

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.

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.

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.*

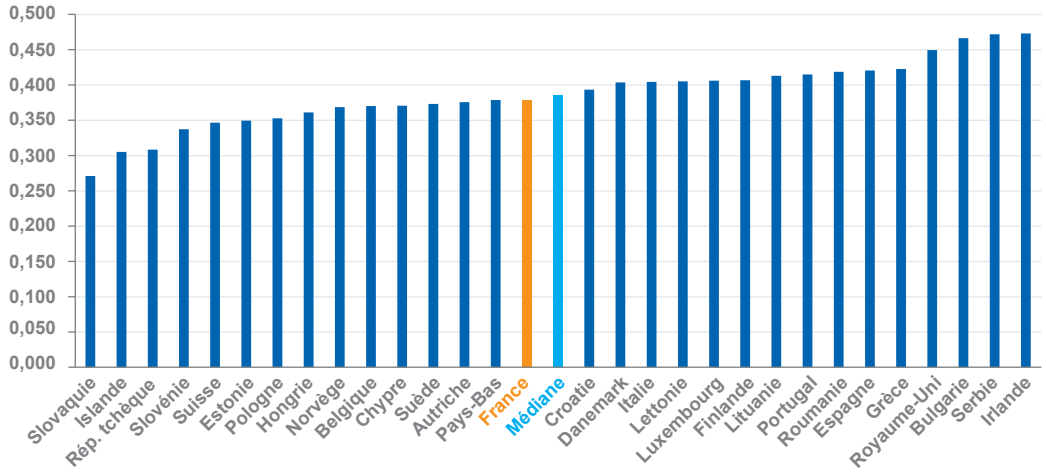
Enfin, l'OCDE ne recourt pas à une enquête harmonisée pour recueillir ses données, mais mobilise pour chaque pays les données (souvent nationales) réputées les plus fiables, ce qui n'assure pas la même comparabilité que les enquêtes menées par Eurostat. Cette différence de source semble expliquer pour 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.

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 retraités[7] (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.

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

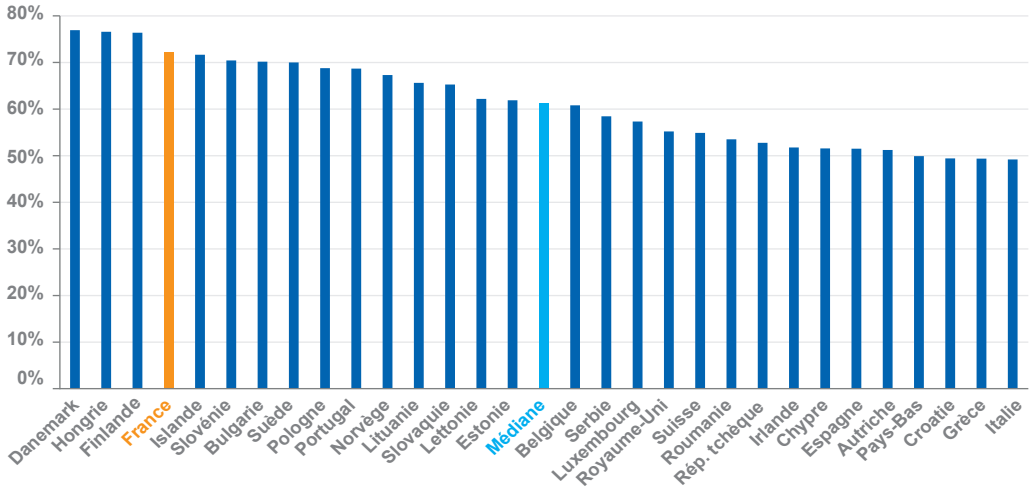


Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus primaires des non-retraités s'élève à 0,379, pour 0,386 en médiane européenne.

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.

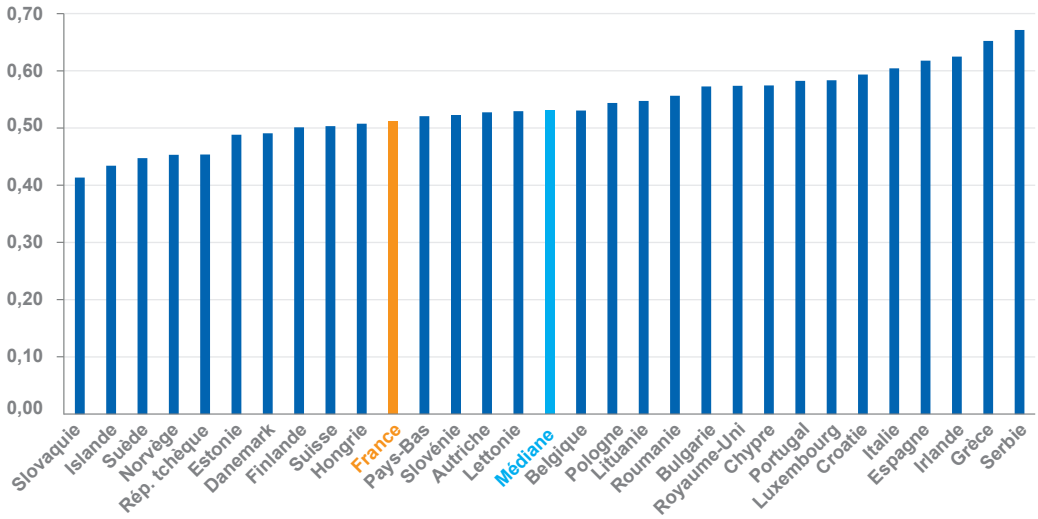
indice de Gini plus faible, dont les quatre pays scandinaves. Ce constat, mis en regard des précédents effectués après mise en ménage, indique que la redistribution dite « privée » au sein des ménages est comparativement faible en France. Elle abaisse en effet de 21,9 % l'indice de Gini au lieu de 25,5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

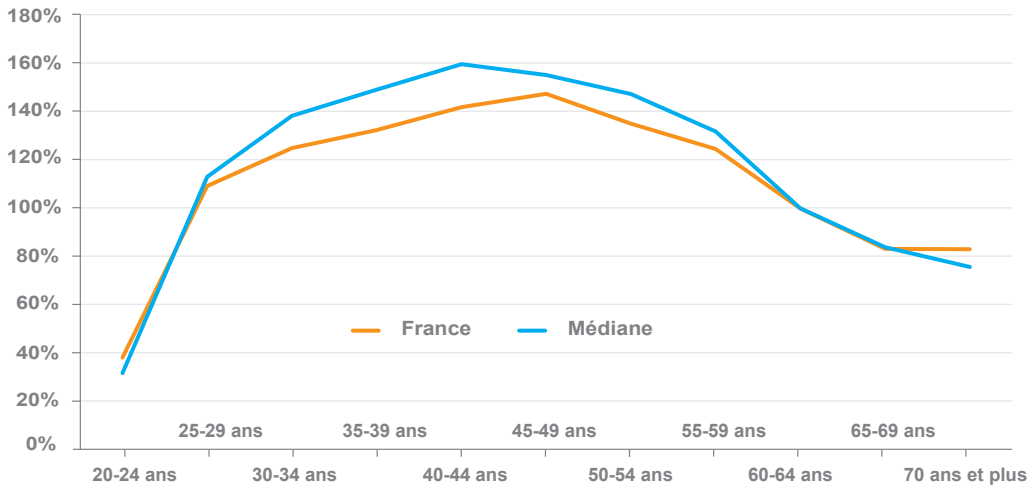


Note : les revenus d'activité intègrent les indemnités journalières.

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

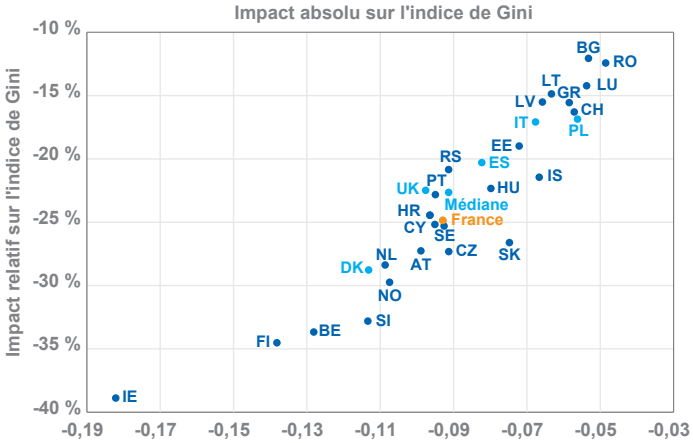
Comparer la redistribution dans différents pays implique de rapporter les distributions des revenus disponibles à celles des revenus avant redistribution. Cela peut être effectué en valeur absolue (baisse en points de l'indice de Gini), mais il est plus pertinent de calculer une diminution relative (baisse 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.

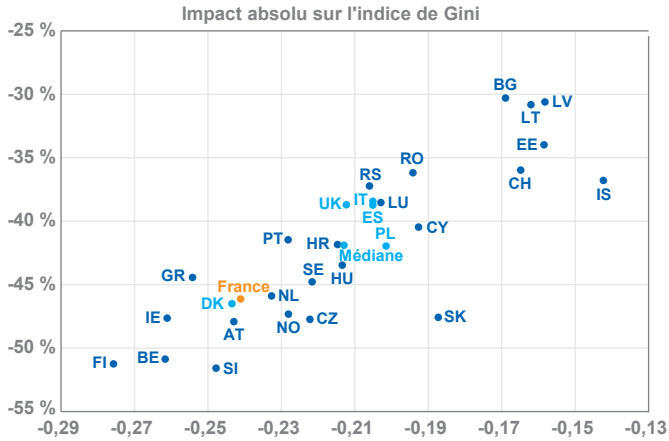
8. L'analyse détaillée des facteurs influant sur les inégalités de revenus d'activité des personnes en emploi, notamment salariées (écarts de salaires horaires, temps de travail...), fera l'objet d'un travail ultérieur.

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.

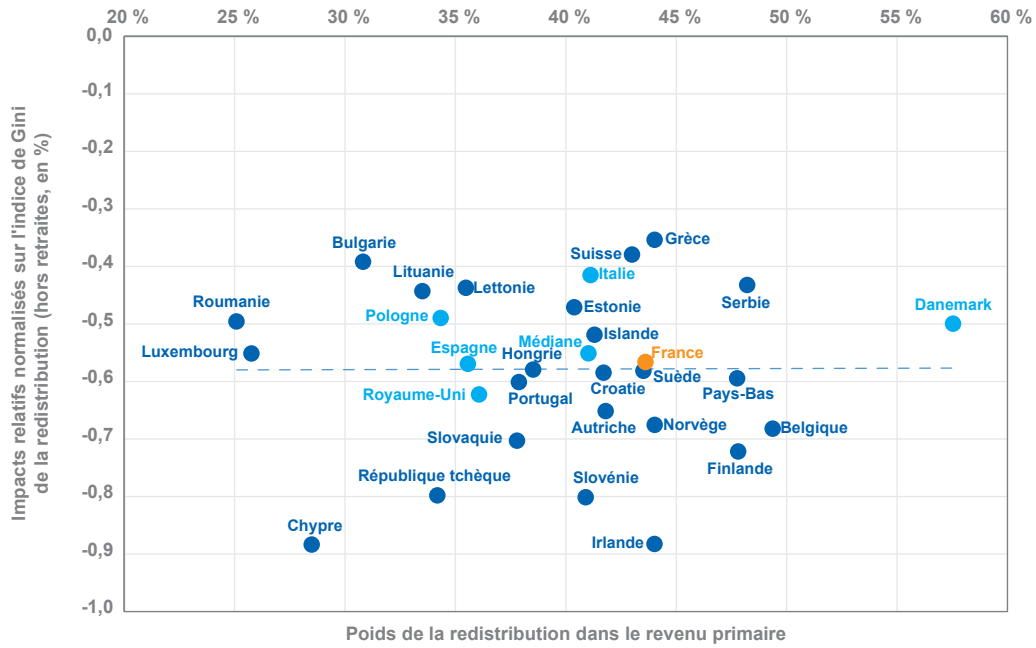
Ce constat d'un impact plus fort de la redistribution en France reste toujours valable si l'on inclut la retraite (et les indemnités journalières maladie) dans la redistribution, et non dans le revenu primaire. Dans ce second cas (voir graphique 6b), on observe mécaniquement à la fois une augmentation 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 – Ciblages et volumes de la redistribution hors retraites

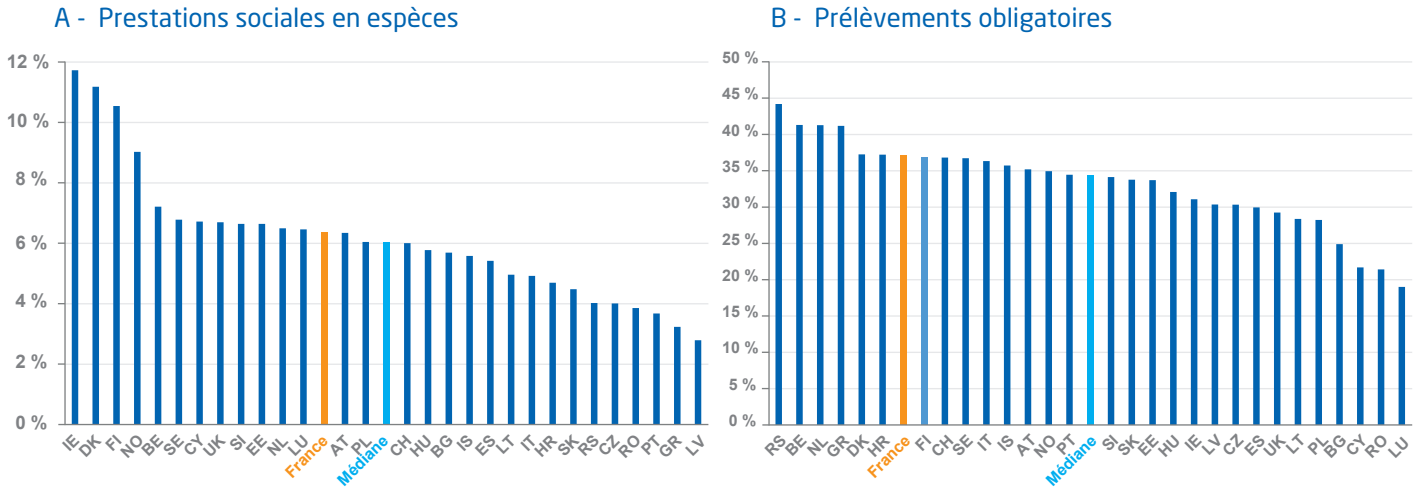


Note : plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

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.

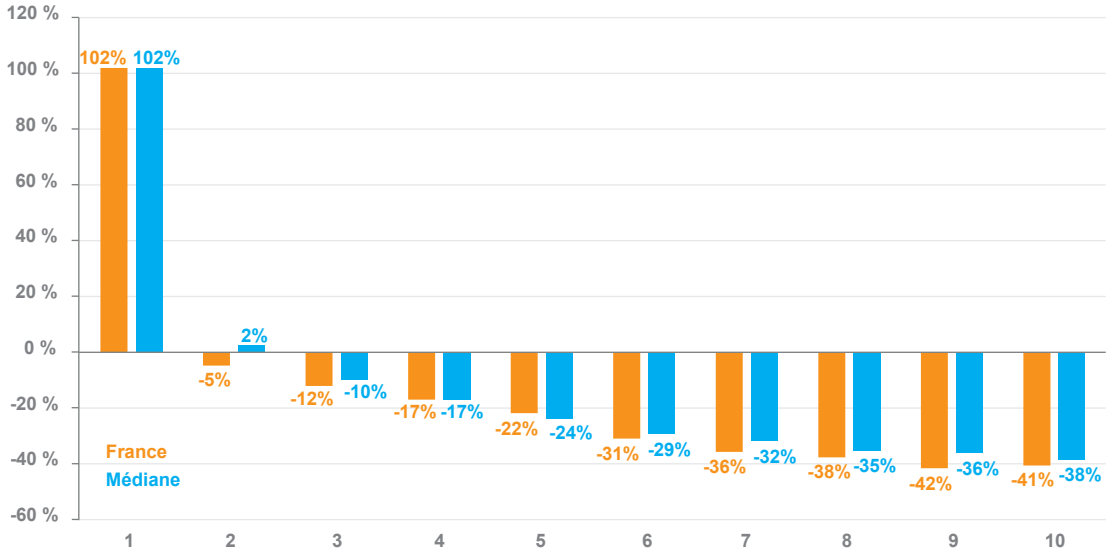
Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

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



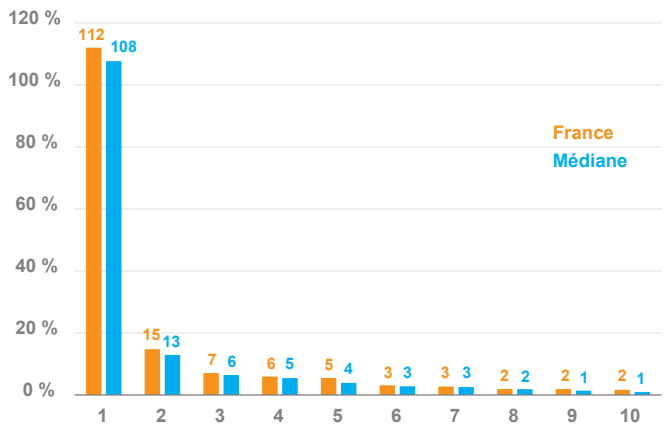
Note : l'ampleur de la redistribution ici quantifiée n'a pas vocation à être rapprochée du « poids de la redistribution » du graphique 7, qui, lui, additionne les masses de transferts quel que soit leur signe, et ne les rapporte pas aux revenus respectifs des bénéficiaires et payeurs.

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.

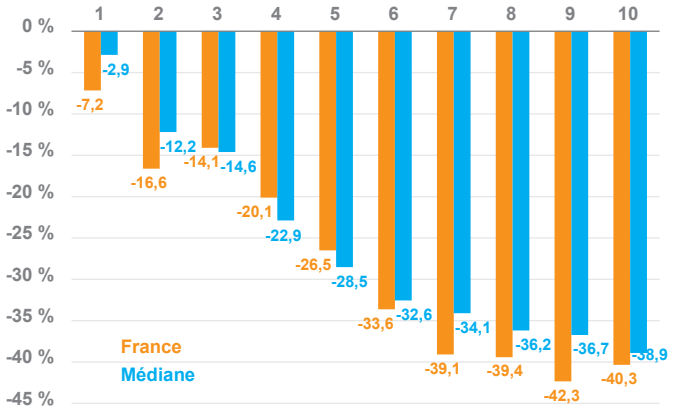
Source : données EU SILC et calculs France Stratégie.

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 exposées 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.

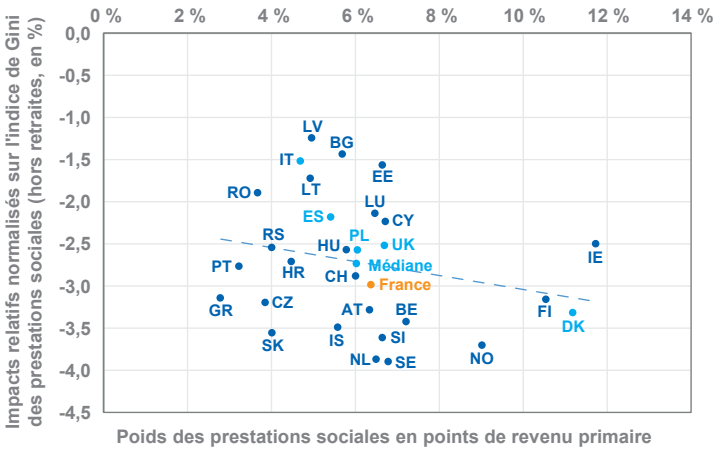
DES PRESTATIONS SOIT PLUS IMPORTANTES SOIT MIEUX CIBLÉES QU'AILLEURS, DES PRÉLÈVEMENTS PLUS ÉLEVÉS SANS ÊTRE PLUS PROGRESSIFS

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

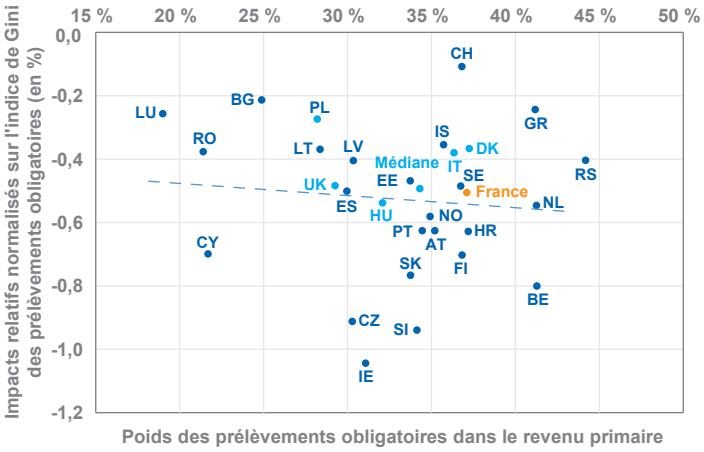
Compte tenu des différences d'ordre de grandeur entre prestations sociales en espèces et prélèvements obligatoires directs, on pourrait penser que ces derniers, qui pèsent budgétairement 5,8 fois plus en France, jouent un plus grand rôle redistributif. C'est toutefois oublier que la baisse de l'indice 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 – Ciblages 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).

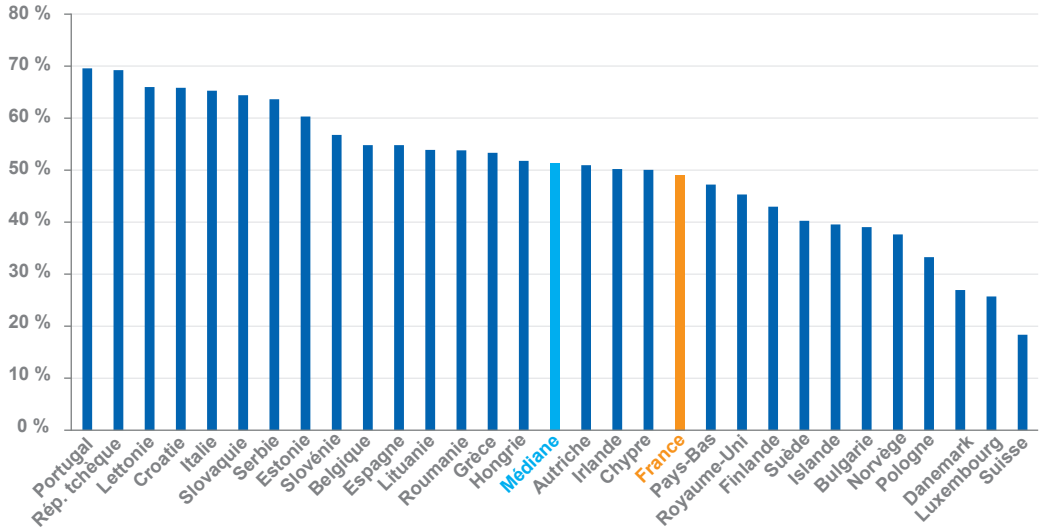
En arrondissant, les dépenses sociales et les prélèvements obligatoires réduisent ainsi les inégalités de 19 % dans chaque cas.

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 ciblages 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.

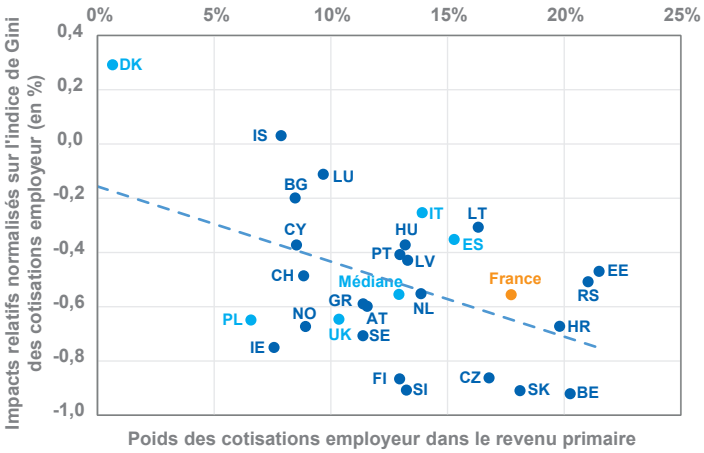
Ainsi, les cotisations employeur réduisent de 10 % les inégalités en France, contre seulement 6 % en médiane européenne, ce qui s'explique par un très fort effet volume (voir graphique 13) : ces cotisations représentent 17,7 % du revenu primaire en France, contre 13,0 % en médiane européenne. En revanche, 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 – Ciblages et volumes des cotisations employeur

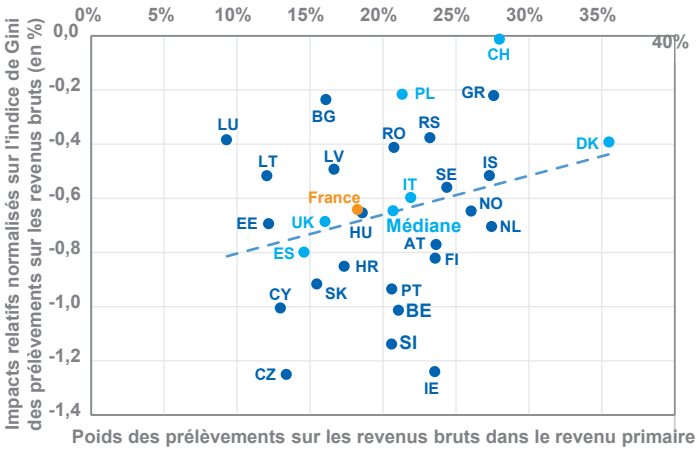


Note : plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants. Les données sont lacunaires dans le cas de la Roumanie.

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 – Ciblages 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.

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.

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-Uni[9]), ou soient emblématiques d'une partie du continent (Danemark dans le cas des pays nordiques, Pologne dans le cas des PECO[10]).

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, 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-monétaires (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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

FRANCE STRATÉGIE

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
france-strategie
FranceStrategie
@FranceStrategie_
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

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 TÉL. +(33)1 42 75 60 00

Document de travail

N°2020-17
décembre

Inégalités primaires, redistribution : une comparaison européenne

Julien Rousselon
Mathilde Viennot

FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Les documents de travail de France Stratégie présentent les travaux de recherche réalisés par ses experts, seuls ou en collaboration avec des experts extérieurs. L'objet de leur diffusion est de susciter le débat et d'appeler commentaires et critiques.
Les documents de cette série sont publiés sous la responsabilité éditoriale du commissaire général. Les opinions et recommandations qui y figurent engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du Gouvernement.

www.strategie.gouv.fr

FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Inégalités primaires, redistribution : une comparaison européenne

Document de travail

Julien Rousselon
Mathilde Viennot

Décembre 2020

Table des matières

Résumé **5**

Introduction **9**

Chapitre 1 – Le cadre de l'analyse **13**

1. Le choix du recours à des données d'enquêtes européennes 13
2. Différents indicateurs statistiques existent pour mesurer les inégalités 14
3. Les inégalités de revenus peuvent être mesurées au niveau du ménage ou de l'individu 15
4. Les inégalités de revenus sont souvent mesurées sur une base annuelle, mais d'autres approches ont leur intérêt 16
5. Enjeux de définition des revenus « primaires » et de la redistribution 17
6. Le périmètre des flux pris en compte dans la redistribution illustre les nombreuses limites du « revenu disponible » 23

Chapitre 2 – Les inégalités primaires sont comparativement plutôt faibles en France **29**

1. Les inégalités de revenus entre ménages sont comparativement assez faibles si l'on inclut les retraités, médianes sinon 29
2. Les inégalités primaires entre individus sont comparativement faibles, grâce à des écarts femmes-hommes plus faibles qu'ailleurs 35
3. Les inégalités primaires sont comparativement basses en France pour les revenus d'activité, plus encore pour ceux du patrimoine 45
4. En France comme ailleurs, la situation des personnes seules et des familles monoparentales tire les inégalités primaires à la hausse 55
5. Des inégalités entre tranches d'âge plutôt faibles en France, mais supérieures à la médiane à l'âge de la retraite 60

Chapitre 3 – La faiblesse comparative des inégalités se constate aussi après redistribution **69**

1. Les inégalités après redistribution sont légèrement inférieures à la médiane, mais avec un écart plus prononcé hors retraités 70
2. La comparaison des inégalités avant et après redistribution indique une redistribution assez importante, surtout hors retraités 75
3. La redistribution vis-à-vis des différents types de ménages est analogue à la tendance centrale en Europe 80

4. La redistribution diminue largement les écarts entre classes d'âge, comparativement faibles, et ramène à la médiane européenne les inégalités aux âges charnières entre retraite et activité 86

5. La redistribution en France repose avant tout sur des effets de volume, mais sans que son ciblage global s'en ressente 91

Chapitre 4 – Analyse du système socio-fiscal : des spécificités par composantes et par décile de revenus 95

1. L'opération de décomposition du système socio-fiscal n'est jamais anodine, et toujours imparfaite 95

2. Une première analyse de la redistribution par décile montre la nécessité d'aller au-delà de la dichotomie prestations/prélèvements 99

3. Un effet redistributif des prestations supérieur à la médiane européenne, grâce aux volumes dans les domaines du logement, du chômage et de l'exclusion, et au ciblage en matière familiale 104

3.1. Les allocations logement contribuent comparativement nettement plus à la baisse des inégalités en France, au moins en analyse statique 109

3.2. Les prestations au titre du chômage et de l'exclusion abaissent davantage les inégalités en France, du fait des montants en jeu 113

3.3. Les prestations familiales ont en France un effet redistributif supérieur à la médiane européenne, du fait de leur ciblage 122

3.4. Grâce à leur ciblage, les bourses d'étude réduisent les inégalités un peu plus qu'en médiane européenne, mais bien moins que dans certains pays 125

3.5. Les prestations invalidité/handicap contribuent très peu à la réduction des inégalités en France, du fait d'une importante substitution avec la retraite 129

4. L'impact redistributif des prélèvements obligatoires est assez élevé en France, par effet volume 134

4.1. La part employeur des cotisations contribue plus qu'ailleurs à la redistribution, du fait de forts volumes 141

4.2. Les prélèvements sur les revenus bruts, complémentaires des cotisations employeur, redistribuent un peu moins qu'ailleurs du fait de leur volume 148

4.3. L'impact redistributif des prélèvements sur la richesse ou le patrimoine est comparativement plus élevé qu'ailleurs, même s'il reste négligeable 151

5. Synthèse : effets redistributifs, dont effets de volume et de ciblage, associés aux différentes composantes du système socio-fiscal 156

Résumé

Les inégalités de revenu disponible des ménages, après prélèvements obligatoires directs et prestations sociales en espèces, sont relativement bien connues : la France apparaît relativement égalitaire en comparaison européenne, avec un indice de Gini de 0,285 en 2017 contre 0,308 pour l'Union européenne. Notre travail comparatif va sur un terrain plus imparfaitement exploré, consistant à 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. À cette fin, nous nous basons sur des microdonnées d'enquêtes harmonisées au niveau européen pour l'année 2017.

Notre premier résultat est que les inégalités primaires ne sont pas particulièrement élevées en France : avec un indice de Gini de 0,374, elles sont inférieures de 2 % à la médiane européenne et à celles de 19 des 29 autres pays européens analysés, dont plusieurs grands voisins. Ce niveau plutôt bas des inégalités primaires s'explique par d'assez faibles inégalités de revenus d'activité (qui constituent la principale source de revenu) : en la matière, les effets d'un chômage non négligeable sont plus que compensés par la faible inactivité de la population en âge de travailler. En outre, la France présente les inégalités de revenus du patrimoine les plus faibles d'Europe. Enfin, si l'on se place au niveau des individus, avant mise en ménage, la France renforce sa position égalitaire, avec un indice de Gini inférieur de 6 % à la médiane européenne. Cela s'explique notamment par des inégalités femmes/hommes comparativement faibles.

Notre deuxième résultat est que la redistribution réduit plus fortement les inégalités en France qu'en médiane européenne, avec une baisse de 25 % de l'indice de Gini au lieu de 23 % en médiane européenne. De plus, dans l'Hexagone, les inégalités sont autant réduites par les prestations sociales en espèces (hors retraites) que par les prélèvements obligatoires directs, alors qu'ailleurs on observe souvent une prépondérance des uns ou des autres.

En analysant cette réduction des inégalités, nous constatons que les prestations sociales sont plus ciblées en France qu'en médiane européenne : un point de revenu primaire des ménages sous forme de prestations réduit les inégalités de 3,0 % en France contre 2,7 % en médiane. Elles sont en outre légèrement plus massives, représentant 6,4 points de revenu primaire des ménages en France, au lieu de 6,0 en médiane. S'agissant des prélèvements obligatoires, si ceux-ci sont également plus redistributifs en France, c'est avant tout du fait d'un volume nettement supérieur à la médiane : 37 % du revenu primaire des ménages, pour 34 % en médiane européenne. Leur ciblage est à l'inverse relativement médian : un point de revenus primaires des ménages sous forme de prélèvements réduit les inégalités de 0,5 %, tout comme en médiane européenne. Il convient néanmoins d'approfondir l'analyse de notre système socio-fiscal.

En effet, en analysant plus en détail les prestations sociales, nous observons que certaines comme les prestations au titre du chômage et de l'exclusion sociale ou les allocations logement abaissent davantage les inégalités grâce à leurs volumes : elles représentent en France respectivement 2,9 et 1,1 points du revenu primaire des ménages, contre 1,4 et 0,1 point en médiane européenne. D'autres en revanche, comme les prestations familiales, y parviennent grâce à leur ciblage : en France, un point de prestations familiales réduit les inégalités de 2,5 %, contre 1,9 % en médiane européenne.

S'agissant des prélèvements obligatoires, les cotisations employeurs sont plus redistributives en France du fait de leur volume, représentant 17,7 % du revenu primaire pour seulement 13,0 % en médiane européenne. Mais elles viennent partiellement se substituer aux autres prélèvements sur les revenus : ces derniers représentent 18,2 % du revenu primaire au lieu de 20,7 % en médiane. De plus, leur ciblage est à peine médian du fait d'une importante part de cotisations (salariales) et contributions. Enfin, si les impôts sur le patrimoine et la richesse abaissent quant à eux nettement plus les inégalités en France (-0,2 %) que dans le reste de l'Europe (0,0 %), cet effet reste de second ordre.

Au final, il apparaît donc que l'importance des prélèvements et prestations sociales en France ne traduit pas l'inefficience d'un système qui viserait à compenser de fortes inégalités primaires par la redistribution plutôt que de les traiter à la racine. Au contraire, cette importance des transferts résulte bien du choix d'une redistribution visant à réduire plus qu'ailleurs les inégalités. Pour autant, notre travail indique que des marges de manœuvre existent pour améliorer la performance de notre système redistributif, puisque l'on constate un ciblage moyen, voire assez faible, de certaines prestations et de certains prélèvements.

L'obtention de tels résultats soulève de nombreux enjeux méthodologiques. Notre travail inclut donc également la discussion des éléments de méthode, et recourt parfois à différentes approches afin d'apprécier la robustesse des constats.

Deux enjeux particulièrement structurants concernent la définition des revenus avant redistribution, dits « primaires ».

Le premier porte sur l'opportunité d'y intégrer les prestations de retraite (publiques comme privées). Dans un certain nombre de pays dont la France, le système de retraites, bien que largement assurantiel, comporte d'importants éléments redistributifs ; intégrer en bloc les retraites soit aux revenus primaires, soit à la redistribution est donc contestable. Une alternative pour contourner la difficulté est de mener l'analyse sur les seuls non-retraités, et nous y recourons, mais uniquement pour tester la robustesse de nos résultats. En effet, l'objet de notre travail était de partir des constats en matière d'inégalités de revenus disponibles en population générale, donc y compris retraités. Dans ce cadre, nous avons choisi d'inclure les retraites dans les revenus primaires, sous peine d'attribuer un revenu nul à presque tous les retraités, alors que leur retraite s'interprète largement comme un « salaire différé ».

Le second enjeu méthodologique majeur est lié à la définition des revenus salariaux pris en compte. Contrairement à de nombreuses études, nous considérons ces revenus « superbruts », c'est-à-dire avant tout prélèvement direct, y compris la part employeur des cotisations sociales : cela correspond à ce qui est payé en contrepartie du travail effectué. Nous intégrons ainsi notamment les effets des exonérations et allègements de cotisations sur les bas salaires.

Pour autant, cette analyse comparative se fonde sur l'approche classique du revenu disponible des ménages. Cela conduit à exclure de substantiels transferts en nature sous forme de services gratuits ou à prix subventionnés (éducation, santé, tarifs sociaux), ainsi que des pans entiers des prélèvements obligatoires sur les ménages (TVA, fiscalité environnementale, droits de succession, etc.). Or ces différents transferts, souvent plus élevés en France qu'ailleurs, ont eux-mêmes d'importants effets non seulement sur les inégalités de revenu disponible, mais aussi souvent sur les inégalités primaires.

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

Introduction

Le sujet des inégalités ne date pas d'hier. Il se rattache en effet à celui du partage de la valeur apparu avec l'émergence des économies modernes. Le débat est toutefois particulièrement vif depuis quelques années, à la faveur de plusieurs phénomènes globaux structurants : dualisation croissante des emplois dans les économies avancées, dans le sillage de l'intégration économique mondiale et des avancées technologiques ; pressions à la baisse des prélèvements obligatoires sous l'effet de la concurrence internationale ou encore volonté de maîtrise des dépenses sociales dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques.

Ce débat autour des inégalités s'inscrit ainsi dans un cadre éminemment international. Il est par ailleurs protéiforme, mêlant considérations sur les patrimoines, les revenus et les trajectoires (égalité des chances), mais aussi considérations avant et après redistribution socio-fiscale. La mesure des inégalités des chances ou de patrimoine comporte toutefois des difficultés particulières, liées tant aux concepts qu'aux données disponibles. Il existe néanmoins des liens multiples et à double sens entre ces deux domaines et celui des inégalités de revenus. Or, le champ des revenus est le seul pour lequel l'état des données disponibles autorise des comparaisons internationales plus directes, du moins entre pays européens, grâce à l'existence d'enquêtes statistiques harmonisées.

Le présent document porte donc sur *une comparaison des inégalités de revenus avant et après redistribution au niveau européen*. Pour ce faire, nous avons exploité l'enquête européenne SRCV[1] (SILC en anglais) en procédant à un travail original sur microdonnées 2018 (portant sur les revenus 2017), mises à disposition par Eurostat. Cette enquête inclut dans son champ 27 États membres de l'Union européenne (ou un ex-État membre dans le cas du Royaume-Uni), ainsi que quatre pays européens depuis toujours hors UE (Islande, Norvège, Serbie, Suisse) mais collaborant avec Eurostat.

[1] Enquête sur les ressources et conditions de vie.

Il faut relever le cas de l'Allemagne, seul des pays étrangers participant à l'enquête à avoir refusé à France Stratégie l'accès à ses microdonnées. Cette omission 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 2014 (l'excédent s'était fortement creusé en 2018 pour atteindre un surcroît relatif de 10 %, avec un indice de Gini atteignant 0,311 en Allemagne pour 0,285 en France).

Ce document de travail constitue à notre connaissance la seule étude basée sur des données homogènes et annuellement réactualisées pour cette trentaine de pays, et qui, pour chacun d'entre eux :

- passe en revue l'impact de la formation des ménages sur les inégalités individuelles (dont la question des inégalités femmes-hommes) ainsi que les inégalités associées aux différents revenus avant redistribution (revenus d'activité et différents types de revenus du patrimoine) ;
- balaie de façon détaillée l'impact de chacun des grands types de transferts socio-fiscaux, dont la part employeur des cotisations, tout en envisageant plusieurs manières de traiter les pensions de retraite ;
- mette ces impacts en regard des montants de dépenses publiques et prélèvements obligatoires associés, ceux-ci étant rapportés aux revenus des ménages.

Il n'en reste pas moins que les auteurs de diverses études préexistantes ont pu se livrer à une partie de cet exercice sur des données moins harmonisées ou actualisées et/ou un échantillon de pays européens plus restreint et/ou à partir d'un ensemble de transferts moins large ou moins détaillé, et/ou selon des méthodologies différentes. Nous faisons évidemment référence, dans différents passages de ce document, à certains de ces travaux dont la lecture s'est avérée instructive et inspirante.

La présente étude est, de plus, destinée à être complétée par une autre relative aux facteurs d'inégalités avant redistribution associés au marché du travail, que nous nous proposons de baser sur l'analyse croisée de l'enquête SRCV et de l'enquête ESS (SES en anglais) sur la structure des salaires, enquête quadriennale dont un nouveau jeu de données (2018) est attendu fin 2020.

Dans le contexte de la crise de la Covid, qui paraît induire un très large bouleversement macroéconomique, une telle analyse comparative peut sembler intervenir à contretemps, avec un risque de péremption très rapide des données. Pour autant, il nous semble que l'actualité illustre plus que jamais à la fois l'utilité de la protection sociale (qu'elle soit ciblée et en espèces, ou universelle et en nature), tout comme ses limites et son coût, ainsi que la prégnance des enjeux de redistribution. À ce titre, tout travail d'analyse d'impact global des différents pans du système socio-fiscal, ainsi que de leur efficience à l'aune de l'euro dépensé ou encaissé, nous semble donc apporter un éclairage utile. De plus, nos voisins sont également impactés par la crise sanitaire en cours : il n'est donc pas clair que celle-ci modifie beaucoup les termes des comparaisons intra-européennes effectuées (sauf chocs particulièrement asymétriques, ce qui n'est pas encore documenté dans un contexte qui reste très évolutif).

La responsabilité des différentes conclusions tirées des données analysées 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.

Acronymes nationaux utilisés dans les graphiques et tableaux
(outre FR = France)

AT	Autriche	FI	Finlande	NL	Pays-Bas
BE	Belgique	GR	Grèce	NO	Norvège
BG	Bulgarie	HR	Croatie	PL	Pologne
CH	Suisse	HU	Hongrie	PT	Portugal
CY	Chypre	IE	Irlande	RO	Roumanie
CZ	République tchèque	IS	Islande	RS	Serbie
DE	Allemagne	IT	Italie	SE	Suède
DK	Danemark	LT	Lituanie	SI	Slovénie
EE	Estonie	LU	Luxembourg	SK	Slovaquie
ES	Espagne	LV	Lettonie	UK	Royaume-Uni

Chapitre 1
Le cadre de l'analyse

1. Le choix du recours à des données d'enquêtes européennes

S'agissant des données mobilisables, de nombreuses études internationales sur les inégalités utilisent la base de l'OCDE. Celle-ci (IDD, *income distribution database*) croise diverses données d'enquêtes et sources administratives non harmonisées. Ainsi, paradoxalement, la volonté de l'organisation de disposer des jeux de données les meilleurs possibles pour chacun de ses membres amoindrit leur comparabilité. Par exemple, en ce qui concerne les pays européens, l'OCDE utilise les données harmonisées découlant des enquêtes Eurostat pour certains de ses membres, et des données nationales différentes pour d'autres (dont la France[2] et la plupart des pays européens les plus peuplés).

Par ailleurs, un certain nombre d'autres études récentes, de l'OCDE ou d'universitaires, s'appuient sur les données du Luxembourg Income Study (LIS), généralement présentées comme des microdonnées harmonisées, par exemple dans le document de travail « Appraising cross-national income inequality databases, an introduction »[3]. Il n'en reste pas moins que, comme le soulignent Amoureux, Guillaud et Zemmour[4], ces données panachent elles aussi enquêtes et sources administratives. De plus, elles n'incluent pas certaines cotisations (part employeur, voire part salariale dans le cas français) et ne sont pas remises à jour chaque année pour tous les pays.

C'est pourquoi il a été décidé de recourir pour ce travail aux microdonnées recueillies à l'occasion de l'enquête européenne SRCV (EU-SILC, par Eurostat), même si cela nous conduit à devoir exclure tout point de comparaison extra-européen[5]. Un autre inconvénient parfois évoqué au sujet des données SRCV est qu'elles ne remontent qu'à 2004, mais cette

[2] L'Insee utilise par exemple l'enquête ERFS.

[3] Francisco HG Ferreira, Nora Lustig et Daniel Teles, World Bank Group, Development research group, poverty and inequality team, novembre 2015.

[4] Amoureux V., Guillaud E. et Zemmour M. (2018), « Le financement par cotisations freine-t-il la redistribution ? Une analyse en comparaison internationale », *Revue française des affaires sociales*, 2018/4, p. 75-101.

[5] C'est à l'inverse la volonté de disposer d'exemples extra-européens qui a poussé Amoureux, Guillaud et Zemmour à utiliser les données du LIS : « Les données LIS sont relativement proches, dans l'esprit, des données EU-SILC (…) cependant les données LIS sont harmonisées *ex post* alors que les données SILC sont construites à partir d'un cadre méthodologique harmonisé *ex ante*. Étant donné l'importance des pays non européens dans les analyses sur l'État-providence (…) nous avons choisi de travailler sur les données LIS ».

limitation n'entrave que les études à visée longitudinale[6]. Ce choix des données européennes harmonisées permet en revanche d'espérer compléter l'analyse des inégalités avant redistribution par recours à l'enquête européenne ESS (Enquête sur la structure des salaires), reposant sur de très larges échantillons nationaux, et sans équivalent à notre connaissance.

Les données Eurostat nous permettent a priori d'étudier 31 pays européens en 2018 : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, la Croatie, la République tchèque, le Danemark, l'Estonie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Slovaquie, la Suède, et, hors UE, l'Islande (données 2016), la Norvège, la Serbie et la Suisse. Malte a toutefois été exclue de l'analyse, compte tenu de données moins complètes, notamment en termes de revenus du patrimoine et de prestations sociales.

Au-delà du positionnement de la France vis-à-vis des différents pays, nous utilisons comme point de comparaison la médiane des indicateurs d'inégalité des différents pays. On peut en effet souhaiter ne pas sous-pondérer des nations constituant des points de comparaison fréquents et communément acceptés, même si leur population est assez modeste (pays scandinaves, Belgique, etc.), ce qui plaide alors pour un raisonnement en médiane, et ce d'autant plus que le pays le plus peuplé, l'Allemagne, a refusé l'accès à ses données.

Au-delà de la question du choix des données, il convient enfin de signaler qu'en matière d'inégalités et de redistribution, diverses entités, et non des moindres, procèdent à des calculs par microsimulation. Tel est parfois le cas de l'Insee (modèle INES) ou encore de l'IPP (Institut des politiques publiques). De tels exercices permettent une appréhension fine des différents aspects des systèmes socio-fiscaux, mais ils sont assez lourds et ainsi peu compatibles avec une démarche de comparaison systématique de nombreux pays sur de très multiples points, sauf à acquérir une connaissance précise d'une trentaine de systèmes de redistribution en constante évolution (éventuellement via le modèle de microsimulation EUROMOD, qui couvre a priori tous les pays européens). Les modèles mobilisés négligent par ailleurs fréquemment des questions telles que le non-recours aux prestations sociales, voire la mobilisation effective des diverses niches fiscales et autres crédits d'impôts. Ils sont en fait surtout utilisés pour des analyses plus ciblées, par exemple l'étude des effets de telle ou telle réforme[7]. Nous avons donc choisi de ne pas recourir à la simulation.

2. Différents indicateurs statistiques existent pour mesurer les inégalités

Un premier débat récurrent sur la mesure des inégalités concerne l'indicateur statistique à retenir. Le plus connu (et par conséquent le plus publié par les appareils statistiques publics

[6] Guillaud E., Olckers M. et Zemmour M. (2020), « Four levers of redistribution: The impact of tax and transfer systems on inequality reduction », *The Review of Income and Wealth*, vol. 66 (2), juin, p. 444-466 : *« Although this approach provides an improved measure of taxation, it limits the analysis to European countries after 2004* ».

[7] Guillaud E., Olckers M. et Zemmour M. (2020), *op. cit.* : « *A common alternative to LIS data is to use EU-SILC data in combination with the EUROMOD microsimulation model. We chose to use LIS data (…) the micro simulation method of EUROMOD is well suited to estimate the effect of a specific policy change on a given population. We prefer to make comparisons between countries with a wide range of tax-transfer mix in force rather than using assumptions to simulate a change in the tax-transfer mix* ».

nationaux et internationaux) est l'indice de Gini. Cet indicateur, compris entre 0 et 1, mesure l'écart de la répartition de la variable étudiée – ici les revenus – vis-à-vis d'une situation d'équirépartition dans la population. Il a l'avantage d'intégrer l'ensemble de la distribution des revenus, et dispense de choisir arbitrairement des seuils, contrairement à d'autres indicateurs visant à davantage prendre en compte les extrémités de la distribution (ainsi, l'indice de Palma rapporte les revenus globaux des 10 % de ménages les mieux lotis à ceux des 40 % les moins bien lotis, mais d'autre indices s'intéressent par exemple aux 20 % de ménages respectivement les plus et les moins favorisés).

La taille des bases associées aux enquêtes européennes ici exploitées interdirait de toute façon des analyses très fines des queues de distribution, sauf à s'affranchir de toute contrainte de robustesse statistique. Notre travail se fonde donc pour l'essentiel sur des indices de Gini, même si pour approfondir l'analyse il recourt parfois à des rapports interdéciles (ou plus rarement interquintiles) des revenus primaires ou disponibles.

3. Les inégalités de revenus peuvent être mesurées au niveau du ménage ou de l'individu

Le ménage est défini comme un groupe de personnes vivant dans le même logement (et non en institution) avec au moins une personne de plus de 16 ans. L'enquête SRCV fournit à la fois des données par ménages et par individus. La population considérée dans l'analyse est donc, sauf mention contraire (exclusion des ménages percevant des revenus de retraites par exemple), l'ensemble de la population hors personnes vivant en institutions.

L'analyse des inégalités entre revenus individuels peut s'avérer pertinente lorsqu'il s'agit d'analyser en détail la formation des inégalités avant redistribution, avec notamment les inégalités de revenus liées au marché du travail. Il existe en effet à cet égard de probables différences de situation entre membres du ménage (existence d'une activité, et revenus bruts, voire superbruts, qui en sont retirés). Comme déjà indiqué, une analyse fine de la formation de ces inégalités sera l'objet d'une note ultérieure, intégrant les microdonnées 2018 d'une autre enquête européenne quadriennale (sur la structure des salaires, dite ESS), non encore disponible.

Mais les inégalités de revenu avant redistribution incluent aussi les revenus du patrimoine. Certes, ceux-ci peuvent aussi être individuels, mais leur répartition exacte au sein du ménage renvoie au régime matrimonial, voire au *modus vivendi* des intéressés, si bien que, sauf analyse spécifiquement dédiée à cette question, les analystes tendent à répartir les revenus du patrimoine à égalité entre membres adultes du ménage. C'est ainsi que nous avons procédé par la suite, notamment dans les sections 2 et 5 du chapitre 2. Au demeurant, les revenus du travail sont en pratique eux-mêmes fréquemment mis en commun pour financer les dépenses du ménage[8].

Ce document de travail s'intéresse donc à la fois aux inégalités de revenu avant redistribution qui peuvent exister entre individus et entre ménages.

[8] En France, un peu moins des deux tiers des couples déclarent mettre intégralement en commun leurs ressources Voir Ponthieux S. (2012), « La mise en commun des revenus dans les couples », Insee première, n° 1409, juillet.

En revanche, les inégalités après redistribution sont généralement analysées au niveau des individus, en leur attribuant le niveau de vie de leur ménage, car c'est essentiellement à ce dernier niveau que la redistribution s'opère (notion de foyer fiscal, prestations sociales conditionnelles aux ressources du ménage). Aussi, dans l'analyse de la redistribution, ce travail porte donc exclusivement sur les inégalités entre individus, auxquels on attribue le niveau de vie de leur ménage, défini comme le rapport entre le revenu total du ménage et le nombre d'unités de consommation.

Ainsi, le nombre de personnes des ménages est systématiquement pris en compte afin de raisonner en « niveau de vie ». Cette prise en compte ne s'effectue pas au prorata du nombre de personnes mais au moyen d'une échelle dite « d'équivalence » reflétant aussi l'existence d'économies d'échelle, ainsi que des différences de consommation selon l'âge des individus ; c'est pourquoi l'on parle de « structure des ménages » et non simplement de leur taille. L'échelle ici retenue en la matière est l'échelle dite « OCDE modifiée » utilisée notamment par l'Insee et Eurostat. Il existe des échelles alternatives, dont certaines assez connues (échelle dite d'Oxford apparue dans la littérature dès les années 1950, échelle basée sur la racine carrée du nombre d'individus, utilisée par l'OCDE). Deux approches sont d'ailleurs possibles pour estimer les échelles d'équivalence : une approche « objective » basée sur la modélisation des dépenses de consommation des ménages et une approche « subjective », qui s'appuie sur le ressenti des ménages concernant leur niveau de vie[9]. Mais nous avons effectué divers tests qui montrent que les résultats obtenus ne sont guère sensibles au choix de l'échelle.

4. Les inégalités de revenus sont souvent mesurées sur une base annuelle, mais d'autres approches ont leur intérêt

Classiquement, quelles que soient les sources, les revenus utilisés pour l'analyse des inégalités sont appréciés sur une durée annuelle, ce qui permet de les adapter aux pratiques de paie (« 13e mois »), mais aussi le cas échéant de les désaisonnaliser, tout en s'alignant sur l'horizon retenu par les administrations fiscales qui sont de potentielles pourvoyeuses de données. Ces facteurs ont participé à structurer les perceptions des ménages sur une base annuelle.

Il existe toutefois des travaux s'intéressant aux inégalités de revenus sur le cycle de vie, terrain sur lequel nous ne nous sommes pas aventurés, qui aurait notamment nécessité l'utilisation des méthodes de simulation évoquées ci-avant (section 1), et aurait rendu difficilement envisageable une approche « ménages » (ceux-ci se reconfigurant au cours du cycle de vie). De telles analyses constatent alors logiquement des niveaux d'inégalités moindres en raisonnant sur l'ensemble du cycle de vie, compte tenu de mutualisations intertemporelles des aléas professionnels et patrimoniaux[10].

[9] Martin H. (2017), « Calculer le niveau de vie d'un ménage : une ou plusieurs échelles d'équivalence ? », *Économie et statistiques*, n° 491-492. L'auteur a rappelé que si « les échelles OCDE modifiée et d'Oxford sont devenues des normes internationales », en théorie « le fait que certaines dépenses soient socialisées ou au contraire laissées à la charge des ménages influence ces échelles ». Par ailleurs, ces échelles ont en commun le fait de supposer que le coût d'un individu supplémentaire est proportionnel au revenu du ménage, hypothèse qu'il jugeait « discutable, mais ne pas la poser imposerait de définir autant d'échelles qu'il y a de niveaux de vie ».

[10] D'où par exemple la pertinence d'une notion telle que la persistance de la pauvreté.

Un document de travail portant sur des données britanniques[11] a par exemple conclu qu'un indice de Gini des revenus « bruts » s'élevant à 0,49 en coupe instantanée passait à 0,28 en effectuant le calcul sur l'ensemble du cycle de vie, et que la redistribution n'abaissait plus l'indice de Gini que de 15 % à cet horizon, au lieu de 31 %. Autrement dit, une partie significative de la redistribution est intertemporelle plus qu'interpersonnelle, la traditionnelle fonction de stabilisation de la politique budgétaire s'incarnant ainsi également au niveau microéconomique des ménages. Ce même document de travail indiquait d'ailleurs que l'administration britannique aurait récemment développé un modèle de simulation en cycle de vie des effets distributifs à long terme des réformes fiscales et sociales. Un travail contemporain du précédent, mais sur données longitudinales suédoises, confirme les constats précédents, qu'il s'agisse du moindre niveau des inégalités sur l'ensemble du cycle de vie, ou de l'importance de la composante intertemporelle, mais intra-personnelle, de la redistribution[12].

Il serait réciproquement envisageable de mesurer les inégalités sur des périodes infra-annuelles, les enjeux d'instabilité professionnelle ayant par exemple conduit à restreindre à un trimestre la période de référence pour l'octroi de certaines prestations sociales telles que le RSA et la prime d'activité. Néanmoins, les impacts de l'instabilité professionnelle de certains ménages ou de la variabilité de certaines rémunérations devraient normalement se compenser à l'échelle d'une population, sauf effets saisonniers.

5. Enjeux de définition des revenus « primaires » et de la redistribution

Rappels sémantiques

S'agissant des revenus avant redistribution (par opposition au revenu « disponible » après redistribution), les statisticiens nationaux (Insee) ou internationaux (OCDE) distinguent généralement :

- les « revenus primaires », qui correspondent à la somme des revenus d'activité et du patrimoine, et de certains transferts entre ménages (pensions alimentaires par exemple). Les revenus d'activité considérés peuvent toutefois être superbruts (Insee dans certains cas) ou simplement bruts, c'est-à-dire hors cotisations des employeurs (OCDE). Ils peuvent également inclure les indemnités journalières maladie (voir *infra*). Les revenus du patrimoine sont les revenus courants, ce qui exclut les gains en capital exceptionnels tels que la réalisation de plus-values immobilières ;
- les « revenus de marché », qui correspondent aux revenus primaires augmentés de certains « revenus de remplacement » jugés liés à la relation d'emploi : retraites, pensions d'invalidité, indemnités journalières (si non incluses dans les revenus du travail), allocations chômage. Ces dispositifs, à forte dimension contributive et ne relevant pas de

[11] Levell P., Roantree B. et Shaw J. (2015), « Redistribution from a lifetime perspective », *IFS Working Paper*, W15/27.

[12] Bengtsson N., Holmlund B. et Waldenström D. (2016), « Lifetime versus annual tax-and-transfer progressivity: Sweden, 1968-2009 », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 118 (4), p. 619-645 : « *We find that lifetime tax-and-transfer progressivity is lower than annual progressivity in almost any single year. This finding is considerably due to the considerable redistribution within an individual's lifetime* ». Ces résultats sont cohérents avec les travaux menés antérieurement sur données suédoises par M. Jäntti et S.P. Jenkins (2013), « Income mobility », *IZA Working Paper*, n° 7730, novembre.

l'assistance, n'ont en effet pas pour objectif premier la redistribution entre individus, et visent davantage à pallier les inégalités de revenus au sein du cycle de vie d'un individu donné (« salaire différé »). Mais si l'Insee et certains travaux de recherche[13] déduisent alors du revenu des ménages les cotisations sociales correspondantes, d'autres travaux ne procèdent pas ainsi[14], tandis que l'OCDE n'effectue cette opération qu'au niveau d'un troisième agrégat dit des « revenus bruts » incluant également les transferts sociaux de sécurité sociale (voir encadré *infra*). Cette opposition entre transferts liés à l'emploi et transferts de sécurité sociale conduit l'OCDE à exclure du revenu de marché les retraites publiques, mais pas les retraites privées collectives obligatoires (« fonds de pension »). Un tel choix peut néanmoins poser des problèmes de comparabilité entre pays[15], d'où la publication par l'OCDE de jeux de données relatives à la seule population en âge de travailler.

Encadré 1 – Différents concepts en amont du revenu disponible

Outre les revenus primaires et les revenus de marché, l'OCDE propose des données de « revenu brut » (y compris prestations sociales mais avant prélèvements obligatoires) et Eurostat calcule, inversement, des données basées sur des revenus « avant transferts sociaux » mais après prélèvements obligatoires. Dans les deux cas, il ne s'agit pas de revenus avant redistribution puisque soit les prestations, soit les prélèvements obligatoires restent inclus.

S'agissant de la terminologie de « revenus bruts », elle peut aussi, dans le contexte de notre étude, faire référence – de manière plus usuelle – aux revenus d'activité bruts de cotisations salariales, mais nets de cotisations employeur (par opposition au « superbrut »). Afin de dissiper toute ambiguïté, nous avons donc préféré évoquer, dans la suite du document, les « revenus avant prélèvements » lorsque nous désignons la somme des revenus primaires et des prestations sociales.

Compte tenu de la diversité des pratiques, nous nous sommes retrouvés confrontés à un certain nombre de choix méthodologiques, à effectuer néanmoins sous plusieurs contraintes. Ces contraintes ont trait d'une part à la nécessité d'assurer la meilleure comparabilité possible entre pays, d'autre part aux données utilisées : en particulier, les enquêtes SRCV ne permettent pas d'opérer de distinction entre la part salariale des cotisations sociales, et l'imposition des revenus (au sens purement fiscal). Elles permettent donc encore moins d'isoler les cotisations sociales associées à des risques particuliers.

Cette contrainte associée à la structuration des données exploitées nous a conduits à ne pas déduire des revenus avant prélèvements[16] les cotisations finançant ces revenus (voir *infra*).

[13] Par exemple, d'Albis H. et Badji I. (2020), « Les inégalités intra-générationnelles en France », *PSE Working Paper*, n° 2020-14, halshs-02531236.

[14] Dans leur travail précité, Guillaud, Olckers et Zemmour n'effectuent par exemple cette soustraction ni au niveau des revenus de marché, ni au niveau des revenus bruts (voir le tableau 1 de cette étude).

[15] Comme l'indiquent Guillaud, Olckers et Zemmour, *« if public pensions are excluded from market income, pensioners in countries that use public pensions will have zero income before transfers. These pensioners would be identified as poor, in the same way as if they had zero private-pension savings in a country without public pensions. In this case, inequality would be artificially high in countries with many pensioners and a higher share of public pensions* ».

[16] C'est-à-dire y compris revenus « de remplacement », selon la convention terminologique annoncée dans l'encadré 1.

Ce choix est à l'image des conventions en matière de retraites privées facultatives, qui sont partie intégrante du revenu brut des ménages sans que les cotisations correspondantes soient défalquées de leur revenu disponible. Cette option se défend d'autant plus que dans ce document de travail comme dans le reste de la littérature, sont inversement déduits des revenus bruts des prélèvements qui financent en partie des transferts qui sont, eux, non inclus dans le revenu disponible (voir transferts en nature évoqués dans la section 6 ci-après). Globalement, dans le contexte des finances publiques françaises, prestations et prélèvements sont d'ailleurs rarement totalement adossés (universalité budgétaire, transferts entre l'État et la sécurité sociale).

En revanche, les enquêtes SRCV incluent, et isolent, la part patronale des cotisations sociales, et amalgament les retraites publiques et les retraites collectives obligatoires d'entreprises.

L'ensemble du périmètre retenu dans ce document de travail est retracé par le schéma 1 *infra* (voir fin de la présente section).

La prise en compte des prélèvements obligatoires

Nous avons choisi d'inclure la part employeur des cotisations sociales dans les revenus avant redistribution, nous distinguant à cet égard de l'OCDE et de certains indicateurs d'Eurostat. En effet, les différents pays effectuent des choix parfois très différents en matière de ventilation des parts salariales et employeur des cotisations, et il importe donc que la mesure des inégalités soit invariante à ce choix (ainsi que, plus indirectement, à l'arbitrage entre cotisations et fiscalité dans le financement des dépenses publiques). C'est également le point de vue d'Amoureux, Guillaud et Zemmour[17]. Certes, le fait de savoir si les cotisations viennent s'imputer sur les revenus nets des salariés ou sur les marges des entreprises est un vieux débat économique, mais justement la question ne se limite pas à la part employeur. Elle concerne tout autant la part salariale des cotisations, autre composante du coin fiscal s'insérant entre le revenu disponible des salariés et le coût facial du travail pour l'employeur. De plus, il est impossible de décomposer le coin fiscal dans le cas des travailleurs non-salariés, pour lesquels les données SRCV assimilent alors l'ensemble des cotisations à des cotisations salariales. Il ne paraîtrait donc pas très cohérent de considérer l'ensemble du coin fiscal pour les seuls non-salariés.

La prise en compte des « revenus de remplacement »

Nous avons aussi choisi d'inclure certaines prestations en espèces dans les revenus avant redistribution, en l'occurrence les retraites et les indemnités journalières pour maladie ou accident. Les revenus avant redistribution ainsi définis sont dénommés par la suite « revenus primaires »[18].

S'agissant des retraites, ce choix s'applique aux retraites obligatoires, qu'elles soient publiques ou privées, ainsi qu'aux retraites facultatives. En effet, une prise en compte des seules retraites obligatoires privées, à la façon de l'OCDE, réintroduirait un biais dans les

[17] Amoureux V., Guillaud E. et Zemmour M. (2018), « Le financement par cotisations freine-t-il la redistribution ? », *op. cit.* : « Si l'analyse ne prenait en compte que les cotisations sociales disponibles dans la base de données originale du LIS, ces variations introduiraient des biais dans la comparaison de la redistributivité ».

[18] Comme déjà exposé, la définition du concept n'est pas complètement stabilisée selon les travaux et les institutions ou les chercheurs qui les mènent. Il s'agit là de la définition que nous avons retenue.

comparaisons entre pays, selon la place qu'y occupent respectivement les piliers dits I et II des systèmes de retraites[19]. Par ailleurs, dans un scénario alternatif d'absence totale de prise en compte des retraites, la plupart des retraités verraient leur revenu réduit à zéro. Cela rendrait alors le calcul des inégalités avant redistribution particulièrement sensible à la pyramide des âges des pays[20], aux âges effectifs moyens de cessation d'activité, et aux arrangements institutionnels en matière de retraite qui y prévalent (l'épargne facultative en vue de la retraite pouvant apparaître à des degrés très variables dans les revenus du patrimoine, et donc dans les revenus primaires). Il en résulterait à nouveau des effets distorsifs dans un cadre de comparaisons internationales.

L'approche choisie consistant à inclure les retraites dans les revenus primaires implique certes de négliger la contribution de ces systèmes à la redistribution, même dans le cas où ils restent de philosophie essentiellement contributive (avec des prestations liées aux revenus d'activité, comme dans l'actuel système français). On peut notamment penser au rôle joué par les minima contributifs ou encore les validations de périodes non cotisées, au titre de la prise en charge de certains risques sociaux (« périodes assimilées »), alors que des mécanismes analogues existent dans un certain nombre de systèmes européens. Mais la véritable mesure de l'effet redistributif d'un système de retraite ne peut de toute façon relever d'une approche en coupe instantanée, comparant les revenus des ménages avant et après redistribution. Elle supposerait en effet plutôt de comparer la dispersion des retraites à celle des anciens revenus d'activité de leurs titulaires, dans une approche longitudinale[21].

Encadré 2 – Minima vieillesse et pensions de réversion

Nous avons en revanche exclu des revenus primaires les retraites non contributives et sous conditions de ressources[22], qui relèvent clairement d'une logique de minimum social (comme, en France, l'ASPA ex-minimum vieillesse). Tel est également le choix explicitement formulé par Guillaud, Olckers et Zemmour[23].

La question d'une exclusion pouvait aussi se poser s'agissant des pensions de réversion (« droits dérivés »), qui ne sont pas liées, en France du moins, à l'historique de cotisation des bénéficiaires, ni même à une cotisation spécifique. C'est en revanche le cas dans certains pays analysés. Il nous a *in fine* semblé préférable d'inclure également les pensions de réversion dans les revenus primaires, compte tenu de la grande intrication entre droits directs et droits dérivés au sein des systèmes de retraite.

Dès lors que nous avons choisi d'inclure les retraites (hors minima vieillesse) dans les revenus primaires, la cohérence nous a semblé conduire à y intégrer également les indemnités journalières : en effet la fréquence des arrêts maladie est également très corrélée avec l'âge,

[19] Voir citation de la note de bas de page 34 (OCDE).

[20] Ce qui conduirait, selon Guillaud, Olckers et Zemmour, à un niveau d'inégalités artificiellement élevé dans les pays comptant de nombreux retraités.

[21] Voir par exemple Dherbécourt C. et Viennot M. (2020), « La retraite, le patrimoine de ceux qui n'en ont pas », *La Note d'analyse*, n° 89, France Stratégie, mai.

[22] Cela à deux exceptions : le Danemark qui enregistre l'ensemble de ses retraites publiques comme dispositif d'assistance, et la Slovaquie qui ne ventile pas ses retraites publiques par sous-catégories de prestations sociales.

[23] Voir page 7 de ce document déjà cité : « *we include retirement pensions (including occupational and universal pensions, but excluding assistance pensions)* ».

d'où à nouveau de possibles effets de composition liés à la structure par âge et aux âges moyens de départ en retraite. En outre, les données utilisées dans le cadre de l'enquête SRCV[24] indiquent bien qu'il s'agit presque uniquement, dans les divers pays couverts, de mécanismes contributifs sans conditions de ressources. Surtout, la majeure partie des bénéficiaires d'indemnités journalières sont encore réputés appartenir à la population active occupée au sens du BIT, si bien qu'il paraît logique de considérer ces revenus comme partie intégrante du revenu d'activité (voir section 3 du chapitre 2) et donc du revenu primaire. Ce choix d'inclusion des indemnités journalières dans le revenu primaire est d'ailleurs en phase avec des choix effectués par l'OCDE[25], l'Insee[26], et des articles de recherche[27].

Nous vérifions toutefois par la suite, à diverses reprises, la sensibilité de nos résultats à ces choix en testant deux scénarios alternatifs : dans le premier, retraites et indemnités journalières sont exclues des revenus primaires, et incluses dans la redistribution ; dans le second, ces transferts restent inclus dans les revenus primaires, mais l'analyse est alors restreinte aux seuls non-retraités, comme le font certains travaux de l'OCDE[28] (nous définissons les non-retraités comme les ménages ne percevant aucune pension de retraite, sauf à raisonner directement sur les individus).

En revanche nous n'incluons pas les allocations chômage dans les revenus avant redistribution pour différentes raisons.

Il s'agit en premier lieu d'assurer la meilleure comparabilité possible, du fait de la grande hétérogénéité entre pays analysés dans la forme institutionnelle de prise en charge de la privation d'emploi. Il existe en effet des effets de substitution entre assurance et assistance, dont les rôles respectifs sont très disparates. En particulier, les périmètres d'intervention de l'assurance sont eux-mêmes très hétérogènes, qu'il s'agisse des conditions d'éligibilité[29], des taux de remplacement et surtout de la durée d'indemnisation (avec une possible hétérogénéité de traitement du chômage de longue durée). La dichotomie entre prestations contributives et non contributives est d'ailleurs plus généralement à relativiser à l'heure de l'hybridation entre modèles d'inspiration beveridgienne et bismarckienne.

Il peut également s'agir, dans une moindre mesure, de clarifier le contenu des revenus primaires et de faciliter l'interprétation des résultats en la matière. En effet amalgamer, au sein

[24] La variable correspondante « Sickness benefits (PY120G) » est ainsi définie : *Sickness benefits refer to cash benefits that replace, in whole or in part, the loss of earnings during a temporary inability to work due to sickness or injury.*

[25] OECD (2017), Income distribution database, Terms of reference, OECD project on the distribution of household incomes, 2017/18 Collection, juillet.

[26] Cazenave M.-C., Duval J., Lejbowicz T. et Stehlé J. (2013), « La redistribution, état des lieux en 2012 », in *France, portrait social – Édition 2013*, Insee Références, novembre, p. 55-65.

[27] Bengtsson N., Holmlund B. et Waldenström D. (2016), « Lifetime versus annual tax-and-transfer progressivity: Sweden, 1968-2009 », *op. cit.*

[28] Causa O. et Hermansen M. (2018), « Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 1453, Éditions OCDE, Paris : « *this avoids some major problems inherent in comparing incomes between people who are at very different stages of their lives. This also improves cross-country comparison of redistribution since differences in the institutional settings governing funding of pension systems, depending on the recording of the income flows in capitalization compared to pay-as-you-go systems, risk hampering redistributive analysis covering the elderly* ».

[29] Causa O. et Hermansen M. (2018), *op. cit.*, « *For example, in Italy almost one quarter of those in employment aged 15-64 are not entitled to unemployment benefits, mainly because self-employed represent a major share of employment and are not entitled to unemployment benefits* ».

des revenus primaires, les revenus du travail et les revenus visant précisément à pallier l'absence d'emploi peut rendre difficile l'interprétation du lien entre inégalités primaires et marché du travail.

Les prestations d'assurance invalidité ont également été exclues des revenus primaires, malgré l'existence de conventions faisant le choix inverse[30]. En effet les données d'enquête ici utilisées les amalgament avec les prestations au titre du handicap, non contributives (ainsi dans le cas français l'AAH est classiquement présentée comme un minimum social). Il est donc apparu préférable de préserver la comparabilité entre pays en excluant des revenus avant redistribution tout revenu de remplacement de cette nature, ce qui permettait aussi là encore d'éviter d'amalgamer revenus du travail et revenus visant à pallier l'absence d'emploi.

Dans une analyse des prestations sociales réalisée en 2017, la Commission européenne regroupait d'ailleurs les prestations chômage et invalidité dans une catégorie intermédiaire entre des retraites relevant avant tout du transfert intertemporel, et des allocations familiales et logement s'inscrivant clairement dans une logique de redistribution interpersonnelle. Le rapport relevait aussi, s'agissant des deux domaines du chômage et de l'invalidité, la grande hétérogénéité de structuration des dispositifs nationaux d'allocations, et donc de leurs effets redistributifs[31].

Enfin, s'agissant des transferts entre ménages, nous avons pris en compte l'ensemble des transferts courants[32] retracés dans les données de l'enquête SRCV, au-delà des seules pensions alimentaires.

[30] Voir par exemple in *Minima sociaux et prestations sociales*, Panoramas de la DREES, Édition 2019, la formule de calcul initial de l'encadré 1 page 37 « La redistribution en 2016 : du revenu initial au revenu disponible ».

[31] European Commission (2017), « Impact of fiscal policy on income distribution », *Report on Public Finances in EMU 2017*, p. 77.

[32] Par opposition à des transferts en capital (donations, etc.).

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

Individu 1	Individu 2
Revenus d'activité superbruts Revenu salarial (y compris cotisations employeurs) Revenu des non-salariés Revenu d'activité en nature	**Revenus d'activité superbruts** Revenu salarial (y compris cotisations employeurs) Revenu des non-salariés Revenu d'activité en nature
Revenus de remplacement Retraites publiques (hors minima vieillesse) Retraites privées obligatoires Pensions de réversion Indemnités journalières maladie	**Revenus de remplacement** Retraites publiques (hors minima vieillesse) Retraites privées obligatoires Pensions de réversion Indemnités journalières maladie

Mise en ménage
Revenus du patrimoine
Revenus financiers
Revenus fonciers

Mise en ménage
Transferts entre ménages
Transferts familiaux (dont pensions alimentaires)
Logements gratuits

Revenu primaire du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation

Prestations sociales au niveau du ménage
Prestations familiales
Transferts contre l'exclusion (+ minima vieillesse)
Allocations logement

Prestations sociales individuelles Allocations chômage Pensions d'invalidité et handicap Bourses d'étude	**Prestations sociales individuelles** Allocations chômage Pensions d'invalidité et handicap Bourses d'étude

Prélèvements obligatoires
Impôts et cotisations sociales (y compris cotisations employeurs)
Impôts sur le patrimoine et la richesse (dont impôts fonciers)

Revenu disponible du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation
(= « Niveau de vie »)

6. Le périmètre des flux pris en compte dans la redistribution illustre les nombreuses limites du « revenu disponible »

Un autre débat plus nouveau, trop souvent éludé au vu de son importance, est le périmètre exact des prélèvements et prestations pris en compte au titre de la redistribution. En effet, lorsque les statisticiens publics mesurent le revenu des ménages après redistribution, ils ne prennent en compte que les seules dépenses de prestations monétaires, dites « en espèces »,

et, côté recettes, les seuls prélèvements obligatoires directs. Il s'agit du revenu « disponible » des ménages.

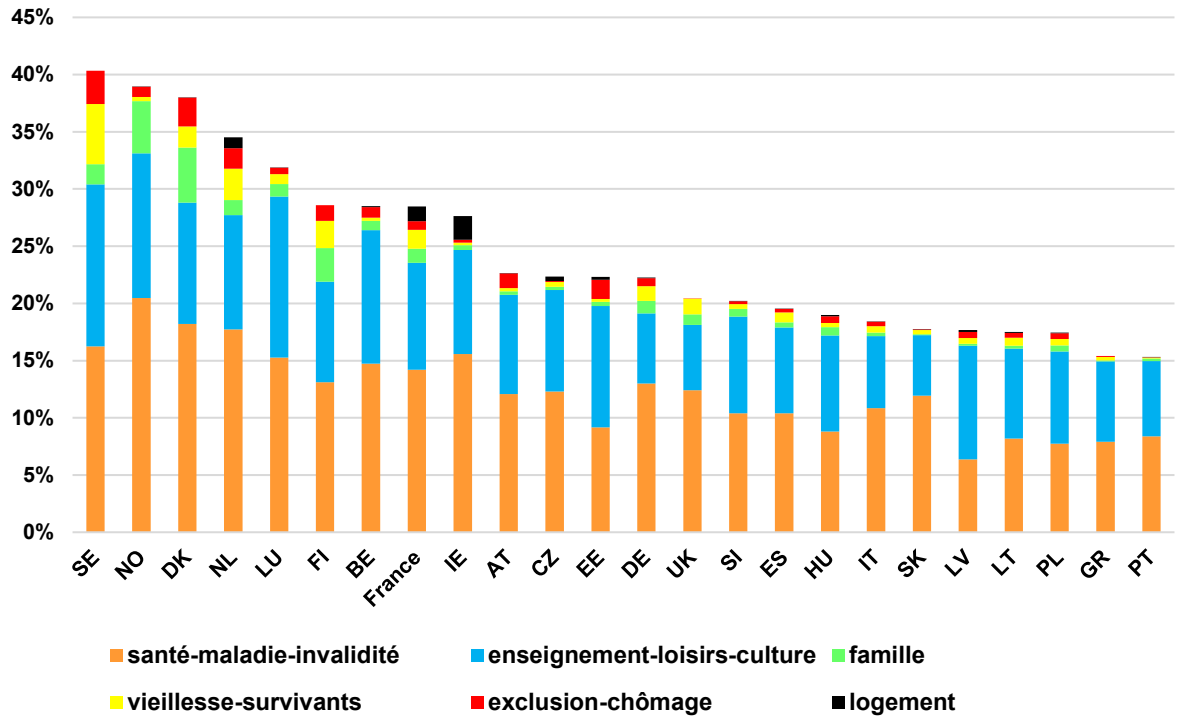
Le revenu disponible s'inscrit ainsi dans une approche qui exclut donc du spectre d'analyse les transferts en nature, ainsi que plusieurs types de prélèvements obligatoires.

Les transferts en nature

L'analyse néglige ainsi les transferts en nature dits « individualisables », avec une gamme plus ou moins large selon les pays (voir graphique 1). Il s'agit essentiellement des services gratuits, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, mais aussi parfois de services à prix subventionnés dans les domaines de la santé, du logement ou de la famille (par exemple, notamment en France, les aides à la complémentaire santé, le logement social ou les barèmes des crèches, cantines, etc.), voire au-delà (« tarifs sociaux » en matière de transports, services culturels, énergie, bons alimentaires aux États-Unis, etc.).

Or ces transferts en nature, valorisables à leur coût de production, sont budgétairement importants dans les économies avancées, surtout européennes[33].

Graphique 1 – Transferts individualisables en nature par politique publique, en pourcentage du revenu disponible des ménages (2018)



Lecture : en France, les transferts publics en nature au titre de la santé, de la maladie et de l'invalidité représentent, en 2018, 14,2 % du revenu disponible des ménages.

Source : Eurostat, OCDE, calculs France Stratégie

[33] Voir Bengtsson N., Holmlund B. et Waldenström D. (2016), « Lifetime versus annual tax-and-transfer progressivity: Sweden, 1968-2009 », *op. cit.* : « *non-cash transfers to households comprises an important part of redistributive policies in most western countries, and some estimates even suggest that their redistributive effect is as large as that of cash-based transfers* ».

Même s'il n'existe pas d'analyse à la fois récente et exhaustive de l'impact de ces transferts dans l'ensemble des pays analysés, divers travaux tant français que paneuropéens ont convergé quant à leur fort impact redistributif malgré une variabilité selon les pays[34].

La Commission européenne citait ainsi en 2017 les dépenses publiques d'éducation et de santé comme grandes contributrices à la réduction des inégalités de revenus dans l'Union entre 1980 et 2014[35]. Au niveau français, l'Insee, dans une étude de 2009, avait diagnostiqué un profil des transferts en nature décroissant par quintiles de niveau de vie, qu'il s'agisse des dépenses de santé, d'éducation ou de logement[36]. Un document de travail contemporain d'Euromod[37], analysant le même triptyque de transferts publics en nature, avait abouti à des conclusions similaires sur un échantillon de cinq pays européens composé de l'Allemagne, de la Belgique, de la Grèce, de l'Italie et du Royaume-Uni. Les baisses associées de l'indice de Gini allaient de 11 % à 15 % dans le cas des transferts au titre de la santé, de 6 % à 9 % dans le cas des transferts au titre de l'éducation, et atteignaient 2 % dans le cas des transferts au titre du logement, dans le seul pays de l'échantillon où ceux-ci étaient significatifs (Royaume-Uni, tous les pays étudiés n'ayant pas un parc significatif de logement social). Tous transferts cumulés, l'indice de Gini des revenus disponibles baissait alors de 17 % à 23 % selon les pays, avec en particulier des taux de pauvreté monétaire (au seuil de 60 % du revenu disponible médian) baissant d'au moins un tiers, voire de moitié.

Ce constat partagé a conduit à l'élaboration par les statisticiens publics du concept de « revenu disponible ajusté [des transferts en nature] ». En effet, si ces transferts n'impliquent aucun revenu monétaire additionnel, ils sont davantage équirépartis que les revenus disponibles, et impliquent parfois de moindres dépenses plus particulièrement pour des ménages à faible niveau de vie, avec des effets d'intensité variable d'un pays à l'autre (selon les « restes à charge » en matière de couverture santé, d'éducation, de garde d'enfants, de logement, etc.).

En outre, ces transferts, en favorisant l'égal accès à l'éducation ou aux soins, participent à l'égalité des chances en termes d'insertion professionnelle et sociale, et donc aussi à la réduction des inégalités avant redistribution. Même s'il est difficile de quantifier de tels effets, la littérature autour de l'investissement social inclut ainsi un large pan de travaux relatifs aux politiques éducatives.

Les prélèvements obligatoires au-delà des prélèvements directs sur les ménages

Mais la mesure standardisée des revenus disponibles exclut également d'importants prélèvements obligatoires ayant un impact distributif certes indirect, mais documenté.

[34] Voir notamment l'étude précitée de l'OCDE, Causa O. et Hermansen M. (2018), « Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries » : « *the substantive size of in-kind transfers and their declining share, and hence progressive incidence, across the income distribution implies a strong equalizing effect (…) Adjusting disposable income for health (education)-related in-kind transfers would boost incomes from around 21 (25) per cent in the bottom quintile to around 4 (3.5) per cent in the top* ».

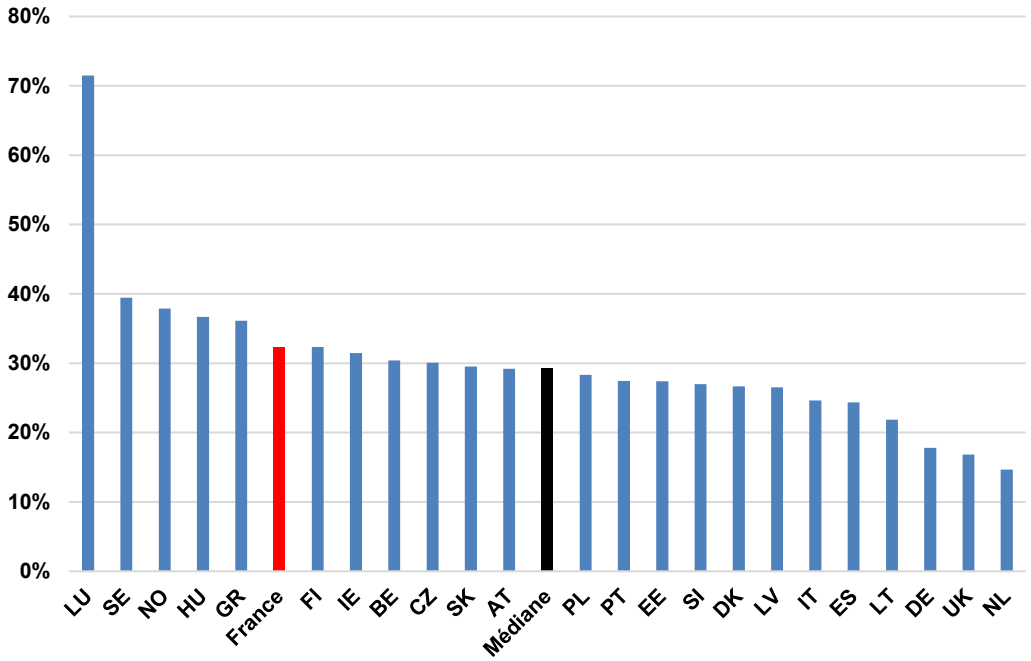
[35] European Commission (2017), « Impact of fiscal policy on income distribution », *op. cit.*, p. 73.

[36] Le Laidier S. (2009), « Les transferts en nature atténuent les inégalités de revenus », *Insee Première*, n° 1264, novembre.

[37] Paulus A., Sutherland H. et Tsakloglou P. (2009), « The distributional impact of in kind public benefits in European countries », *Euromod Working Papers*, EM10/09.

Il s'agit en premier lieu de la fiscalité de la consommation (TVA, droits d'accises), dont l'assiette est différente du revenu bien que corrélée à lui. Eurostat met à disposition des statistiques expérimentales relatives à l'effet de la TVA par quintiles de revenus, qui montrent un impact proportionnellement plus fort sur les faibles revenus, compte tenu de plus fortes propensions à consommer (partiellement liées à l'existence de postes peu élastiques dans le cadre des biens « de première nécessité », dont certains sont d'ailleurs soumis à taux réduits)[38]. Ces analyses en coupe instantanée doivent cependant être complétées par l'examen des dépenses financées par cette fiscalité indirecte, qui peuvent avoir un effet redistributif[39], ou encore par la prise en compte des mécanismes d'indexation de certaines prestations sur les prix[40]. La fiscalité environnementale a pu donner lieu à des constats similaires[41].

Graphique 2 – Prélèvements obligatoires non pris en compte dans l'analyse, en pourcentage du revenu disponible des ménages (2018)



Lecture : en France, les prélèvements obligatoires non compris dans l'analyse représentent, en 2018, 32 % du revenu disponible des ménages.

Source : Eurostat, OCDE, calculs France Stratégie

[38] C'est aussi la conclusion du travail de Levell P., Roantree B. et Shaw J. (2015), « Redistribution from a lifetime perspective », *op. cit.* : voir par exemple son tableau 3.1 exhibant des indices de Gini plus élevés après prise en compte des impôts indirects, et son tableau 3.2 indiquant un effet de la TVA sur l'indice de Gini des revenus égal à une grosse moitié de celui de l'IR (mais de signe différent).

[39] Voir par exemple le Fiscal Monitor du FMI, « Tackling inequality », octobre 2017, p. 8.

[40] Voir André M. (2019), « À moyen terme, une hausse de la TVA augmente légèrement les inégalités de niveau de vie et la pauvreté », *Insee Analyses*, n° 43, février, avec notamment le diagnostic suivant: « *bien que régressive à court terme, une hausse de la TVA a des effets ambigus à moyen terme* ».

[41] Voir par exemple Akgun O., Cournède B. et Fournier J. (2017), « The effects of the tax mix on inequality and growth », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 1447, OECD Publishing, Paris : *« greater reliance on environmental taxes is associated with greater disposable income inequality* », ou encore le Fiscal Monitor 2017 du FMI, « Tackling inequality » : *« there are concerns that a large share of these taxes might fall on the poor ».* Voir aussi Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), (2019), *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, septembre.

Au-delà de la fiscalité de la consommation, il peut aussi s'agir de la fiscalité des entreprises, susceptible de rétroagir sur les revenus du capital aussi bien que du travail[42], voire de tirer à la baisse, par capillarité, la fiscalité des revenus de certaines personnes physiques, du fait de facultés d'arbitrage entre imposition des sociétés et imposition des personnes physiques[43].

Il s'agit enfin des droits de succession, relatifs au patrimoine du défunt et non aux revenus des héritiers, qui viennent grever des transferts en capital[44], alors que seuls les revenus courants sont classiquement considérés dans l'analyse des revenus des ménages. De ce fait, les taxes sur les transactions (droits de mutation) sont également exclues de l'analyse.

Ainsi, les prélèvements obligatoires inclus dans l'analyse standard des inégalités au sens du revenu disponible des ménages représentent 85 % des prélèvements obligatoires aux Pays-Bas, 68 % en France, et seulement 29 % au Luxembourg (voir graphique 2).

Ce sont ainsi les impacts redistributifs de nombreux éléments du système socio-fiscal qui ne sont pas mesurés dans l'approche du revenu disponible. L'hétérogénéité des différents effets qui viennent d'être évoqués montre qu'il n'est pas simple de savoir si l'indicateur du revenu disponible surestime ou sous-estime la redistribution. Dans certaines analyses, l'OCDE a tendu à considérer que cette approche conduit plutôt à une sous-estimation de la redistribution[45]. Cela serait plus particulièrement le cas dans des pays comme la France, où les transferts sociaux en nature sont comparativement assez importants, la part de la TVA dans les revenus les plus modestes plutôt contenue, et l'impôt sur les sociétés et la fiscalité des successions plutôt élevés. Toujours est-il que c'est bien l'approche basée sur le revenu disponible que nous utilisons, les données exploitées ne permettant pas d'aller plus loin[46].

[42] Akgun O., Cournède B. et Fournier J. (2017), « The effects of the tax mix on inequality and growth », *op. cit.* : « *Who ultimately pays corporate income tax is difficult to pin down from either a conceptual or an empirical perspective (…) Faced with theoretical uncertainty, practical policy simulations have excluded corporate income tax from distributional analysis or used a wide range of assumptions* » ; voir aussi le premier rapport du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, *La fiscalité environnementale au service de l'urgence climatique*, page 144, citant notamment Suarez-Serrato et Zidar (2016) ainsi que Fuest *et al.* (2018).

[43] FMI (2017), Fiscal Monitor « Tackling inequality », octobre, p. 12 : « *the decline in corporate income taxes, in response to tax competition, may have created an incentive for shifting personal income into corporate income for tax purposes* ».

[44] Il arrive parfois également que la fiscalité du patrimoine (foncier ou financier) soit exclue : tel est par exemple le cas s'agissant de certains travaux de micro-simulation menés par l'Insee en matière d'inégalités. Tel n'est en revanche pas le cas dans les enquêtes européennes SRCV ici utilisées, qui comportent une variable relative aux prélèvements obligatoires sur la richesse (« regular taxes on wealth »).

[45] Voir Causa O. et Hermansen M. (2018), « Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries », *op. cit.* : « *on balance therefore, the redistributive effects of taxes and transfers (…) is likely to be underestimated for most OECD countries due to the absence of equalizing in-kind transfers from micro-based sources, which is likely to more than offset the concomitant absence of disequalising consumption taxes* ».

[46] Un groupe de travail a toutefois récemment été institué entre l'Insee, l'OCDE, la DREES et le WID afin d'établir un cadre conceptuel et terminologique commun aux divers travaux pionniers se proposant d'aller au-delà de l'actuel cadre d'analyse statistique standard qui vient d'être présenté.

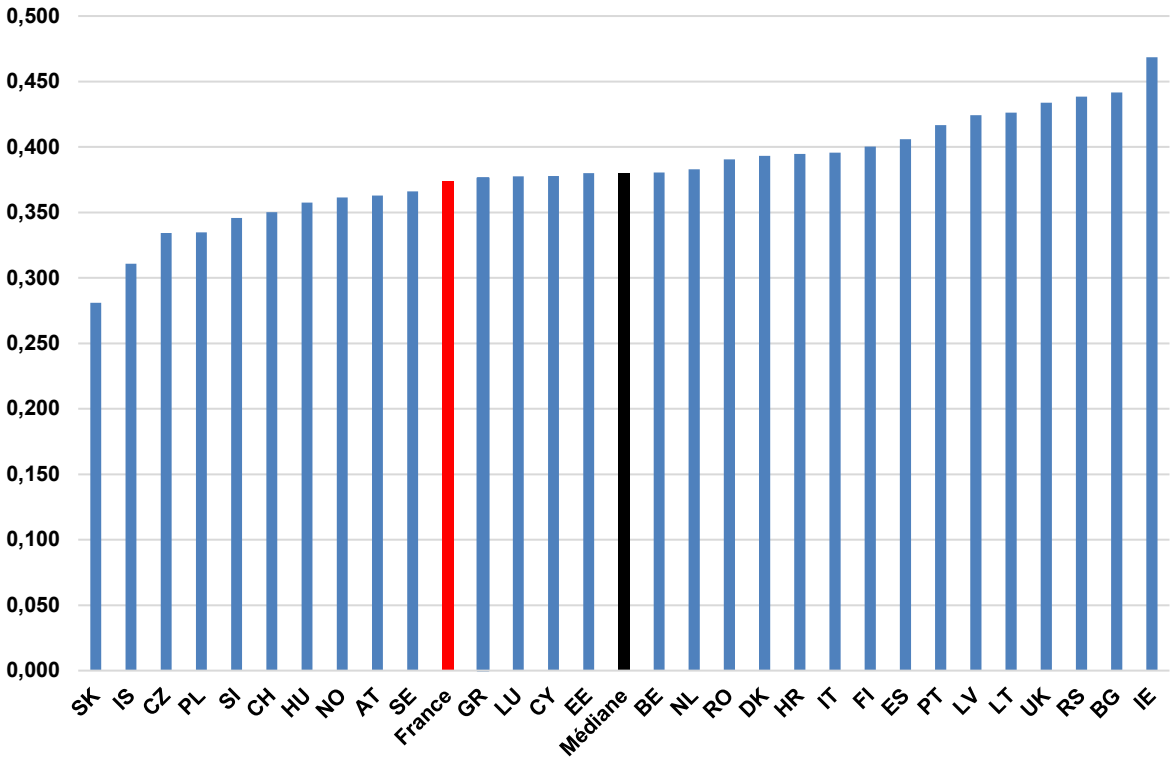
Chapitre 2
Les inégalités primaires sont comparativement plutôt faibles en France

1. Les inégalités de revenus entre ménages sont comparativement assez faibles si l'on inclut les retraités, médianes sinon

En procédant à un calcul de l'indice de Gini au niveau des ménages et y compris retraites (de droit direct et dérivé, privées et publiques), on constate (voir graphique 3) que la France présente un niveau inférieur de 1,7 % à la médiane, près des deux-tiers des pays enregistrant un niveau supérieur. Le positionnement de la France vis-à-vis de chacun des autres pays reste parfaitement inchangé si l'on exclut du revenu primaire les droits dérivés du type pensions de réversion ; l'écart à la médiane n'augmente que très marginalement, à 2,8 %.

La dizaine de pays présentant un niveau d'inégalités inférieur se compose de trois scandinaves (Islande, Norvège, Suède), cinq PECO (Slovaquie, République tchèque, Pologne, Slovénie et Hongrie), ainsi qu'une région adjacente à ce second groupe, composée de la Suisse et de l'Autriche.

Graphique 3 – Inégalités avant redistribution : indices de Gini des revenus primaires, par unité de consommation et y compris retraites (de droit direct et dérivé)

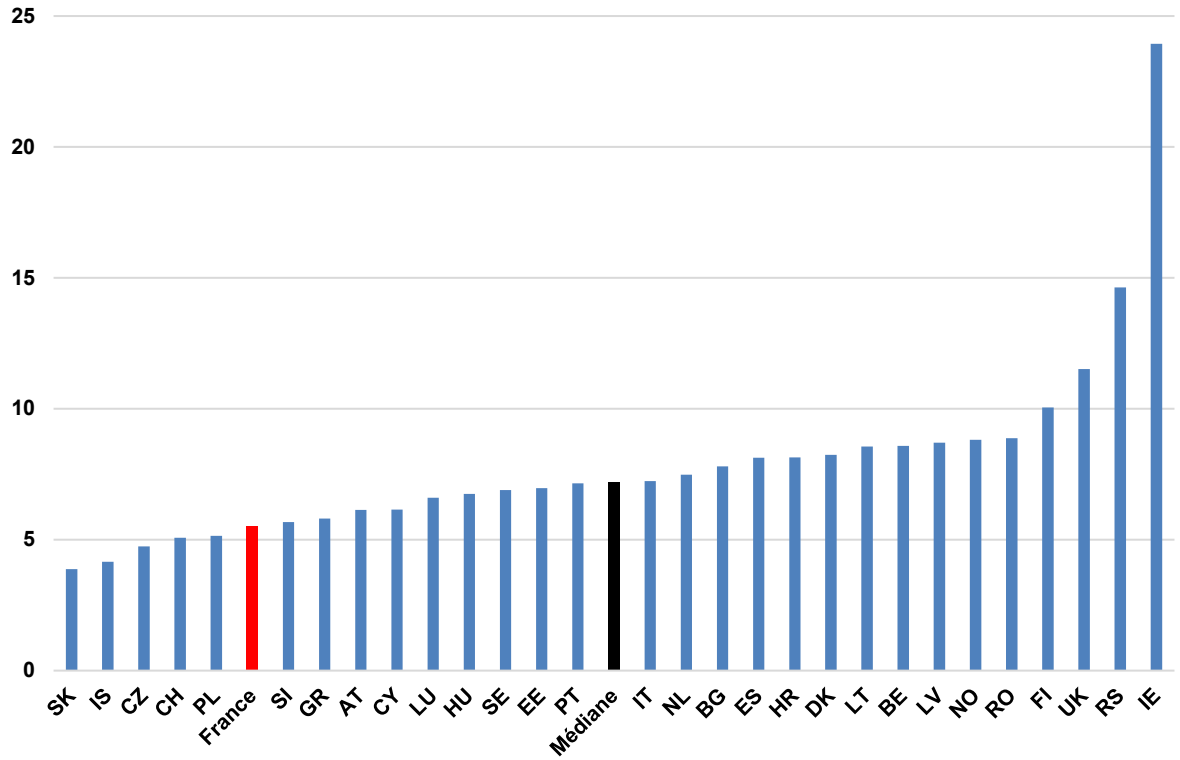


Lecture : en France, l'indice de Gini calculé sur les revenus primaires des ménages atteint 0,374, pour 0,380 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Si l'on s'intéresse plutôt à l'écart interdécile D9/D1 (voir graphique 4), l'écart à la médiane bondit à 23,4 % et le groupe de pays moins inégalitaires se restreint de plus de moitié, avec seulement trois PECO (Slovaquie, République tchèque et Pologne) ainsi que l'Islande et la Suisse. Il convient en outre de retrancher la Pologne à ce groupe si l'on exclut les pensions de réversion.

Graphique 4 – Inégalités avant redistribution : écarts interdéciles des revenus primaires, par unité de consommation et y compris retraites



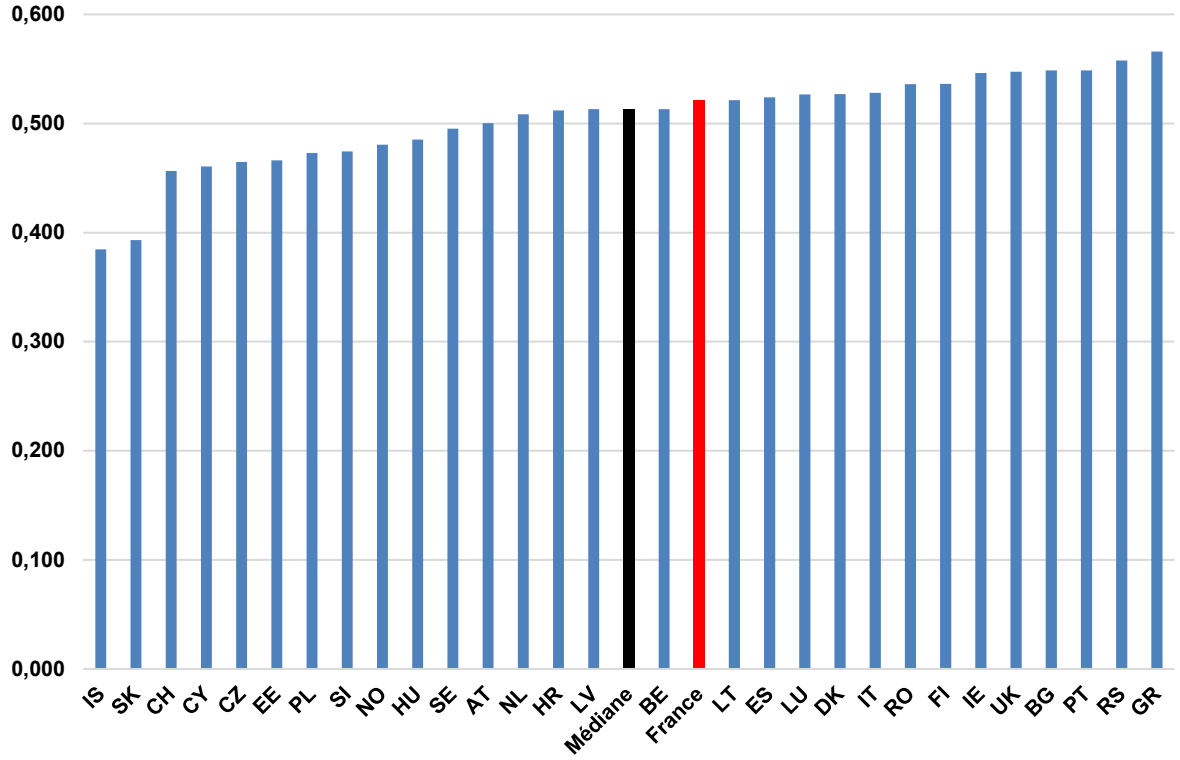
Lecture : en France, l'écart interdécile calculé sur les revenus primaires des ménages atteint 5,51, pour 7,20 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Il semble toutefois légitime de vérifier si ces résultats ne s'expliquent pas pour partie par le niveau français du différentiel entre revenus (avant redistribution) des actifs et des retraités, ou encore par celui des inégalités de revenus entre retraités eux-mêmes.

Nous avons donc procédé aux mêmes calculs d'inégalités avant redistribution en raisonnant hors retraites (de droit direct et dérivé, voir graphique 5), et le positionnement français est alors inversé, puisque l'indice de Gini français devient supérieur de 1,6 % à la médiane. Ce résultat n'est pas surprenant. Il faut en effet se rappeler que la part de retraités est fonction de la pyramide des âges mais aussi des comportements (et notamment des règles) en matière d'âge de départ. Ainsi, du fait d'âges effectifs de départ inférieurs à la moyenne le système de retraite français joue un rôle d'égalisation des revenus comparativement puissant (en population générale et en coupe), et ce d'autant plus que les taux de remplacement sont comparativement assez élevés.

Graphique 5 – Inégalités avant redistribution : indices de Gini des revenus primaires hors retraites, par unité de consommation



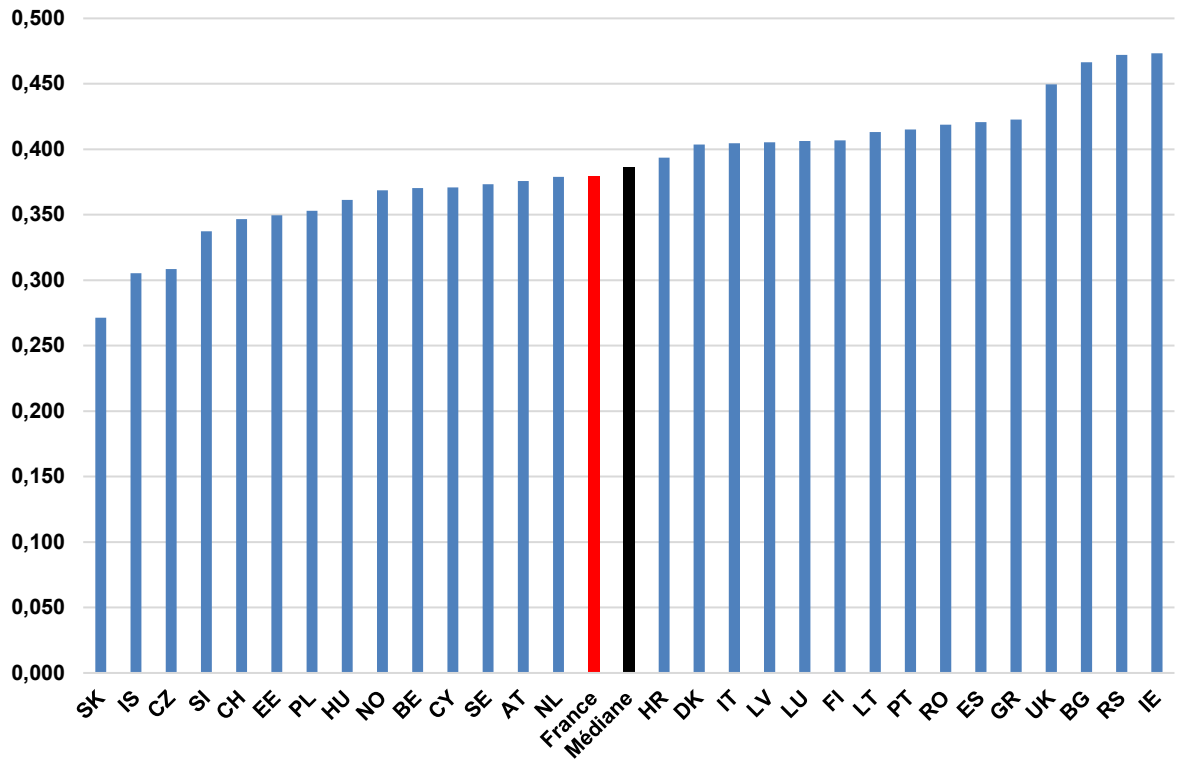
Lecture : en France, l'indice de Gini calculé sur les revenus primaires des ménages, hors retraites, atteint 0,521, pour 0,513 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Mais si des statistiques hors retraites ont l'intérêt de rendre les calculs indépendants du système de retraites, en revanche elles sont, on le voit, fortement tributaires de la part des retraités dans la population, puisqu'une part importante d'entre eux voient leur revenu quasiment annulé avec cette convention de calcul, ce qui augmente mécaniquement les inégalités.

Aussi, pour remédier à ce nouvel inconvénient, un autre calcul a été effectué sur la seule population des non-retraités (définie comme les ménages ne percevant aucune pension de retraite obligatoire ou aucun revenu du type « minimum vieillesse »). Le graphique 6 en retrace les résultats. On constate que le positionnement de la France reste alors plus proche du calcul initial y compris retraités (et leurs retraites), l'Hexagone ne se décalant qu'un peu vers le milieu de classement (la Belgique, les Pays-Bas, l'Estonie et Chypre rejoignant dans ce troisième calcul le groupe des pays à indices de Gini plus faibles). De plus, l'indice de Gini redevient inférieur de 1,9 % à la médiane européenne.

Graphique 6 – 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, calculs France Stratégie

En revanche, le groupe de pays à écart interdécile plus faible ne change pas par rapport au calcul initial (voir graphique 4), en restant limité aux quatre mêmes pays.

Le tableau suivant récapitule les principaux résultats obtenus.

Tableau 1 – Inégalités primaires, retraites et retraités : un récapitulatif

Population de référence	*Type de revenus inclus*	*Écart/médiane (en nb d'écarts-types)*
Population générale	Y compris retraites	-0,16
Population générale	Hors retraites	+0,17
Hors retraités	Sans objet (non-retraités)	-0,15

Lecture *:* en France, l'indice de Gini calculé sur les revenus primaires des seuls ménages non retraités est inférieur à la médiane européenne, cet écart représentant 15 % de l'écart moyen entre deux valeurs nationales (sur l'échantillon de 30 pays utilisés).

Encadré 3 – Articulation de nos résultats avec les « inégalités de marché » de l'OCDE

Plusieurs acteurs du débat économique ont encore récemment eu l'occasion de faire référence à un niveau élevé des inégalités avant redistribution en France, par exemple Patrick Artus[47].

De telles affirmations sont cohérentes avec l'indicateur de l'OCDE relatif aux « inégalités de marché » 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, affichent 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 du type « fonds de pension » (voir chapitre 1), 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 rendre la comparaison internationale particulièrement tributaire des différences de pyramides des âges selon les pays.

Il est a priori possible d'éviter ces écueils en restreignant le calcul à la population supposée 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 (seuls le Royaume-Uni, l'Irlande, la Grèce et le Luxembourg apparaissant plus inégalitaires)[48].

Néanmoins, la comparaison permise par ce second indicateur demeure elle-même faussée par le choix d'une borne d'âge fixe 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 (par exemple en Europe du Nord), 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 retraites privées.

Or cet « effet de bord » a des conséquences tout à fait significatives sur la comparaison européenne. En effet, en refaisant nos calculs non « hors retraités » mais (comme l'OCDE) « hors plus de 65 ans », nous constatons une hausse de 0,033 point de l'indice de Gini en France, soit près de quatre fois la hausse médiane constatée sur l'ensemble des 30 pays analysés, qui n'est que de 0,009 point de Gini. Nous n'avons en outre pas pu, à cette occasion, répliquer la démarche d'inclusion des seules retraites privées, les garanties obligatoires étant amalgamées aux retraites publiques dans la base SRCV.

Par ailleurs, pour un certain nombre de pays européens, notamment les plus importants disposant d'appareils statistiques publics étoffés, l'OCDE n'utilise pas les données SRCV que nous utilisons, mais les données nationales réputées les plus fiables. En contrepartie, ces différentes données nationales ne satisfont plus aux standards de comparabilité des enquêtes Eurostat. Cet arbitrage de la part de l'OCDE résulte notamment du fait que cette organisation doit de toute façon procéder à des comparaisons bien au-delà du seul cadre européen.

[47] Voir par exemple sur le site du Point : « Comment sortir du cercle vicieux des inégalités en France ? » (4 avril 2018) ou encore « Pourquoi il ne faut pas encore augmenter la redistribution » (25 juin 2019).

[48] Dans deux cas les différentes affirmations liées aux statistiques de l'OCDE se fondent sur les données 2016, les données 2017 n'étant pas encore disponibles pour le Danemark et les Pays-Bas. Elles se fondent sur les données 2015 pour l'Islande (dont nous exploitons les données Eurostat 2016 correspondant à du revenu 2015). La Bulgarie et la Roumanie, non membres de l'OCDE mais alimentant l'indicateur concerné, présentent quant à elles des indices de Gini supérieurs au niveau français.

Or, dans le cas de la France, l'OCDE estimait il y a un an et demi[49] que le recours aux données de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS) conduisait à réévaluer d'environ 0,025 point de Gini les inégalités avant redistribution par rapport à un calcul sur base harmonisée SRCV. En comparant nos calculs sur données 2018 avec les résultats OCDE 2017, nous aboutissons même à un différentiel qui serait de 0,038 point, à comparer à une valeur médiane de seulement 0,01 pour les différents pays analysés qui sont membres de l'OCDE et pour lesquels l'indicateur de l'organisation est disponible.

Enfin, une dernière différence méthodologique importante vis-à-vis de l'OCDE est liée à l'inclusion des cotisations employeur. Mais ce surcroît de revenu n'est pas plus inégalement réparti que les autres revenus bruts du travail ou du patrimoine, et l'impact sur l'indice de Gini avant redistribution est donc négligeable tant dans le cas de la France qu'en médiane européenne (moins de 0,001 point de Gini).

Il résulte de ces différents éléments un surcroît cumulé de 0,071 point de Gini pour la France en cas de recours aux données (+0,038) et méthodologies (+0,033) qui sont celles de l'OCDE, à comparer à un surcroît cumulé médian de seulement 0,021 pour l'ensemble des pays analysés.

2. Les inégalités primaires entre individus sont comparativement faibles, grâce à des écarts femmes-hommes plus faibles qu'ailleurs

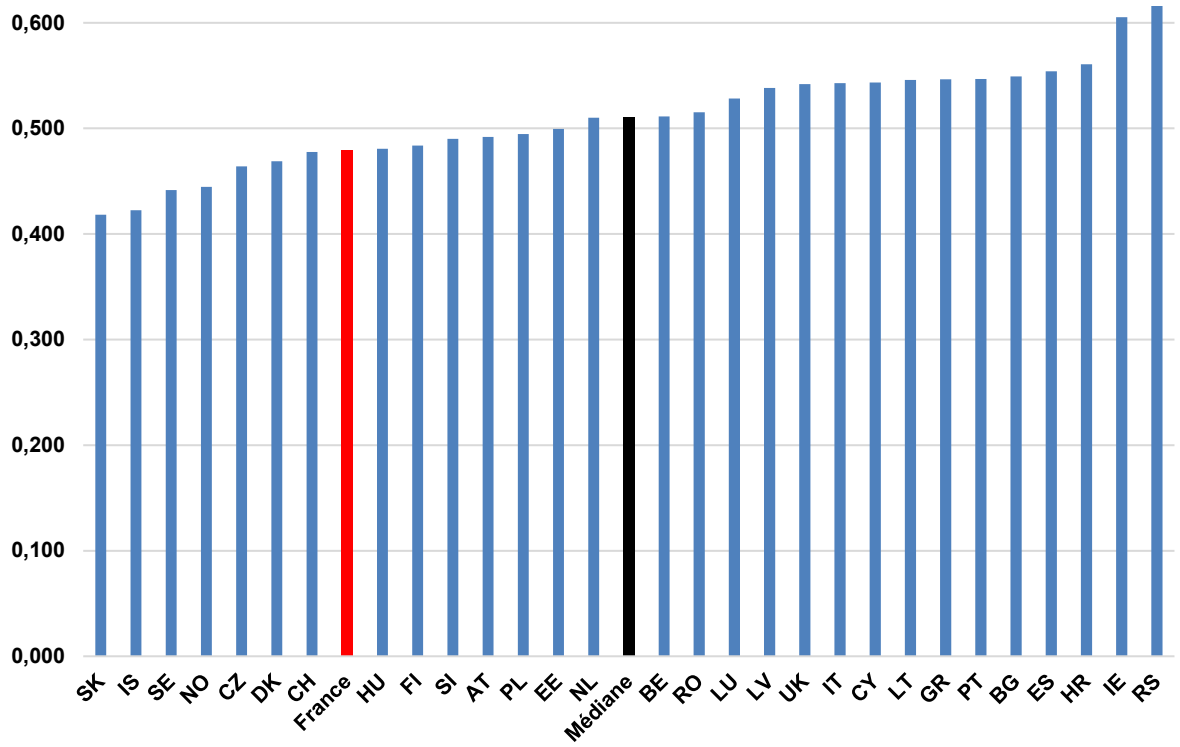
Si l'on raisonne sur les individus[50] avant mise en ménage, c'est-à-dire en négligeant les effets de celle-ci[51] (mutualisation des ressources, variation de revenu par unité de consommation liée à la présence d'enfants), le bas niveau comparatif des inégalités primaires en France devient plus net (voir graphique 7), avec un indice de Gini des revenus y compris retraites (de droit direct et dérivé) alors inférieur de 6,2 % au niveau médian. En effet, seuls sept pays présentent un indice de Gini plus faible : les quatre pays scandinaves (Danemark, Islande, Norvège et Suède), les deux pays issus de l'ancienne Tchécoslovaquie et la Suisse.

[49] Chiffrage qui avait été communiqué à France Stratégie sur la base de données 2016.

[50] La population couverte se limite alors aux personnes de référence des ménages, à leurs éventuels conjoints, et aux autres personnes de plus de 16 ans apporteuses de revenu.

[51] Rappelons que comme indiqué dans la section 3 du chapitre précédent relative au cadre d'analyse, les revenus du patrimoine sont répartis à parité entre les adultes du ménage.

Graphique 7 – Inégalités entre individus avant mise en ménage et avant redistribution, indices de Gini des revenus y compris retraites

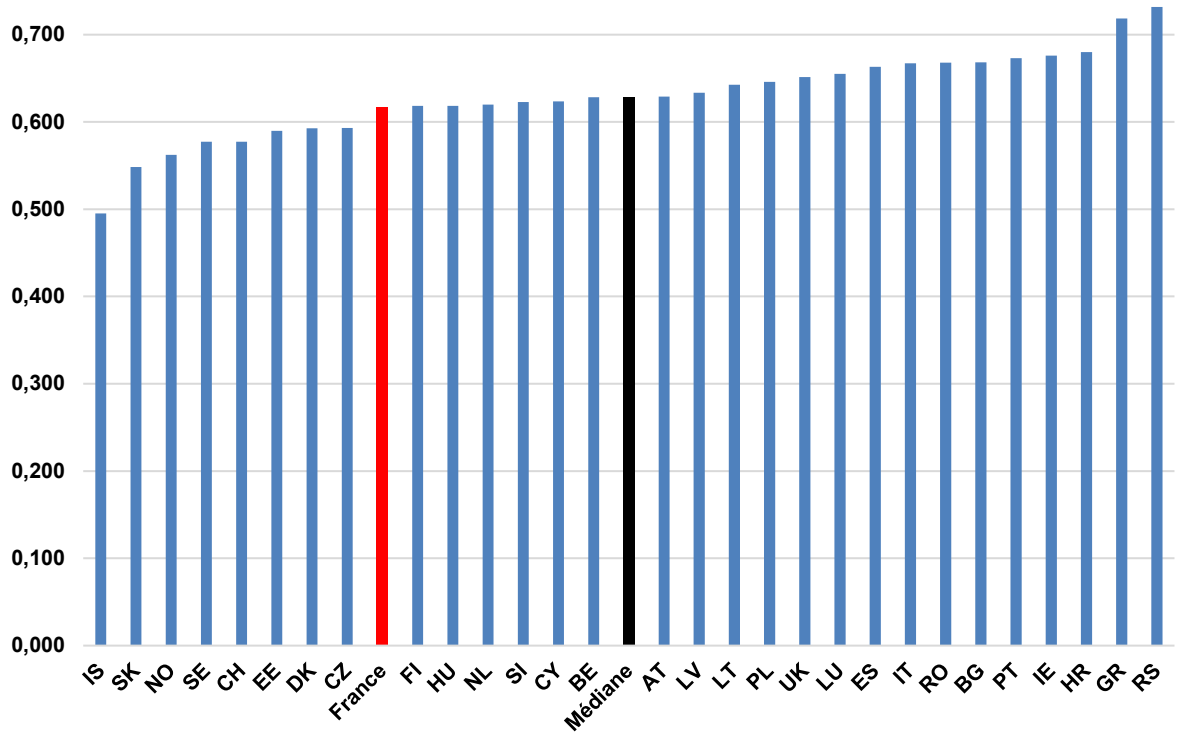


Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus primaires individuels y compris retraites s'élève à 0,479, pour 0,511 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Ce diagnostic de faiblesse des inégalités primaires entre individus avant mise en ménage en France demeure valide même si l'on exclut les retraites des revenus pris en compte (voir graphique 8), et ce malgré le fort effet égalisateur des retraites déjà constaté dans l'analyse basée sur les ménages. L'écart du Gini à la médiane diminue néanmoins de 6,2 % à 1,8 %, même si le classement de la France reste quasiment inchangé (avec par ordre d'inégalités croissantes, la 8e place au lieu de la 7e). Une prise en compte des retraites n'induit de baisse de l'indice de Gini plus forte qu'en France que dans cinq pays (Grèce, Suède, et trois PECO : Pologne, Slovaquie, Roumanie).

Graphique 8 – Inégalités entre individus avant mise en ménage et avant redistribution, indices de Gini des revenus hors retraites

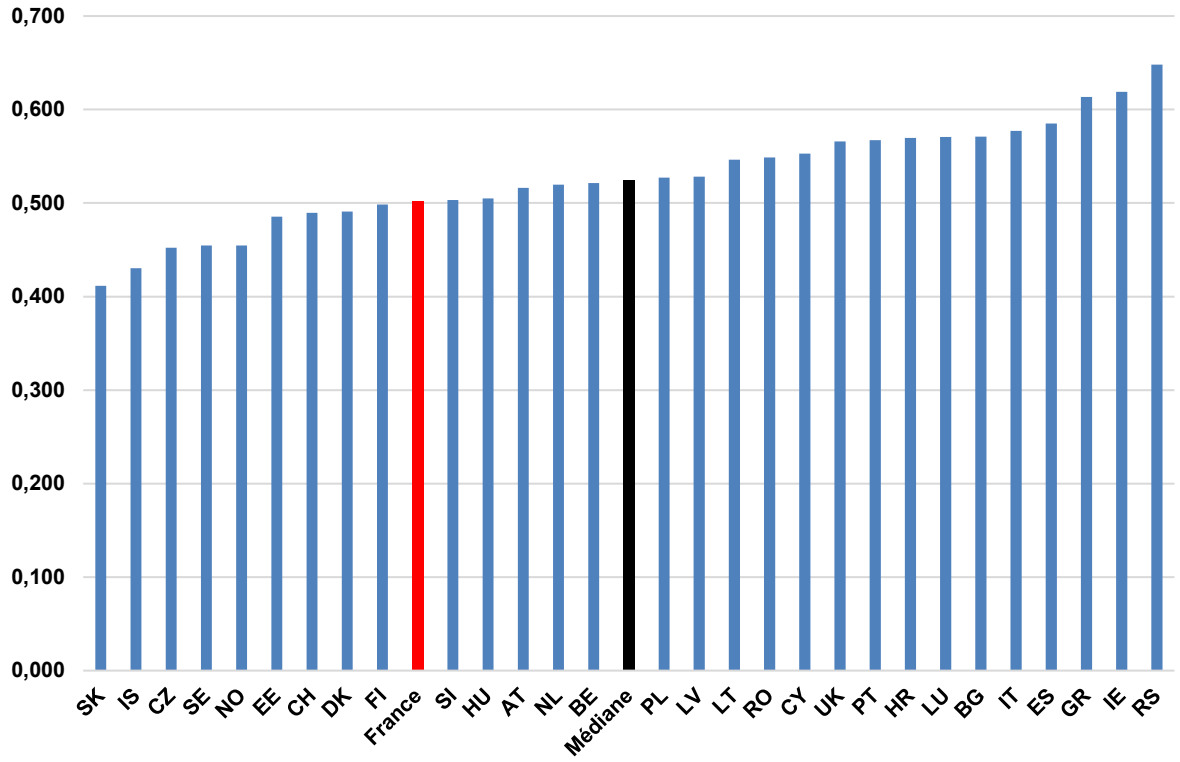


Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus primaires individuels hors retraites s'élève à 0,617, pour 0,629 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Mais si l'on raisonne hors retraités afin de s'abstraire à la fois de la part des retraités et des caractéristiques du système de retraites (voir graphique 9), l'écart français à la médiane remonte à 4,3 %, se rapprochant – comme après mise en ménage – de sa valeur initiale en population générale, retraites comprises (ici 6,2 %).

Graphique 9 – Inégalités entre individus non retraités avant mise en ménage et avant redistribution, indices de Gini



Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus primaires individuels des non-retraités s'élève à 0,502, pour 0,524 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

En effet, la France se trouve dans une situation intermédiaire entre des pays où l'ajout des retraités, population aux revenus plus homogènes, tire très significativement les inégalités vers le bas (c'est le cas en Europe du Sud, avec des baisses relatives de Gini supérieures à 5 % en Espagne et en Italie, et même 10 % en Grèce) et des pays où, à l'inverse, le bas niveau comparatif des retraites va jusqu'à tirer vers le haut les inégalités en population générale (c'est le cas dans quatre PECO).

Ces constats, mis en regard de ceux effectués après mise en ménage pour lesquels le bas niveau des inégalités est moins marqué (quelles que soient les modalités de prise en compte des retraités ou des retraites), indiquent que la redistribution dite « privée », au sein des ménages, est comparativement faible en France. Elle atteint en effet 21,9 % de variation relative de l'indice de Gini au lieu de 25,5 % en médiane européenne (voir graphique 10)[52], soit un écart relatif de 14 %[53]. Seuls les quatre grands pays nordiques, deux pays baltes, le

[52] Ici et dans toute la suite du document de travail, lorsque l'on analyse des ratios ou des différences en médiane européenne, il s'agit de la valeur médiane des différents ratios ou des différences nationales, et non d'un calcul direct du ratio ou de la différence entre valeurs médianes. Cela permet de raisonner sur des agrégats plus homogènes (par exemple, une valeur médiane d'écarts interdéciles nationaux, et non un écart interdécile obtenu à partir de déciles européens médians, artificiels car en l'espèce tributaires des différences de niveaux de vie entre pays).

[53] Compte tenu de la nature hybride des pensions de réversion (qui, au moins en France, relèvent de la redistribution publique, mais supposent néanmoins la formation préalable de ménages), nous avons calculé cet écart avant et après mise en ménage en excluant les droits dérivés dans les deux situations. Le niveau de la

Royaume-Uni et la Bulgarie présentent une redistribution privée plus faible. Cette liste est encore réduite de moitié si l'on raisonne en baisse absolue de l'indice de Gini (-0,105[54] au lieu de -0,129 en médiane européenne, soit un écart relatif de 19 %) : cette baisse n'est plus faible que dans les quatre grands pays nordiques (la plus faible baisse relative dans les pays baltes, en Bulgarie et au Royaume-Uni y résultait en effet en partie du haut niveau des inégalités primaires entre individus).

Cette redistribution privée peut être décomposée entre un effet de la mise en commun des ressources (essentiellement) entre conjoints, et un effet de l'éventuelle présence d'enfants sur le revenu primaire par unité de consommation associé à ces ressources. Nous avons pu procéder à cette décomposition, en testant une échelle d'équivalence alternative ne prenant en compte que les unités de consommation associées aux adultes. Si le premier effet « conjugal »[55] se traduit nécessairement par une baisse des inégalités, tel n'est a priori pas le cas du second effet « parental »[56] dont l'impact sur les inégalités primaires dépend du profil des familles avec enfants (si celles-ci ont des revenus plutôt élevés, la présence d'enfants contribue à réduire les inégalités primaires, si à l'inverse ce sont des familles à faibles revenus qui ont le plus d'enfants, les inégalités primaires augmentent).

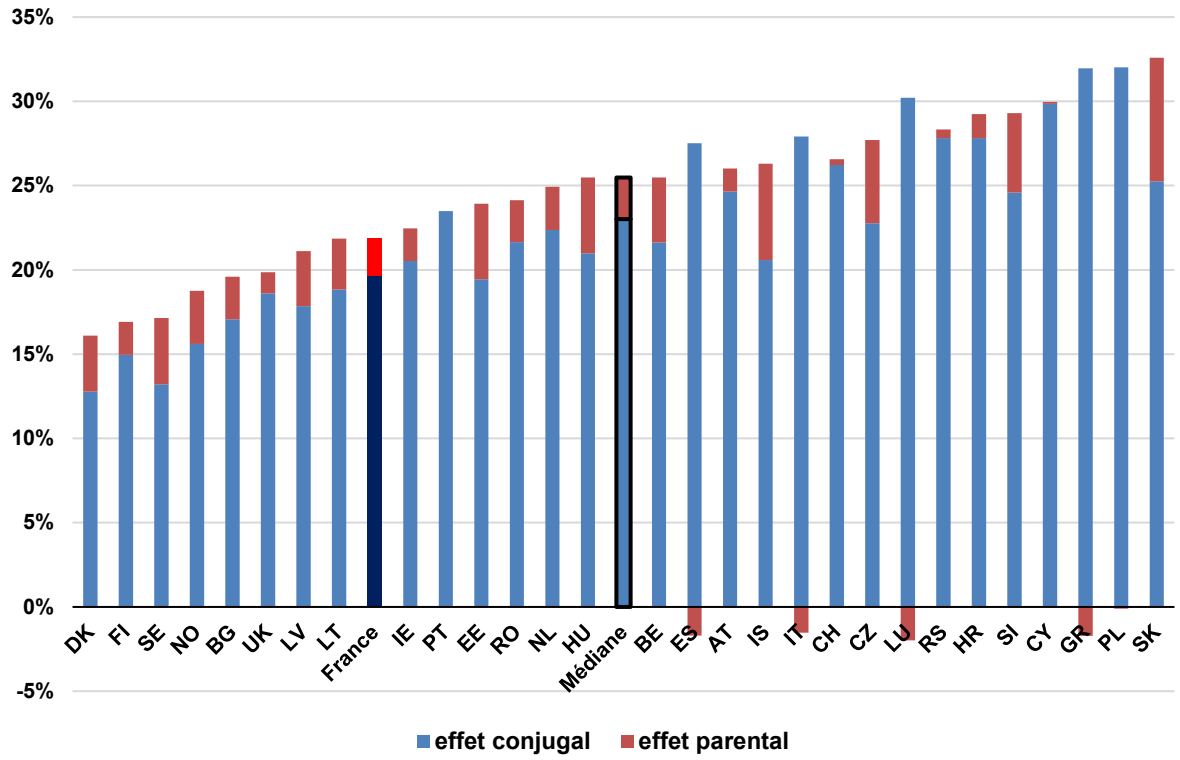
redistribution privée reste toutefois de 21,9 % si ces droits sont inclus, l'écart à la médiane européenne demeurant lui-même quasiment inchangé (14,3 % au lieu de 14,1 %).

[54] On retrouve là la différence entre indices de Gini associés respectivement au graphique 7 (0,479) et au graphique 3 (0,374).

[55] Calculé comme la différence entre les inégalités au niveau individuel et les inégalités de revenus des ménages par unité de consommation basées sur l'échelle « alternative » excluant les enfants.

[56] Calculé comme la différence entre les inégalités de revenus des ménages par unité de consommation basées sur l'échelle « alternative » et celles basées sur l'échelle standard incluant aussi au dénominateur les unités de consommation associées aux enfants.

Graphique 10 – Des individus aux ménages : impact relatif de la redistribution privée sur les inégalités de revenus primaires (y compris retraites), en distinguant effets conjugal et parental



Lecture : en France, la redistribution privée ne réduit le Gini que de 21,9 %, contre 25,5 % en médiane européenne. Ces 21,9 % s'y décomposent en 21,0 % liés à la mise en commun des ressources au sein du couple, et 0,9 % liés à la distribution des enfants dans les ménages.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

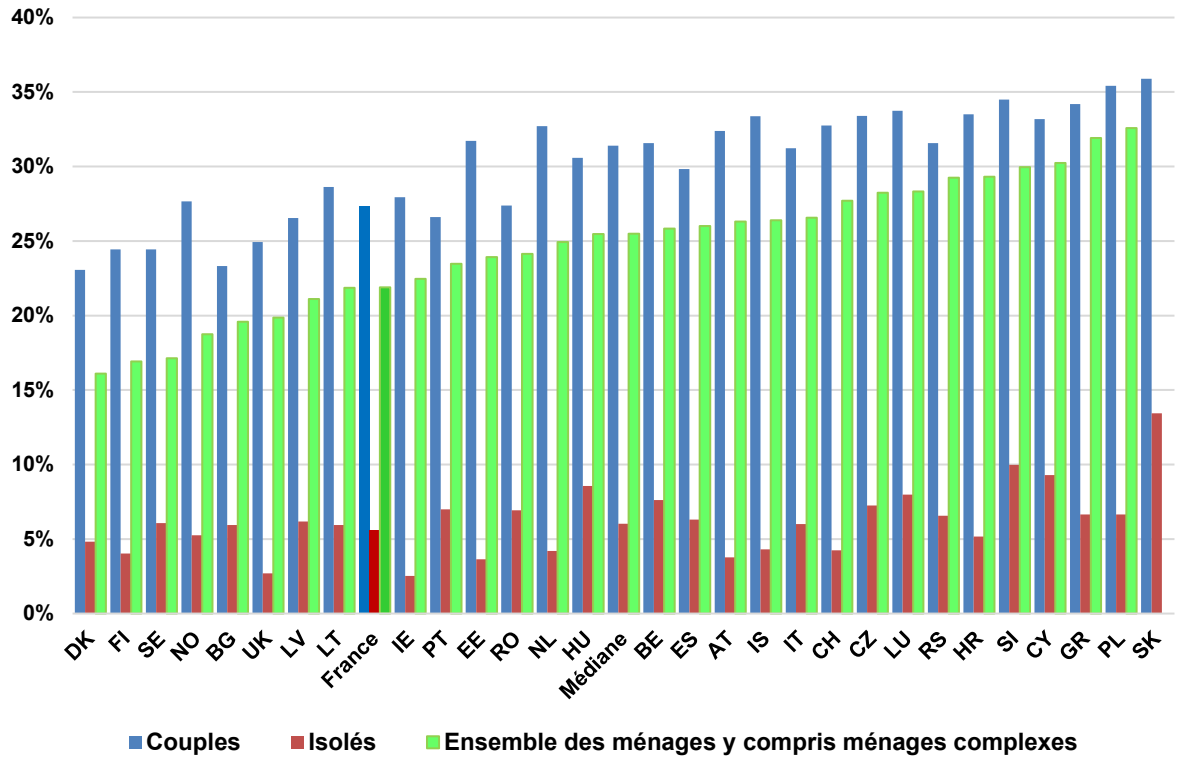
Globalement, on constate que la redistribution privée résulte avant tout, quel que soit le pays, de la mutualisation des ressources entre conjoints, même si la présence d'enfants contribue également à la baisse des inégalités primaires dans une grande majorité de pays (dont la France), car les ménages avec enfants y disposent en moyenne de ressources supérieures en valeur absolue (voir section 4 *infra*, avec le constat que le revenu primaire médian des couples avec enfant reste généralement supérieur à la médiane générale, même après prise en compte des unités de consommation). Les quelques pays où l'effet parental est négatif sont presque tous en Europe du Sud : Grèce, Espagne, Italie, avec également une valeur à peine négative pour le Portugal et un niveau quasi nul à Chypre.

Le niveau des effets parentaux et conjugaux au sein de la redistribution privée française peut notamment s'expliquer par des effets de composition. En l'occurrence, compte tenu du faible nombre de ménages complexes en France, la part de plusieurs types de ménages « classiques », allant des couples avec ou sans enfants aux familles monoparentales, y est sensiblement supérieure à la médiane européenne (voir le tableau 2 de la section 4 *infra* [57]).

[57] 29 % d'individus dans des couples avec enfants au lieu de 26 %, 33 % dans des couples sans enfants au lieu de 29 %, 4 % dans des familles monoparentales au lieu de 3 %.

Nous avons complété cette analyse de la redistribution privée et de ses composantes conjugale et parentale en en séparant les effets selon que les individus sont en couple ou isolés (voir graphique 11). L'effet de la mise en ménage est naturellement plus faible pour les isolés, pour lesquels ne joue que l'effet parental, et dans le seul cas des familles monoparentales. Concernant les couples, la redistribution privée diminue de 27,3 % les inégalités primaires entre individus contre 31,4 % en médiane européenne ; seuls trois grands pays nordiques[58], la Lettonie, le Royaume-Uni, le Portugal et la Bulgarie présentent une redistribution privée au sein des couples plus faible.

Graphique 11 – Des individus aux ménages : impact relatif de la redistribution privée sur les inégalités de revenus primaires (y compris retraites), en distinguant individus en couple et individus isolés



Lecture : en France, la redistribution privée au sein des couples ne réduit le Gini que de 27,33 %, contre 31,23 % en Italie.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Ainsi, compte tenu de l'enjeu associé à la mutualisation des ressources entre conjoints, les constats relatifs à l'intensité de la redistribution privée gagnent donc à être rapprochés des questions d'inégalités femmes/hommes en matière de revenus et plus particulièrement d'homogamie[59], qui peuvent expliquer le faible niveau de la redistribution privée dans les pays à gauche du graphique. De fait, en France, les femmes perçoivent en moyenne un revenu d'activité superbrut équivalent à 60,5 % du revenu d'activité superbrut de leur conjoint masculin, contre 57,1 % en médiane européenne. Mais ce résultat peut aussi s'interpréter

[58] Hors Norvège.

[59] Comportement selon lequel les unions interviennent au sein d'un même milieu social.

comme la résultante d'inégalités femmes/hommes comparativement faibles dans la société, au-delà du seul enjeu de l'homogamie.

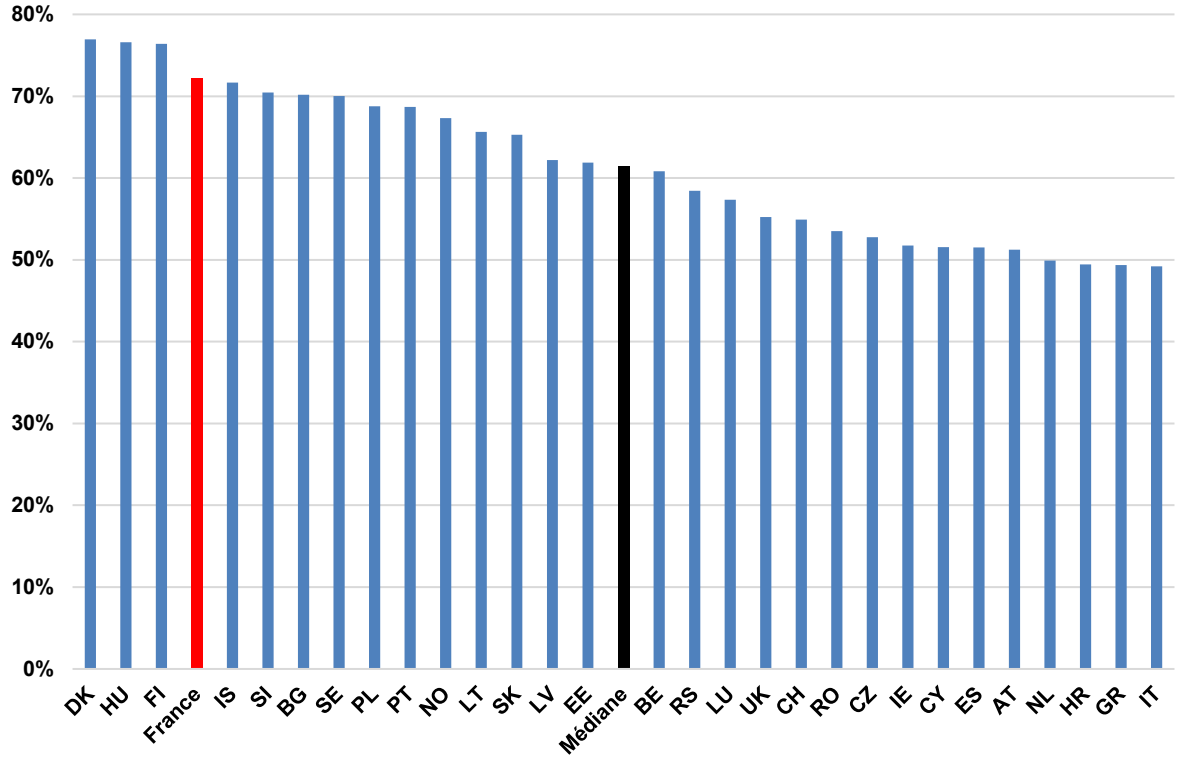
Or, il s'avère que les inégalités femmes/hommes en matière de revenus sont généralement faibles dans les pays à faible redistribution privée, cette dernière reflétant donc largement l'ampleur des inégalités femmes/hommes.

Encadré 4 – Inégalités femmes/hommes et pensions de réversion

Dans la même veine, on constate que l'impact des pensions de réversion sur l'indice de Gini des revenus primaires est insignifiant (inférieur à -0,25 %) en France, au Danemark, en Norvège, en Suède, en Hongrie ou en Bulgarie, alors qu'il oscille entre -1,6 % et -2,3 % en Italie, Espagne, Grèce, Serbie, Croatie. Néanmoins, cet indicateur est surtout le reflet du passé (les cohortes de personnes éligibles à des droits dérivés correspondent généralement à des générations âgées). De plus, il reste tributaire de la nature des systèmes de retraites nationaux – certains nordiques ayant par exemple fait le choix de supprimer graduellement les droits dérivés, sauf sur-cotisation volontaire, dans un contexte d'inégalités femmes/hommes sur le marché du travail moins fortes et/ou en voie de résorption.

En effet, en matière d'inégalités femmes/hommes, la France se situe – au moins à l'aune des revenus primaires médians – au même niveau que le groupe des pays nordiques (voir graphique 12). Les écarts sont certes plus forts qu'au Danemark ou en Finlande, mais moins forts qu'en Islande, Suède et Norvège. Globalement, l'écart de revenu primaire médian entre femmes et hommes constaté en France est inférieur de 27,9 % à la médiane européenne. Hors droits dérivés, cet écart est inférieur en France de 29,8 % à la médiane européenne, ces droits ayant un rôle atténuateur plus fort dans un certain nombre de pays, notamment du Sud, où les taux d'emploi féminins étaient historiquement faibles. On note aussi de faibles écarts femmes/hommes dans certains PECO (Hongrie, Bulgarie, Slovénie), alors que ces écarts sont très forts en Europe méditerranéenne (avec les valeurs les plus élevées en Italie, Grèce, Croatie).

Graphique 12 – Revenu primaire médian des femmes, en pourcentage de celui des hommes, y compris retraites (droits directs et dérivés)



Note : on ne retrouve pas exactement le classement des effets conjugaux du graphique précédent, car tous les hommes et les femmes ne sont pas membres d'un ménage comptant un autre adulte, et il existe évidemment des cas où la redistribution des ressources au sein du ménage s'effectue en direction 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, calculs France Stratégie

Nous avons réalisé les mêmes calculs sur la seule population des hommes et femmes non retraités, afin de s'abstraire des différences de pyramides des âges entre hommes et femmes (plus de retraitées que de retraités), mais aussi du poids du passé (faibles historiques de cotisations pour les plus anciennes générations de femmes).

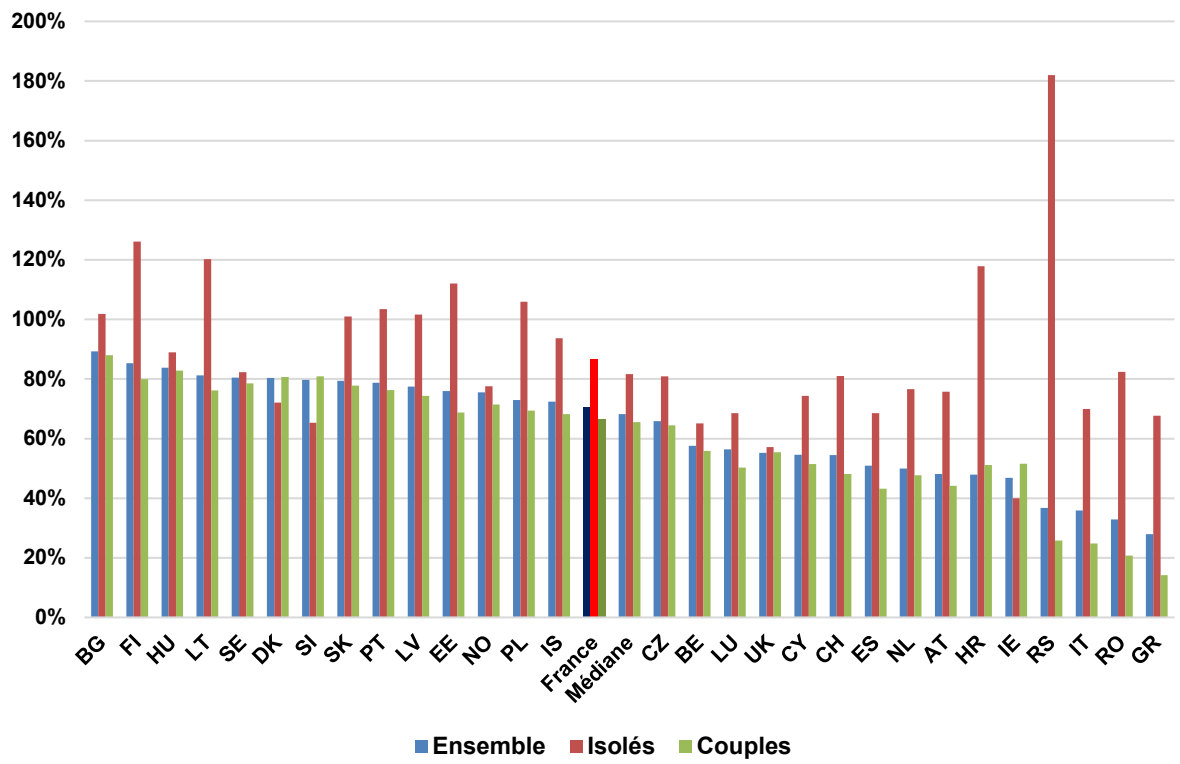
En raisonnant hors retraités (voir graphique 13), c'est-à-dire hors individus touchant une pension de retraite (que celle-ci soit augmentée d'un revenu d'activité ou non), les différences entre pays en termes d'inégalités femmes/hommes avant redistribution sont alors exacerbées. On constate en effet une amélioration de ratios femmes/hommes déjà plutôt élevés dans la plupart des pays nordiques et des PECO même avant exclusion des retraités, et inversement une baisse de ces ratios en Europe du Sud, où ils étaient déjà bas avant exclusion des retraités. Cela s'explique en partie, notamment dans le cas des PECO, par un faible niveau comparatif des retraites (alors que les femmes sont surreprésentées parmi les retraités).

L'avance relative de la France est alors beaucoup moins nette : si l'écart de revenu primaire médian et entre hommes et femmes reste inférieur à la médiane européenne, l'écart à cette médiane n'est plus que de 7,3 % (et 10,0 % en excluant les droits dérivés), et l'on compte davantage de pays où la situation relative des femmes apparaît meilleure qu'en France

(Bulgarie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, les trois pays baltes, Islande, Norvège et Suède ainsi que le Portugal). Ainsi, 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 % (au lieu de 14 % précédemment).

L'indicateur d'inégalités femmes/hommes ici calculé se rapproche dans sa logique de l'écart global de revenus du travail (« *gender overall earnings gap* ») publié par Eurostat, qui vise lui aussi à prendre en compte non seulement les écarts de salaires horaires (« *unadjusted gender pay gap* »), très relayés médiatiquement, mais aussi les écarts en termes d'heures travaillées et de taux d'emploi. Nos résultats diffèrent pour des raisons ayant trait aux données utilisées et aux hypothèses qu'elles suscitent[60], mais aussi car nous nous fondons sur des revenus d'activité superbruts, et intégrons dans le calcul les revenus du patrimoine (supposés partagés à parité au sein des couples).

Graphique 13 – Revenu primaire médian des femmes, en pourcentage de celui des hommes, hors retraités



Lecture : en France, le revenu primaire moyen d'une femme non retraitée est égal à 71 % de celui d'un homme, ce ratio s'élevant à 68 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

[60] La Commission européenne évalue les écarts de salaires et d'heures travaillées à partir de l'enquête ESS, dont les échantillons sont beaucoup plus importants que SRCV. Toutefois, l'enquête ESS n'inclut que les personnes en emploi salarié, si bien que la Commission doit aussi, d'une part extrapoler les écarts de taux d'emploi en se basant sur l'enquête sur les forces de travail (*Labour Force Survey, LFS*), et d'autre part postuler que les écarts de rémunération dus aux écarts de salaires et d'heures travaillées sont les mêmes pour les indépendants et pour les salariés. En la matière, l'intérêt de notre calcul, certes basé à certains égards sur des données moins robustes, est de n'utiliser qu'un seul jeu de données, évitant tout enjeu de cohérence interne et tout recours à des hypothèses externes.

Dans les paragraphes qui suivent, nous nous situons à nouveau après mise en ménage, en attribuant aux individus le revenu (primaire) par unité de consommation de leur ménage.

3. Les inégalités primaires sont comparativement basses en France pour les revenus d'activité, plus encore pour ceux du patrimoine

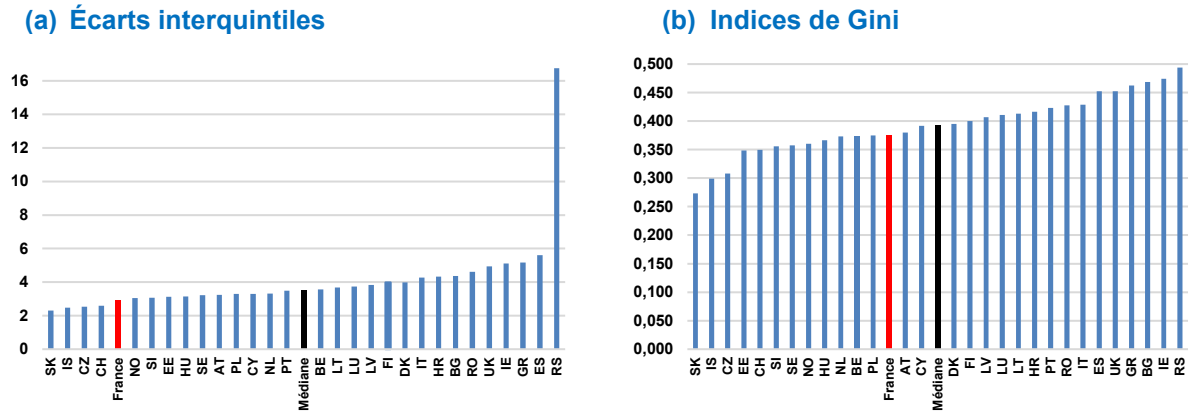
Les revenus d'activité (non-retraités)

Dans ces développements relatifs aux non-retraités, les revenus d'activité sont définis comme les revenus professionnels augmentés des prestations maladie (indemnités journalières), dont un grand nombre de bénéficiaires continuent d'ailleurs – jusqu'à un an d'arrêt – à appartenir à la population active occupée au sens du Bureau international du travail (BIT)[61].

Ce choix est cohérent avec une démarche de partition du revenu primaire des ménages, puisque l'on retrouve l'intégralité du revenu non patrimonial dans le revenu d'activité.

À ce stade, une première analyse sur la base de l'enquête européenne SRCV montre que la France présente, au niveau des ménages, des inégalités de revenus d'activité des non-retraités plutôt faibles, avec un indice de Gini inférieur de 4,6 % à la médiane (on obtient le même écart avec un calcul incluant les retraités)[62]. Cette faiblesse des inégalités de revenus d'activité des ménages non retraités est plus marquée au niveau de l'écart interquintile, inférieur de 16,8 % à la médiane européenne. Seules la République tchèque, la Slovaquie, l'Islande et la Suisse présentent des valeurs plus faibles.

Graphique 14 – Inégalités de revenus d'activité par unité de consommation des ménages non retraités, avant redistribution



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

Lecture : en France, l'écart interquintile des revenus d'activité des ménages non retraités s'élève à 2,93, pour 3,53 en médiane européenne.

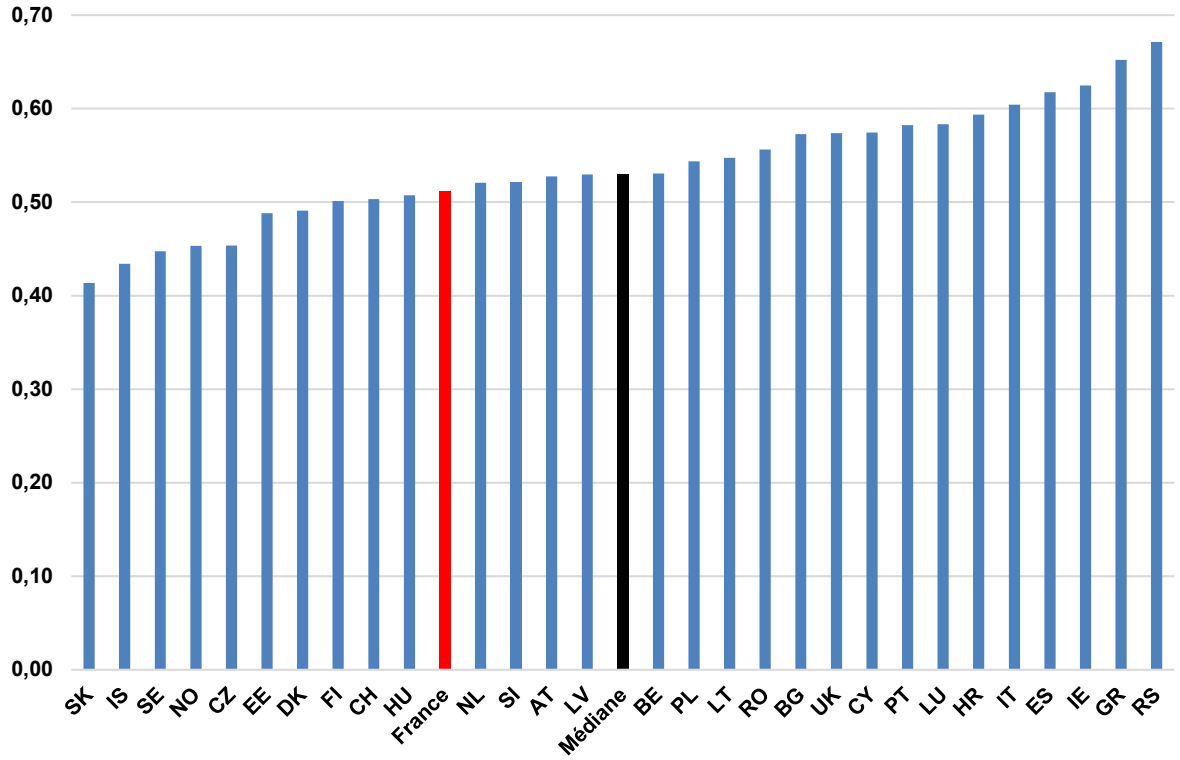
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

[61] Voir définition correspondante sur le site de l'Insee.

[62] Cette analyse sera complétée par un deuxième document de travail relatif aux facteurs d'inégalités avant redistribution associés au marché du travail, que nous nous proposons de baser sur l'analyse croisée de l'enquête SRCV et de l'enquête ESS.

Si l'on se penche sur les inégalités de revenus d'activité, non entre ménages mais entre individus non retraités, les résultats restent assez similaires, avec un indice de Gini inférieur de 3,4 % à la médiane.

Graphique 15 – 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, calculs France Stratégie

Notre constat d'inégalités primaires comparativement assez faibles en France semble convergent avec l'indicateur S80/S20 de « revenus bruts de marché » publié par Eurostat sur la base de la même enquête SRCV (indicateur qui signale par ailleurs des inégalités primaires plus élevées en Allemagne qu'en France)[63].

Pour autant, on peut être surpris du positionnement français plutôt égalitaire en matière de revenus d'activité, compte tenu d'un chômage assez nettement supérieur à la moyenne européenne ces dernières années.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que bien d'autres enjeux que le chômage peuvent influer sur les inégalités de revenus d'activité, même une fois gommé l'enjeu des retraités : outre les échelles de salaires et le sous-emploi, aux impacts non testés dans le cadre de de travail (dans l'attente de la nouvelle enquête quadriennale ESS), il s'agit aussi de l'inactivité liée aux études et des autres formes d'inactivité (hors retraite), ou encore du travail indépendant (voir

[63] Eurostat ne publie pas d'indice de Gini des revenus bruts de marché, ce dernier agrégat ne correspondant d'ailleurs pas totalement à notre définition des revenus primaires.

graphique 16), qui peut comporter à la fois des métiers très faiblement et très fortement rémunérés, et dont la part dans la population active reste très hétérogène en Europe.

Concernant ces derniers aspects, nous avons comparé les impacts respectifs du chômage et de l'inactivité (hors retraites et parfois hors études) en ôtant, dans chaque cas, les individus concernés[64] de la base de calcul de l'indice de Gini.

On observe alors que l'ajout des inactifs non retraités et non étudiants à la population active n'augmente l'indice de Gini que de 8,0 % en France, au lieu de 10,2 % en médiane européenne : l'effet de l'inactivité hors retraites et études sur les inégalités de revenus d'activité est donc inférieur de 2,2 points de pourcentage, soit 22 % de moins que l'effet médian. Si toutefois on inclut l'inactivité liée aux études, l'écart négatif d'impact se résorbe certes à 1,4 point de pourcentage (avec 24,9 % au lieu de 26,3 %) soit 5,4 % de moins que l'effet médian. Mais cet écart de 1,4 point suffit encore à contrebalancer l'impact du chômage.

La hausse de l'indice de Gini des revenus d'activité liée à l'ajout des chômeurs à la population active occupée et aux inactifs non retraités n'est en effet, elle, supérieure que de 0,5 point de pourcentage à la médiane européenne, avec +5,4 % en France au lieu de +4,9 %, soit un surcroît relatif de 10 % (à comparer aux 22 % de moindre impact de l'inactivité hors retraites et études).

L'effet du chômage sur les inégalités de revenus d'activité est ainsi, en France, inférieur d'un tiers à celui de l'inactivité hors études[65], l'étant même de moitié en médiane européenne. Ces ratios s'avèrent évidemment encore beaucoup plus faibles si l'on intègre au calcul les situations d'inactivité liée aux études. Ces constats mettant en évidence l'importance du facteur de l'inactivité rappellent l'intérêt de comparaisons internationales basées sur le taux d'emploi plutôt que de chômage quand il s'agit d'objectiver la situation sociale. Le moindre impact de l'inactivité (hors études et retraite) en France est par ailleurs en cohérence avec les taux d'activité français constatés pour le cœur de la population en âge de travailler (par exemple les 25-54 ans), qui sont assez élevés en comparaison européenne. Diverses statistiques comparatives disponibles indiquent également des proportions de conjoints au foyer ou de travailleurs découragés plutôt faibles en France.

Nous avons également suivi une autre approche permettant de décomposer le passage de l'indice de Gini des revenus d'activité des seuls salariés en emploi[66] à l'indice en population générale (hors retraités). Pour ce faire, nous avons distingué différents groupes concentriques de plus en plus étendus à partir du « noyau dur » des salariés en emploi : globalité des personnes en emploi (donc y compris indépendants), globalité de la population active (donc y compris chômeurs), globalité du cœur de la population en âge de travailler (donc y compris

[64] Dans le cas de l'inactivité hors retraite et études, il s'agit donc de se focaliser sur les inactifs qui appartiennent au cœur de la population en âge de travailler (la population dite « en âge de travailler » renvoie quant à elle à des conventions statistiques normatives qui s'écartent parfois de la réalité quant aux âges normaux de fin d'études et de liquidation de la retraite, avec par exemple des références aux 15-64 ans ou aux 20-64 ans).

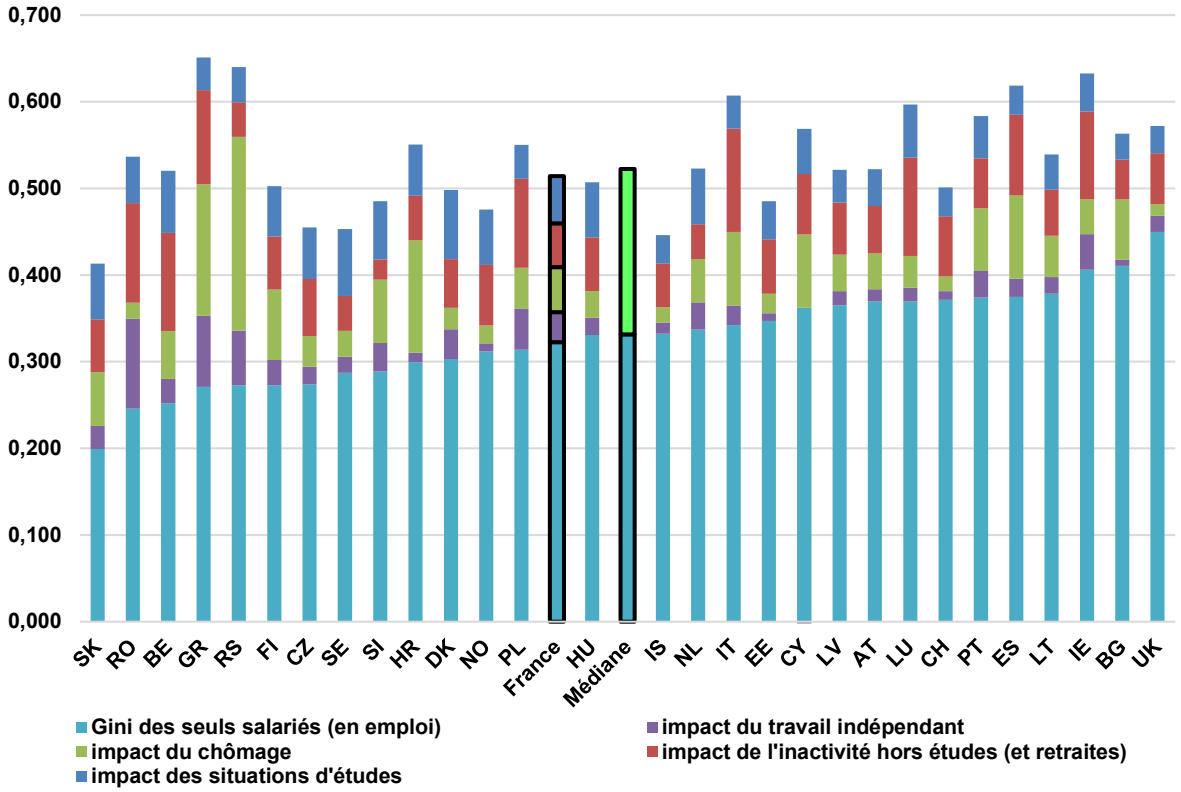
[65] Si l'on compare respectivement les impacts relatifs sur l'indice de Gini de +5,4 % et +8,0 % (en France), et de +4,9 % et +10,2 % (en médiane européenne).

[66] Il s'agit de la statistique la plus proche de certaines statistiques des organisations internationales en matière de dispersion des revenus du travail. Toutefois, essentiellement pour des raisons liées à leur mode de recueil, ces statistiques négligent généralement les salariés des très petites entreprises, ceux du secteur public, les éléments de rémunération extrastatutaires (bonus et autres primes non récurrentes), ainsi que l'enjeu des revenus des indépendants et, enfin, les impacts respectifs du chômage et de l'inactivité que nous avons discutés.

inactifs non étudiants), et enfin globalité de la population non retraitée en âge de travailler (donc y compris étudiants de plus de 16 ans).

Ce second cadre d'analyse nous permet notamment de constater que l'ajout des indépendants accroît 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 néanmoins un effet haussier dans tous les pays étudiés sauf Chypre. Il permet aussi de confirmer dans les grandes lignes les constats précédents relatifs au chômage et à l'inactivité, malgré les changements substantiels de populations de référence lors du calcul des impacts. En l'occurrence, si l'impact relatif du chômage sur l'indice de Gini des revenus d'activité reste, en France, supérieur de 10 % à la médiane européenne, l'impact de l'inactivité hors retraite et études y est cette fois inférieur de 17 %, et celui de l'inactivité hors retraite mais y compris études, de 11 % (l'impact des seules études sur l'indice de Gini étant supérieur de 8 %, ce qui est cohérent avec un modèle de relative massification de l'accès à l'enseignement supérieur).

Graphique 16 – Inégalités individuelles de revenus d'activité : de la population générale non retraitée aux seuls actifs en emploi salarié (indices de Gini avant redistribution)



Note : la variable ici utilisée pour identifier les retraités est une variable de statut déclaratif (afin de pouvoir opérer une partition de la population entre actifs occupés salariés ou non, chômeurs, retraités, étudiants, et autres inactifs), alors que dans le reste de ce travail nous nous fondons sur la nature des revenus perçus. Cela explique un léger écart entre l'indice de 0,514 ici obtenu et l'indice de 0,512 indiqué dans le cadre du précédent graphique 15.

Lecture : les pays sont classés par ordre des inégalités de revenus d'activité des seuls salariés en emploi. En France, les inégalités individuelles de revenu d'activité s'élèvent à 0,323 sur ce premier périmètre, mais augmentent de 0,035 après inclusion des indépendants, puis encore de 0,052 après prise en compte des chômeurs, de 0,051 après ajout des inactifs ni en études ni à la retraite, et enfin 0,055 après ajout des étudiants. Il en résulte un indice de 0,514 en population générale hors retraités. La représentation graphique des valeurs pour la médiane européenne agrège l'effet sur les inégalités de l'ensemble des non-retraités non-salariés (du fait de la non-additivité des valeurs médianes).

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Les effets obtenus étant cette fois additifs et tous positifs (au sens d'une hausse des inégalités), il est possible de les récapituler dans un unique graphique (voir graphique 16). Cette seconde approche quantifie toutefois les différents impacts étudiés dans le cadre d'un chaînage à partir de populations de référence à chaque fois élargies, et donc différentes. Elle n'a ainsi pas vocation à comparer les ordres de grandeur des différents types d'impacts, mais uniquement à comparer les valeurs d'un type d'impact donné dans les différents pays (comparer les ordres de grandeurs respectifs des impacts du chômage et de l'inactivité était précisément l'objet de la première approche précédemment exposée).

Les revenus associés aux retraites (de droit direct ou dérivé)

En ce qui concerne cette fois les retraités, on peut observer que l'indice de Gini des revenus des ménages concernés dépasse de 2,2 % la médiane européenne (0,351 au lieu de 0,344). Il est toutefois plus difficile de définir des « ménages retraités » que des ménages « non retraités » : autant nous avons pu définir ces derniers comme les ménages ne percevant aucune pension obligatoire (ou revenu du type minimum vieillesse ; voir section 1 *supra*), autant définir les retraités comme les ménages ne percevant aucun revenu d'activité est plus compliqué : cela engloberait les chômeurs et inactifs (en âge de travailler), une part significative des retraités en couple avec des actifs, ainsi que les situations de cumul emploi-retraite.

Nous avons donc retenu comme « ménages retraités » les ménages dont au moins un membre perçoit une pension de retraite obligatoire, mais avec alors le risque qu'un nombre significatif d'actifs créent de l'hétérogénéité dans ce sous-groupe, notamment dans les pays où la transition entre emploi et retraite est assez inégalitaire (dont la France : voir analyses par âges en section 5 *infra*). Le résultat obtenu ci-dessus est ainsi à relativiser.

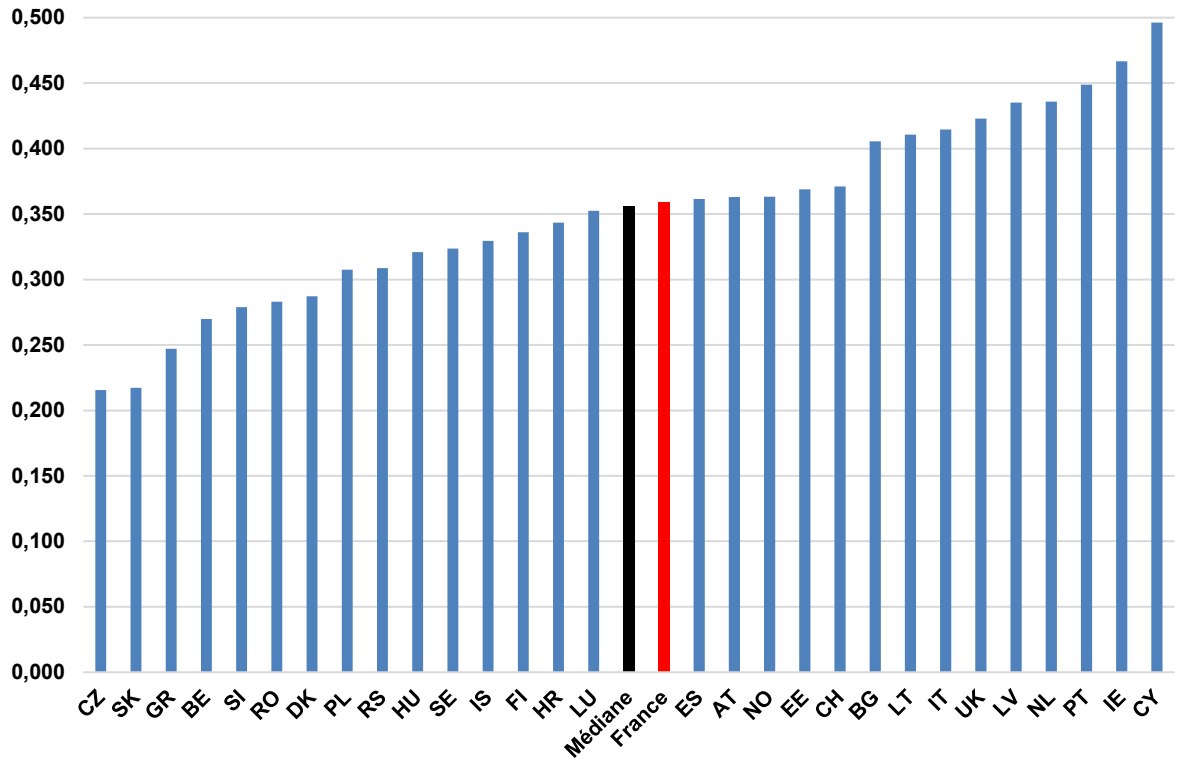
Une première manière de contrôler l'effet statistique de la présence résiduelle d'actifs peut consister à calculer l'indice de Gini des seuls revenus de retraite (doits directs et dérivés) de ces mêmes ménages. La France se situe cette fois 1,5 % en dessous de la médiane européenne (0,341 au lieu de 0,346). Mais dans le cadre d'un tel calcul, les actifs membres de ménages classés comme « retraités » voient cette fois leur revenu réduit à zéro, ce qui est une autre forme d'hétérogénéité trompeuse.

La démarche la plus rigoureuse semble donc être de rebasculer l'analyse au niveau des individus, en calculant un indice de Gini de leurs revenus non patrimoniaux (c'est-à-dire leurs retraites obligatoires de droit direct ou dérivé, modulo d'éventuels cumuls emploi-retraite) L'indice obtenu est alors un peu supérieur, de 0,9 %, à la médiane européenne[67], diagnostic qui s'avère inchangé si l'on inclut dans le calcul les retraites privées facultatives. La proximité à la médiane de la France s'illustre aussi par le fait qu'il y a exactement 15 pays – soit la moitié des pays étudiés – où l'indice de Gini est inférieur. Il s'agit en l'occurrence de huit PECO, de quatre pays nordiques (Danemark, Finlande, Islande, Suède), ainsi que de la Belgique, du Luxembourg et de la Grèce. La nature de cette liste, avec en particulier la forte présence des

[67] Les modalités particulières de présentation des retraites au Danemark et en Slovaquie, déjà évoquées *supra* (considérations méthodologiques de la section 5 du chapitre 1 – en particulier, le Danemark enregistre l'ensemble de ses retraites publiques comme dispositifs d'assistance) nous ont conduit à un retraitement spécifique des données de ces deux pays. En l'absence d'un tel retraitement, l'indice de Gini français devient inférieur de 1 % à la médiane européenne.

PECO, vient toutefois rappeler que l'homogénéité des retraites peut aussi tenir à un faible niveau généralisé.

Graphique 17 – Inégalités des niveaux de retraites entre individus retraités, indices de Gini avant redistribution (y compris droits dérivés, et hors retraites facultatives)



Lecture : en France, l'indice de Gini des retraites obligatoires de droit direct et dérivé s'élève (chez les seuls retraités) à 0,359, pour 0,356 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

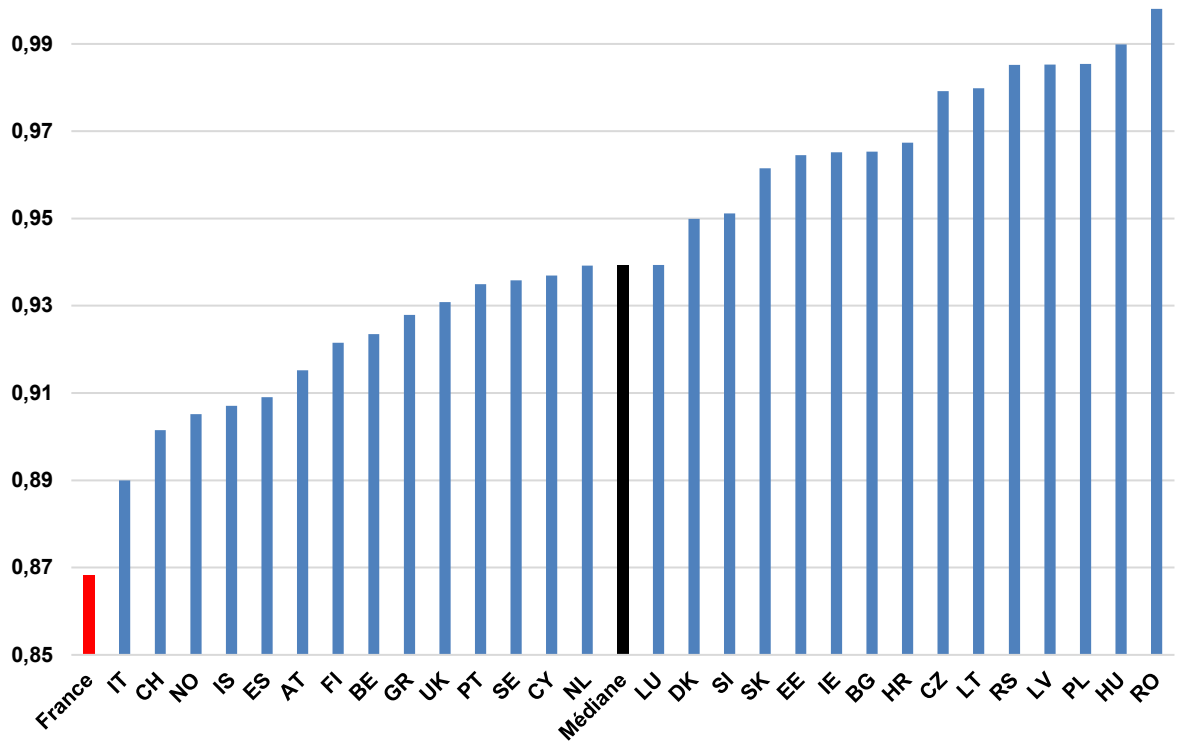
Les revenus du patrimoine

En ce qui concerne enfin les revenus du patrimoine, la France présente en revanche les plus faibles inégalités parmi la trentaine de pays analysés, même si ces revenus sont, structurellement, partout bien plus concentrés que les revenus d'activité. L'indice de Gini de ces revenus est en France inférieur de 7,6 % à la médiane européenne. Précisons que l'enquête SRCV mobilise aussi des éléments déclaratifs[68]. Malgré les limites inhérentes à de telles données, il s'agit ici d'un atout, car cela évite par exemple que seuls les revenus du patrimoine imposables soient retracés, ce qui nuirait à la comparabilité entre pays. Néanmoins, si le constat d'inégalités de revenus du patrimoine inférieures à la médiane semble robuste et interprétable (voir *infra*), il ne faut pas perdre de vue que la concentration de ce type de revenus diminue la robustesse statistique des constats, à tailles d'échantillons données.

[68] Ainsi la documentation méthodologique relative à l'enquête indique concernant les revenus financiers : *The respondents should not only be given the opportunity to provide the exact amount, but also the option to choose from among a range of values. The aim is to improve data collection, given that pilot surveys showed the difficulty to collect interest from accounts.*

Les calculs correspondant au graphique 18 ci-après ont été réalisés y compris retraités, contrairement aux calculs relatifs aux revenus d'activité. En effet, alors qu'il convenait de séparer revenus d'activité et retraites (ces dernières n'étant pas des revenus d'activité au sens le plus commun du terme malgré leur caractère de salaire différé), il semble à l'inverse souhaitable d'appréhender les revenus du patrimoine sur l'ensemble du cycle de vie, en cohérence avec le processus d'accumulation du capital associé. Pour autant, la réalisation des mêmes calculs hors retraités (voir graphique 19) ne modifie pas le constat relatif aux revenus du patrimoine, la France enregistrant à nouveau les inégalités les plus faibles avec un écart de l'indice de Gini à la médiane alors quasiment inchangé à 8,0 %.

Graphique 18 – Inégalités de revenus du patrimoine y compris retraités, indices de Gini avant redistribution

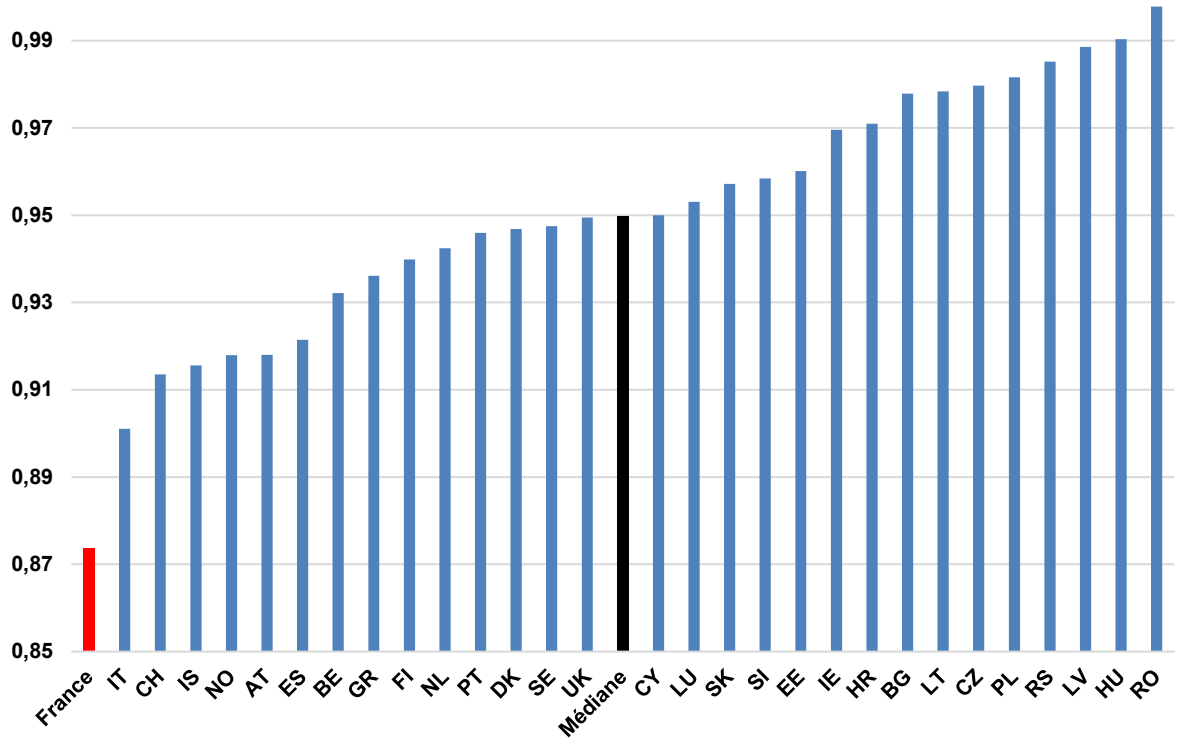


Note : les revenus du patrimoine ici considérés n'incluent pas les retraites, même privées et facultatives.

Lecture : en France, l'indice de Gini calculé sur les revenus du patrimoine des ménages (avant redistribution) atteint 0,868, pour 0,939 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Graphique 19 – Inégalités de revenus du patrimoine des individus non retraités, indices de Gini avant redistribution

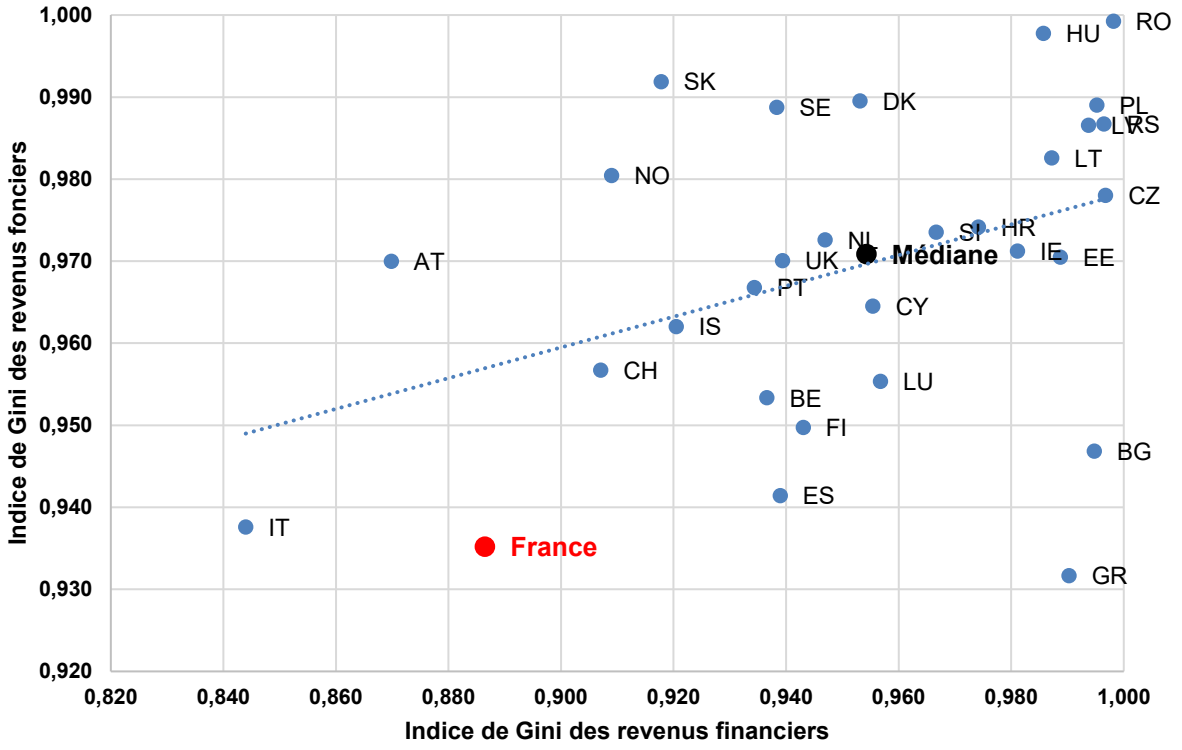


Lecture : en France, l'indice de Gini calculé sur les revenus du patrimoine des ménages non retraités (avant redistribution) atteint 0,874, pour 0,950 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Ce constat relatif aux revenus du patrimoine concerne aussi bien leur composante foncière que financière (voir graphique 20). Seule la Grèce présente de plus faibles inégalités de revenus fonciers, seules l'Autriche et l'Italie présentent de plus faibles inégalités de revenus financiers. Les indices de Gini constatés en France sont inférieurs de 7,1 % à la médiane dans le cas des revenus financiers, et de 3,7 % dans le cas des revenus fonciers. Le fait que ces écarts soient chacun un peu inférieurs à l'écart à la médiane de 7,6 % constaté (y compris retraités) sur l'ensemble des revenus du patrimoine s'explique en partie par le niveau relativement faible de la corrélation entre revenus fonciers et financiers qui serait, selon les données, inférieure à la médiane européenne.

Graphique 20 – Inégalités de revenus fonciers et financiers, indices de Gini avant redistribution



Note : plus un pays est situé vers l'angle supérieur droit, plus les inégalités de revenus pour chaque type de revenu du patrimoine sont fortes ; plus il est situé au-dessus de la ligne en pointillés figurant la tendance centrale, plus les inégalités frappent comparativement davantage qu'en tendance européenne les revenus fonciers.

Lecture : en France, l'indice de Gini calculé sur les revenus financiers des ménages atteint 0,886, contre 0,935 pour les revenus fonciers.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Les indices de Gini des revenus patrimoniaux (nets d'intérêts d'emprunt), systématiquement supérieurs à 0,84, peuvent surprendre, en étant plus élevés que les indices de dispersion des patrimoines eux-mêmes (ainsi, en France, l'indice de Gini des patrimoines bruts s'élevait début 2018 à 0,637[69]). De même, le fait que les indices de Gini des revenus fonciers dépasse celui des revenus financiers peut sembler contre-intuitif compte tenu du profil de répartition de ces deux types de patrimoine[70].

Il faut à ces différents égards rappeler l'enjeu particulier des résidences principales : celles-ci constituent une importante composante de la richesse des ménages et contribuent à ce titre aux inégalités de patrimoine[71]. Pour autant, elles ne génèrent aucun revenu, étant uniquement associées à une moindre dépense. Si l'on prenait en compte l'économie de loyer associée, retracée dans les bases SRCV, l'indice de Gini des revenus fonciers baisserait alors très fortement, de plus de 0,3 point en France, et même souvent davantage à l'étranger, de

[69] Cazenave-Lacrouts M.-C., Guillas D., Lebrault G. et Mordier B. (2019), « 10 % des ménages détiennent près de la moitié du patrimoine total », *Insee Focus*, n° 176, décembre.

[70] Voir par exemple la figure 3 de l'*Insee Focus* n° 176, *op. cit.*

[71] Plus encore dans un contexte de hausse des prix immobiliers plus marquée dans les zones métropolitaines déjà initialement les plus chères.

nombreux pays présentant des taux de propriétaires supérieurs à celui de la France (qui est inférieur de près de 5 points de pourcentage à la moyenne européenne ; seuls cinq pays européens présentaient en 2018 des proportions de propriétaires plus basses : l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, le Danemark et la Suède). L'enquête HFCS[72] 2017 de la BCE indique en outre que la France compte plus de propriétaires que la moyenne parmi les ménages à hauts revenus, et nettement moins parmi ceux à bas revenu – résultat que nous retrouvons lorsque nous étudions la répartition des locataires par déciles de revenu primaire dans le chapitre 4.

Ces différents éléments suggèrent qu'en France la dualisation des patrimoines associés à la résidence principale est comparativement forte. Cela peut expliquer comment les inégalités de revenus du patrimoine peuvent être très en dessous de la médiane européenne, alors que les inégalités de patrimoine ne sont, elles, qu'un peu inférieures à la moyenne de la zone euro selon l'enquête HFCS de la BCE.

Encadré 5 – Inégalités et asymétries de dépenses contraintes

Le « revenu » procuré par la résidence principale ne correspond qu'à une moindre dépense contrainte, qui comme les différents revenus ou transferts en nature précédemment évoqués, n'est pas pleinement comparable à un revenu en espèces. C'est pourquoi elle n'est pas prise en compte dans la mesure standard des inégalités de revenu, d'autant plus que les ménages peuvent faire face à d'autres dépenses contraintes dites « pré-engagées », certes généralement de moindre ampleur (eau, énergie, etc.), et parfois tributaires du périmètre des politiques publiques (cotisations d'assurance santé, frais de scolarité).

S'agissant des seuls revenus financiers, la situation française peut à nouveau être rapprochée de données de l'enquête HFCS de la BCE indiquant une proportion comparativement élevée de détenteurs d'épargne financière en France[73]. Cette enquête indique aussi que la France présente la deuxième proportion la plus basse de ménages à richesse nette négative en bas de l'échelle des revenus. L'OCDE et Eurostat[74] indiquent pour leur part une proportion comparativement assez faible de la population en situation de désépargne en France ; même dans le cas plus spécifique du premier quintile de revenus, les données expérimentales publiées par Eurostat indiquent que l'Hexagone présente la deuxième part des ménages en situation de désépargne la plus faible[75]. S'agissant enfin de la rémunération de l'épargne, la Banque de France notait dans son rapport annuel 2018 de l'Observatoire sur l'épargne réglementée que « la composition du patrimoine financier présente des spécificités nationales relativement marquées, en raison notamment de facteurs institutionnels. Par exemple, la France se distingue par une réglementation extensive des taux créditeurs ».

Ainsi, la distribution des revenus financiers se singularise en France par le fait qu'un seul décile soit à zéro ; il n'y a que la Norvège et l'Islande pour présenter une valeur non nulle même pour

[72] *Household finance and consumption survey.*

[73] Seule l'Autriche présente un chiffre imperceptiblement plus élevé ; elle est justement l'un des deux pays pour lesquels nous trouvons un indice de Gini plus bas que le nôtre s'agissant des seuls revenus financiers.

[74] En 2015, la France présentait la proportion de ménages en désépargne la plus faible de l'UE après la République tchèque et la Pologne.

[75] Source : proportion de ménages désépargnant par niveau de dépenses de consommation et quintile de revenu, valeurs pour 2015 (seule année disponible).

le premier décile[76] ; aucun autre pays ne présente une valeur strictement positive même pour le deuxième décile.

Enfin, comme il existe des effets de substitution entre retraites facultatives et investissements patrimoniaux (auto-assurance), nous avons par ailleurs testé un scénario alternatif dans lequel les retraites privées facultatives sont comptabilisées au sein des revenus du patrimoine. Il s'avère que ce choix d'affectation ne modifie que très marginalement les résultats précédents.

4. En France comme ailleurs, la situation des personnes seules et des familles monoparentales tire les inégalités primaires à la hausse

La base SRCV des ménages inclut une classification des configurations familiales. Nous en avons regroupé certaines modalités afin de distinguer quatre types de ménages : personnes seules, familles monoparentales, couples sans enfants et couples avec enfants. Il faut toutefois rappeler que certaines configurations ne relèvent d'aucun de ces quatre cas de figure : il s'agit des ménages « complexes » au sens de l'Insee[77], dont la proportion est souvent non négligeable, fluctuant de 7 % dans certains pays nordiques à plus de 45 % dans certains PECO (23,7 % en médiane européenne[78]). La France est dans la fourchette basse (13,6 %, ce qui reste néanmoins très supérieur à la proportion de familles monoparentales). La présence de ce type de ménages, trop hétérogènes pour que leur étude soit éclairante[79], implique que le revenu médian de la population des ménages ne s'interprète pas comme la moyenne pondérée des revenus médians des quatre types de ménages retenus.

Soulignons par ailleurs que lorsque nous évoquons la part d'un ménage dans la population, il s'agit de la part des individus vivant dans ce type de ménage, et non simplement d'un pourcentage de ménages. Ainsi, un couple sans enfant comptera deux fois plus qu'une personne seule.

Les calculs effectués montrent alors que c'est, en France, la situation des personnes seules qui tire le plus l'indice de Gini des revenus primaires à la hausse. Mais tel est également le cas ailleurs en Europe, où l'impact médian est même un peu plus marqué (-4,0 % au lieu de -3,3 % en France pour la baisse de l'indice de Gini lorsque l'on raisonne hors personnes

[76] Mais la Norvège présentait en 2018 le niveau de vie moyen en parité de pouvoir d'achat le plus élevé de l'échantillon, après le Luxembourg et la Suisse.

[77] Les ménages complexes, au sens statistique du terme, sont selon l'Institut « *ceux qui comptent plus d'une famille ou plusieurs personnes isolées partageant habituellement le même domicile, ou toute autre combinaison de familles et personnes isolées. Ces ménages sont qualifiés de complexes dans la mesure où le type de lien (lien de parenté, liens amicaux, etc.) peut être très variable entre les personnes. Ils comportent notamment les ménages au sein desquels cohabitent plusieurs générations, ainsi que les personnes vivant en colocation* ». *Source : Insee*.

[78] La somme de ce chiffre et des proportions des autres types de ménages indiquées dans la colonne « médiane UE » du tableau 2 *infra* (fin de la section 4) n'est pas parfaitement égale à 100 %, car la somme des médianes n'est pas égale à la médiane de la somme.

[79] L'Insee indique, dans la définition des ménages complexes donnée sur son site, qu'« *il est difficile de mettre en évidence une configuration type de ces ménages* ».

seules). Cette contribution des personnes seules aux inégalités de revenus primaires n'est pas surprenante :

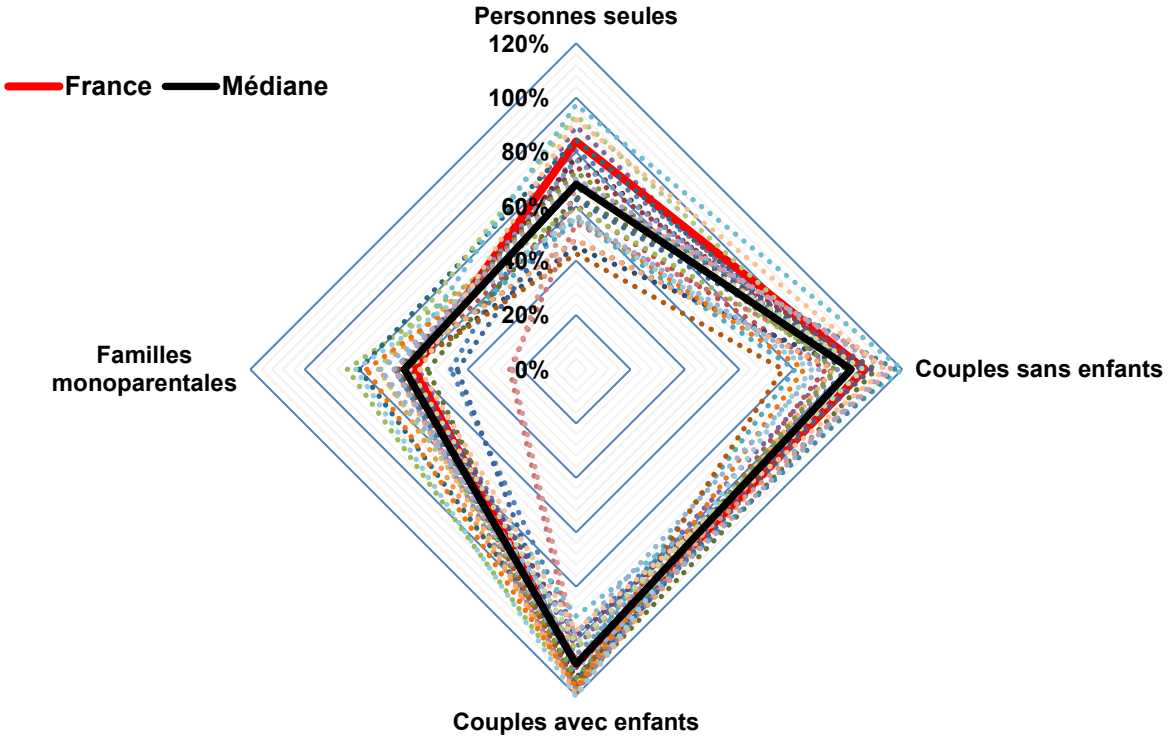
- d'une part la variabilité des revenus du travail, voire du patrimoine, est moins mutualisée au niveau d'une personne seule que de deux personnes en âge de travailler (absence de redistribution privée en amont). Ce constat est d'ailleurs aussi applicable aux familles monoparentales (voir ci-après), avec un seul apporteur potentiel de revenus : de fait, les familles monoparentales tirent elles aussi l'indice de Gini à la hausse dans l'ensemble des pays étudiés (-1,3 % pour l'indice de Gini hors familles monoparentales en France, -1,0 % en médiane européenne) ;
- d'autre part les personnes seules sont surreprésentées aux deux extrémités de la distribution des âges adultes, présentant plus de valeurs extrêmes, et notamment extrêmement faibles (a fortiori dans les pays où les revenus des retraités sont plus faibles).

Ce constat d'un impact des personnes seules sur les inégalités qui est un peu moins marqué en France qu'ailleurs se conjugue pourtant à une part des personnes seules dans la population qui y est supérieure à la médiane européenne (20 % au lieu de 16 %). Il convient ainsi d'approfondir l'analyse en comparant les revenus par unité de consommation (avant redistribution) des différents types de ménages, de manière à gommer les purs effets de volume ou de composition.

Le graphique 21 ci-après synthétise la position relative de la France s'agissant des niveaux de revenus primaires médians des différents types de ménages. Il indique que le seul écart significatif à la médiane européenne concerne justement la situation des personnes seules, qui reste comparativement moins défavorable en France : leur niveau relatif de revenu primaire y est supérieur de 23,2 %[80] à la médiane européenne (84 % du revenu moyen tous types de ménages confondus, au lieu de 68 %). C'est (en partie) ce qui explique que malgré le plus grand nombre de personnes seules en France, cette sous-population y tire les inégalités un peu moins à la hausse qu'ailleurs.

[80] À titre de comparaison, le revenu primaire par unité de consommation des couples sans enfants est en France supérieur de 5 % à la médiane européenne, celui des couples avec enfants est égal à la médiane européenne, celui des familles monoparentales est inférieur de 6 % à cette médiane.

Graphique 21 – Revenu primaire médian des individus au sein des différents types de ménages, par unité de consommation, en pourcentage du revenu primaire médian



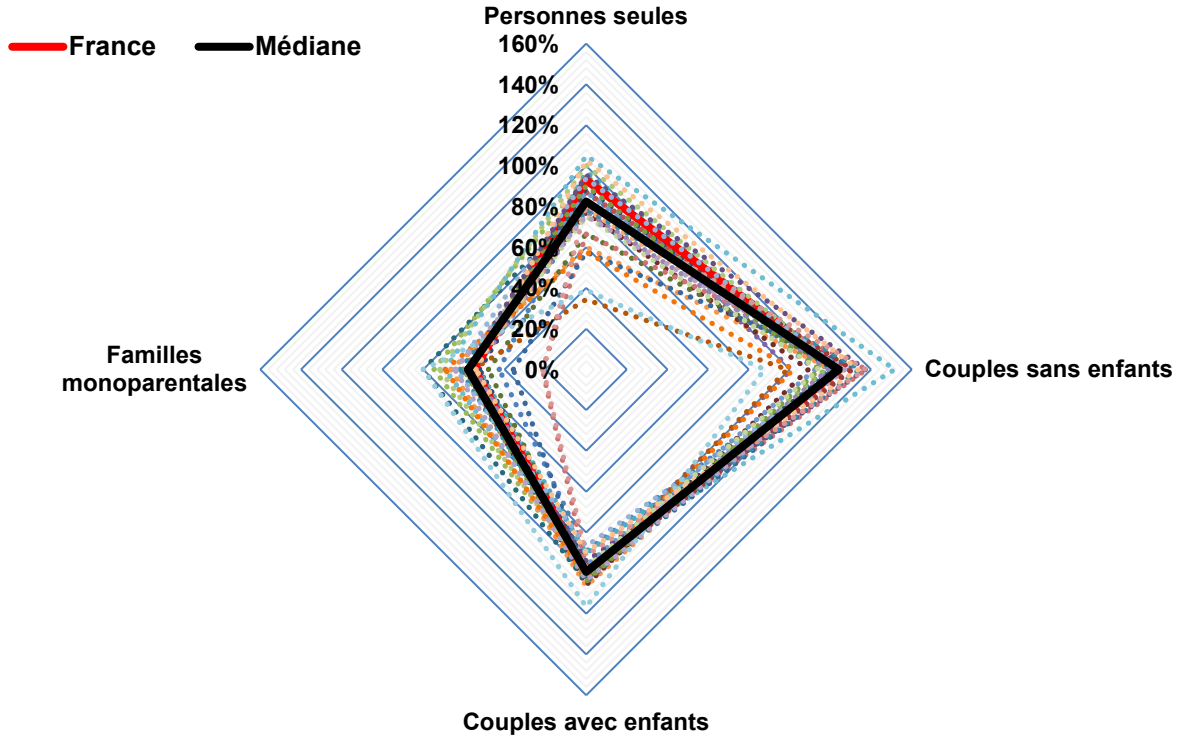
Note : plus la courbe est loin du centre du graphique, plus le revenu primaire médian du type de ménages correspondant est élevé.

Lecture : en France, les personnes seules perçoivent un revenu primaire médian par unité de consommation égal à 84 % du revenu primaire médian par unité de consommation de l'ensemble de la population.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Mais les personnes seules sont assez nombreuses chez les retraités. Nous avons donc complété le graphique 21 par un graphique homologue (voir graphique 22), réalisé sur la seule population des ménages ne percevant pas de revenus de retraite. Précisons que le revenu médian général, tous types de ménages confondus, est alors lui-même calculé sur les seuls non retraités. On constate à nouveau que le seul écart significatif vis-à-vis de la médiane européenne concerne les personnes seules, comparativement mieux loties : en effet le revenu médian des personnes seules non retraitées s'élève en France, avant redistribution, à 93 % du revenu médian de l'ensemble des non-retraités, alors que ce ratio n'est que de 82 % en médiane européenne. Le niveau relatif de revenu primaire des personnes seules reste donc en France, même hors retraités, supérieur de 12,7 % à la médiane (au lieu de 23,2 % lorsque l'on incluait les retraités). Ainsi, le positionnement plus favorable des personnes seules en France qu'en médiane européenne ne résulte qu'assez partiellement de la situation plus favorable des retraités.

Graphique 22 – Revenu primaire médian, par unité de consommation, des individus au sein des différents types de ménages non retraités, en pourcentage du revenu primaire médian (hors retraités)



Note : plus la courbe est loin du centre du graphique, plus le revenu du type de ménages correspondant est élevé.
Lecture : en France, les personnes seules non retraitées détiennent un revenu primaire médian par unité de consommation égal à 93 % du revenu primaire médian par unité de consommation de l'ensemble des non-retraités.
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Alors que l'importance des effets associés aux personnes seules sur l'indice de Gini renvoie en partie à un effet volume (part importante des personnes seules dans la population), à l'inverse, le faible impact des familles monoparentales sur les inégalités est lié à leur faible nombre (en France et ailleurs), même si les familles monoparentales sont légèrement plus nombreuses en France qu'en médiane européenne (4,4 % contre 3,1 %).

En effet, ce sont bien les familles monoparentales qui présentent, en France comme dans un grand nombre de pays[81], les valeurs les plus basses de revenus primaires par unité de consommation, comme le montre le graphique 21 dans le cas de la médiane. Ce résultat concernant les familles monoparentales traduit un effet de ciseaux entre nombre d'apporteurs potentiels de revenu, et charges contraintes. La situation française des familles monoparentales s'avère moins favorable que la médiane européenne (avec respectivement 60 % et 63 % du revenu primaire médian par unité de consommation, tous types de ménages confondus), même si le phénomène de bas revenus primaires des familles monoparentales peut être encore beaucoup plus marqué ailleurs, et notamment dans les îles britanniques (ce sont les deux courbes du Royaume-Uni et de l'Irlande qui s'approchent du centre du

[81] Les personnes seules présentent parfois des revenus médians plus bas dans plusieurs PECO (pays baltes, anciennes Yougoslavie et Tchécoslovaquie, Bulgarie) ainsi qu'en Belgique et au Danemark.

graphique 21, avec dans le cas des familles monoparentales des valeurs voisines de 24 % du revenu primaire médian). De manière générale, les revenus relatifs des familles monoparentales restent tributaires de leurs caractéristiques sociologiques dans les différents pays ; on constate en particulier que les niveaux de vie relatifs les plus favorables, supérieurs à 70 % du revenu primaire médian, concernent presque toujours des pays à faibles taux de familles monoparentales (Bulgarie, Grèce, Italie, Slovénie, Slovaquie, Serbie), à la seule exception du Danemark.

Les couples, à l'inverse, présentent le plus souvent les quantiles de revenus primaires les plus élevés. En France comme dans une large majorité de pays étudiés, ce sont les couples avec enfants qui présentent les revenus primaires médians par unité de consommation les plus élevés, mais dans huit pays (dont le Royaume-Uni, la Suisse, l'Autriche et trois pays scandinaves) ce sont les couples sans enfants. Mais le positionnement respectif des couples avec et sans enfants est notamment tributaire de leurs caractéristiques sociologiques respectives, en termes de situation professionnelle mais aussi d'âge, qui influe sur le stade de la carrière.

Ainsi, si l'on raisonne hors retraités (voir graphique 22), le constat général relatif aux différents types de couples s'inverse, en France comme ailleurs. Les revenus primaires médians par unité de consommation des couples avec enfants ne restent en effet supérieurs à ceux des couples sans enfants que dans deux pays de l'échantillon, la Croatie et la Serbie. En France, les revenus primaires par unité de consommation des couples sans enfants dépassent de 6 % le revenu moyen tous types de ménages confondus si l'on inclut les retraités, et de 25 % sinon, les chiffres correspondants en médiane européenne s'établissant à des niveaux respectifs de 1 % et 24 % au-dessus du revenu primaire médian (tous types de ménages confondus, y compris ou hors retraités). L'écart à la médiane européenne constaté pour les couples sans enfants lorsque l'on inclut les retraités est à rapprocher des constats opérés sur les personnes seules : le niveau comparativement favorable des retraites en France y tire en effet vers le haut le revenu relatif des deux types de ménages (la plupart des retraités, seuls ou en couple, ne vivant plus avec des enfants). Inversement, les revenus primaires par unité de consommation des couples avec enfants dépassent en France de 9 % le revenu moyen tous types de ménages confondus si l'on inclut les retraités, et sont inférieurs de 1 % sinon, ces chiffres étant exactement les mêmes qu'en médiane européenne.

Pour conclure, comparativement à la médiane européenne, la situation avant redistribution des ménages sans enfants (personnes seules et couples) apparaît, en France, plus favorable que celle des ménages avec enfants (familles monoparentales et couples). Le tableau 2 ci-après résume l'ensemble des constats précédents.

Tableau 2 – La France vis-à-vis de la médiane européenne : récapitulatif des revenus primaires des différents types de ménages en part du revenu médian

	Revenu médian, en % du revenu médian général		Écarts France / Europe	Part des types de ménages	
	France	Médiane UE		France	Médiane UE
Personnes seules	84 %	68 %	+23 %	19,9 %	16,3 %
hors retraités	*93 %*	*82 %*	*+13 %*		
Familles monoparentales	60 %	63 %	-6 %	4,4 %	3,1 %
hors retraités	*55 %*	*58 %*	*-5 %*		
Couples sans enfants	106 %	101 %	+5 %	33,4 %	28,7 %
hors retraités	*125 %*	*124 %*	*0 %*		
Couples avec enfants	109 %	109 %	0 %	28,7 %	26,1 %
hors retraités	*99 %*	*99 %*	*0 %*		

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

5. Des inégalités entre tranches d'âge plutôt faibles en France, mais supérieures à la médiane à l'âge de la retraite

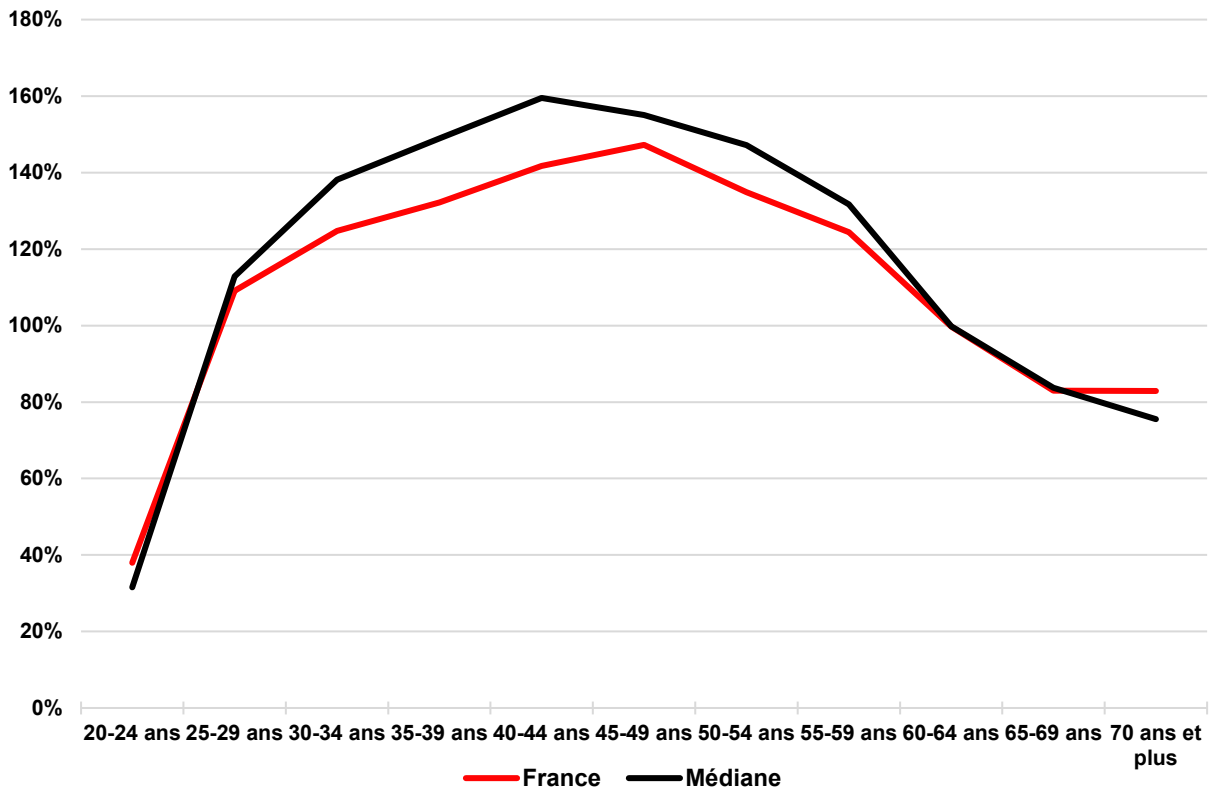
Si les inégalités en coupe instantanée analysées jusqu'ici retracent des différences de situations individuelles, elles reflètent aussi partiellement les conséquences du cycle de vie, en comparant, avant ou après redistribution privée[82], des revenus d'individus[83] qui n'en sont pas au même stade de leur carrière professionnelle et de leur éventuelle accumulation patrimoniale. Cela justifie de s'intéresser à l'impact de l'âge, en dissociant les éventuelles inégalités moyennes entre classes d'âge, des enjeux d'inégalités au sein même de ces classes. Dans un souci de robustesse statistique ont été définies de grandes tranches d'âge quinquennales. Les statistiques relatives aux moins de 20 ans n'ont pas été retenues, compte tenu de l'insuffisance des effectifs pour de nombreux pays.

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 23, sur revenus individuels). 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 (s'agissant du moins des 20-24 ans dont les effectifs étaient suffisants pour l'analyse). 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.

[82] Le revenu après redistribution privée est basé sur les revenus primaires du ménage après prise en compte des unités de consommation. Il diffère du niveau de vie qui inclut également la redistribution (publique).

[83] Rappelons que comme indiqué dans le premier chapitre relatif au cadre d'analyse (section 3), les revenus du patrimoine sont répartis à parité entre les adultes du ménage.

Graphique 23 – Revenus primaires individuels médians selon l'âge, en part du revenu primaire médian



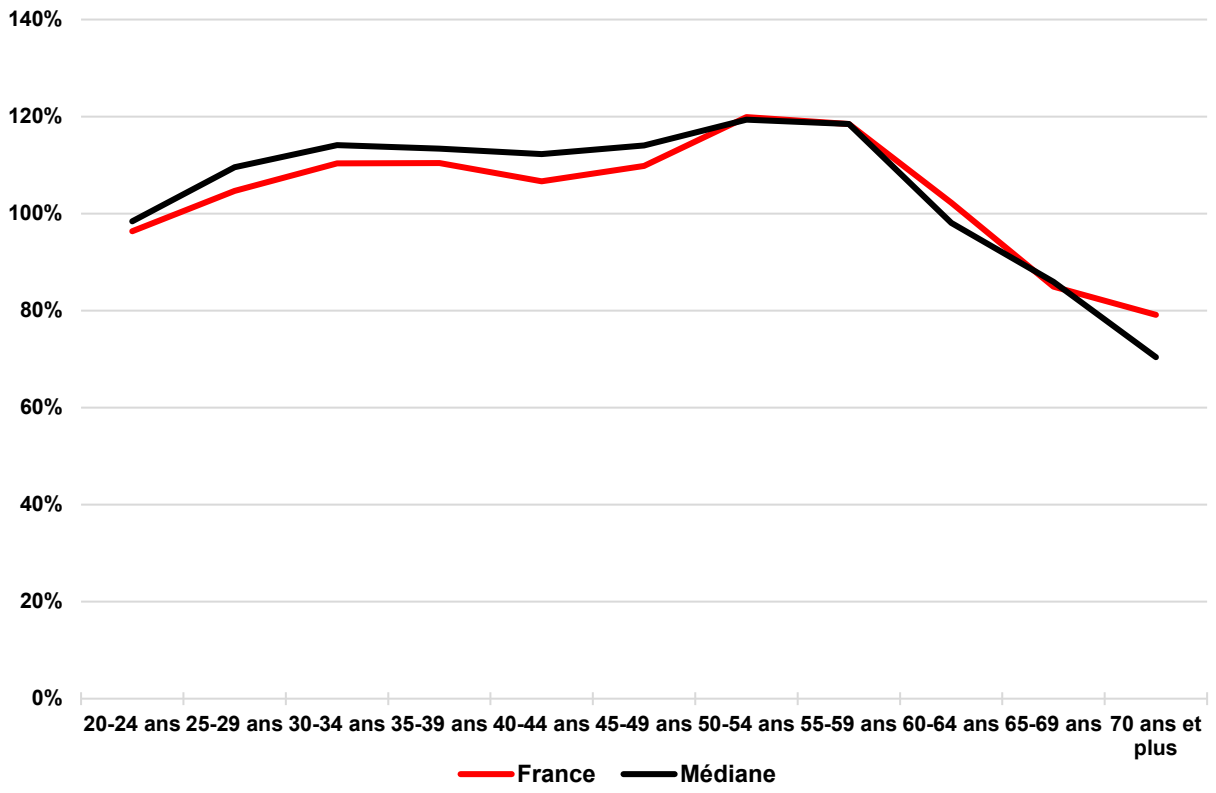
Note : la médiane ne correspond pas à un même pays lorsque l'on change de groupe d'âge, de ce fait les écarts entre courbes ne se compensent pas forcément.

Lecture : en France, les revenus primaires individuels des 20-24 ans représentent 38,0 % du revenu individuel médian, celui des 70 ans et plus s'élevant à 82,9 %. 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, calculs France Stratégie

En faisant le même exercice sur le revenu primaire des individus après redistribution privée (voir graphique 24, l'individu se voit assigner le revenu primaire de son ménage divisé par le nombre d'unités de consommation de son ménage), la courbe de cycle de vie est naturellement plus plate, la redistribution privée gommant les inégalités entre individus au sein des ménages. La situation française devient alors très proche de la médiane européenne tout au long du cycle de vie, avec un écart à la moyenne intergénérationnelle légèrement moins favorable qu'ailleurs entre 20 et 50 ans, et, en contrepartie, plus favorable après 70 ans. Ces résultats sont à mettre en regard de la part de ces classes d'âges dans nos échantillons. En effet, 70 ans et plus représentent 17,6 % des individus en France, contre 15,5 % en médiane européenne.

Graphique 24 – Revenus primaires médians du ménage par unité de consommation selon l'âge de l'individu, en part du revenu primaire médian intergénérationnel



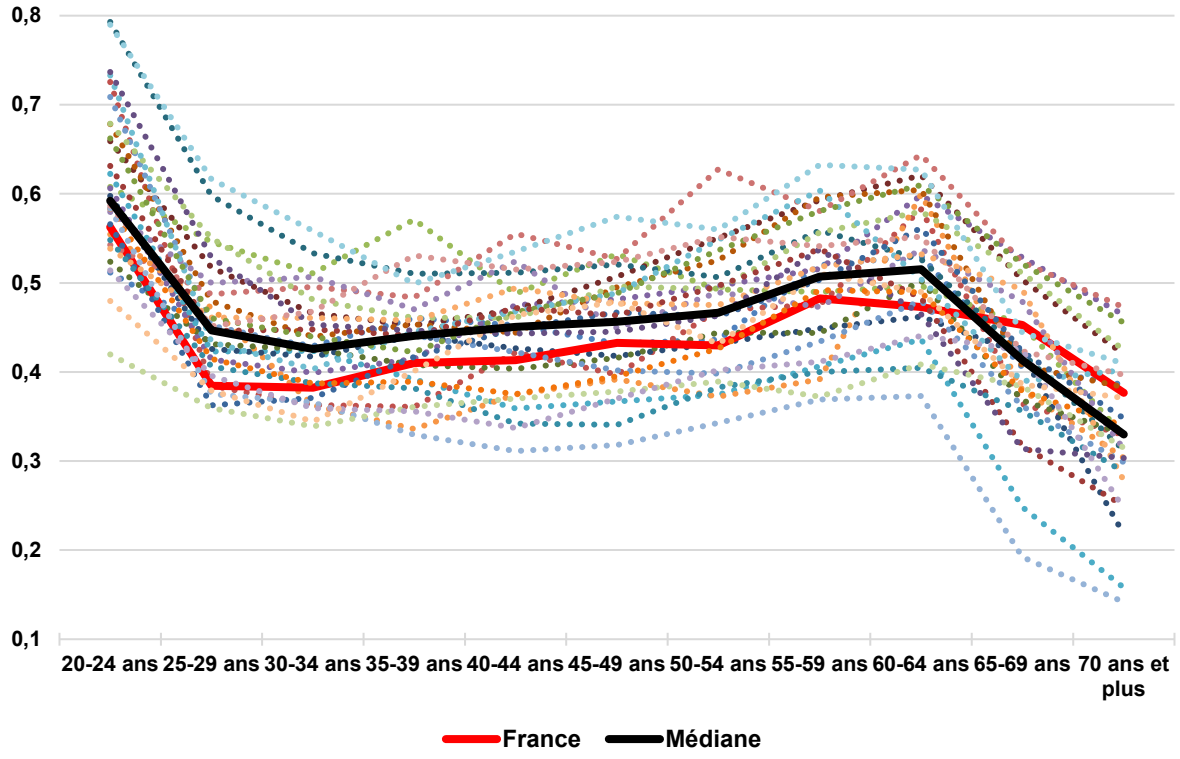
Lecture : en France, les revenus primaires médians (par unité de consommation) des 20-24 ans s'élèvent, après redistribution privée, à 96 % du revenu primaire médian intergénérationnel, ceux des 70 ans et plus à 79 % du revenu intergénérationnel. En médiane européenne, ces chiffres sont de 98 % et 70 %.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Si l'on s'intéresse cette fois aux inégalités primaires internes aux tranches d'âge, on constate qu'elles atteignent un niveau plancher durant la vie active, notamment entre 25 et 40 ans, puis un maximum relatif entre 55 et 70 ans, avant de rebaisser parmi les retraités (voir graphiques 25 et 26). Cette observation peut être rapprochée du constat de « courbe en cloche » évoqué dans la récente étude d'Hippolyte d'Albis et Ikpidi Badji relative aux inégalités intra-générationnelles en France[84], sachant que les auteurs restreignent leur analyse aux plus de 25 ans. Ce profil des inégalités intra-générationnelles par âge n'est du reste, selon nos calculs, pas propre à la France et se constate ailleurs en Europe. Néanmoins la France présence une spécificité : si les inégalités y sont en général plus basses qu'ailleurs au sein de la grande majorité des tranches d'âge, elles y sont plus élevées chez les 65 ans et plus.

[84] d'Albis H. et Badji I. (2020), « Les inégalités intra-générationnelles en France », *op. cit.* Voir aussi la dualité des 50-64 ans telle qu'elle se constate sur le graphique 1 de cette étude (où les « revenus bruts » désignent les revenus avant redistribution). Cette étude diffère de la nôtre par certains choix méthodologiques (déduction des cotisations employeur, et des parts salariales de cotisations chômage et retraite), mais aussi par les données utilisées (enquêtes ERFS et non SRCV, dernières données pour l'année 2014 et non 2018).

Graphique 25 – Indices de Gini des revenus primaires individuels selon l'âge

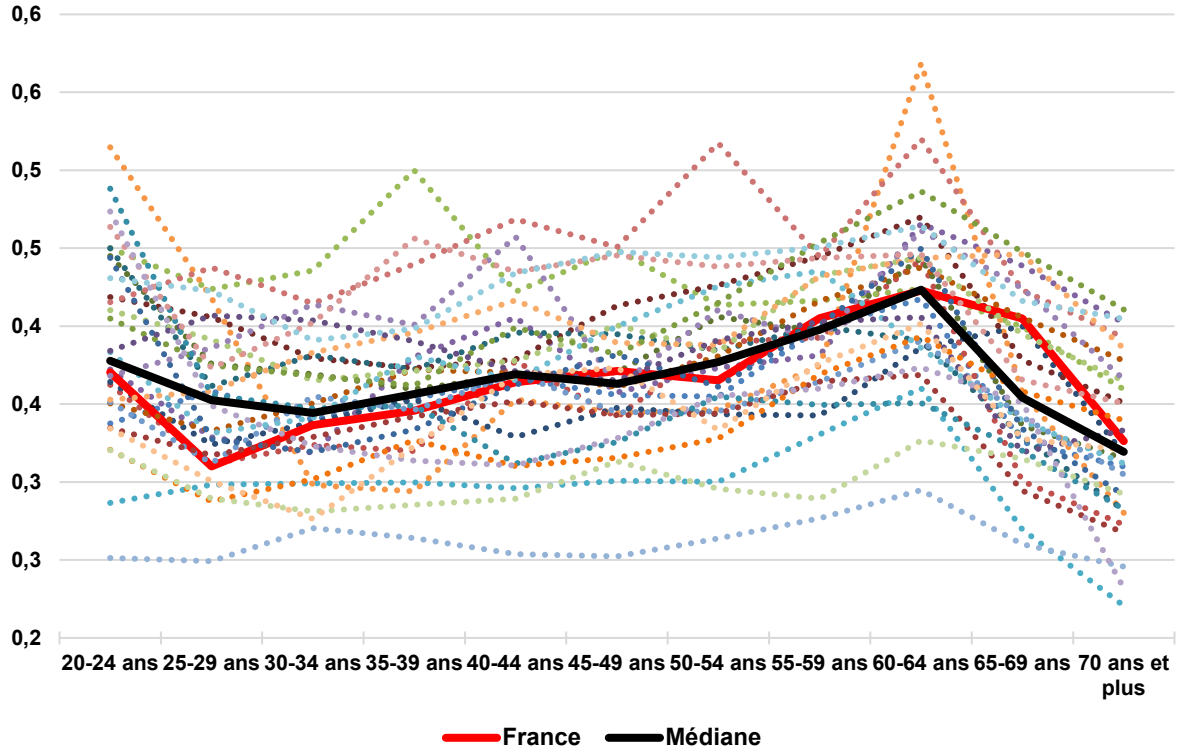


Lecture : en France, l'indice de Gini de revenu primaire des individus de 20 à 24 ans atteint 0,563, contre 0,377 pour les 70 ans et plus.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Néanmoins, comme le montre la comparaison des graphiques 25 et 26, ce surcroît d'inégalités de revenus primaires chez les 65 ans et plus, mis en évidence à partir des revenus individuels, est plus limité si l'on inclut la redistribution privée en se basant sur les revenus (par unité de consommation) des ménages de ces individus : le phénomène ne concerne plus alors que les 65-69 ans (disparaissant chez les 70 ans et plus). En outre, le surcroît d'inégalités par rapport à la médiane européenne constaté pour les 65 ans et plus est fortement atténué si l'on exclut les pensions de réversion (qui sont en France un mécanisme non contributif qui pourrait être assimilé à de la redistribution).

Graphique 26 – Indices de Gini des revenus primaires du ménage par unité de consommation, selon l'âge de l'individu

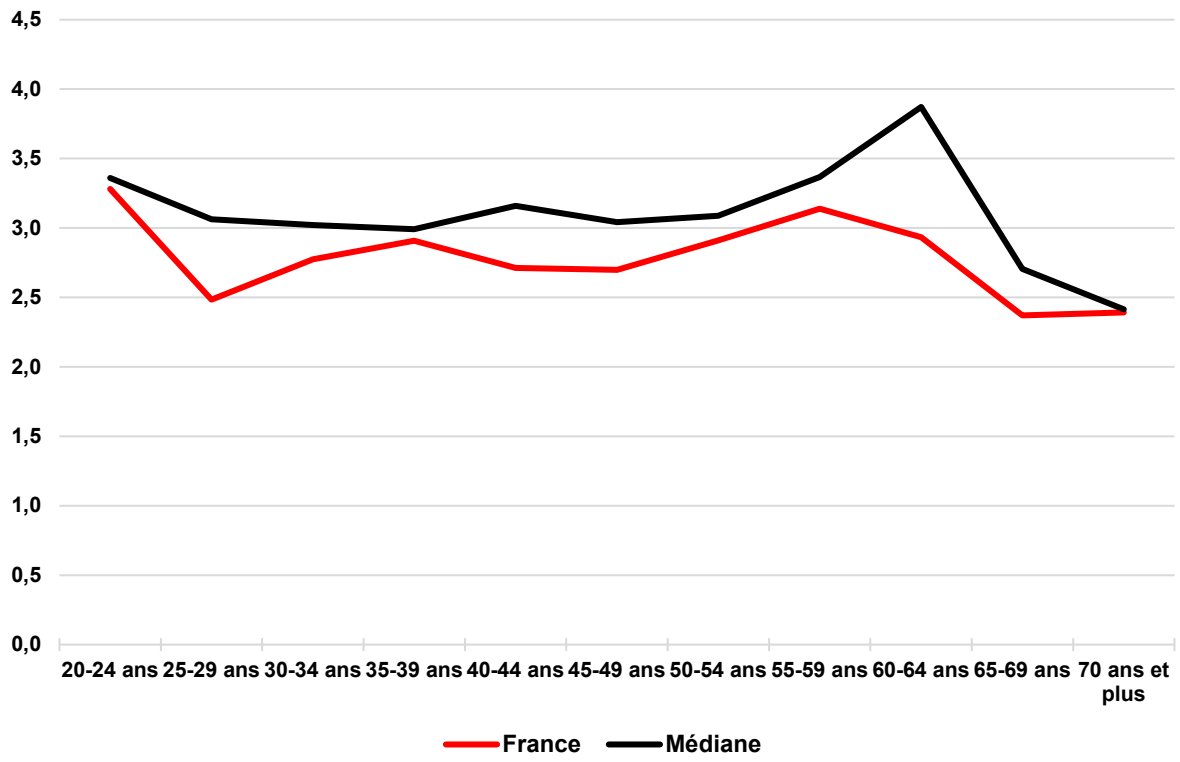


Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus primaires après redistribution privée des individus de 20 à 24 ans atteint 0,370, contre 0,326 pour les 70 ans et plus.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Toutefois, en raisonnant en écarts interquintiles (voir graphique 27), les inégalités de revenus primaires sont systématiquement plus basses en France qu'en médiane européenne.

Graphique 27 – Écart interquintile des revenus primaires du ménage par unité de consommation, selon l'âge de l'individu



Lecture : en France, l'écart interquintile de revenu primaire par unité de consommation des 65-69 ans atteint 2,93, pour 3,87 en médiane européenne.

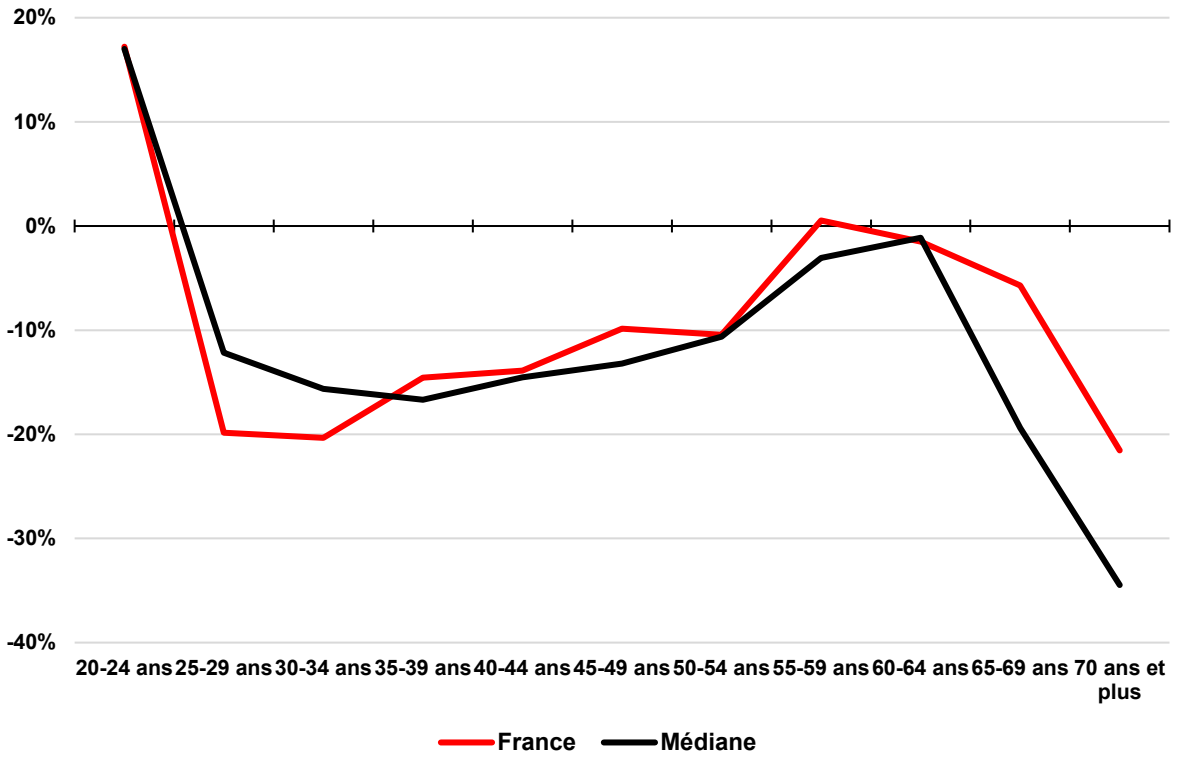
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Les classes d'âge les plus exposées aux inégalités (20-24 ans, 65-69 ans) semblent généralement, en France comme ailleurs, refléter au moins en partie les hétérogénéités de situation face aux enjeux respectifs d'entrée dans la vie active, et de transition entre emploi et retraite, avec, dans ce second cas, une acuité particulière de l'enjeu en France.

Afin de mieux isoler l'impact de l'âge sur les inégalités, indépendamment des différentiels de niveaux généraux d'inégalité entre pays, ont été calculées pour chaque pays étudié les différences entre les indices de Gini intra-générationnels et l'indice de Gini intergénérationnel (voir graphiques 28 et 29). Cette comparaison nous conduit à constater, comme Hippolyte d'Albis et Ikpidi Badji[85], que « pour la plupart des âges, les inégalités intra-générationnelles sont plus faibles que l'inégalité globale ».

[85] d'Albis H. et Badji I. (2020), « Les inégalités intra-générationnelles en France », *op. cit.*

Graphique 28 – Différentiels entre indices de Gini des revenus primaires individuels par âge, et indices de Gini intergénérationnel des revenus des individus



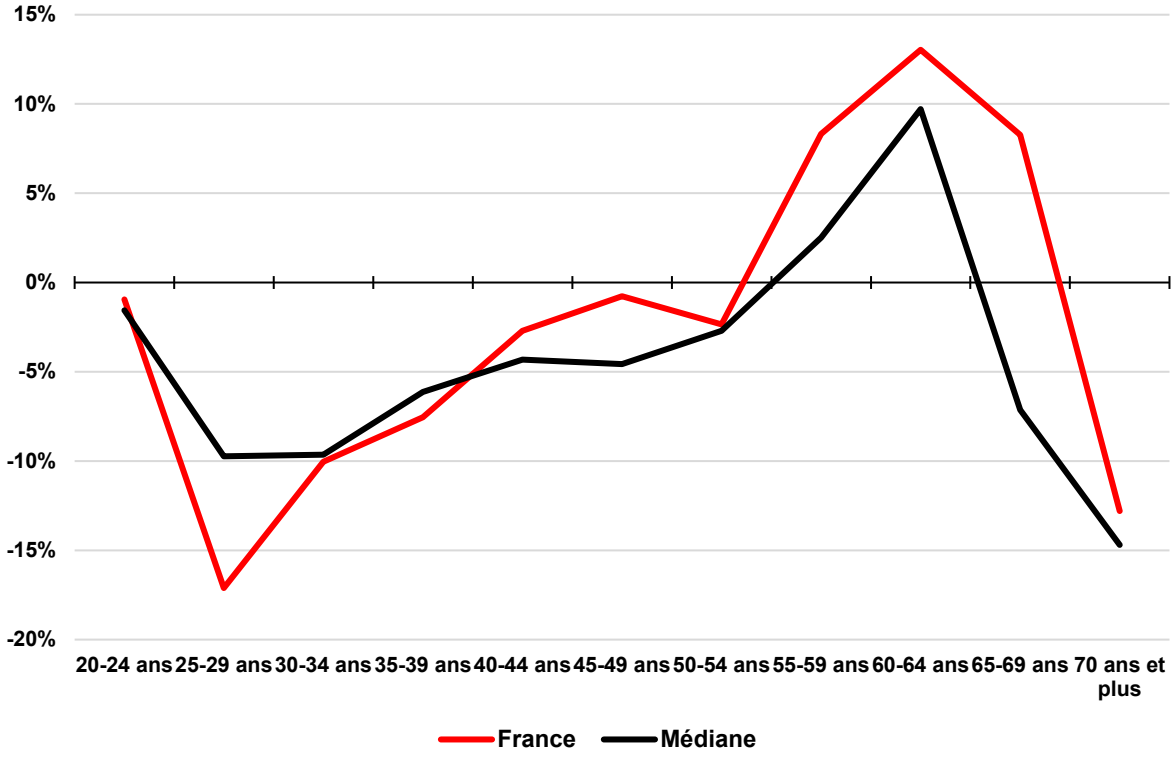
Lecture : en France, l'indice de Gini de revenu primaire des seuls individus ayant entre 30 et 35 ans est de 20,3 % inférieur à l'indice de Gini calculé sur l'ensemble des individus.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Une première exception à cette observation générale d'inégalités intra-générationnelles plus faibles que l'inégalité globale concerne les âges charnières entre activité et retraite. Si l'on raisonne après redistribution privée en se fondant sur les revenus primaires des ménages (voir graphique 29), en médiane européenne l'indice de Gini intra-générationnel dépasse sa valeur intergénérationnelle pour les 60-64 ans, et dans une moindre mesure les 55-59 ans. De plus, pour ces deux tranches d'âge le phénomène est encore plus prononcé en France, où le surcroît des inégalités intra-générationnelles vis-à-vis des inégalités en population générale s'étend aussi aux 65-69 ans.

Concernant en revanche les 20-25 ans, tranche d'âge potentiellement associable à l'entrée sur le marché du travail et aux effets d'hétérogénéité associés, la France ne se distingue pas de la médiane européenne ; en outre, contrairement aux surcroîts d'inégalités constatés à la soixantaine, ceux constatés au début de la vingtaine disparaissent lorsque l'on raisonne au niveau des ménages, c'est-à-dire après redistribution privée, ce qui confirme le rôle amortisseur de l'environnement familial pour une partie importante de cette tranche d'âge. Il convient à cet égard de rappeler la fragilité des comparaisons internationales concernant le niveau de vie des jeunes adultes : les analyses sont alors tributaires des différences nationales de norme sociale en matière, notamment, de comportements de départ du foyer parental. Or la décohabitation implique une non prise en compte des ressources parentales lorsque l'on s'inscrit dans une analyse « ménages ».

Graphique 29 – Différentiels entre indices de Gini des revenus primaires des ménages par âge de l'individu, et indice de Gini intergénérationnel des revenus des ménages



Lecture : en France, l'indice de Gini du revenu primaire par unité de consommation des individus entre 60 et 65 ans est de 13,0 % supérieur à l'indice de Gini calculé sur l'ensemble des individus.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Nous avons enfin souhaité approfondir l'analyse associée à ces tranches d'âge « charnières », en recalculant des indices de Gini par individus, pour les moins de 30 ans, avec et hors étudiants, et pour les plus de 60 ans, avec et hors retraités. Ces calculs conduisent bien à confirmer que la grande source d'inégalités est, dans chaque cas, liée à la coexistence de différents statuts d'activité (en France et ailleurs), mais qu'en France il existe aussi une inégalité plus forte au sein même des seniors actifs.

En effet, la présence des étudiants, souvent sans revenus, conduit en moyenne, sur l'ensemble des pays, à une hausse médiane de 0,133 point de Gini des inégalités chez les moins de 30 ans, hausse qui atteint la valeur quasi identique de 0,132 point en France. Au demeurant, l'exclusion des étudiants pourrait conduire à mieux mettre en lumière l'enjeu des autres jeunes inactifs, ni en études, ni en emploi ou formation (les « NEET »), qui relève des travaux plus détaillés que nous avons prévu de mener sur les facteurs d'inégalités avant redistribution associés au marché du travail (voir la mention en introduction).

Quant aux plus de 60 ans, l'exclusion des retraités, c'est-à-dire d'une population pour laquelle les asymétries d'insertion professionnelle disparaissent (avec en outre des écarts de revenus parfois atténués par les systèmes de retraite), conduit à une hausse de l'indice de Gini dans 28 des 30 pays analysés (seules l'Estonie et la Lettonie faisant exception). Mais si la valeur médiane de cette hausse atteint 0,123 point de Gini, elle est nettement plus élevée encore en France (0,183 point), ce qui indique de plus fortes inégalités si l'on raisonne sur les seuls

seniors encore actifs ou inactifs « découragés » non encore à la retraite. Là aussi, ce sont toutefois davantage des travaux complémentaires associés au marché du travail que relève la question des seniors ni en emploi ni à la retraite (et donc au chômage, en inactivité ou en invalidité, et ce dans des proportions variables selon les pays).

Ainsi, du point de vue du cycle de vie, les enjeux d'inégalités semblent, en France, renvoyer aux inégalités au sein de certaines classes d'âge, peut-être plus qu'à des inégalités globales entre ces dernières.

Chapitre 3
La faiblesse comparative des inégalités se constate aussi après redistribution

À titre liminaire, il convient de rappeler que l'effet des prélèvements et prestations est ici – comme dans la grande majorité des études – analysé de manière statique, sans s'interroger sur les changements comportementaux induits. Ainsi, une prestation sociale peut aussi bien concourir à la redistribution en coupe instantanée ou à long terme[86], que participer à une lente hausse des inégalités avant redistribution ; d'où d'ailleurs le souci constant des décideurs publics d'éviter diverses « trappes » (en fait des « pièges »[87]) pour les ménages : « trappes à pauvreté », « trappes à chômage », « trappes à inactivité » et autres « trappes à bas salaires »[88]. Ainsi le FMI a-t-il pu, parmi d'autres, attirer l'attention sur le risque d'effets d'aubaine pour les employeurs associés aux compléments de revenus d'activité[89]. À l'inverse, un prélèvement additionnel sur les revenus du travail, même élevés, peut conduire à une révision à la hausse des salaires bruts ou superbruts en amont, selon le rapport de force sur les segments concernés du marché du travail[90]. Des prélèvements sur les facteurs de production peuvent quant à eux tout autant accroître les inégalités, avec des effets délétères sur les créations d'emploi aboutissant à une hausse du chômage et de l'inactivité. C'est en raison de tels effets indirects que la Commission européenne notait en 2017 que l'effet total des politiques socio-fiscales sur les inégalités est moindre que son effet direct[91].

De nombreuses études ont d'ailleurs rappelé, certaines encore très récemment[92], que la lutte contre les inégalités n'est pas qu'une affaire de redistribution socio-fiscale. D'où précisément l'intérêt de comparaisons internationales en matière d'inégalités après, mais aussi avant redistribution, autour desquelles s'organisait le chapitre 2. En effet, la promotion de l'égalité des chances, notamment grâce aux politiques d'éducation et de formation, voire de lutte contre

[86] Cas par exemple de la garde d'enfants facilitant l'accès au marché du travail pour les jeunes parents, ou de l'assurance chômage laissant aux bénéficiaires davantage de temps pour trouver un emploi en adéquation avec leur profil et la préservation de leur employabilité.

[87] Car l'expression vient de l'anglais « trap », signifiant « piège ».

[88] « *This also means that we do not incorporate the effect of changes in behavior in response to tax and benefit changes. Such responses may be important* » ; Levell P., Roantree B. et Shaw J. (2015), « Redistribution from a lifetime perspective », *op. cit*.

[89] FMI (2017), Fiscal Monitor « Tackling inequality », *op. cit.*, p. 10.

[90] European Commission (2017), « Impact of fiscal policy on income distribution », *op. cit.*, p. 79.

[91] *Ibid*., p. 73.

[92] Bozio A., Garbinti B., Goupille-Lebret J., Guillot M. et Piketty T. (2020), « Predistribution vs. Redistribution: Evidence from France and the U.S », *WID World Working Paper series*, n° 2020-22.

les stéréotypes (s'agissant, par exemple[93], de la dimension femmes/hommes), revient à agir directement sur les inégalités primaires, même si c'est dans un temps long. Il en va de même d'un certain nombre de politiques du marché du travail.

Encadré 6 – Méthodologie du calcul du revenu disponible

Dans notre analyse, les revenus disponibles (c'est-à-dire après redistribution) prennent en compte :

– les revenus primaires, tels que décrits dans le chapitre 1 ;

– desquels sont déduits un certain nombre de prélèvements obligatoires directs : avec l'ensemble des prélèvements sur les revenus du travail (impôts sur le revenu et toutes contributions et cotisations sociales, qu'elles soient payées par l'employeur, le salarié, ou le travailleur indépendant), et des impôts sur la richesse ou le patrimoine (qui, dans le contexte européen, s'avèrent en pratique essentiellement correspondre aux taxes foncières – en France il faut y ajouter l'ISF devenu IFI), en précisant que dans le cas français, la base SRCV inclut la taxe d'habitation dans les impôts sur les revenus bruts ;

– auxquels sont ajoutées les prestations sociales en espèces non prises en compte dans les revenus primaires : allocations chômage et transferts au titre de la lutte contre l'exclusion, transferts au titre du handicap et pensions d'invalidité, minima vieillesse, allocations logement, prestations familiales, bourses d'étude :

– et, à titre dérogatoire, les transferts en nature au titre du logement social : d'une part car contrairement aux autres transferts en nature, ceux-ci sont disponibles dans la base SRCV, d'autre part car la dichotomie entre transferts en espèces et en nature est peu lisible dans le cas du logement (la réduction du loyer par rapport à un loyer de marché ou la prise en charge d'une partie du loyer par une prestation en espèces sont des opérations assez similaires). Ainsi, l'étude précitée d'Euromod s'inquiète des problèmes de comparabilité que poserait une dissymétrie de traitement entre abaissement des loyers et transferts directs[94]. Si ces transferts en nature sont inclus plus bas dans l'analyse de la redistribution globale, ils ne sont en revanche que l'objet d'une variante dans la section 3 du chapitre 4, par ailleurs relative aux seuls transferts sociaux en espèces.

1. Les inégalités après redistribution sont légèrement inférieures à la médiane, mais avec un écart plus prononcé hors retraités

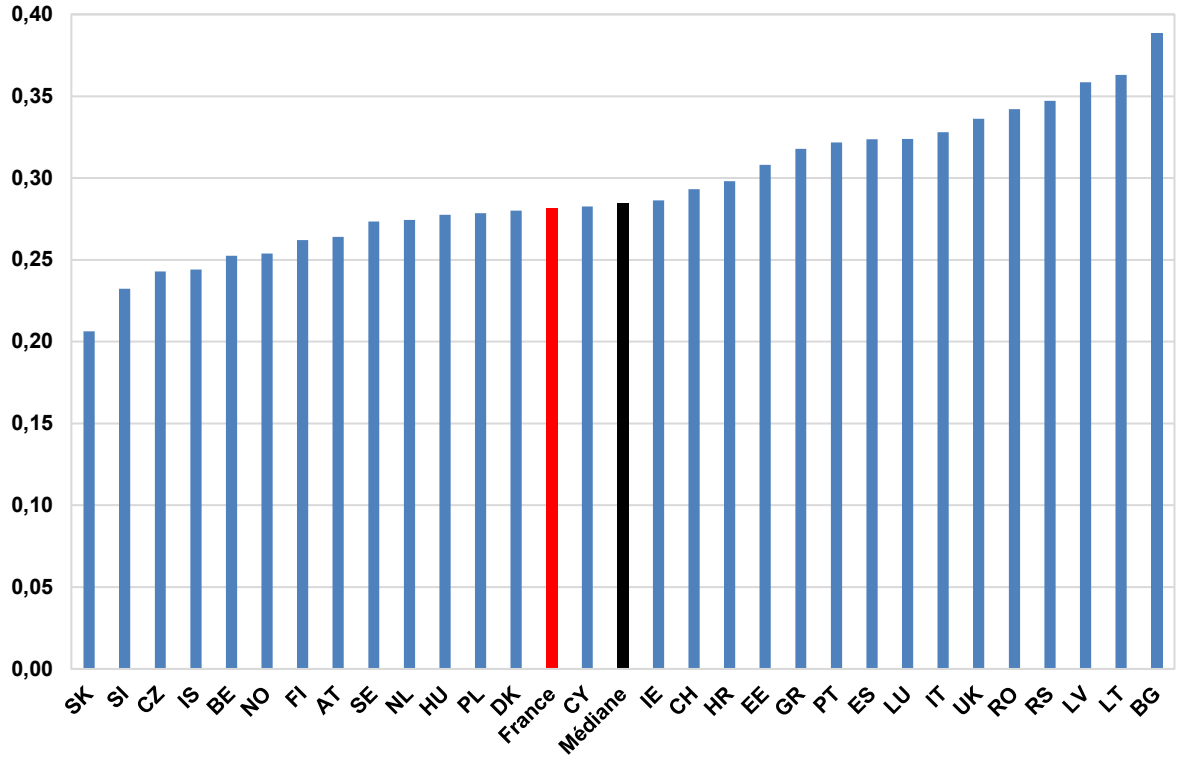
Une fois prise en compte la redistribution, le niveau des inégalités de revenu disponible en France apparaît, à l'aune de l'indice de Gini, légèrement inférieur à la médiane européenne, avec un différentiel de 1,2 % (au lieu de 1,7 % avant redistribution, voir graphique 3). Ce modeste tassement de l'écart français à la médiane européenne intervient dans un contexte où la redistribution accroît pourtant les écarts moyens relatifs entre indices de Gini nationaux (dont le coefficient de variation[95] passe de 10,5 % avant redistribution, à 14,5 %).

[93] La liste pourrait évidemment être étendue à d'autres enjeux.

[94] Paulus A., Sutherland H. et Tsakloglou P. (2009), « The distributional impact of in kind public benefits in European countries », *op. cit.* : « *Cross-country comparisons of the extent and incidence of public housing support are compromised if these forms of assistance are captured and direct subsidies are not* ».

[95] Il s'agit du quotient de l'écart type des valeurs nationales par leur valeur moyenne.

Graphique 30 – Inégalités après redistribution : indices de Gini des inégalités individuelles de revenu disponible, par unité de consommation



Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus disponibles par unité de consommation s'élève à 0,281[96], pour 0,284 en médiane européenne.

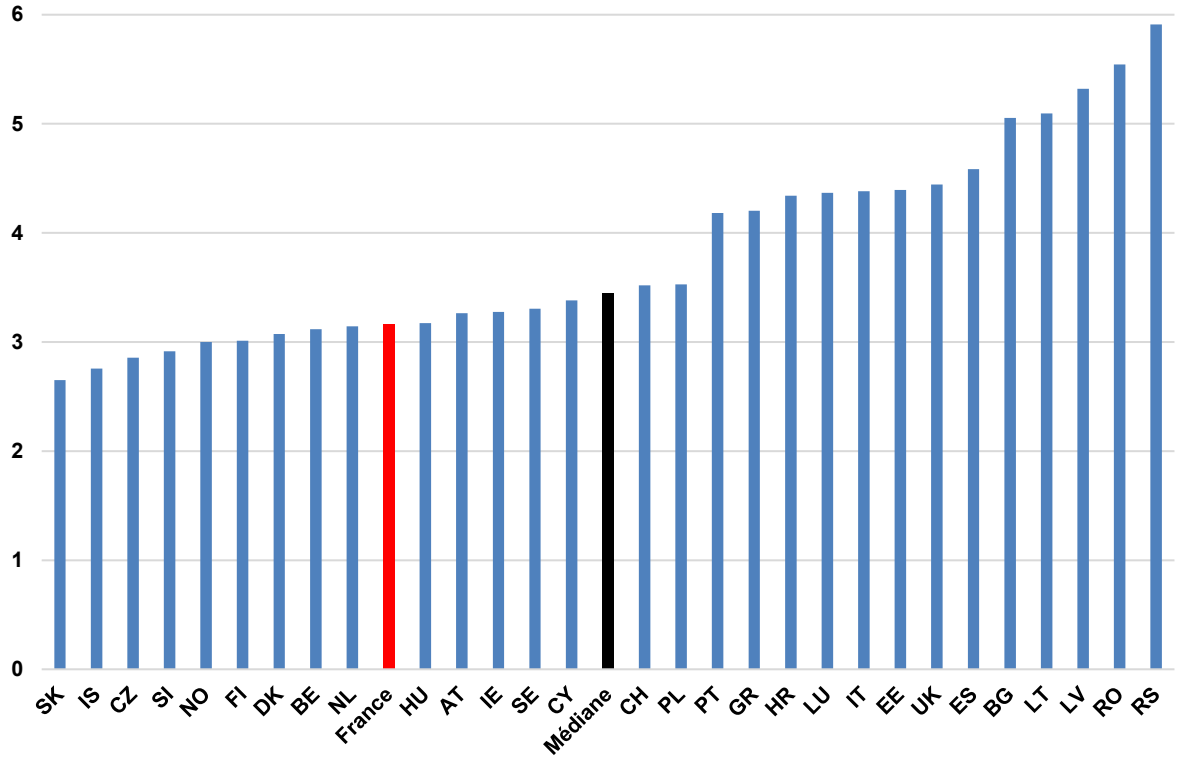
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Les inégalités après redistribution sont notamment plus élevées que dans quatre pays qui enregistraient pourtant des inégalités primaires supérieures (y compris retraites) : la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark et la Finlande. À l'inverse, la Suisse, qui enregistrait de plus faibles inégalités primaires que la France, enregistre de plus fortes inégalités de revenu disponible.

La France présente toutefois un niveau d'inégalités se situant plus nettement dans le bas de la fourchette européenne si l'on se base sur l'écart interdécile D9/D1, plus sensible aux extrémités de la distribution (voir graphique 31) : le différentiel vis-à-vis de la médiane s'élève alors à 8,2 %, avec un niveau d'inégalités de revenu disponible devenant supérieur au niveau français dans quatre pays où l'indice de Gini est plus bas : l'Autriche, la Suède, la Hongrie et la Pologne. Les neuf pays à écart interdécile plus bas comprennent les quatre autres pays nordiques, les deux grands pays du Benelux, les deux pays issus de l'ancienne Tchéco-slovaquie, et la Slovénie.

[96] L'Insee indique 0,298 sur la base de l'enquête ERFS 2018 (voir Delmas F. et Guillaneuf J. (2020), « En 2018, les inégalités de niveau de vie augmentent », *Insee Première*, n° 1813, septembre), ce qui confirme l'écart entre données ERFS et SRCV déjà évoqué dans l'encadré 3. En effet, selon les bases de données d'Eurostat (mises à jour à la même date), l'indice de Gini des revenus disponibles par unité de consommation, mesuré sur la base de l'enquête SRCV ne s'élève en 2018 qu'à 0,285. Parmi les sources du modeste écart entre notre chiffrage et celui d'Eurostat, la prise en compte des prestations logement en espèces, ou encore des éléments de rémunération en nature, hors véhicules de fonction (seuls ces derniers étant explicitement pris en compte par Eurostat).

Graphique 31 – Inégalités après redistribution : écarts interdéciles des revenus disponibles par unité de consommation



Lecture : en France, l'écart interdécile des revenus disponibles par unité de consommation s'élève à 3,17, pour 3,45 en médiane.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

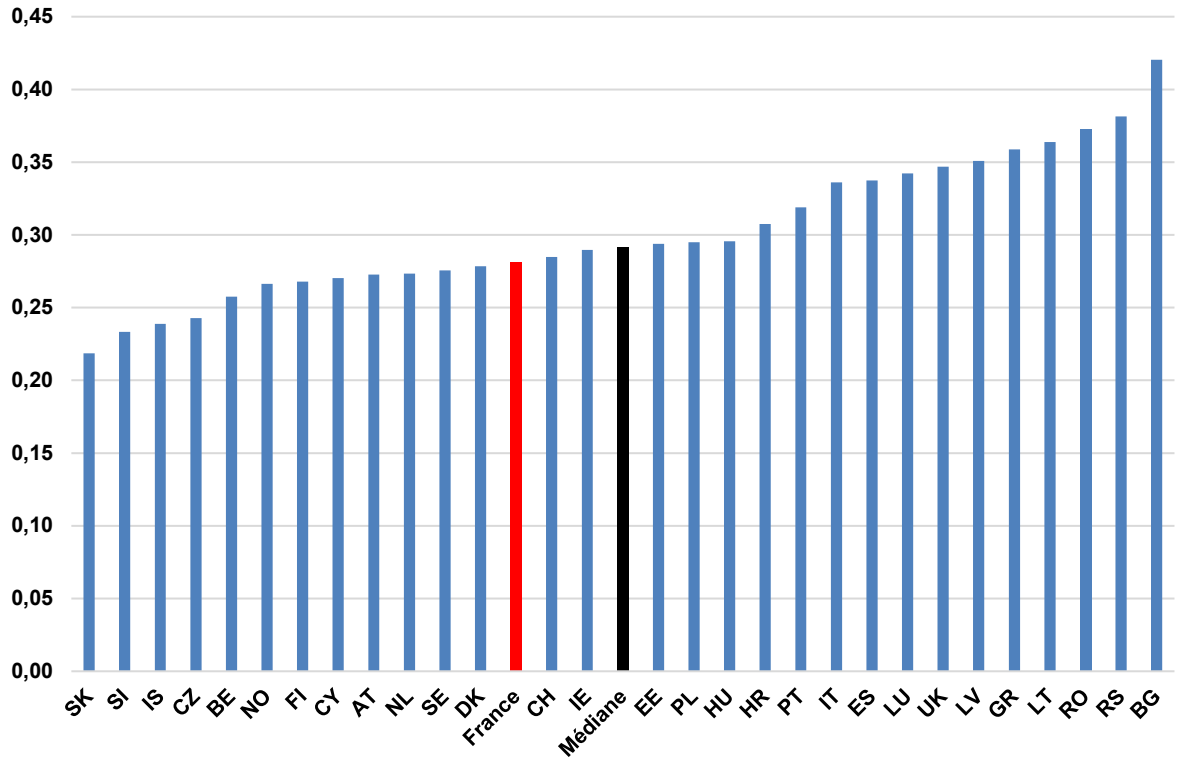
Cet écart de 8,2 % à la médiane européenne reste nettement en retrait par rapport au résultat avant redistribution (23,4 % de moins que l'écart interdécile médian ; voir graphique 4). Cela est toutefois pour partie attribuable au fait qu'à dispositifs sociaux et fiscaux donnés, les inégalités interdéciles sont davantage abaissées dans des pays à plus fortes inégalités primaires (par exemple, les îles britanniques). Ainsi, contrairement à ce que l'on constatait pour les indices de Gini, c'est, au-delà de la seule comparaison de la France à la médiane, la dispersion de l'ensemble des écarts interdéciles nationaux qui diminue fortement après redistribution, avec un coefficient de variation divisé par deux (23,9 % au lieu de 47,4 %). Le tassement de l'écart français à la médiane européenne reste toutefois plus marqué que ce seul effet général de « coup d'accordéon » sur l'ensemble des indicateurs nationaux.

Mais il importe de recalculer les mêmes indicateurs hors retraités, ce qui autorise ainsi une comparaison avec les inégalités de revenus primaires hors retraités précédemment analysées. Le positionnement de la France apparaît alors un peu plus nettement égalitaire lorsque l'on exclut les retraités, avec :

– en se fondant sur l'indice de Gini, un écart négatif à la médiane se creusant à 3,5 % (au lieu de 1,2 % y compris retraités) ; la Pologne et la Hongrie présentent alors des indices de Gini supérieurs, tandis que celui de Chypre devient inférieur au niveau français (voir graphique 32) ;

– en se fondant sur l'écart interdécile (voir graphique 33), le différentiel vis-à-vis de la médiane reste en revanche quasi inchangé, à 7,4 % (au lieu de 8,2 % y compris retraités). La Belgique, le Danemark ou la Norvège voient alors leur ratio dépasser le niveau français, mais Chypre et l'Irlande connaissent l'évolution inverse.

Graphique 32 – Inégalités après redistribution : indices de Gini des inégalités de revenu disponible entre individus non retraités, par unité de consommation

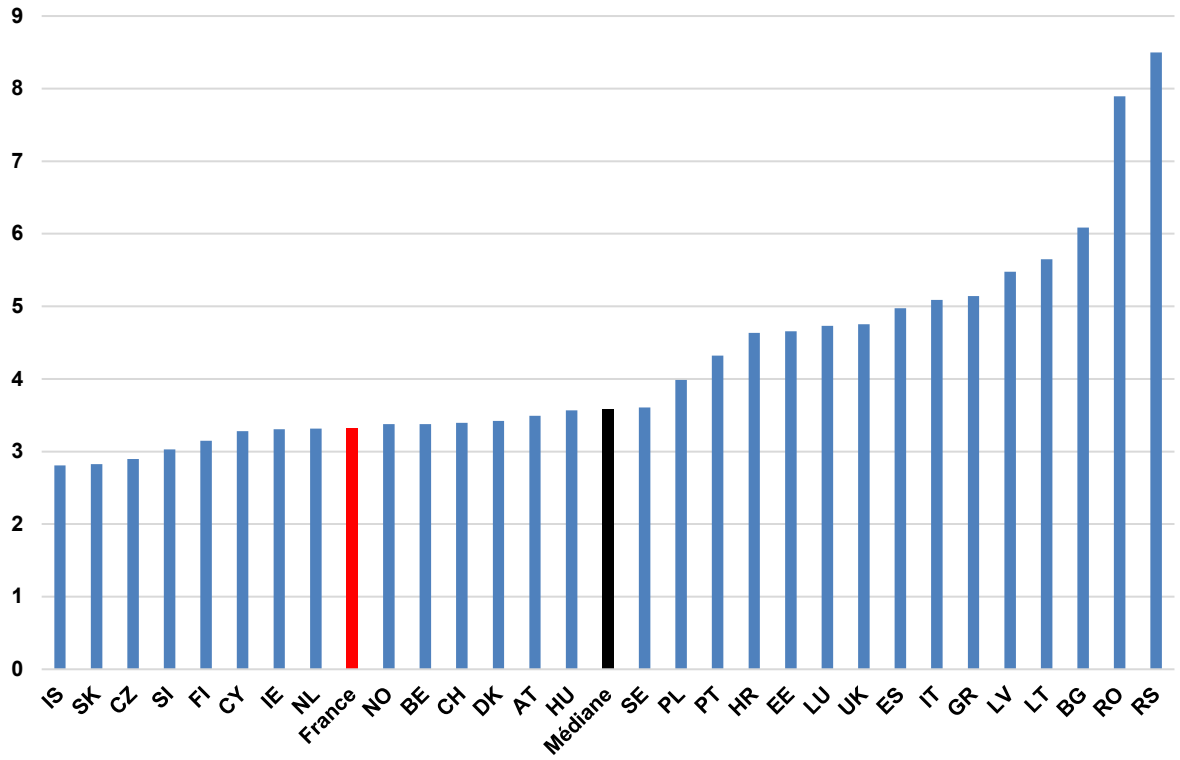


Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus disponibles par unité de consommation des ménages non retraités s'élève à 0,281, pour 0,292 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Par ailleurs, raisonner hors retraités conduit à constater, contrairement à la situation précédente, un écart à la médiane européenne supérieur à ce qu'il était avant redistribution : les 3,5 % obtenus se comparent en effet à un écart de 1,9 % au niveau des indices de Gini des revenus primaires par unité de consommation (voir graphique 6). Certes, la redistribution augmente ici la dispersion de l'ensemble des indicateurs nationaux (coefficient de variation passant de 12,3 % à 16,2 %), mais la hausse de l'écart français à la médiane européenne reste plus marquée que cet effet général de dilatation de la distribution.

Graphique 33 – Inégalités après redistributions : écarts interdéciles des revenus disponibles des individus non retraités, par unité de consommation



Lecture : en France, l'écart interdécile des revenus disponibles par unité de consommation des ménages non retraités s'élève à 3,32, pour 3,59 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

On constate que le positionnement comparativement un peu plus égalitaire de la France lorsque l'on exclut les retraités est à l'opposé des constats de la partie précédente selon lesquels les inégalités primaires (y compris retraites) étaient, au contraire, renforcées en comparaison européenne lorsque l'on excluait les retraités. Cela est explicable par deux types de phénomènes :

– au niveau des revenus disponibles, les inégalités parmi les seuls retraités sont en France, sur la base de l'enquête SRCV 2018, légèrement supérieures à la médiane européenne (voir analyses par tranches d'âge de la section 4 *infra*, graphique 45), même s'il convient de rappeler que l'effet des évolutions de la CSG des retraités depuis 2017 n'était pas encore reflété dans les chiffres ;

– au niveau des revenus primaires, le revenu relatif des retraités vis-à-vis des actifs, plutôt plus élevé en France qu'ailleurs (voir section 5 du chapitre 2, graphique 24), y diminue l'hétérogénéité des revenus primaires en population générale, par rapport à des pays où existe un net décrochage entre actifs et retraités.

Par conséquent, l'asymétrie des constats avec et hors retraités renvoie au fait que la redistribution concerne moins en France les retraités, point sur lequel nous revenons dans la section 2 ci-après.

Le tableau suivant récapitule les principaux résultats obtenus en matière d'inégalités.

Tableau 3 – Inégalités avant et après redistribution, avec ou sans les retraités : un récapitulatif

Population de référence	Écart à la médiane en nombre d'écart-types	
	Revenus disponibles	Rappel revenus primaires
Population générale	-0,08	-0,16
Non-retraités	-0,21	-0,15

Lecture : en France, l'indice de Gini calculé sur les revenus disponibles des seuls ménages non-retraités est inférieur à la médiane européenne, cet écart représentant 21 % de l'écart moyen entre deux valeurs nationales (sur l'échantillon de 30 pays utilisés), au lieu de 15 % avant redistribution.

2. La comparaison des inégalités avant et après redistribution indique une redistribution assez importante, surtout hors retraités

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 des inégalités en points de Gini) mais il est sans doute encore plus pertinent de calculer la baisse relative (en pourcentage), dans la mesure où un même système socio-fiscal va mécaniquement davantage redistribuer dans un pays où les revenus primaires sont plus inégalitaires (et moins redistribuer dans le cas inverse). Or il convient de limiter de tels « effets d'optique »[97].

Encadré 7 – Redistribution absolue et relative, illustrations

Dans le cas de la redistribution hors retraites, les indices de Gini baissent chacun de 0,098 ou 0,099 point à la fois au Royaume-Uni et en Autriche. Mais, compte tenu de niveaux d'inégalités primaires très différents, cela correspond à des baisses relatives des inégalités de 27,3 % en Autriche pour seulement 22,5 % au Royaume-Uni.

À l'inverse, le Royaume-Uni et la Hongrie présentent quasiment les mêmes valeurs de redistribution relative (avec 22,3 % en Hongrie), mais le plus bas niveau des inégalités primaires en Hongrie aboutit à ce que la baisse de l'indice de Gini n'y atteigne que 0,08 point.

Hors retraites (de droit direct ou dérivé), la France se positionne comme un pays à redistribution un peu supérieure à la médiane, au moins en termes relatifs. En effet la redistribution telle que définie dans cette étude (en considérant donc que les retraites constituent du revenu primaire et non des prestations de redistribution) abaisse de 24,8 % l'indice de Gini en France, soit une diminution de 0,093 point, pour des valeurs respectives de 22,6 % et 0,091 point en médiane européenne[98]. L'Hexagone se caractérise alors par un

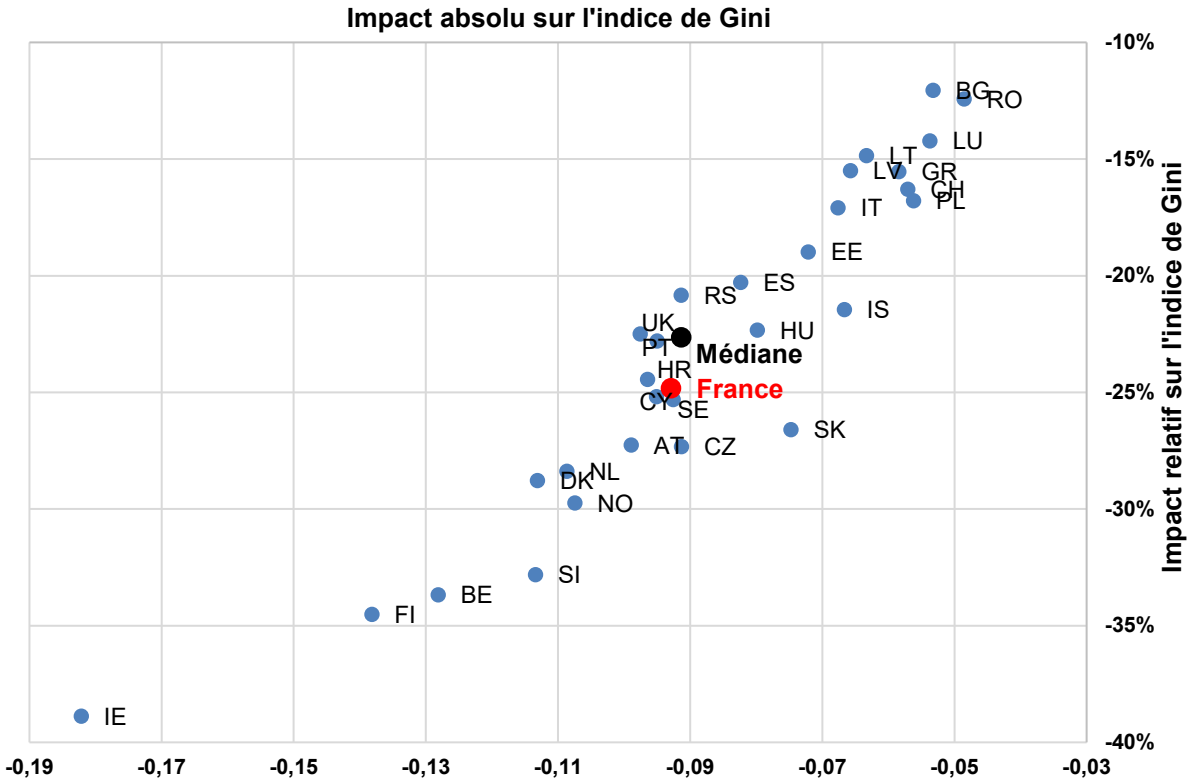
[97] Causa O. et Hermansen M. (2018), « Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries », *op. cit.* : « *this normalisation allows for taking into account cross-country differences in the initial level of market income inequality* ».

[98] Conformément à un choix méthodologique général déjà annoncé au chapitre 2, il s'agit bien de la médiane des valeurs nationales de redistributions relatives et absolues, et non de la redistribution associée aux valeurs médianes d'indices de Gini avant et après redistribution.

surcroît de redistribution de 9,7 % en termes relatifs, et 1,7 % en termes absolus (voir graphique 34).

Les ordres de grandeur de la redistribution publique s'avèrent ainsi voisins de ceux associés à la redistribution privée : celle-ci se traduisait par des baisses relatives de l'indice de Gini de 21,9 % (en France) et 25,5 % (en médiane européenne). La moindre redistribution privée en France s'accompagne donc d'une redistribution publique un peu plus forte qu'en médiane européenne.

Graphique 34 – Niveaux absolus et relatifs de redistribution, hors retraites (considérées comme des revenus primaires)



Note : plus les pays sont éloignés de l'origine, 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, calculs France Stratégie

Comme l'on pouvait s'y attendre, la redistribution publique modifie la position relative des pays par rapport à ce que l'on observait sur la base des revenus primaires. Par exemple, alors que les niveaux d'inégalités avant redistribution observés en Estonie et en Autriche étaient voisins du niveau français, les inégalités de revenu disponible s'avèrent inférieures en Autriche, et supérieures en Estonie.

Parmi la trentaine de pays analysés, onze présentent une redistribution relative supérieure au niveau français, avec en particulier trois nordiques (Danemark, Finlande, Norvège), les deux grands pays du Benelux, l'Autriche, la Slovénie, Chypre et surtout l'Irlande, qui présentait toutefois des inégalités primaires les plus élevées d'Europe sur l'ensemble des ménages et y compris retraites (indice de Gini de 0,468, pour 0,374 en France). Nous ne sommes pas les

premiers à constater cette spécificité irlandaise[99]. S'ajoutent aux neuf pays précités deux pays à très bas niveaux d'inégalités primaires, la République tchèque et la Slovaquie, qui présentent par conséquent une redistribution absolue moindre qu'en France.

Parmi ces onze pays à plus forte redistribution relative, six présentaient en revanche des inégalités primaires supérieures au niveau français, avec outre l'Irlande, la Belgique, Chypre, le Danemark, la Finlande et les Pays-Bas. Ce surcroît de redistribution permet à la Belgique, à la Finlande et aux Pays-Bas de présenter des inégalités de revenu disponible inférieures au niveau français. Les inégalités demeurent en revanche supérieures en Irlande. Elles s'avèrent très voisines du niveau français à Chypre (légèrement supérieures) et au Danemark (légèrement inférieures).

Enfin, la Suède présente des valeurs très voisines de celles de la France en matière de niveaux de redistribution (absolue comme relative). Comme les inégalités de revenus primaires y étaient un peu inférieures, les inégalités de revenu disponible y restent un peu inférieures.

Par ailleurs, dix-sept pays redistribuent relativement moins que la France, dont trois dont les inégalités de revenu disponible demeurent néanmoins inférieures au niveau français (Hongrie, Islande et Pologne), grâce à leurs faibles niveaux d'inégalités de revenus primaires.

Tableau 4 – Inégalités avant et après redistribution et intensité de la redistribution : récapitulatif de la comparaison entre la France et les différents pays

	Redistribution relative inférieure	Redistribution relative supérieure
Inégalités de revenus primaires (y compris retraites) inférieures	Revenus disponibles moins inégaux : IS, HU, PL plus inégaux : CH	AT, CZ, SK, SI, NO, SE (SE = pays le plus proche de la France)
Inégalités de revenus primaires (y compris retraites) supérieures	EE, LT, LV, RO, ES, GR, IT, PT, BG, HR, RS, LU, UK	Revenus disponibles moins inégaux : DK, FI, BE, NL plus inégaux : CY, IE

Note : en matière d'inégalités de revenu disponible, le positionnement vis-à-vis de la France des pays de la première diagonale du tableau est a priori ambigu d'où les précisions données à cet égard ; tel n'est pas le cas des pays de la seconde diagonale du tableau (avec soit des situations moins inégalitaires avant redistribution couplées à une redistribution plus forte, soit des situations plus inégalitaires avant redistribution couplées à une redistribution moins forte).

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Toutefois, la mesure de la redistribution hors retraites sur une population incluant les retraités va tendre à minorer la redistribution, non seulement car les systèmes de retraite peuvent eux-mêmes jouer un rôle redistributif (plus ou moins marqué selon les pays), mais surtout du fait

[99] Guillaud E., Olckers M. et Zemmour M. (2020), « Four levers of redistribution: The impact of tax and transfer systems on inequality reduction », *op. cit.* : « *Ireland is an outlier for all the dimensions considered here. This is not particular to our data* ».

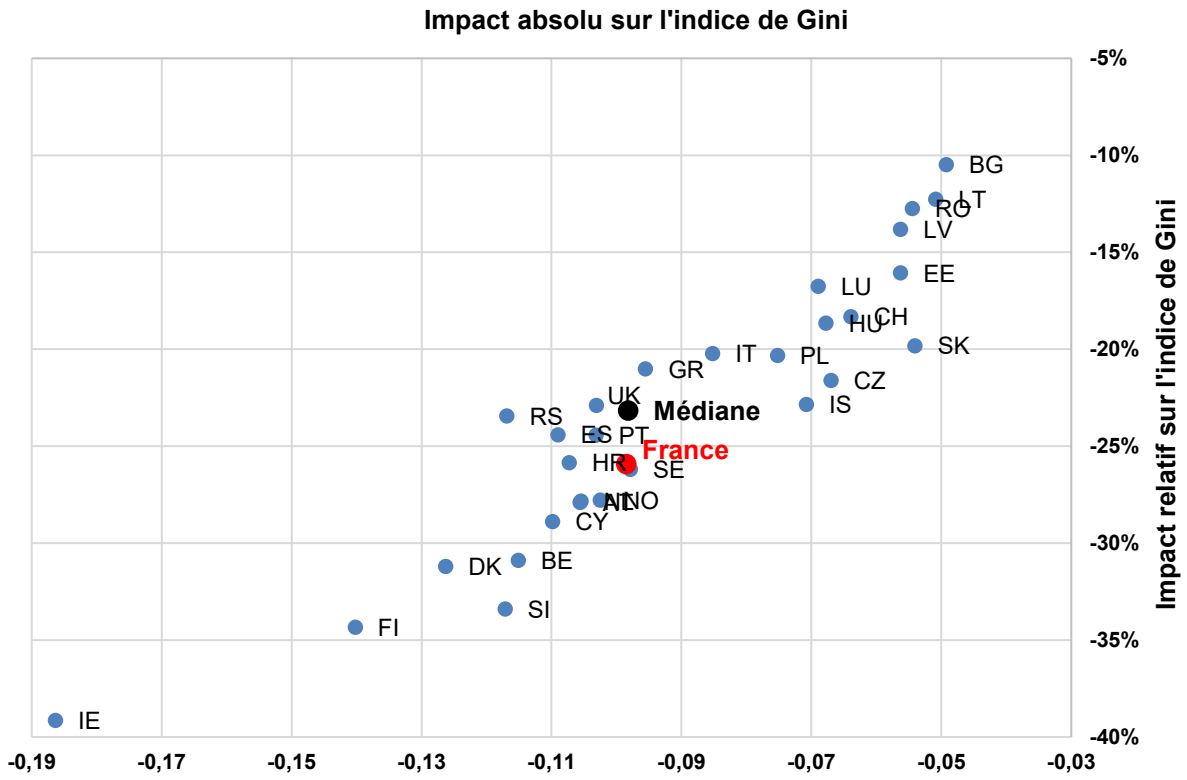
d'effets de composition dans les pays comptant le plus de retraités, a fortiori si ceux-ci bénéficient d'un niveau de vie relatif comparativement important. En effet :

- les retraités ne sont structurellement pas éligibles à de nombreuses prestations sociales (prise en charge du risque de chômage ou d'invalidité, ou du coût des études, etc.), et même pour les autres prestations leur probabilité d'en bénéficier est plus faible (peu de familles avec enfants à charge d'où faible probabilité de prestations familiales, voire plus de propriétaires d'où moins forte probabilité de prestations logement). Les retraités sont certes éligibles à des prestations d'assistance spécifiques (minima vieillesse), mais celles-ci se substituent aux prestations d'assistance propres aux non-retraités (par exemple en situation de chômage de longue durée), certes d'un montant souvent moins généreux. Globalement, c'est avant tout un faible niveau comparatif du revenu primaire relatif des retraités qui serait susceptible de contrebalancer leur moindre éligibilité à certaines prestations sociales, mais cela ne correspond pas à la situation française ;
- si le surcroît de retraités résulte moins de la démographie que d'un âge effectif de départ comparativement faible, comme en France, les retraites peuvent même se substituer à d'autres prestations sociales palliant les difficultés de fin de vie active (voir *infra* chapitre 4, section 3.5 évoquant le cas des prestations d'invalidité) ;
- enfin, les retraités ne pas soumis aux cotisations employeur (que nous avons incluses dans la redistribution, et qui sont importantes en France), dont l'éventuel effet redistributif n'opère donc que parmi les non-retraités (voir chapitre 4). On pourrait ajouter que, même en raisonnant hors cotisations employeur, les revenus de retraite sont plus homogènes que les revenus d'activité comme on l'a vu sur les graphiques 25 à 29 (ne serait-ce que parce qu'ils sont généralement calculés sur plusieurs années de la carrière) et que de ce fait la progressivité des prélèvements obligatoires joue un peu moins au niveau des retraités. Toutefois, ce dernier point ne change pas forcément la donne dans le cas français, les inégalités de revenus primaires des retraités et la progressivité des prélèvements étant chacun proches de la médiane européenne (voir respectivement chapitre 2 section 3 *supra* et chapitre 4 section 4 *infra*).

Il est donc également intéressant de mesurer la redistribution hors retraités, ce qui corrige la comparaison européenne de ces possibles effets de composition de la population.

En ne mesurant l'impact de la redistribution que sur les ménages ne comptant pas de retraités, ce qui est l'objet du graphique 35, la diminution relative des inégalités mesurées par l'indice de Gini est un peu plus importante en France que lorsque l'on incluait les retraités (25,9 % au lieu de 24,8 %). Ce phénomène se constate également en médiane européenne, mais de manière moins marquée (23,2 % au lieu de 22,6 %), si bien que l'écart négatif à la médiane européenne se creuse un peu (11,9 % au lieu de 9,7 % y compris retraités, pour un coefficient de variation inchangé à 30 %), ce qui semble confirmer que les retraités sont comparativement un peu moins concernés par la redistribution en France qu'en médiane européenne, selon l'intuition déjà développée à la fin de la section 1 du chapitre 3.

Graphique 35 – Niveaux absolus et relatifs de redistribution, hors retraités



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

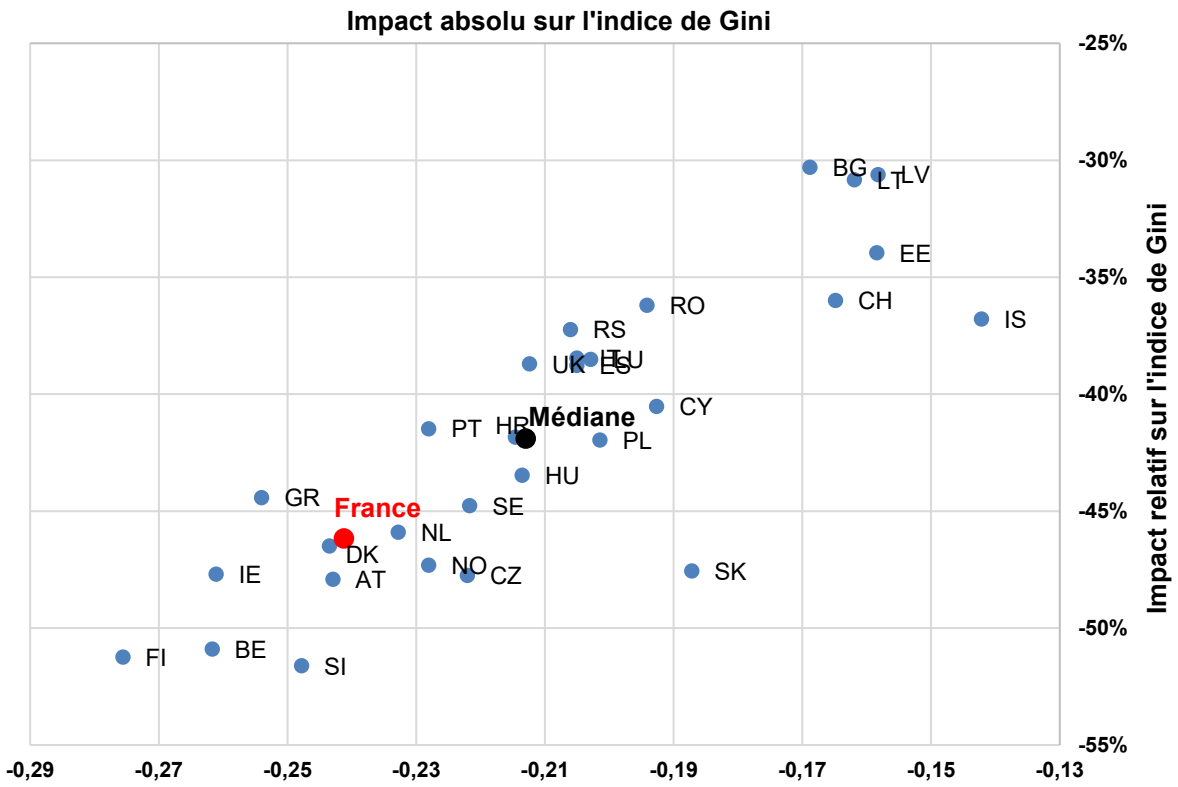
Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus des ménages ne percevant pas de retraites est réduit de 0,098 point soit 25,9 % par la redistribution.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Parmi la trentaine de pays analysés, ce sont toujours les mêmes neuf pays qui redistribuent relativement plus que la France à la fois en termes absolus et relatifs, tandis que la Suède présente à nouveau des niveaux de redistribution extrêmement proches du niveau français dans les deux cas.

Si, enfin, l'on inclut les retraites dans le périmètre de la redistribution et non des revenus primaires, on observe mécaniquement une augmentation des inégalités primaires (voir chapitre 2 section 1 *supra*), et une hausse de la réduction des inégalités liées à la redistribution. Ce phénomène s'avère plus marqué en France (baisse de 46,2 % de l'indice de Gini par rapport à celui des inégalités primaires mesurées hors retraites, soit 0,241 point) que dans le reste des pays étudiés (baisse médiane de 41,9 %). Les écarts à la redistribution relative médiane s'élèvent à 10,2 %, c'est-à-dire autant que dans les scénarios précédents, alors même que le coefficient de variation des degrés nationaux de redistribution passe de 30 % à 15 % dans cette nouvelle approche y compris retraites. Seuls neuf pays enregistrent, retraites comprises, une baisse relative de l'indice de Gini des revenus plus forte qu'en France : d'une part la Norvège, la Slovénie, la République tchèque, la Slovaquie et l'Autriche, où les inégalités primaires étaient moins fortes qu'en France, d'autre part le Danemark, la Finlande, la Belgique, et l'Irlande où les inégalités primaires étaient plus fortes.

Graphique 36 – Niveaux absolus et relatifs de redistribution, y compris retraites (considérées comme de la redistribution)



Note : plus les pays sont éloignés de l'origine, plus la redistribution y est forte.

Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus des ménages est réduit de 0,241 point soit 46,2 % par la redistribution y compris retraites. En médiane européenne, cet indice de Gini est réduit de 0,213 point soit 41,9 %.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Le tableau 5 récapitule les principaux résultats obtenus en matière de redistribution.

Tableau 5 – Redistribution, retraites et retraités : un récapitulatif

Population de référence	Champ de la redistribution	Écart/médiane (en nombre d'écarts-types)
Population générale	Y compris retraites	+0,69
Population générale	Hors retraites	+0,32
Hors retraités	Sans objet (non-retraités)	+0,40

Lecture : en France, la redistribution (appréhendée comme le pourcentage de baisse de l'indice de Gini) calculée sur les seuls ménages non-retraités est supérieure à la médiane européenne, cet écart représentant 40 % de l'écart moyen entre deux valeurs nationales (sur l'échantillon de 30 pays utilisés).

3. La redistribution vis-à-vis des différents types de ménages est analogue à la tendance centrale en Europe

Les effets de la redistribution pour les différents types de ménages sont illustrés par les graphiques suivants (graphiques 37 à 40), qui comparent pour chaque type de ménage le

revenu relatif médian (par unité de consommation) avant et après redistribution dans les différents pays d'Europe, en distinguant le cas échéant avec et sans prise en compte des retraités. Les droites en pointillés sur les graphiques suivants matérialisent, quant à elles, les situations d'égalité des revenus médians avant et après redistribution.

On voit que la France se situe souvent à proximité immédiate de la droite matérialisant la tendance centrale, c'est-à-dire la situation médiane après redistribution pour un revenu médian avant redistribution donné. Elle se situe d'ailleurs généralement, hormis dans le cas des personnes seules (voir chapitre précédent), à proximité des valeurs médianes européennes, aussi bien avant qu'après redistribution.

Tableau 6 – La France vis-à-vis de la médiane européenne, récapitulatif des revenus disponibles des différents types de ménages en part du revenu médian

	Revenu disponible médian, en % du revenu médian (rappels avant redistribution)		**Écarts France/Europe (rappels avant redistribution)**	**Part des types de ménages**	
	France	Médiane UE		France	Médiane UE
Personnes seules	91 % (84 %)	80 % (68 %)	+15 % (+23 %)	19,9 %	16,3 %
hors retraités	*92 % (93 %)*	*87 % (82 %)*	*+5 % (+13 %)*		
Familles monoparentales	73 % (60 %)	74 % (63 %)	-2 % (-6 %)	4,4 %	3,1 %
hors retraités	*72 % (55%)*	*71 % (58 %)*	*+1 % (-5 %)*		
Couples sans enfants	110 % (106 %)	107 % (101 %)	+3 % (+5 %)	33,4 %	28,7 %
hors retraités	*114 % (125 %)*	*117 % (124 %)*	*-3 % (0 %)*		
Couples avec enfants	100 % (109 %)	102 % (109 %)	-2 % (0 %)	28,7 %	26,1 %
hors retraités	*101 % (99 %)*	*101 % (99 %)*	*0 % (0 %)*		

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

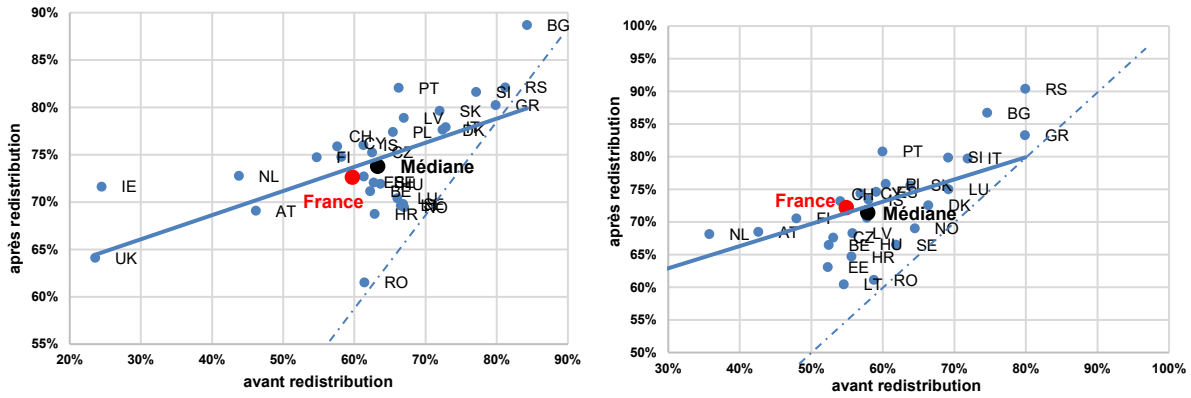
La redistribution vis-à-vis des différents types de ménages est donc analogue à la tendance centrale en Europe. Cette redistribution réduit logiquement les écarts à la médiane européenne constatés avant redistribution : le surcroît de revenu relatif des personnes seules ne s'élève plus qu'à 14,5 % (au lieu de 23,2 %), celui des couples sans enfant à 2,6 % (au lieu de 5,0 %), et le différentiel en défaveur des familles monoparentales se résorbe à -1,5 % (au lieu de -5,6 %). Le revenu médian des couples avec enfants s'écarte certes légèrement de la médiane européenne, avec -1,7 %, mais uniquement si l'on inclut les retraités. Si l'on raisonne hors retraités, le surcroît de revenu relatif des personnes seules ne s'élève plus qu'à 5,3 % (au lieu de 12,7 %). En revanche celui des couples sans enfant s'en écarte un peu, à -2,5 % (au lieu de +0,4 %). La situation des couples avec enfant vis-à-vis des autres types de ménages demeure quant à elle analogue à la médiane européenne, et celle des familles monoparentales repasse au-dessus (+1,1 % au lieu de -5,2 %).

On constate que la redistribution s'opère quasi systématiquement en faveur des familles monoparentales et des personnes seules, en France comme ailleurs. Mais, en France et dans quelques autres pays, la redistribution ne profite pas aux personnes seules non retraitées. Il s'agit généralement de pays où leur situation relative avant redistribution est moins défavorable qu'en médiane européenne. C'est vrai pour la France, mais aussi pour le

Luxembourg, la Suisse, la République tchèque, la Slovaquie, l'Estonie, la Bulgarie, la Roumanie ou le Portugal.

Graphique 37 – La situation médiane avant et après redistribution des familles monoparentales

(a) Y compris retraités **(b) Hors retraités**



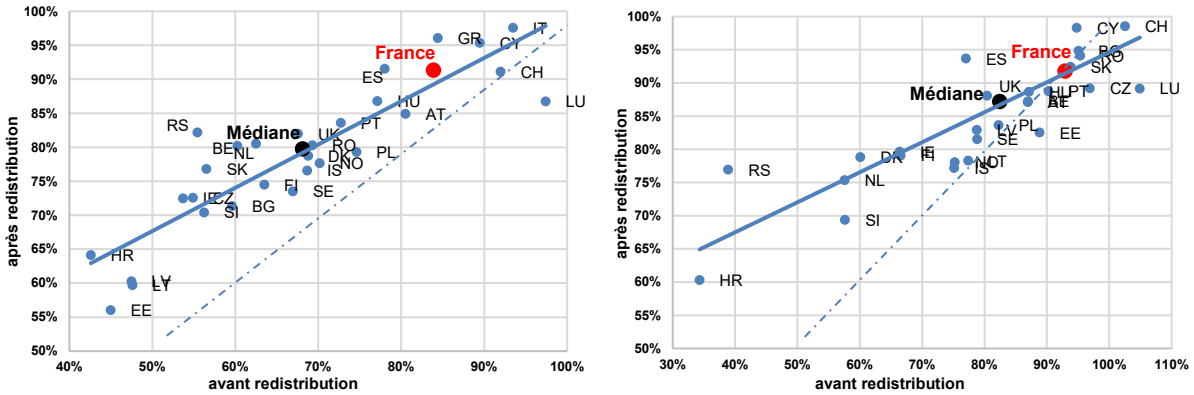
Note : la droite en pointillés représente les situations d'égalité des revenus médians relatifs (c'est-à-dire en part du revenu médian de l'ensemble des ménages) avant et après redistribution ; la droite en trait plein matérialise la tendance centrale de la redistribution, en fonction du revenu avant redistribution du type de ménage concerné. Plus un pays se situe au-dessus de cette droite, plus la redistribution bénéficie comparativement au type de ménage concerné.

Lecture : en France, le revenu médian par unité de consommation des familles monoparentales s'élève à 73 % du revenu disponible médian (après redistribution), contre 60 % du revenu primaire médian (avant redistribution).

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Graphique 38 – La situation médiane avant et après redistribution des personnes seules

(a) Y compris retraités **(b) Hors retraités**



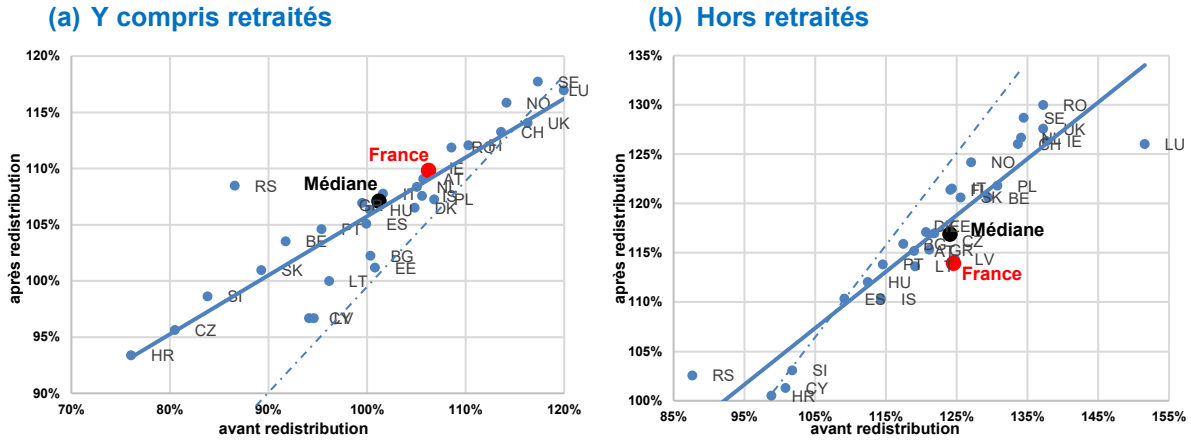
Note : la droite en pointillés représente les situations d'égalité des revenus médians avant et après redistribution ; la droite en trait plein matérialise la tendance centrale de la redistribution, en fonction du revenu primaire relatif (médian) du type de ménage concerné. Plus un pays se situe au-dessus de cette droite, plus la redistribution bénéficie comparativement au type de ménage concerné.

Lecture : en France, le revenu médian par unité de consommation des personnes seules s'élève à 91 % du revenu disponible médian (après redistribution), contre 84 % du revenu primaire médian (avant redistribution).

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Le constat s'agissant des couples sans enfants est quant à lui étroitement associé à l'hypothèse d'inclusion des retraités. En effet, en France comme dans la grande majorité des autres pays, les couples sans enfants ne bénéficient de la redistribution que si l'on inclut les retraités, ce bénéfice restant néanmoins modeste dans le cas français. Dans l'hypothèse y compris retraités, les rares exceptions dans lesquelles les couples sans enfants sont contributeurs sont logiquement des pays où leur situation relative avant redistribution est particulièrement favorable, comme l'illustre le graphique 39a. À l'inverse, dans l'hypothèse hors retraités, les exceptions sont, comme l'illustre le graphique 39b, les rares pays où la situation relative avant redistribution des couples sans enfants non retraités est la plus défavorable (Espagne, Chypre et anciennes Républiques yougoslaves).

Graphique 39 – La situation médiane avant et après redistribution des couples sans enfants



Note : la droite en pointillés représente les situations d'égalité des revenus médians avant et après redistribution ; la droite en trait plein matérialise la tendance centrale de la redistribution, en fonction du revenu primaire relatif (médian) du type de ménage concerné. Plus un pays se situe au-dessus de cette droite, plus la redistribution bénéficie comparativement au type de ménage concerné.

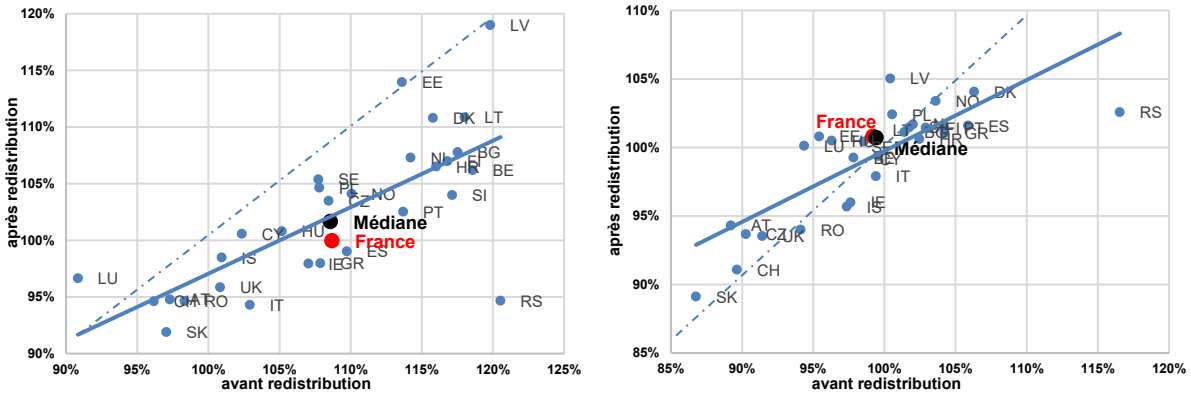
Lecture : en France, le revenu médian par unité de consommation des couples sans enfants s'élève à 110 % du revenu disponible médian (après redistribution), contre 106 % du revenu primaire médian (avant redistribution).

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

La situation des couples avec enfants est à cet égard, en France, opposée à celle des couples sans enfants : ils ne s'avèrent bénéficiaires de la redistribution que si l'on raisonne sur la population hors retraités, ce bénéfice restant là aussi modeste. En effet, comme les couples avec enfants sont très souvent en âge de travailler, si l'on raisonne vis-à-vis d'une population y compris retraités, leur revenu avant redistribution est souvent supérieur à la moyenne en population générale, même après prise en compte des unités de consommation. Il est dès lors logique que dans l'hypothèse d'inclusion des retraités, les couples avec enfants apparaissent contributeurs nets. Ce constat est d'ailleurs valable dans quasiment tous les pays. Mais si l'on raisonne hors retraités, les couples avec enfants perçoivent alors dans la moitié des pays analysés, un revenu médian avant redistribution inférieur à la moyenne. C'est notamment le cas en France, mais de justesse (99 %). Ils deviennent, dans la plupart de ces pays, bénéficiaires nets de la redistribution ; c'est là aussi de justesse le cas en France (avec un passage à 101 % du revenu médian). Ils sont à l'inverse généralement contributeurs nets dans les pays où leur revenu médian avant redistribution est supérieur à la moyenne.

Graphique 40 – La situation médiane avant et après redistribution des couples avec enfants

(a) Y compris retraités **(b) Hors retraités**



Note : la droite en pointillés représente les situations d'égalité des revenus médians avant et après redistribution ; la droite en trait plein matérialise la tendance centrale de la redistribution, en fonction du revenu primaire relatif (médian) du type de ménage concerné. Plus un pays se situe au-dessus de cette droite, plus la redistribution bénéficie comparativement au type de ménage concerné.

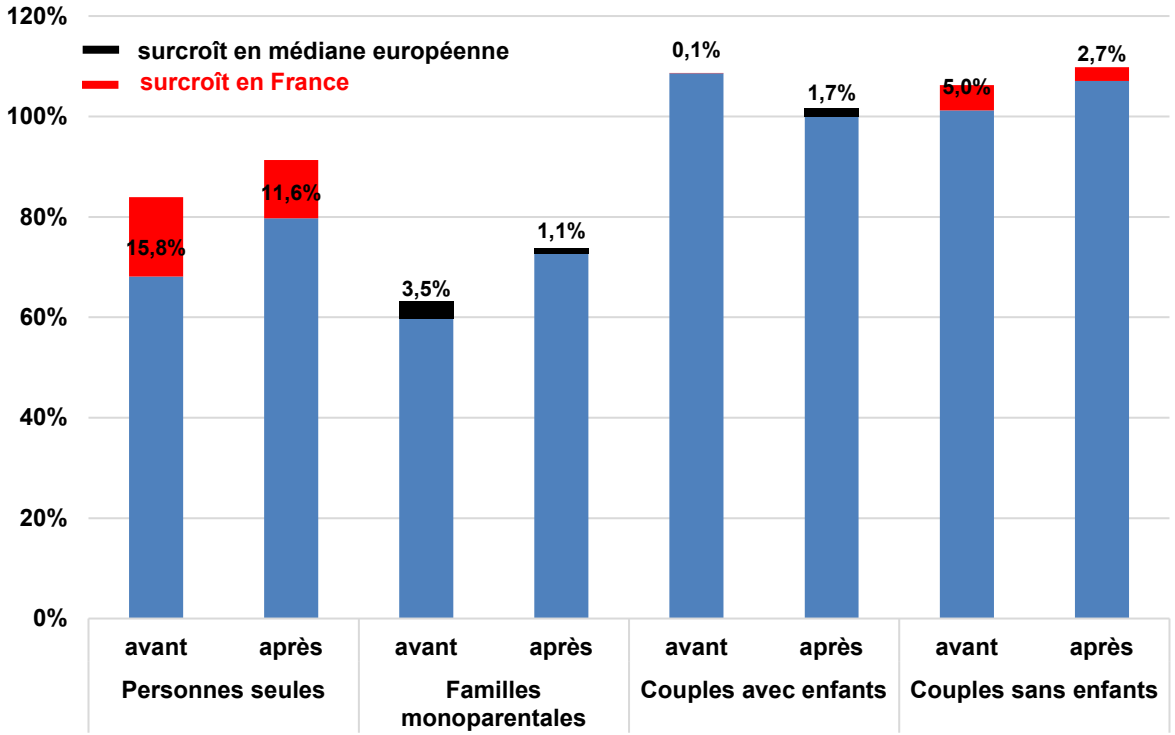
Lecture : en France, le revenu médian par unité de consommation des couples avec enfants s'élève à 100 % du revenu disponible médian (après redistribution), contre109 % du revenu primaire médian (avant redistribution).

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Mais nous avons ici raisonné sur les situations médianes pour les différents types de ménages. Or dans de nombreux pays dont la France, la non-universalité (ou dégressivité) des prestations familiales avec les revenus, ou le plafonnement de certains avantages fiscaux (quotient familial, crédits d'impôt), peut impliquer qu'à revenu avant redistribution donné, la présence d'enfants dans le ménage ne soit pas pleinement prise en compte par le système socio-fiscal. Ainsi, pour de plus hauts quantiles de revenu, les couples avec enfants peuvent alors être traités moins favorablement (eu égard à leur revenu primaire par unité de consommation) que les couples sans enfants ou les personnes seules.

Les deux graphiques suivants (graphiques 41 et 42) visent à retracer les constats avant et après redistribution.

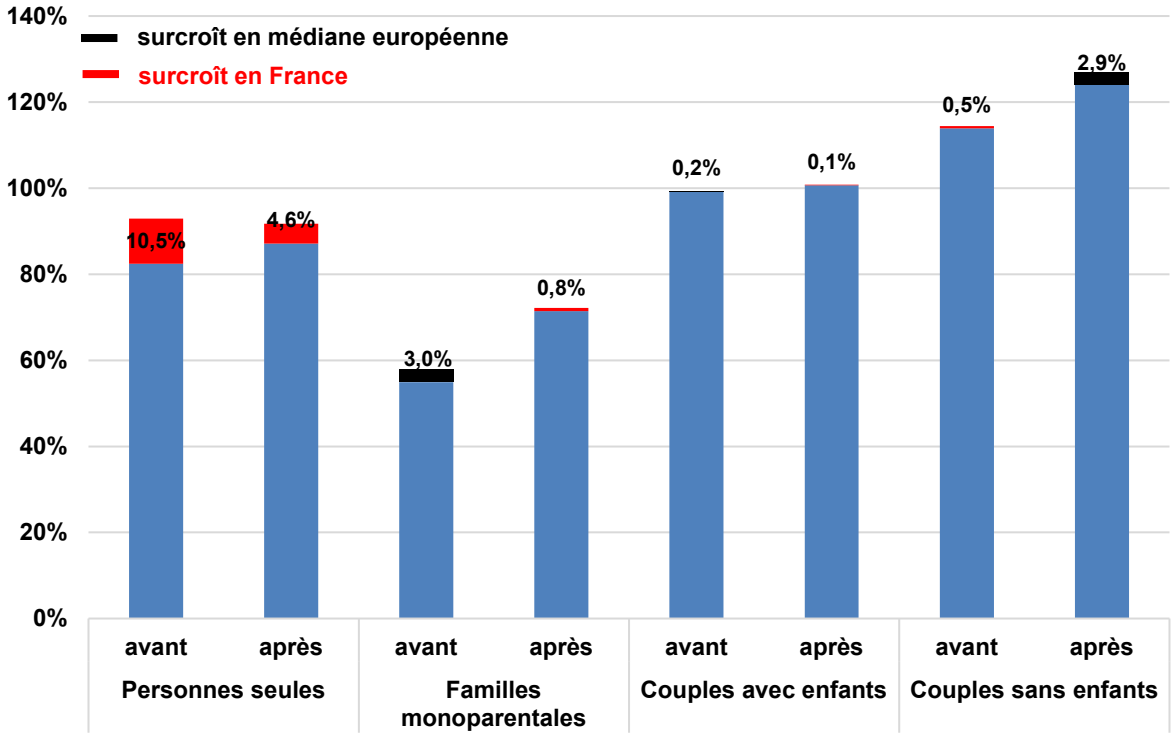
Graphique 41 – Revenus relatifs des différents types de ménages, avant et après redistribution, y compris retraités



Lecture : en France, le revenu disponible médian par unité de consommation des couples avec enfants s'élève à 100 % du revenu disponible médian, contre 102 % en médiane européenne ; avant redistribution, il s'élève à 109 %, en France comme en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Graphique 42 – Revenus relatifs des différents types de ménages, avant et après redistribution, hors retraités



Lecture : en France, et hors retraités, le revenu disponible médian par unité de consommation des familles monoparentales s'élève à 72 % du revenu disponible médian, contre 71 % en médiane européenne ; avant redistribution, il s'élève à 55 % en France, contre 58 % en médiane européenne.

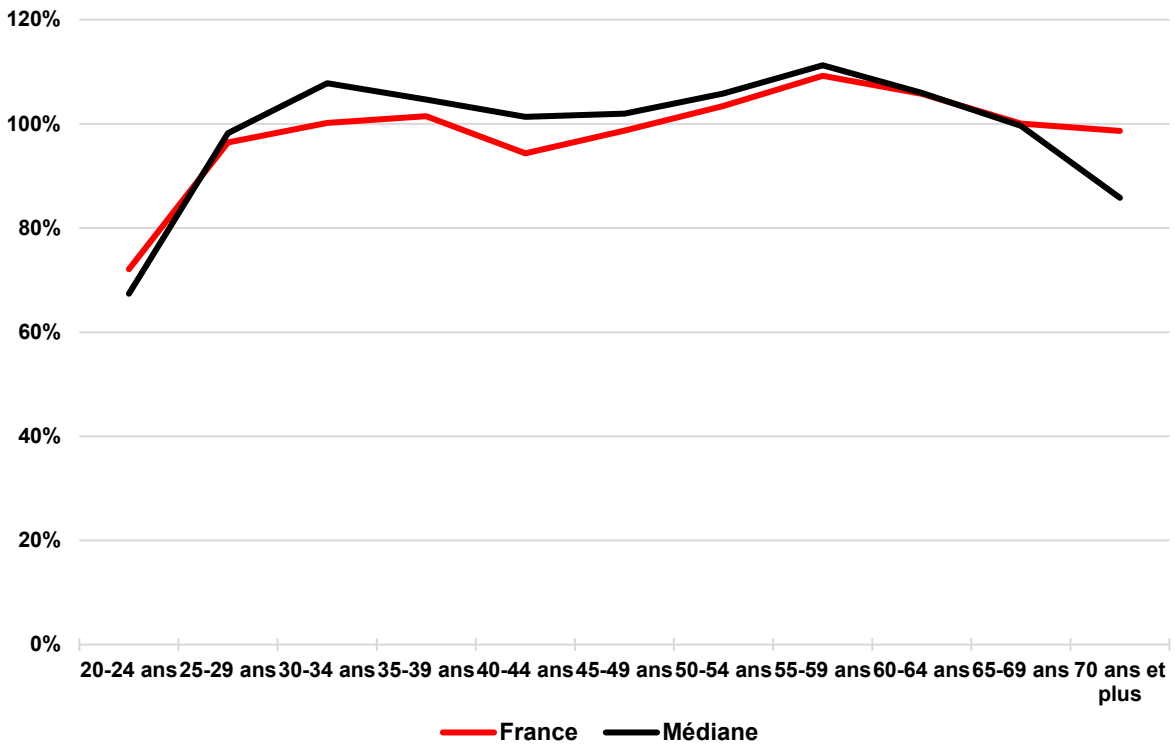
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

4. La redistribution diminue largement les écarts entre classes d'âge, comparativement faibles, et ramène à la médiane européenne les inégalités aux âges charnières entre retraite et activité

S'agissant des inégalités entre classes d'âge, on constate bien, à la lecture du graphique 43, des courbes plus plates qu'avant redistribution (voir graphiques 23 et 24). Certes, le fait que la redistribution diminue les écarts de revenus entre classes d'âge peut sembler intuitif.

Pour autant, la France se caractérise par une courbe encore plus plate que la médiane européenne, et parvient donc à fortement égaliser les écarts de niveaux de vie entre classes d'âge, le phénomène étant particulièrement net pour les 70 ans et plus avec un décrochage très faible vis-à-vis des plus jeunes en âge de travailler.

Graphique 43 – Revenus disponibles médians selon l'âge de l'individu, par unité de consommation, en part du revenu disponible médian par unité de consommation



Lecture : en France, les 20-24 ans perçoivent 72,1 % du revenu disponible médian, les 70 ans et plus en perçoivent 98,6 %.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Ces constats peuvent être rapprochés de ceux de l'étude précitée d'Hippolyte d'Albis et Ikpidi Badji relative aux inégalités intra-générationnelles en France[100], qui évoque une « réduction des inégalités d'âge » par le système socio-fiscal.

Le graphique 44, qui compare les situations avant et après redistribution, en France et en médiane européenne, indique en effet :

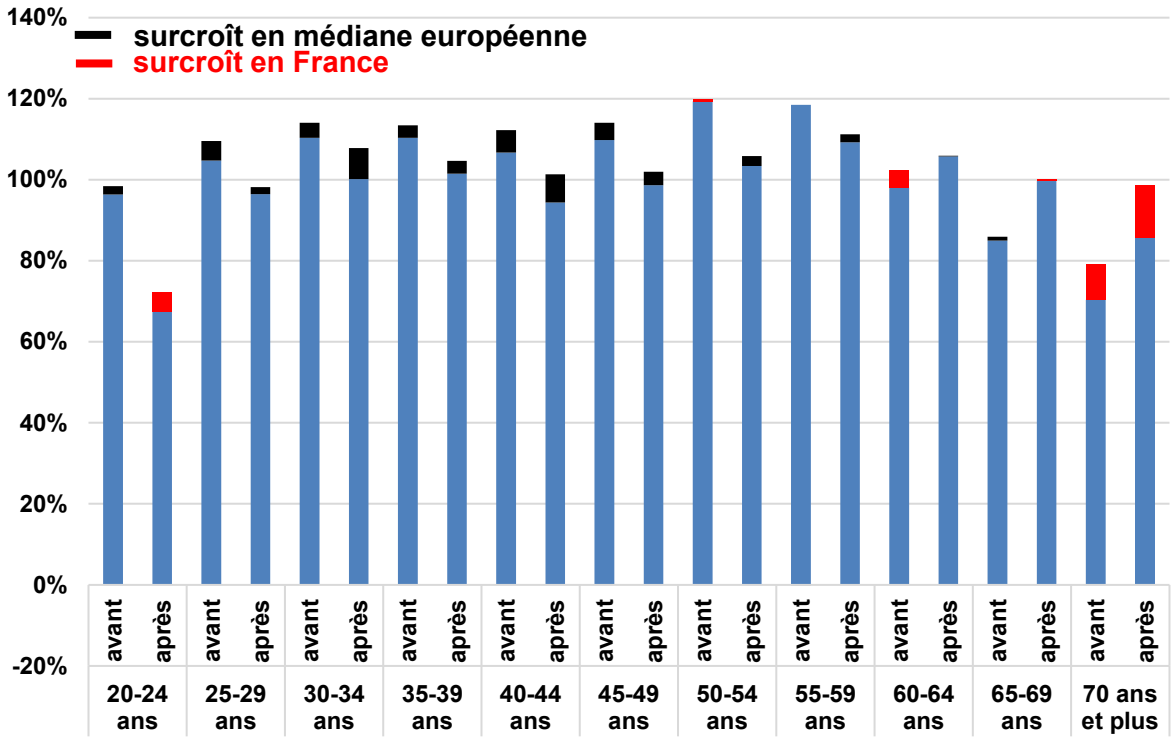
– une correction des écarts de revenus médians légèrement plus favorable qu'en médiane européenne dans le cas des plus de 70 ans, et ce malgré une situation qui leur est déjà plus favorable en matière de revenus primaires (les revenus de cette tranche d'âge sont néanmoins dans tous les cas inférieurs à la médiane en population générale). Du fait de ce moindre différentiel de revenu primaire, la correction, plus importante en France en termes absolus, l'est toutefois moins qu'en médiane européenne en termes relatifs (le revenu médian des plus de 70 ans y augmente de 22 %, contre 20 % en France) ;

– une redistribution envers les 20-24 ans également nettement plus favorable en France qu'en médiane européenne : alors que leur revenu primaire relatif était très légèrement inférieur à la médiane européenne, leur revenu disponible relatif devient, grâce à la redistribution, supérieur à cette même médiane (mais les revenus de cette tranche d'âge restent dans tous les cas inférieurs à la médiane en population générale). Après

[100] d'Albis H. et Badji I. (2020), « Les inégalités intra-générationnelles en France », *op. cit.*

redistribution, la baisse du revenu médian de cette tranche d'âge ne s'établit en effet qu'à 16 % en France, contre 21 % en médiane européenne.

Graphique 44 – Revenus relatifs par unité de consommation, avant et après redistribution : comparaison France/médiane européenne



Lecture : en France, les 20-24 ans perçoivent, après redistribution, 72,1 % du revenu disponible médian, contre 67,4 % en moyenne européenne, alors qu'avant redistribution, ils perçoivent 96,3 % du revenu primaire médian, contre 98,4 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

S'agissant maintenant des inégalités de revenu disponible au sein même des classes d'âge, on constate sans surprise qu'elles sont plus faibles que les inégalités de revenus primaires (compte tenu du rôle de la redistribution), et généralement plus faibles que les inégalités intra-générationnelles médianes en Europe, en cohérence avec les constats déjà opérés :

– concernant la redistribution en France, un peu supérieure à la médiane ;

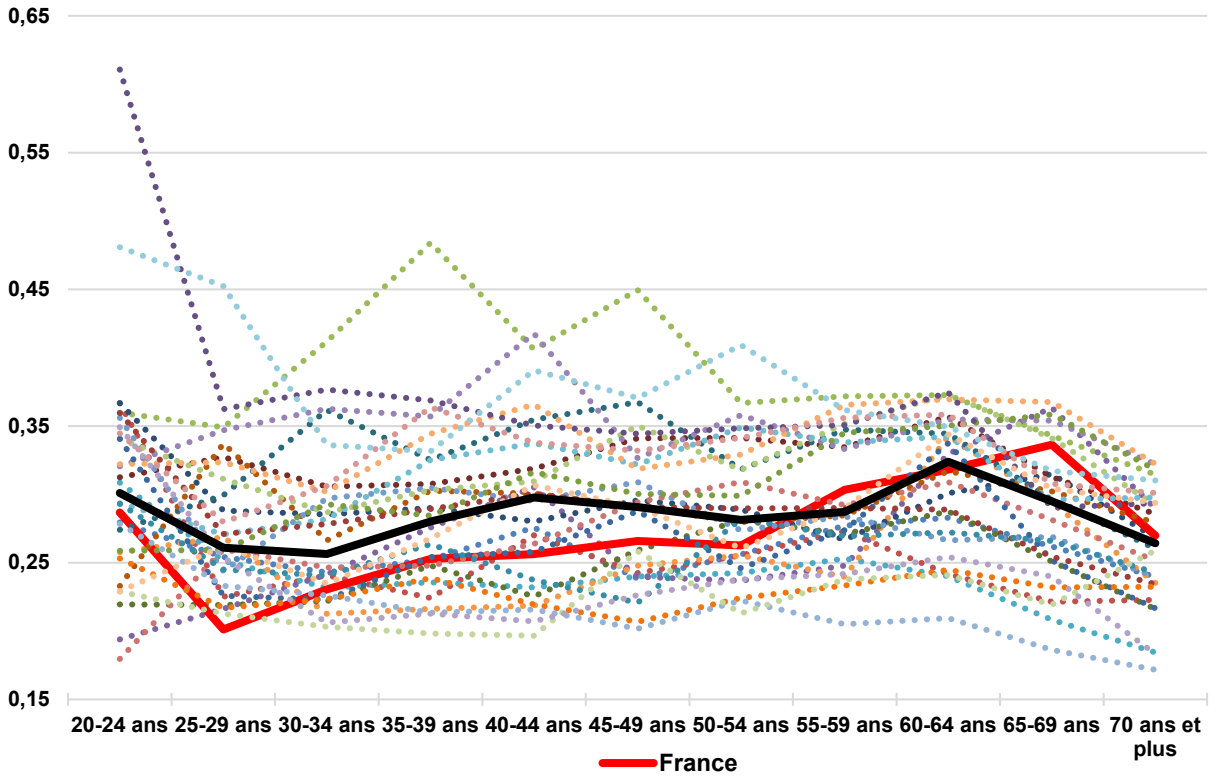
– concernant les inégalités primaires intra-générationnelles, elles-mêmes inférieures à la médiane.

On peut néanmoins relever sur le graphique 45 que les inégalités de revenu disponible des 65-69 ans – et dans une moindre mesure des 70 ans et plus – dépassent toujours la médiane européenne au sens de l'indice de Gini, comme c'était déjà le cas avant redistribution (voir graphique 26). On constate aussi que le niveau particulièrement faible des inégalités chez les 25-34 ans, déjà en partie observable au niveau des revenus primaires, reste valable s'agissant des revenus disponibles.

L'observation d'une courbe en cloche, comme déjà au niveau des revenus avant redistribution, peut à nouveau être rapprochée des constats de la récente étude d'Hippolyte d'Albis et Ikpidi

Badji relative aux inégalités intra-générationnelles en France[101] (la dualité des 50-64 ans en termes de revenus disponibles se constate notamment sur le graphique 2 de leur étude).

Graphique 45 – Indices de Gini des revenus disponibles par unité de consommation, par âge

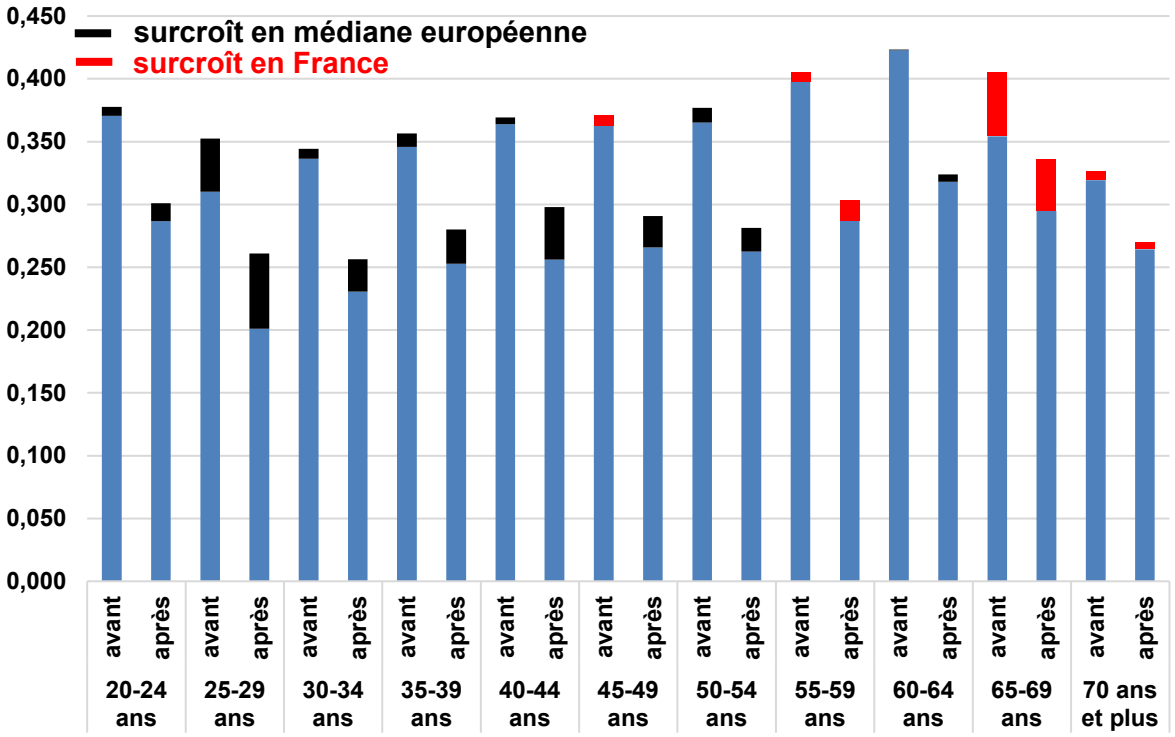


Lecture : en France, l'indice de Gini de revenu disponible des ménages dont la personne de référence a entre 20 et 24 ans atteint 0,287, contre 0,270 pour les ménages dont la personne de référence a 70 ans et plus.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

[101] d'Albis H. et Badji I. (2020), « Les inégalités intra-générationnelles en France », *op. cit.*

Graphique 46 – Indices de Gini des revenus par tranches d'âge, avant et après redistribution : comparaison France/médiane européenne



Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus disponibles des plus de 70 ans s'établit à 0,270, contre 0,264 en médiane européenne. L'indice de Gini de leurs revenus primaires s'établit à 0,326, contre 0,319 en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

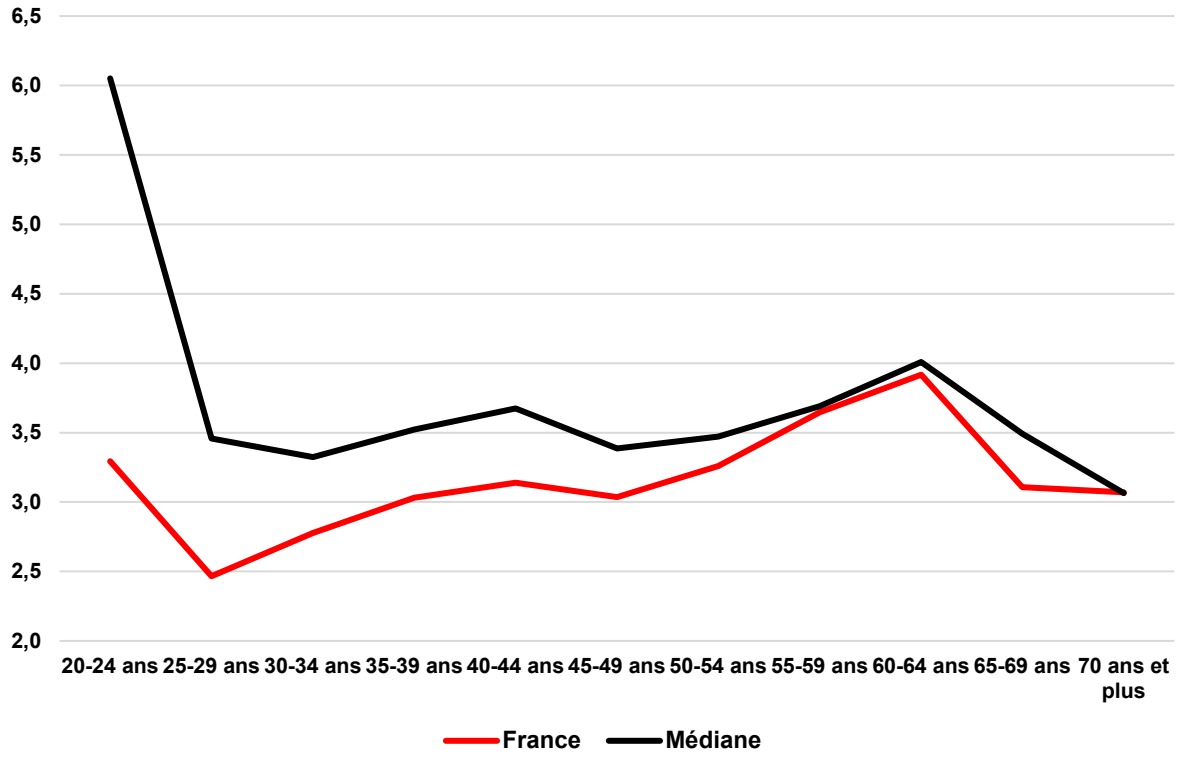
La situation est un peu différente l'on s'intéresse à l'écart interdécile (voir graphique 47) : si c'est bien toujours chez les sexagénaires que les inégalités restent les plus fortes, celles-ci ne dépassent plus[102] la médiane européenne.

Ce constat de bas niveau général des écarts interdéciles par tranches d'âge semble en cohérence avec l'observation plus générale, effectuée en intergénérationnel, d'inégalités françaises plus nettement inférieures à la médiane européenne si l'on observe l'écart interdécile (plutôt que l'indice de Gini), et ce que l'on se situe avant ou après redistribution (voir le graphique 4 concernant les inégalités primaires, et le graphique 31 concernant les inégalités de revenu disponible).

Le constat selon lequel les 25-34 ans présentent les niveaux d'inégalités les plus faibles (que ce soit en termes absolus ou en écart à la médiane européenne) reste quant à lui valable en recourant aux écarts interdéciles, et s'avère ainsi robuste à l'indicateur d'inégalités utilisé. L'écart interdécile mesuré pour les 20-24 ans apparaît très en deçà de la médiane européenne, avec un niveau inférieur de près de moitié.

[102] Chez les plus de 70 ans, le dépassement est négligeable, avec un écart de 0,3 % (écart interdécile de 3,069 au lieu de 3,059 en médiane européenne). Cet écart n'est d'ailleurs guère perceptible sur le graphique 47.

Graphique 47 – Écarts interdéciles des revenus disponibles par unité de consommation, selon l'âge



Lecture : en France, l'écart interdécile des revenus disponibles des ménages dont la personne de référence a entre 20 et 24 ans atteint 3,29, contre 3,07 pour les ménages dont la personne de référence a 70 ans et plus.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

5. La redistribution en France repose avant tout sur des effets de volume, mais sans que son ciblage global s'en ressente

Le précédent état des lieux de la contribution du système socio-fiscal à la redistribution dans divers pays gagne à être mis en regard des masses budgétaires en jeu.

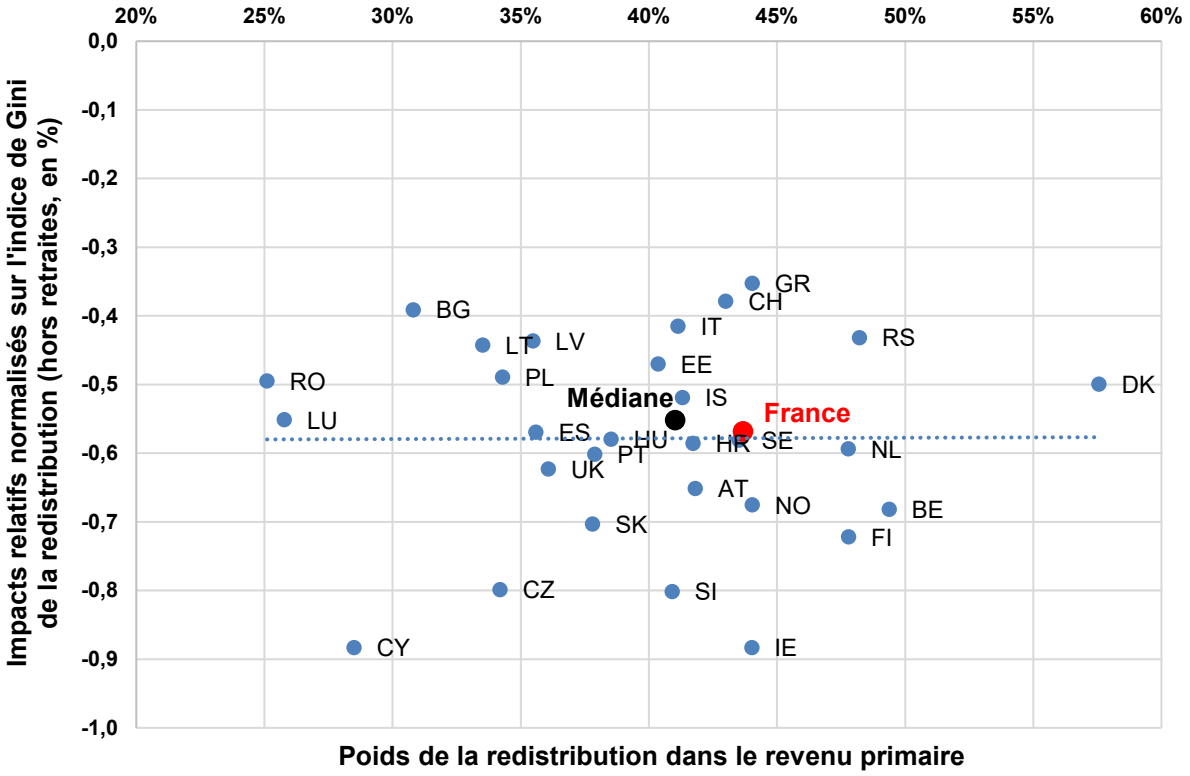
En effet, les dépenses sociales et les prélèvements obligatoires passés en revue concourent intrinsèquement, dans leur immense majorité, à diminuer les inégalités. Dès lors, il est intéressant de déterminer si les différences d'impact identifiées à cet égard renvoient plutôt aux montants des transferts 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).

En pratique, la démarche retenue consiste à rapporter chaque variation relative d'indice de Gini aux sommes prélevées sur les ménages ou qui leur sont versées, de manière à obtenir une variation relative « normalisée » de l'indice de Gini pour un transfert égal à 1 % du revenu primaire des ménages dans chaque pays. Cette approche est par exemple retenue dans une

étude britannique précitée, pour évaluer l'impact marginal d'un menu d'options de réformes socio-fiscales[103].

Globalement, on constate que malgré un volume global de prestations et prélèvements supérieur à la médiane européenne (43,7 % contre 41,0 %), le ciblage de la redistribution reste en France au niveau de la médiane (1 % de redistribution fait baisser l'indice de Gini de 0,57 % en France, soit la médiane européenne).

Graphique 48 – Ciblages et volumes de la redistribution hors retraites



Note : le poids de la redistribution est représenté en abscisse, la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; 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, un point de redistribution réduit également l'indice de Gini de 0,57 %.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Il convient toutefois de procéder à des analyses détaillées du ciblage des divers types de prestations et prélèvements, ce qui est l'objet du chapitre 4 ci-après. En effet, le ciblage de la redistribution prise dans sa globalité est tributaire d'effets de composition; en particulier les prélèvements sont le plus souvent des instruments de redistribution à assiette large, moins ciblés que les prestations en espèces : ils abaissent donc beaucoup moins que ces dernières les inégalités, à volumes de transferts identiques (comme nous le verrons *infra*). Or le

[103] Levell P., Roantree B. et Shaw J. (2015), « Redistribution from a lifetime perspective », *op. cit.*, voir notamment le tableau 5.1 (l'analyse étant menée à l'aune de 1 % des revenus bruts des ménages, et non des revenus primaires, ce qui ne modifie que l'unité de mesure et pas l'approche).

panachage de ces deux composantes diffère selon les systèmes socio-fiscaux des différents pays : même s'il faut bien sûr des prélèvements pour financer les prestations, ceux-ci ne pèsent pas forcément sur les ménages, et inversement ils financent aussi, dans des proportions variables, d'autres postes des dépenses publiques (transferts individualisables en nature, biens publics, etc.). Par ailleurs, nous verrons que les prélèvements obligatoires (hors cotisations employeurs) apparaissent ainsi davantage soumis que les prestations au « paradoxe de la redistribution », comme en atteste la comparaison des graphiques 57 et 91 *infra*.

Encadré 8 – Le « paradoxe de la redistribution »

Cette expression est tirée du titre de l'ouvrage publié en 1998 par Walter Korpi et Joakim Palme[104], tous deux de l'institut suédois de recherche sociale, dont la principale conclusion est relative à l'existence d'un arbitrage entre la taille et le ciblage des systèmes de redistribution, *« a trade-off exists between the degree of low-income targeting and the size of redistributive budgets »*. Les deux chercheurs ont à cet égard constaté que l'effet de volume l'emporte souvent sur celui de ciblage *« outcomes of market-based distribution are often more unequal than those of earnings-related social insurance programs »*.

[104] Korpi W. et Palm J. (1998), « The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality, and poverty in the Western countries », *American Sociological Review*, vol. 63 (5), octobre, p. 661-687.

Chapitre 4
Analyse du système socio-fiscal : des spécificités par composantes et par décile de revenus

1. L'opération de décomposition du système socio-fiscal n'est jamais anodine, et toujours imparfaite

Isoler les effets redistributifs des différentes composantes du système socio-fiscal, qui plus est en comparaison internationale, est toujours méthodologiquement délicat.

L'opération soulève en effet plusieurs difficultés conceptuelles. En premier lieu, certaines prestations sociales sont imposables (on parle parfois de « circularité » des transferts), de telle sorte qu'il faudrait calculer, d'une part l'impôt dû au titre des seuls revenus primaires, d'autre part les prestations sociales nettes d'impôt, ce que nos données ne permettent pas[105]. Par ailleurs, la perception de certaines prestations sociales conditionne l'éligibilité à d'autres. Enfin, les éventuels « impôts négatifs » ou crédits d'impôt s'apparentent souvent plus, économiquement, à une prestation sociale qu'à un impôt malgré leur catégorie juridique, sans pour autant pouvoir être comptabilisés comme tels. Ainsi, même la dichotomie entre prélèvements obligatoires et prestations sociales, qui semble extrêmement basique, peut présenter diverses fragilités.

Mais l'opération de décomposition du système socio-fiscal soulève aussi des difficultés pratiques, dans la mesure où une même finalité sociale peut passer par des canaux assez différents selon les pays : par exemple l'aide monétaire aux étudiants passe notamment par d'importantes bourses en Scandinavie, par d'importantes aides au logement en France. L'aide monétaire aux chômeurs de longue durée relève dans des proportions variables de l'assurance chômage et de dispositifs de lutte contre l'exclusion ou d'assistance chômage. Il existe aussi, dans le cas des pans de la population active vieillissante et en perte d'employabilité, des effets de substitution entre dépenses de retraite et dépenses d'invalidité, voire d'assurance chômage et d'assurance maladie. D'où l'utilité d'effectuer des calculs excluant les retraités.

[105] Coder nous-mêmes l'intégralité des dispositions socio-fiscales des 30 pays étudiés serait non seulement une opération très lourde, mais aussi une opération débouchant sur des approximations car ces législations font intervenir certaines caractéristiques des ménages qui sont absentes de la base.

Nous avons donc procédé à un regroupement des prestations sociales en espèces en cinq catégories relativement larges, correspondant à des risques sociaux les plus distincts possibles : chômage et exclusion, famille, invalidité et handicap, logement, aides aux études.

Nous n'avons en revanche procédé à aucun regroupement au niveau des prélèvements obligatoires, les données ne les décomposant d'emblée qu'en trois groupes : fiscalité des revenus et cotisations salariales[106], part employeur des cotisations sociales, et prélèvements sur la richesse ou le patrimoine[107], notamment foncier. Le poste le plus large de ce triptyque, agrégeant la fiscalité des revenus et de la part salariale des cotisations sociales, inclut bien entendu les diverses contributions (dont la CSG), mais aussi, faute de catégorie de rattachement adéquate, la taxe d'habitation, qui ne semble pas avoir beaucoup d'homologues ailleurs en Europe (nous n'avons pu complètement expertiser ce point).

Encadré 9 – Fiscalité des revenus et du patrimoine, une dichotomie à relativiser

Outre le cas particulier des cotisations employeurs, la dichotomie entre taxation des revenus et du patrimoine est donc la seule césure qui nous est possible en matière de prélèvements obligatoires. Mais la valorisation des actifs réels ou financiers est très liée à leur capacité à générer un revenu sur le long terme, éventuellement modulée par la prise en compte de leur degré de liquidité. Ainsi, aux Pays-Bas[108], la taxation des revenus du capital fonctionne depuis 2001 comme une imposition du patrimoine net (financier et foncier, hors résidence principale), puisqu'elle consiste à appliquer à celui-ci un taux d'intérêt conventionnel. Au revenu du capital ainsi reconstitué s'appliquait initialement un taux d'imposition unique de 30 %. Le pays a toutefois revisité le dispositif en 2017, notamment en distinguant deux taux d'intérêt conventionnels (produits d'épargne/investissements), et en faisant l'hypothèse d'une allocation différente entre épargne et investissement selon les niveaux agrégés de patrimoine net. Il en a résulté l'apparition de différentes tranches d'imposition. Le pays a aussi introduit le principe d'une révision annuelle des taux d'intérêt conventionnels de rendement des actifs. Ce dernier point renvoie partiellement aux éléments d'actualité associés à la politique monétaire (voir encadré 11).

Une fois les transferts socio-fiscaux catégorisés, il existe plusieurs méthodologies pour isoler leurs impacts respectifs.

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 de ces groupes de prestations ou de prélèvements. Il s'agit de l'approche dite en « contribution marginale »[109]. Les effets ainsi identifiés sont alors non additifs (la somme des effets n'est en toute rigueur pas égale à la redistribution totale, même si les différences ne s'avèrent pas forcément importantes). Par

[106] Cela nous empêche notamment d'analyser les rôles respectifs de l'impôt sur le revenu et de la part salariale des cotisations. Mais cette question a déjà été bien explorée récemment, notamment par Amoureux V., Guillaud E. et Zemmour M. (2018) dans leur article « Le financement par cotisations freine-t-il la redistribution ? », *op. cit.*

[107] Dans le contexte fiscal, le terme de « richesse » tend à désigner uniquement le patrimoine au-delà d'un certain seuil.

[108] Voir « The role and design of net wealth taxes in the OECD », OCDE (2018), Paris, chapitre 4 (dont son encadré 4.1 page 77 auquel renvoie la page 76).

[109] Causa O. et Hermansen M. (2018), « Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries », *op. cit.* : « *The marginal contribution approach compares inequality of household disposable incomes against inequality of household incomes excluding the specific tax or transfer instrument whose redistributive effect is being measured* ».

ailleurs, compte tenu de la potentielle circularité entre prestations et prélèvements (voir *supra*), il importe de caler à zéro les éventuels revenus disponibles négatifs découlant de ces simulations, en accord avec une pratique fréquente[110].

Il existe certes une méthode additive de décomposition des prélèvements et prestations (au moins s'il s'agit de distinguer effets agrégés des prestations en espèces d'une part, et des prélèvements obligatoires d'autre part). Celle-ci consiste à comparer, d'une part la différence entre indice de Gini des revenus primaires et indice de Gini des revenus bruts (avant prélèvements, mais après transferts sociaux), d'autre part la différence entre indice de Gini des revenus bruts et indice de Gini des revenus disponibles : on identifie alors les effets agrégés respectifs des dépenses sociales, et des prélèvements obligatoires, dont le total est égal à l'effet de la redistribution sur les inégalités. Mais :

- le séquençage consistant à faire intervenir les prestations avant les prélèvements, et non l'inverse, repose essentiellement sur l'idée que certaines prestations sont imposables, alors que ce constat ne s'applique guère à certains pays. Ainsi, l'étude de l'OCDE *Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries* classifie les pays étudiés en deux sous-groupes pour lesquels le séquençage choisi diffère (selon les grandes caractéristiques du système socio-fiscal)[111] ;
- la méthode ne peut être étendue à une ventilation plus fine des effets que nous nous proposons d'effectuer (reste en effet la question du séquençage entre prélèvements et entre prestations) ;
- l'additivité de la méthode reste une illusion dans le cas (le plus fréquent) où l'on ne dispose pas des prestations sociales nettes de prélèvements obligatoires[112] ;
- le calcul des effets respectifs des dépenses sociales et des prélèvements obligatoires sur les inégalités repose alors sur des points de référence différents, ce qui introduit un biais dans leur comparaison : alors que l'impact des dépenses sociales est évalué relativement à un revenu primaire très inégalitaire, celui des prélèvements l'est relativement à un revenu avant prélèvements intégrant déjà les dispositifs de redistribution que sont les prestations en espèces[113].

[110] Dans les termes de référence du projet relatif à la distribution du revenu des ménages (juillet 2017), l'OCDE prévoit ainsi : « *mean values of market income and disposable income are computed over all incomes, i.e. both zero and positive incomes* ».

[111] « *Choosing an appropriate sequence is however difficult, especially in a cross-country context (…) the fundamental problem that some sequences are inappropriate with respect to the actual tax and transfer system in question still remains* ».

[112] Ainsi, dans son panorama 2019 des minima sociaux et prestations sociales, la DREES indique que, dans le cadre de l'exploitation des résultats de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux (ERFS), « *les revenus de remplacement sont présentés sans déduction de la CSG (imposable et non imposable) et de la CRDS* » (encadré 1 de la fiche 2).

[113] Voir par exemple Guillaud E., Olckers M. et Zemmour M. (2020), « Four levers of redistribution: The impact of tax and transfer systems on inequality reduction » *op. cit.* : « *transfers and taxes are benchmarked to different income concepts* ».

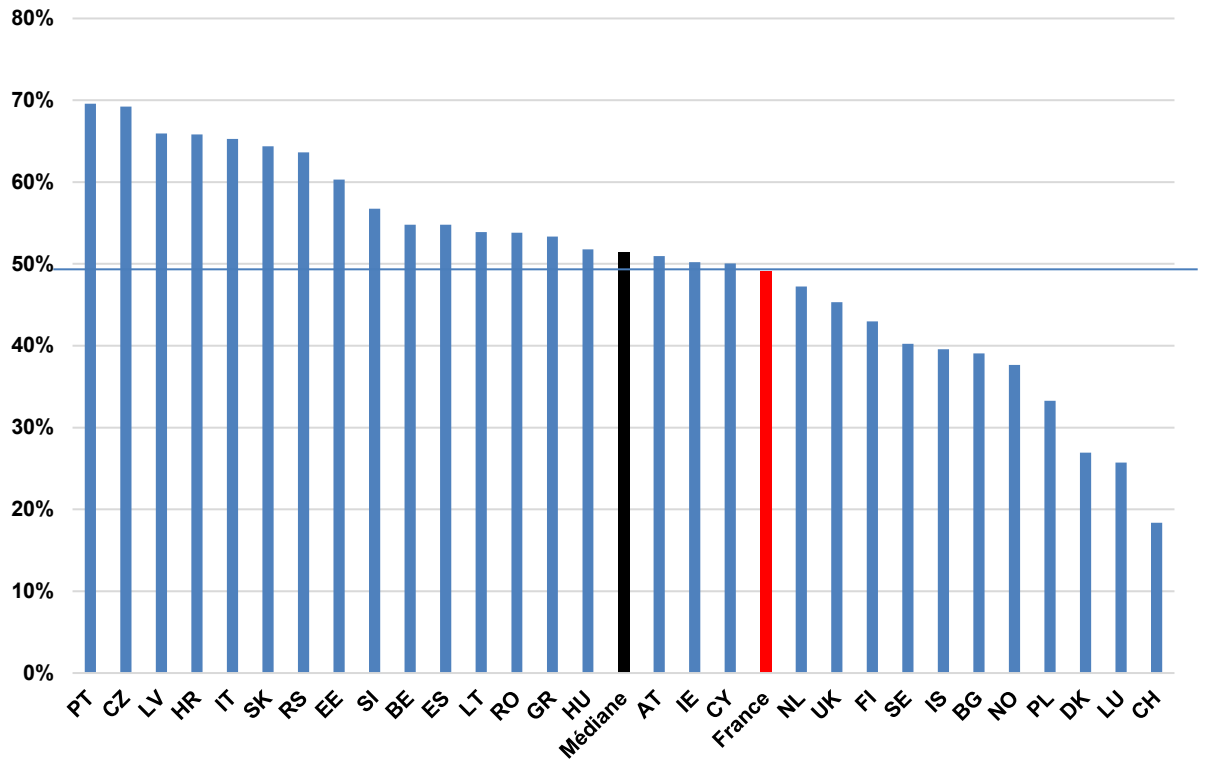
La littérature est du reste très partagée quant à la prépondérance des prestations, ou des prélèvements, dans la redistribution française. Cela n'est donc pas surprenant, compte tenu de la grande latitude à la fois :

– dans le choix des prestations et prélèvements retenus dans la redistribution (enjeu de prise en compte des cotisations employeur, de certaines prestations contributives, etc., voir chapitre 1) ;

– dans le choix des méthodologies de mesure d'impact (séquençage des prestations et prélèvements rapportés à des points de référence différents, traitement des crédits d'impôt et dépenses fiscales, etc.).

Ces différents éléments relativisent l'intérêt d'un tel débat sur l'impact relatif des prélèvements et des prestations, qui renvoie avant tout à la multiplicité de choix méthodologiques effectués. Dans le cadre de raisonnement qui est celui de cette étude, en médiane européenne l'impact des prélèvements obligatoires paraît dépasser légèrement celui des prestations en espèces en matière de réduction des inégalités, avec 51,4 % de la redistribution qui leur serait imputable ; mais en France ce résultat est inversé avec 49,0 % de la redistribution française imputable aux prélèvements obligatoires (voir graphique 49).

Graphique 49 – Contribution, en pourcentage, des prélèvements obligatoires directs à la réduction des inégalités



Note : la droite matérialise la situation d'équirépartition entre prélèvements et prestations dans la réduction des inégalités. 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, calculs France Stratégie

Pour pouvoir approfondir ce diagnostic, nous avons donc souhaité analyser l'effet redistributif des différents éléments du système socio-fiscal au-delà du seul indice de Gini, en nous intéressant aussi à leur impact différentiel sur les différents déciles de revenu primaire.

2. Une première analyse de la redistribution par décile montre la nécessité d'aller au-delà de la dichotomie prestations/prélèvements

Nous avons étudié la part des transferts au titre de la redistribution[114] pour chaque décile d'individus, ordonnés selon leur niveau de revenu primaire par unité de consommation. En cohérence avec nos choix méthodologiques initiaux (voir chapitre 1 section 5), cette part de la redistribution a été mesurée hors retraites et indemnités journalières (incluses dans les revenus primaires), et en pourcentage du revenu primaire médian par unité de consommation du décile. La mesure en part du revenu primaire semblait a priori la plus intuitive, puisqu'elle consiste à analyser la redistribution à l'aune de la situation préexistante.

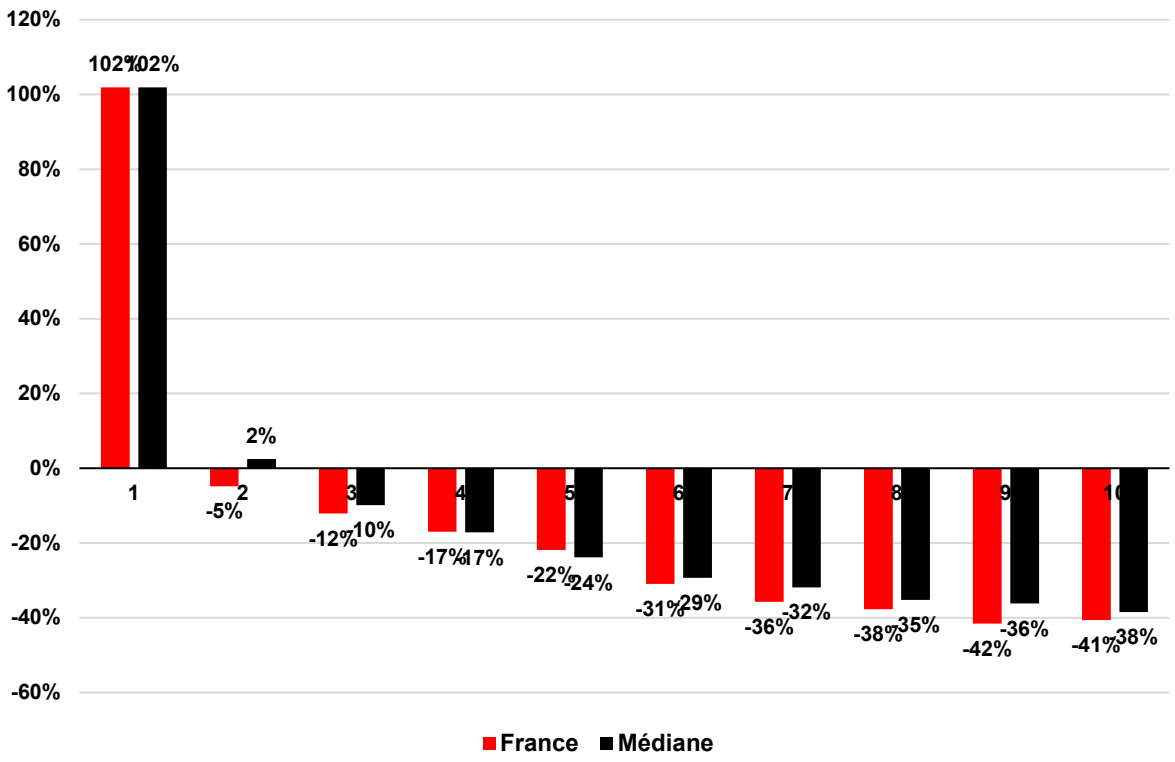
On constate que pour les ménages du premier décile de revenu primaire, la redistribution atteint, en France comme en médiane européenne, un peu plus de 100 % de leur revenu primaire médian par unité de consommation (voir graphique 50). Autrement dit, les transferts nets reçus sont pour ces ménages du même ordre de grandeur que leur revenu primaire, si bien que leur revenu est doublé par la redistribution.

Pour les ménages du deuxième décile, la redistribution est relativement neutre (le revenu disponible est légèrement inférieur au revenu primaire en France, légèrement supérieur en moyenne européenne).

Au-delà du deuxième décile, les ménages deviennent systématiquement contributeurs nets à la redistribution. Néanmoins, le troisième décile contribue lui aussi moins que la moyenne, en France comme en médiane européenne (ces moyennes de contributions relatives sont matérialisées par des droites sur les graphiques 50 à 53), et reste donc, en termes relatifs, parmi les bénéficiaires de la redistribution. À partir de ce décile, la part du revenu primaire prélevée croît rapidement avec le revenu, en France comme en médiane, avant de connaitre un quasi-plafonnement dans les trois derniers déciles ; s'agissant de la France, on constate même une légère diminution pour le dernier décile.

[114] Autrement dit, la différence positive ou négative entre revenu primaire et revenu disponible médian.

Graphique 50 – 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 48, 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, calculs France Stratégie

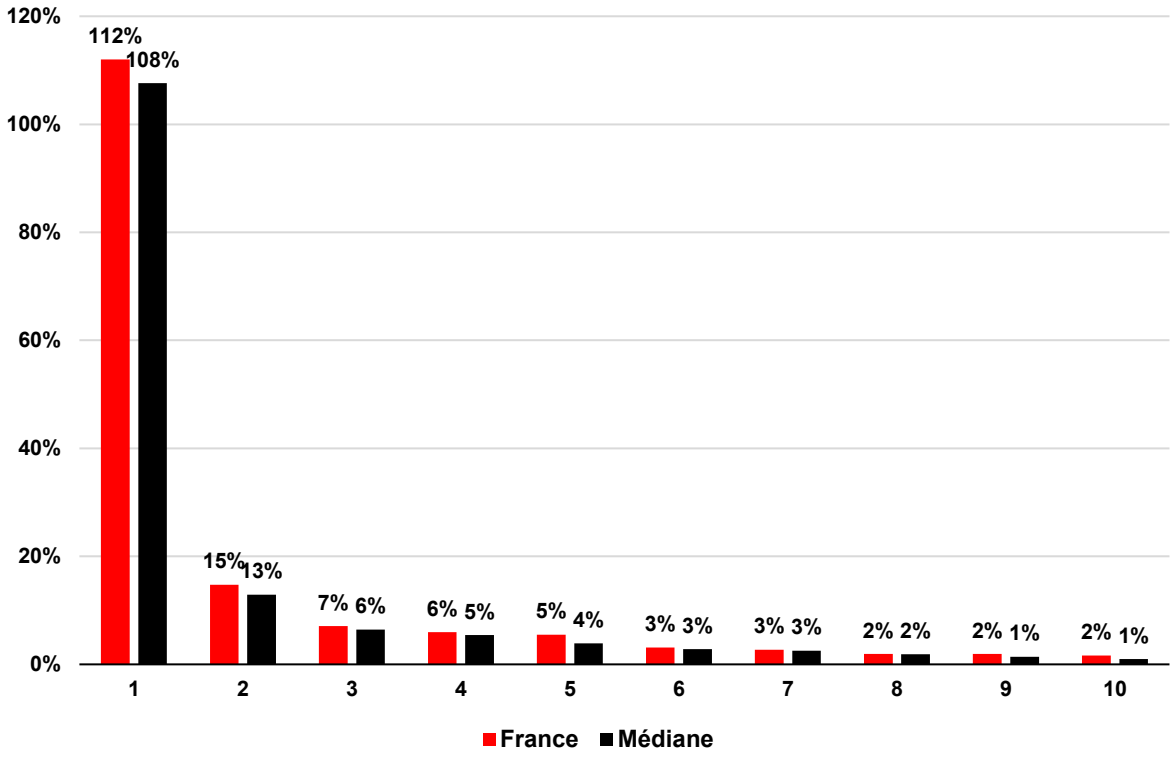
La même analyse est menée au niveau des seules prestations sociales (graphique 51) et au niveau des seuls prélèvements obligatoires (graphiques 52 et 53).

S'agissant des prestations sociales, la France s'avère systématiquement plus généreuse que ses voisins européens, et ce pour l'ensemble des déciles de revenu primaire. Pour la population du premier décile de revenu primaire, les prestations sociales en espèces représentent 112 points[115] de ce revenu primaire, contre 108 points en médiane européenne. En France comme en médiane européenne, le premier décile est le seul pour lequel le niveau des prestations vis-à-vis du revenu primaire est supérieur à la moyenne. Cette proportion diminue ensuite très fortement pour ne représenter que moins de 5 points de revenu primaire pour la moitié des ménages percevant les revenus primaires les plus élevés, et ce en France comme en médiane européenne. Néanmoins, la décroissance est un peu moins rapide en France, où les prestations sociales en points de revenu primaire versées aux deux derniers déciles, quoique modestes, dépassent de respectivement 38 % et 67 % les valeurs médianes reçues par leurs homologues européens. La valeur des prestations en part du revenu primaire est certes d'autant plus élevée que ce revenu est faible, ce qui peut donc, pour les déciles

[115] On parle ici de « points » et non de pourcentages, afin d'éviter de suggérer que les prestations sociales seraient une composante du revenu primaire, qui est ici uniquement utilisé comme base de comparaison.

élevés, tirer vers le haut les valeurs obtenues pour les pays tels que la France où les inégalités primaires sont relativement basses. On obtient néanmoins des valeurs proches (43 % et 57 %) si l'on analyse les prestations octroyées par décile en part de revenus disponibles médians des individus desdits déciles.

Graphique 51 – Prestations sociales en espèces (hors retraites) en points de revenu primaire, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



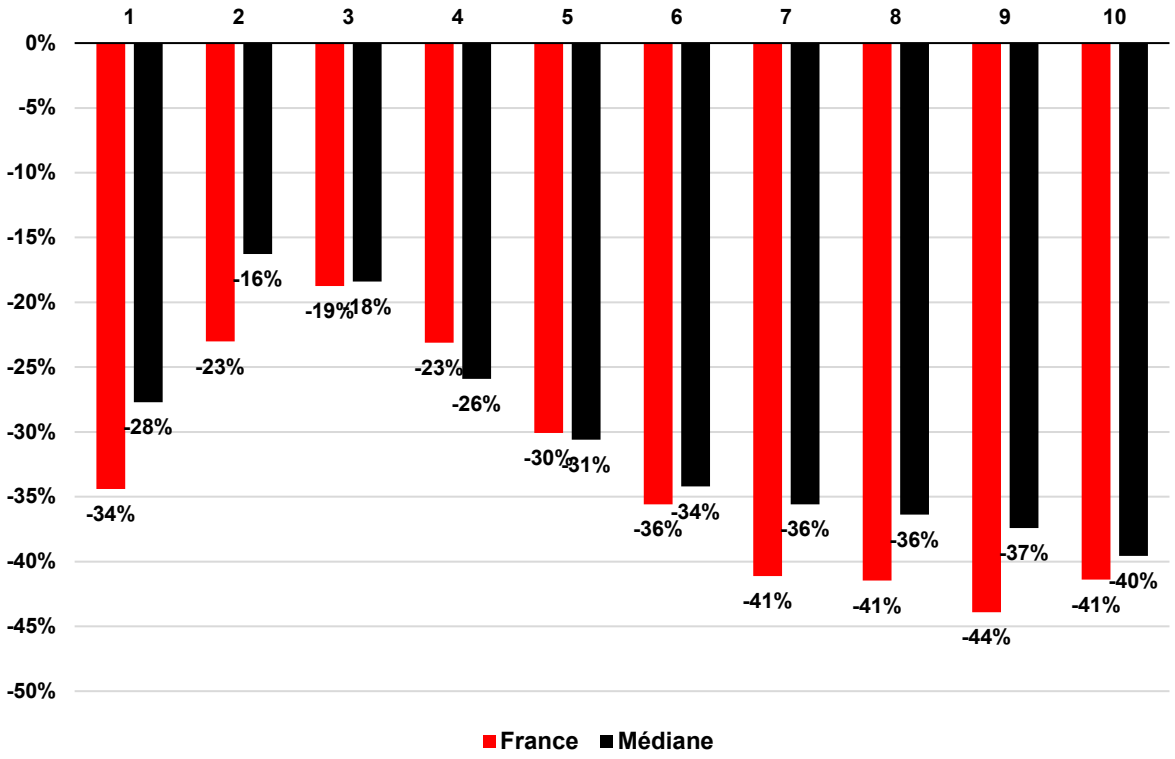
Lecture : en France, les prestations sociales représentent 1,7 point de revenu primaire du dernier décile ; ce chiffre s'élève à 1,0 point en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

En ce qui concerne les prélèvements obligatoires, leur poids est plus élevé que chez nos voisins européens : on peut constater sur le graphique 52 que le constat vaut non seulement en moyenne (33 % contre 30 %[116]) mais également qu'il reste valable aussi bien en bas de la distribution, où les prélèvements diminuent de 34 % le revenu primaire (contre 28 % en médiane européenne), qu'en haut, où ils le diminuent de 41 % (contre 40 % en médiane européenne). Seuls les ménages de revenu primaire intermédiaire – déciles 4 et 5 – sont taxés un peu moins qu'en médiane européenne. On peut également observer que la progressivité des prélèvements obligatoires n'opérerait en France qu'entre les 3e et 9e déciles, alors qu'elle s'étendrait du 2e au 10e décile en médiane européenne.

[116] Les valeurs indiquées dans le cadre du graphique 89 diffèrent un peu (respectivement 37 % et 34 %) car nous sommes ici sur des moyennes de médianes par décile.

Graphique 52 – Prélèvements obligatoires en points de revenu primaire, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



Lecture : en France, les prélèvements obligatoires représentent 41 % du revenu primaire du dernier décile ; ce chiffre s'élève à 40 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

S'agissant du haut de la distribution, la légère régressivité semble due aux cotisations sociales, du fait notamment de l'existence de plafonds d'assiette, alors que les cotisations pèsent comparativement assez lourd au sein des prélèvements obligatoires français. Mais le constat concernant le bas de la distribution est, lui, contre-intuitif, compte tenu de l'absence de prélèvement obligatoire à taux décroissant avec le revenu.

L'analyse de la redistribution en points de revenus primaires trouve ici ses limites, une telle méthodologie présentant au moins deux inconvénients dans le cas des prélèvements obligatoires :

– d'une part, les revenus primaires ne constituent pas la totalité de l'assiette des prélèvements, puisque dans un certain nombre de pays dont la France, tout ou partie des prestations sociales sont fiscalisées[117] ;

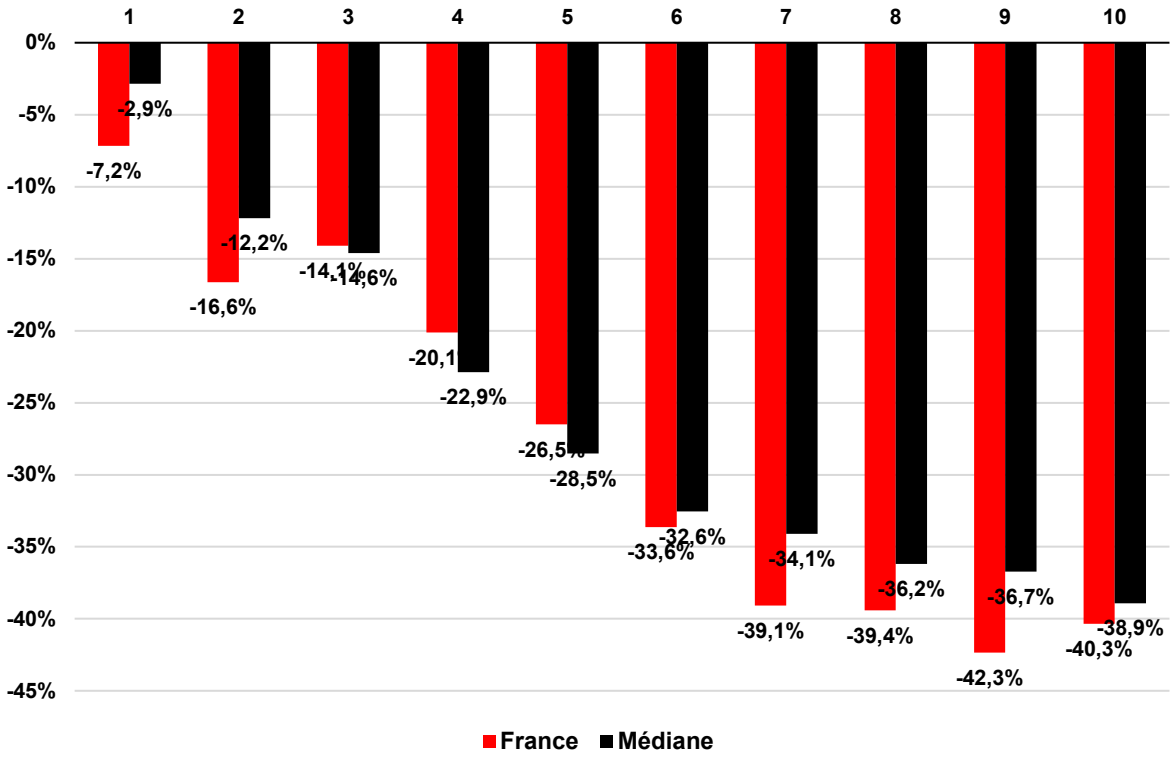
– d'autre part, les revenus primaires considérés incluant les retraites, les retraités sont très sous-représentés dans les premiers déciles. Or, comme ils ne sont pas concernés par les cotisations sociales, leur sous-représentation en bas de la distribution y exerce un effet haussier sur le taux moyen de prélèvements, par « effet de composition ».

[117] Au sens large, c'est-à-dire au-delà des seuls impôts, avec par exemple en France la CRDS ou la CSG/CRDS.

C'est pourquoi nous avons souhaité procéder à une autre analyse des prélèvements obligatoires, toujours par décile de revenus primaires, mais à l'aune des revenus médians avant prélèvements desdits déciles : le fait qu'il s'agisse alors de revenus y compris prestations (par opposition aux revenus primaires) remédie à la fois au fait de rapporter les prélèvements à une assiette qui n'est pas la leur, et aux effets d'hétérogénéité de répartition des retraités. Une analyse en part de revenu avant prélèvements permet ainsi d'afficher des taux qui sont conceptuellement proches des barèmes d'impôts et de cotisations (proches mais différents, car les revenus primaires ici considérés ne sont pas bruts, mais superbruts, y compris cotisations employeurs).

Le résultat de l'analyse en points de revenus avant prélèvements, visualisable sur le graphique 53, est alors bien celui d'une progressivité commençant dès le premier décile, en France comme en médiane européenne. En revanche demeure le constat d'une décroissance en France du taux de prélèvements entre le 9e et le 10e décile, même si le taux associé au dernier décile reste dans notre pays supérieur à la médiane européenne.

Graphique 53 – Prélèvements obligatoires en points de revenu avant prélèvements, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



Lecture : en France, 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, calculs France Stratégie

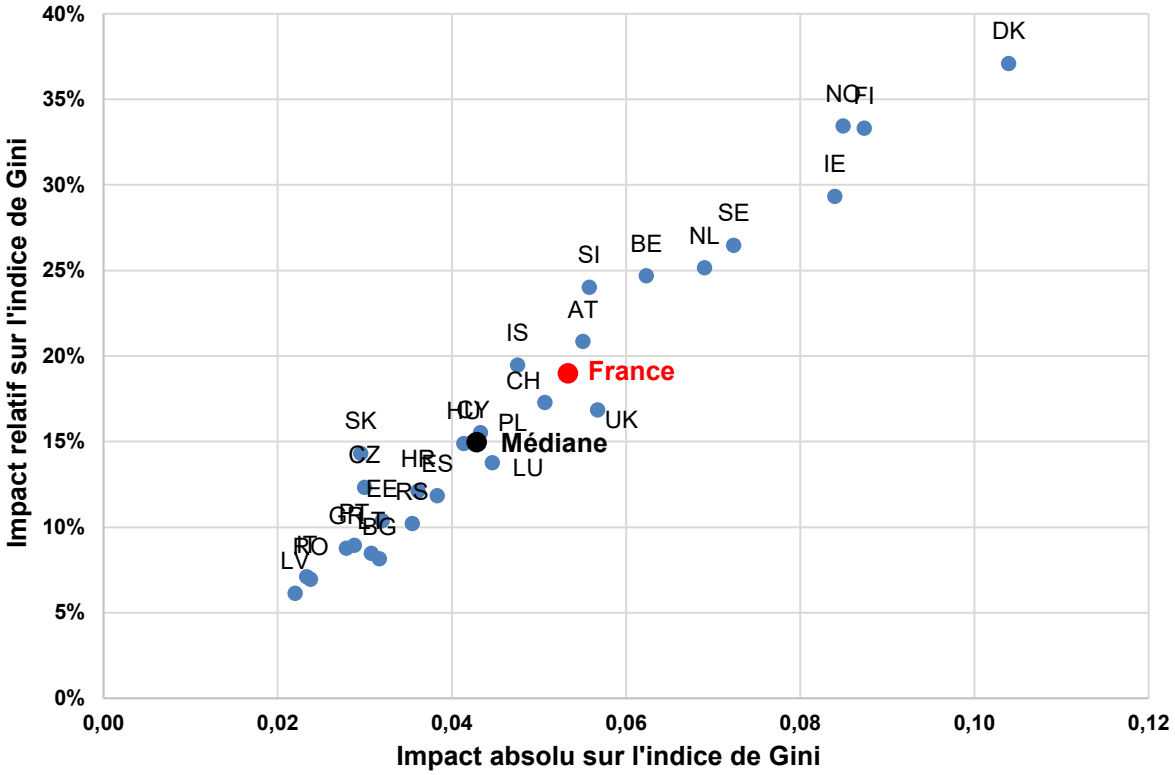
Cette première analyse par grands postes a déjà soulevé quelques questions renvoyant à une analyse plus détaillée, par exemple quant au rôle joué par les seules cotisations sociales : il convient donc de procéder à un passage en revue du rôle joué par les différentes composantes du système socio-fiscal dans la réduction des inégalités, en distinguant autant que possible les effets de volume et les effets de ciblage de la redistribution, avec le recours à différentes

méthodes dont l'étude de la ventilation des transferts (prestations sociales et prélèvements obligatoires) entre déciles de revenu primaire. Tel est l'objet des deux sections suivantes, respectivement dédiées aux prestations en espèces (3) et aux prélèvements obligatoires (4).

3. Un effet redistributif des prestations supérieur à la médiane européenne, grâce aux volumes dans les domaines du logement, du chômage et de l'exclusion, et au ciblage en matière familiale

Si l'on analyse l'effet agrégé des prestations sociales en espèces sur la baisse des inégalités, on constate qu'il est en France supérieur à la médiane européenne (voir graphique 54) : en termes relatifs, l'indice de Gini des revenus disponibles des ménages serait plus élevé de 19,0 % en France en l'absence des allocations familiales, logement, invalidité et handicap, des prestations en espèces contre le chômage et l'exclusion et des bourses d'étude. Cet impact est supérieur de 26,8 % à la médiane européenne, cette dernière masquant toutefois une très grande hétérogénéité des situations nationales : si dans dix pays l'effet de ces prestations sur les inégalités est supérieur à ce qu'il est en France, avoisinant même 35 % dans trois pays nordiques, à l'inverse il n'atteint pas les 10 % dans sept pays.

Graphique 54 – Impact absolu et relatif des prestations sociales sur l'indice de Gini



Note : plus les pays sont éloignés de l'origine, plus la redistribution y est forte.

Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus disponibles est réduit de 0,053 point soit 19,0 % par les prestations sociales en espèces.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

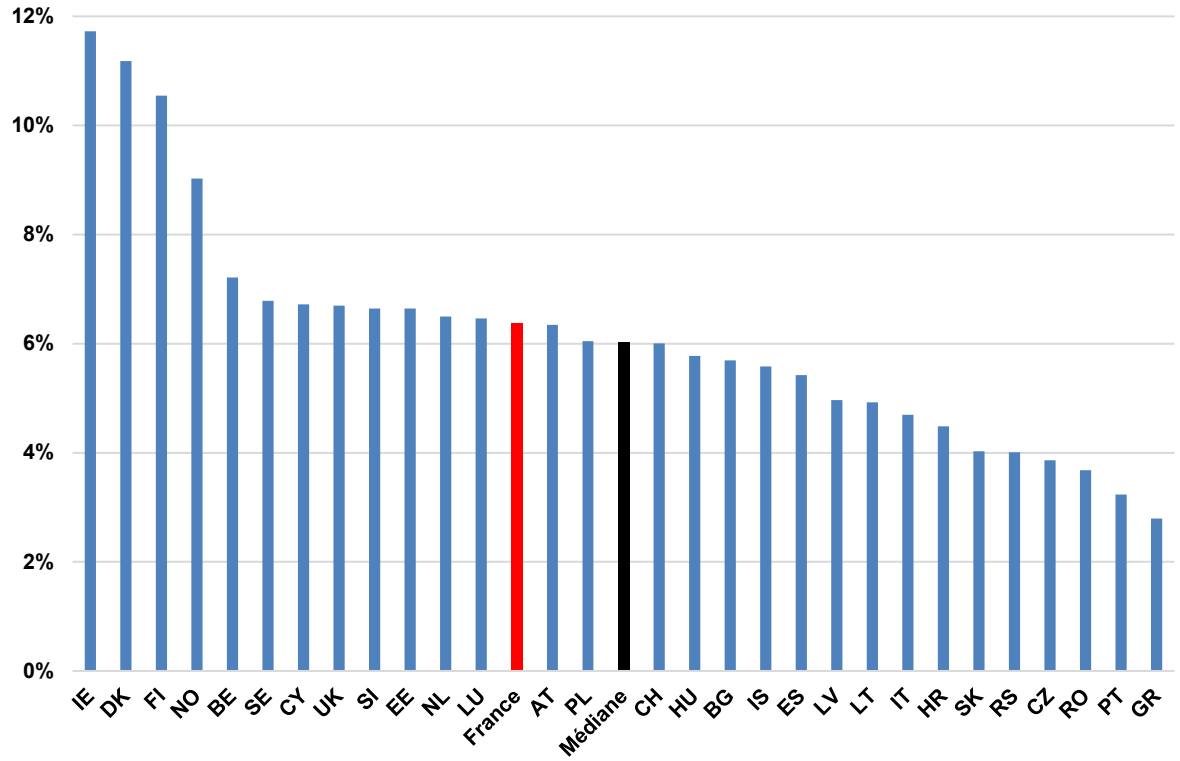
La puissance redistributive s'avère également supérieure à la médiane européenne en termes d'impact absolu sur l'indice de Gini. En effet là aussi seuls dix pays (dont neuf des dix mentionnés ci-avant) se caractérisent par un impact supérieur des prestations.

Il faut enfin rappeler que la non prise en compte des retraites peut introduire un biais dans la comparaison, compte tenu d'effets de substitution entre certaines prestations sociales et les retraites pour les séniors hors de l'emploi, en particulier dans certains des pays dont les âges effectifs moyens de départ sont plus élevés (voir *infra*, dans la section 3.5, la comparaison des graphiques 80 et 81 relatifs aux prestations d'invalidité).

Mais ces résultats en matière de redistribution s'expliquent-ils par un effet de volume ou de ciblage des prestations, ou les deux ?

Au niveau agrégé, les dépenses (prestations) sociales en espèces prises en compte dans cette analyse représentent 6,4 points de revenu primaire des ménages français, ce qui les positionne certes au-dessus de la dépense européenne médiane (6,0 points), mais certainement pas dans le haut du classement, comme on peut le voir sur le graphique 55. Ce constat d'un surcroît de dépenses sociales très modéré, qui pourra sembler contre-intuitif à certains lecteurs, s'explique notamment par la non prise en compte de dépenses sociales telles que les dépenses de santé ou de retraite (voir chapitre 1), comparativement importantes en France, mais qui ne s'analysent pas ici comme des prestations de redistribution en espèces.

Graphique 55 – Prestations sociales en espèces retenues pour l'analyse de la redistribution, en points de revenu primaire des ménages



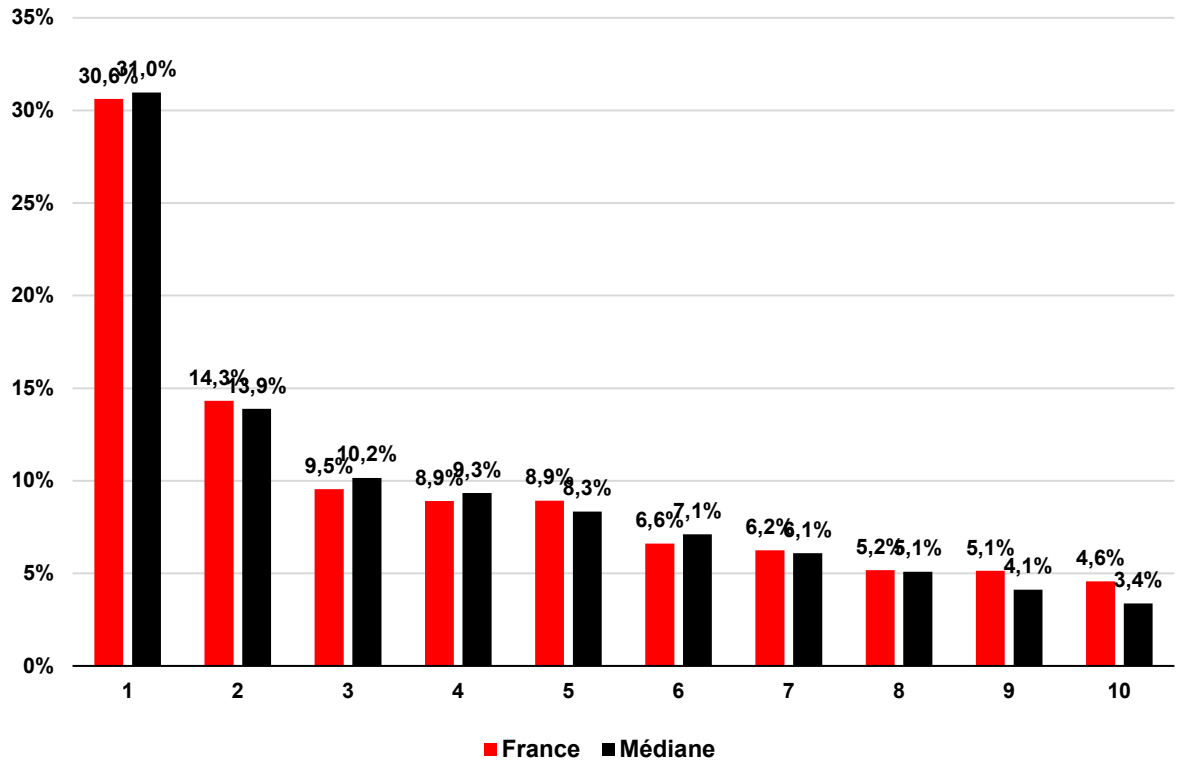
Lecture : en France, les prestations sociales en espèces ici retenues pour l'analyse de la redistribution représentent 6,4 points de revenu primaire des ménages. En médiane européenne, ce chiffre est de 6,0 points.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Ce résultat d'un effet volume des prestations en espèces un peu supérieur à la médiane est à mettre en regard de leur distribution par décile de revenu primaire (voir graphique 56).

En effet, on remarque que la France consacre une part légèrement moins forte de l'ensemble des prestations sociales aux individus des premiers déciles et un peu plus forte aux individus des déciles plus élevés. Ainsi, 30,6 % des prestations sociales sont versées aux individus du premier décile, contre 31,0 % en médiane européenne ; à l'inverse, 4,6 % des prestations sociales sont versées en France aux individus du dixième décile, contre 3,4 % en médiane européenne.

Graphique 56 – Répartition du volume de prestations sociales par décile de revenu primaire



Note : les valeurs médianes par décile ne sont pas additives (ne correspondant pas au même « pays fictif »), leur somme n'est donc pas égale à 100 %.

Lecture : en France, 30,6 % du volume total de prestations sociales en espèce sont versés au premier décile de revenu primaire, contre 4,6 % au dernier décile.

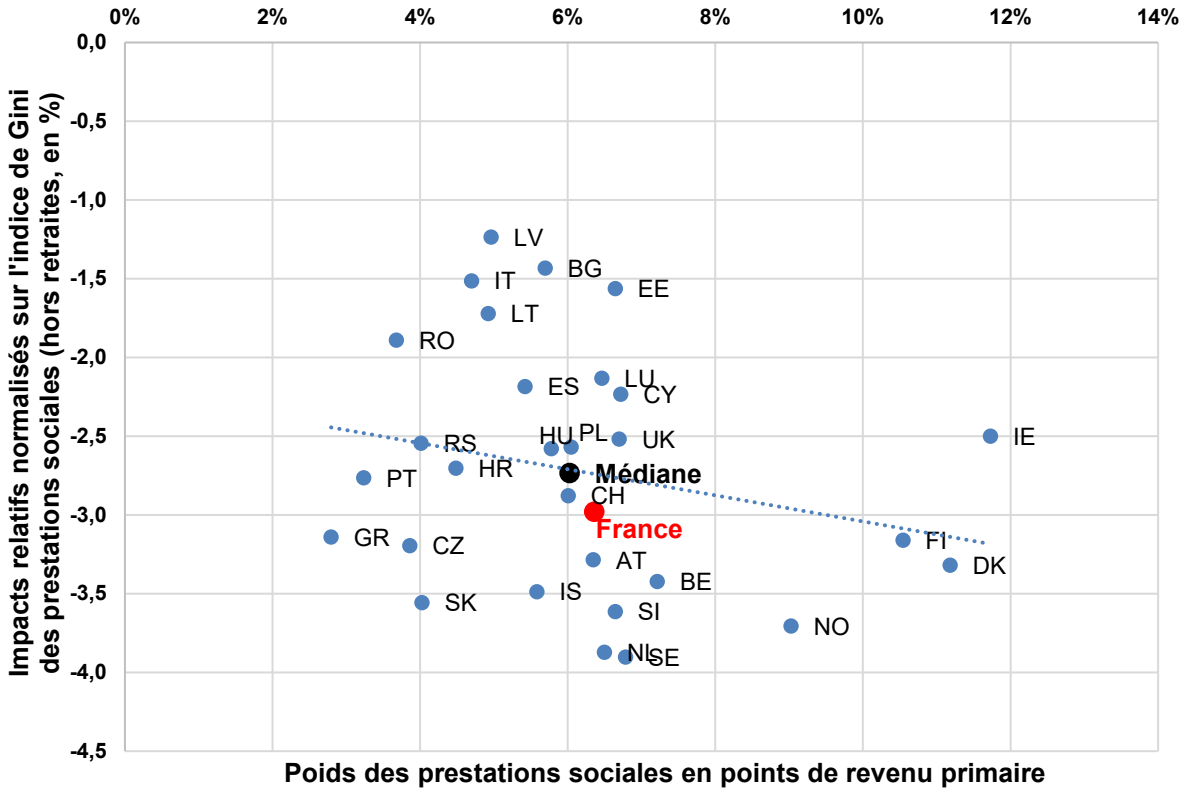
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Les statistiques du graphique 56 tendent à indiquer un ciblage des prestations sociales plutôt inférieur à la médiane en France. Mais ces chiffres négligent la variabilité des écarts de revenus primaires entre déciles selon les pays, alors que ce sont ces mêmes revenus qui figurent aux dénominateur des ratios comparés : cela peut fragiliser la comparaison intra-européenne.

En effet, si l'on utilise une méthode alternative consistant à rapporter l'impact des prestations sur l'indice de Gini à leur volume, leur ciblage apparaît globalement se situer au-dessus de la moyenne européenne (voir graphique 57) : en France, un point de prestations sociales réduit les inégalités de 3,0 %, contre 2,7 % en médiane européenne.

Plus généralement, un résultat global important est que l'on constate une corrélation positive entre les volumes de prestations et leur degré de ciblage, comme le montre la tendance centrale (en pointillés) du graphique 57. Il n'existerait donc pas de « paradoxe de la redistribution »[118] généralisé au niveau des dépenses de prestations sociales en Europe. Ce résultat tend même à indiquer un meilleur panachage et une meilleure complémentarité des différentes prestations dans les pays où l'ensemble des dépenses est plus élevé, ce niveau de dépenses pouvant refléter le déploiement d'une palette plus large d'outils de prise en charge des difficultés sociales dans leur diversité.

Graphique 57 – Ciblages et volumes des prestations sociales en espèces hors retraites



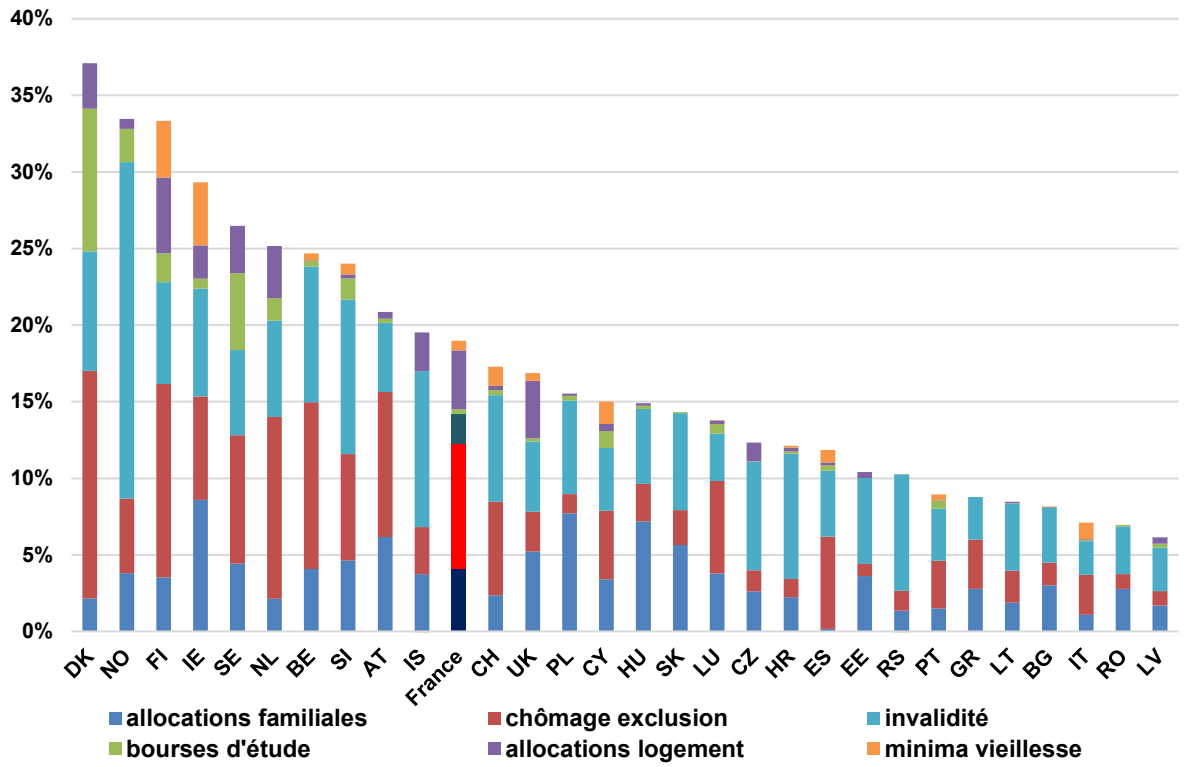
Note : le poids des prestations sociales est représenté en abscisse, la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

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, calculs France Stratégie

[118] Voir encadré 8 *supra*.

Graphique 58 – Hausse de l'indice de Gini des revenus disponibles en l'absence de prestations sociales en espèces



Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus disponibles augmenterait de 19,0 % en l'absence de prestations sociales en espèces (hors retraites et indemnités journalières), dont 8,1 % au titre des seules prestations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Au niveau agrégé, le diagnostic à porter sur le ciblage des prestations sociales en France reste donc ambigu. Mais les résultats relatifs à l'ensemble des prestations cachent de toute façon des situations hétérogènes. En effet, comme la ventilation d'impact du graphique 58 permet de le visualiser, il existe une grande hétérogénéité du positionnement français vis-à-vis des autres pays selon le type de prestations.

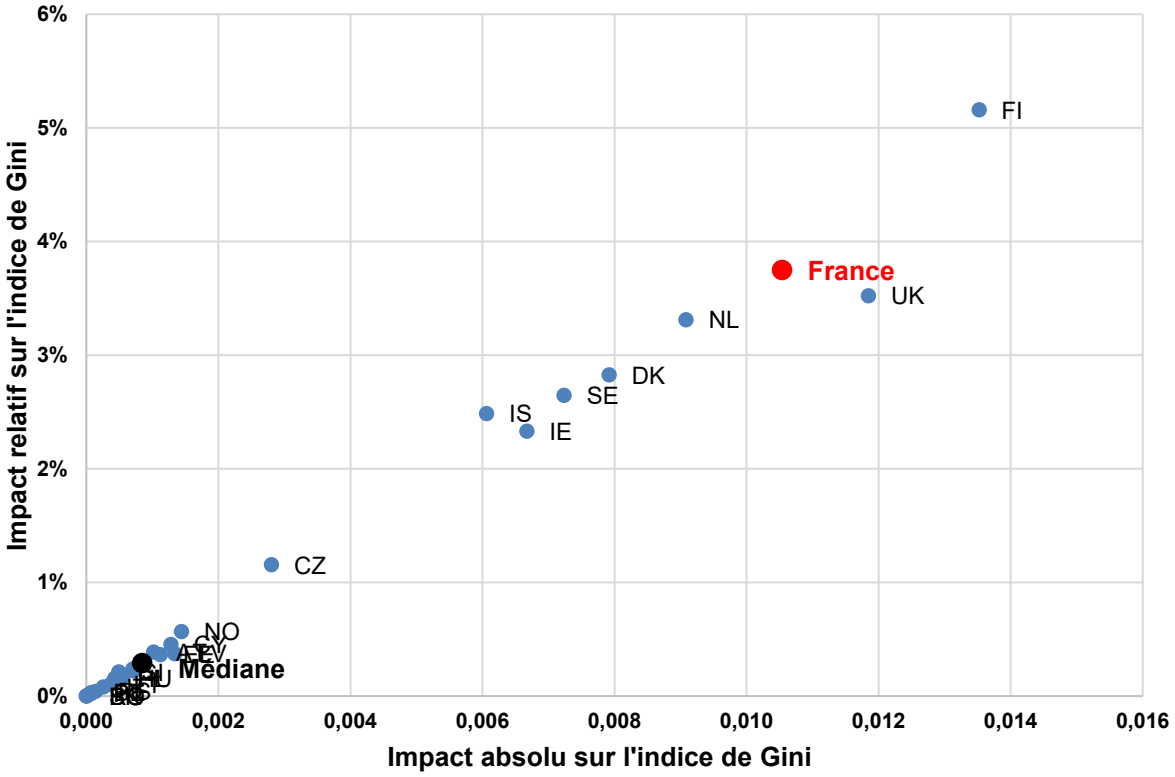
Aussi convient-il d'approfondir l'analyse duale des volumes et ciblages par grands types de prestations. Les constats en la matière sont présentés dans les paragraphes suivants ; ceux-ci ne traitent pas en détail des minima vieillesse, compte tenu de l'intrication très étroite de ces derniers avec les systèmes de retraite (semi-)contributifs ; il en résulte des différences entre pays dans la manière de retracer cette césure dans l'enquête SRCV[119].

[119] Enjeu de classification des prestations, comme en atteste la nécessité de retraiter les données danoises et slovaques, déjà exposée *supra* (voir première note de bas de page de l'encadré 2).

3.1. Les allocations logement contribuent comparativement nettement plus à la baisse des inégalités en France, au moins en analyse statique

En termes d'impact global sur les inégalités, l'effet des allocations logement est en France bien supérieur à l'impact médian en Europe (voir graphique 59). Il n'y a qu'en Finlande où leur impact relatif sur les inégalités est plus fort. Le Royaume-Uni présente, lui, un impact absolu plus fort, mais dans un contexte d'inégalités avant redistribution plus élevées.

Graphique 59 – Impact absolu et relatif des prestations logement en espèces sur l'indice de Gini



Lecture : en France, l'indice de Gini après redistribution est réduit de 0,011 point soit 3,7 % lorsqu'on inclut les allocations logement.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

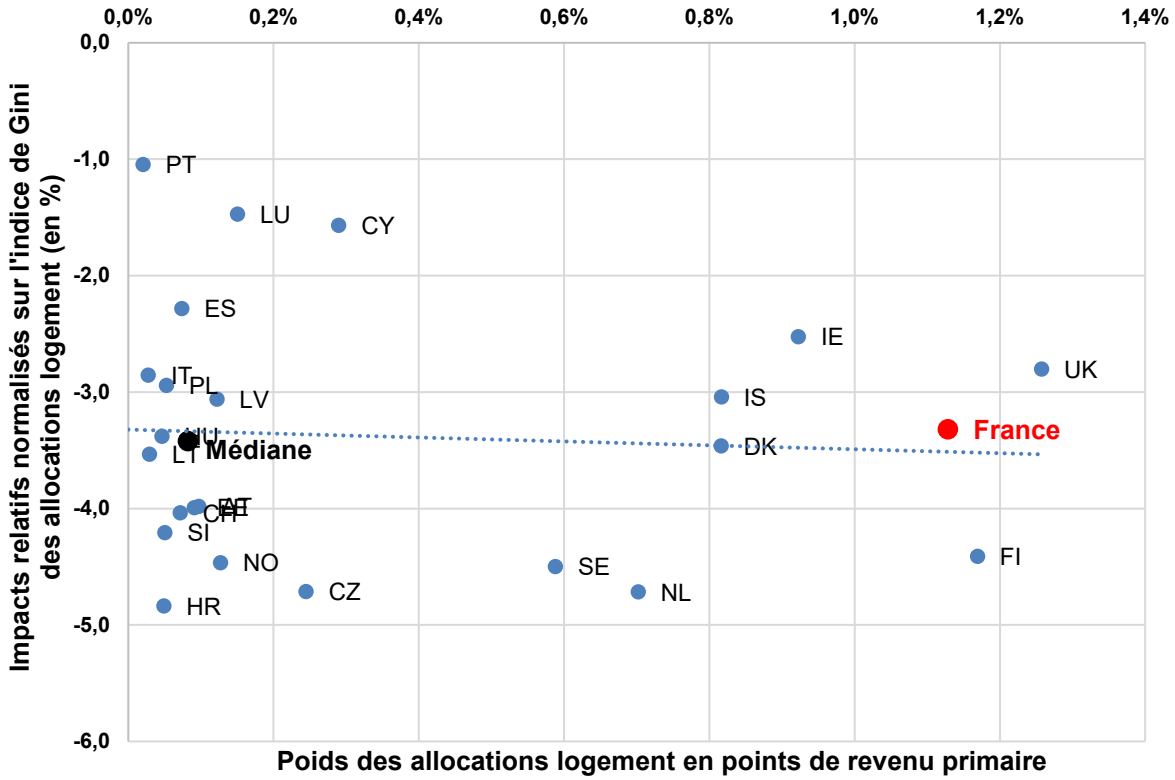
Évidemment, ces calculs d'impact facial ne peuvent rendre compte des éventuels effets indirects des allocations logement sur les prix du logement[120]. Les pays où les effets de ces prestations sont relativement élevés sont certes ceux où les prix sont élevés (Europe du Nord, îles britanniques), sans que cela permette de conclure sur le sens de la causalité.

Ce résultat de fort impact, en France, des allocations logement sur les inégalités est attribuable à des effets de volumes, comme l'illustre le graphique 60. En effet, les montants globaux d'allocations apparaissent les troisièmes les plus élevés une fois rapportés au revenu primaire des ménages. Concernant l'effet de ciblage, en se basant sur les pays dépensant au moins

[120] Voir notamment le rapport de la Cour des comptes de septembre 2015 sur « *Les aides personnelles au logement* », comportant un point III.B. titré « Un effet inflationniste insuffisamment mesuré », ainsi que le n° 19 d'*Insee Analyses* (novembre 2014), « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif privé ».

l'équivalent de 0,02 point de revenu primaire des ménages (ce qui exclut six pays), des allocations logement à hauteur de 1 point de ce revenu abaissent, en médiane, l'indice de Gini de 3,42 %, cette valeur atteignant 3,32 % en France.

Graphique 60 – Ciblages et volumes des prestations en espèces au titre du logement



Note : sont présentés ici seulement les pays dont les prestations logement représentent au moins 0,02 point de revenu primaire. Le poids des allocations logement est représenté en abscisse, la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

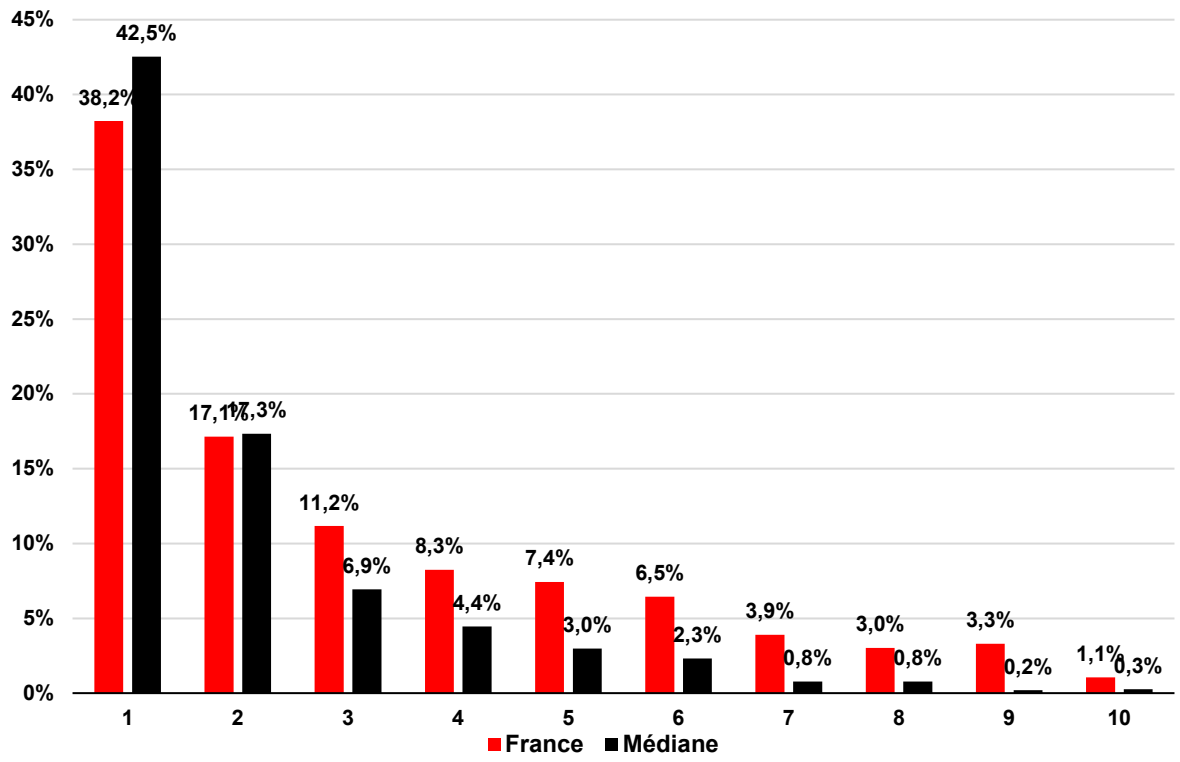
Lecture : en France, où les prestations en espèces au titre du logement représentent 1,1 point de revenu primaire, un point de prestations réduit l'indice de Gini de 3,3 %.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Le caractère moyennement ciblé des allocations logement françaises se retrouve lorsque l'on étudie leur répartition par décile de revenus primaires (voir graphique 61) : 38,2 % du montant est versé aux individus du premier décile de revenu primaire en France, contre 42,5 % en médiane européenne ; à l'inverse, 1,1 % est dédié aux individus du dernier décile contre 0,3 % en médiane européenne. Ce diagnostic d'un ciblage plutôt faible est renforcé 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[121] (ce qui, à ciblage médian, devrait impliquer une plus forte part d'allocations versées à ces déciles, or elle est plus faible). En effet, alors qu'en France les deux premiers déciles rassemblent respectivement 23 % et 16 % des locataires, les valeurs médianes européennes correspondantes s'élèvent à 19 % et 13 %.

[121] Ce constat semble en cohérence avec l'existence d'un parc social comparativement important.

Graphique 61 – Répartition du volume de prestations logement en espèces par décile de revenu primaire



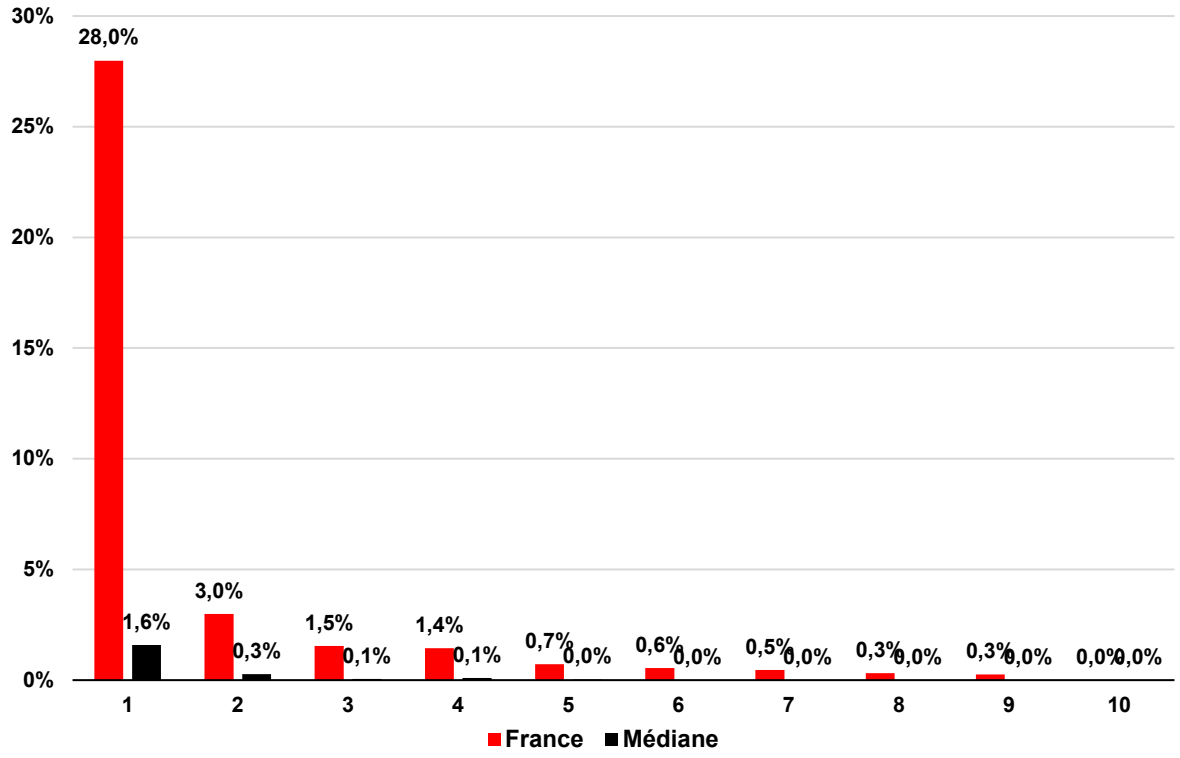
Note : les valeurs médianes par décile ne sont pas additives (ne correspondant pas au même « pays fictif »), leur somme n'est donc pas égale à 100 %.

Lecture : en France, 38,2 % du montant d'allocations logement est versé au premier décile de revenu primaire, contre 1,1 % au dernier décile.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Si, enfin, on analyse l'impact des allocations logement sur les différents déciles de revenu primaire, on constate logiquement un différentiel très net vis-à-vis de la médiane européenne, qui semble avant tout imputable au très fort effet volume, d'autant plus que le graphique 62 inclut également les six pays où ces allocations sont (quasi) inexistantes.

Graphique 62 – Allocations logement en points de revenu primaire, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



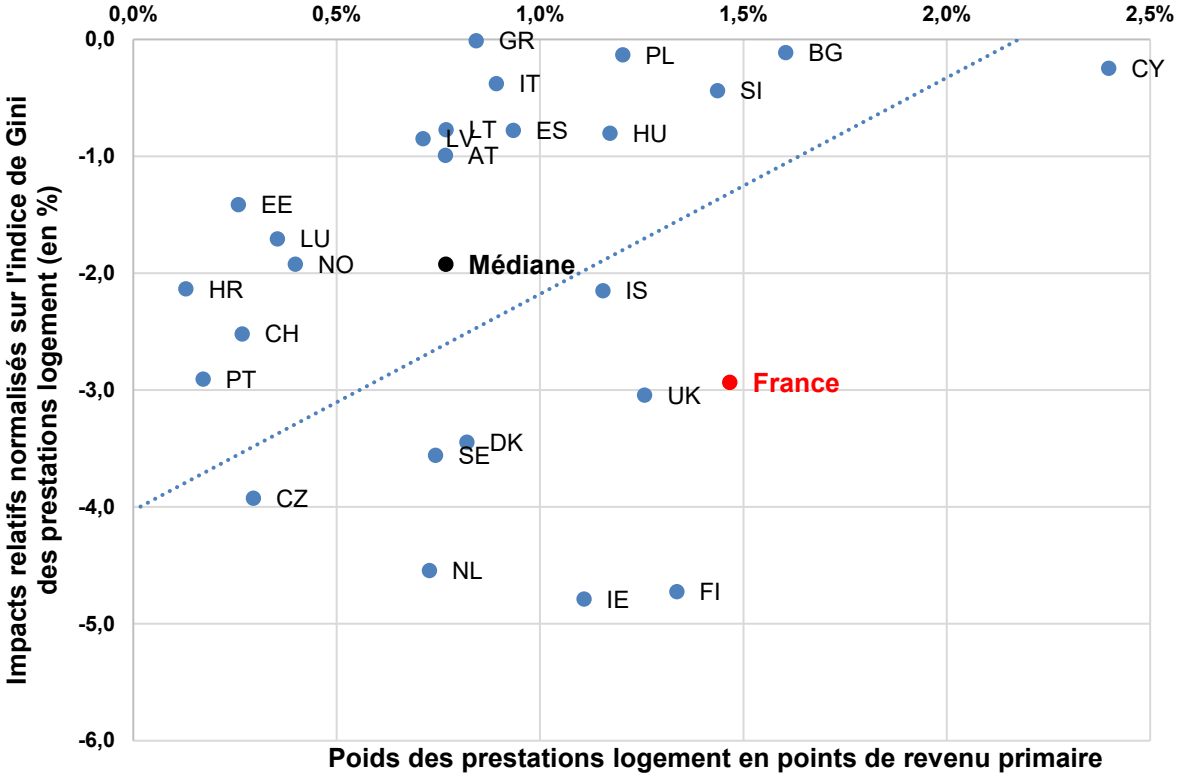
Lecture : en France, les allocations logement représentent 28,0 points de revenu primaire pour le premier décile de revenu primaire, contre 1,6 point en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Le diagnostic porté sur les prestations au titre du logement se modifie toutefois un peu si l'on inclut dans le champ de l'analyse, au-delà des allocations en espèces, les prestations en nature (voir graphique 63). La France apparaît alors se distinguer de la médiane européenne non seulement par les volumes, mais aussi par le ciblage. L'inclusion des prestations en nature fait pourtant reculer le ciblage apparent des prestations logement françaises (un point de prestations y réduit l'indice de Gini de 2,9 % au lieu de 3,3 %), mais ce recul y est moindre qu'en médiane européenne (avec un passage à 1,9 % au lieu de 3,4 %) : les prestations en nature françaises sont donc moins ciblées que les prestations en espèces, mais davantage ciblées qu'à l'étranger.

Ce surcroît de ciblage vis-à-vis de la médiane européenne est confirmé si l'on recourt à une analyse par déciles de revenu, les deux premiers d'entre eux percevant, en France, respectivement 36 % et 17 % des prestations (au lieu de 34 % et 15 %). Mais ce surcroît apparent de ciblage disparaît si l'on prend en compte la plus forte concentration des locataires en bas de l'échelle des revenus déjà évoquée *supra*, avec même un constat qui s'inverse. En effet, les écarts à la médiane européenne dans la part de prestations perçues par les deux premiers déciles de revenu restent un peu inférieurs à la surreprésentation des locataires dans ces mêmes déciles.

Graphique 63 – Ciblages et volumes des prestations en espèces et en nature au titre du logement



Note : sont présentés ici seulement les pays dont les prestations logement représentent au moins 0,02 point de revenu primaire. Le poids des prestations logement est représenté en abscisse, la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; 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 et en nature au titre du logement représentent 1,5 point de revenu primaire, un point de prestations réduit l'indice de Gini de 2,9 %.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

3.2. Les prestations au titre du chômage et de l'exclusion abaissent davantage les inégalités en France, du fait des montants en jeu

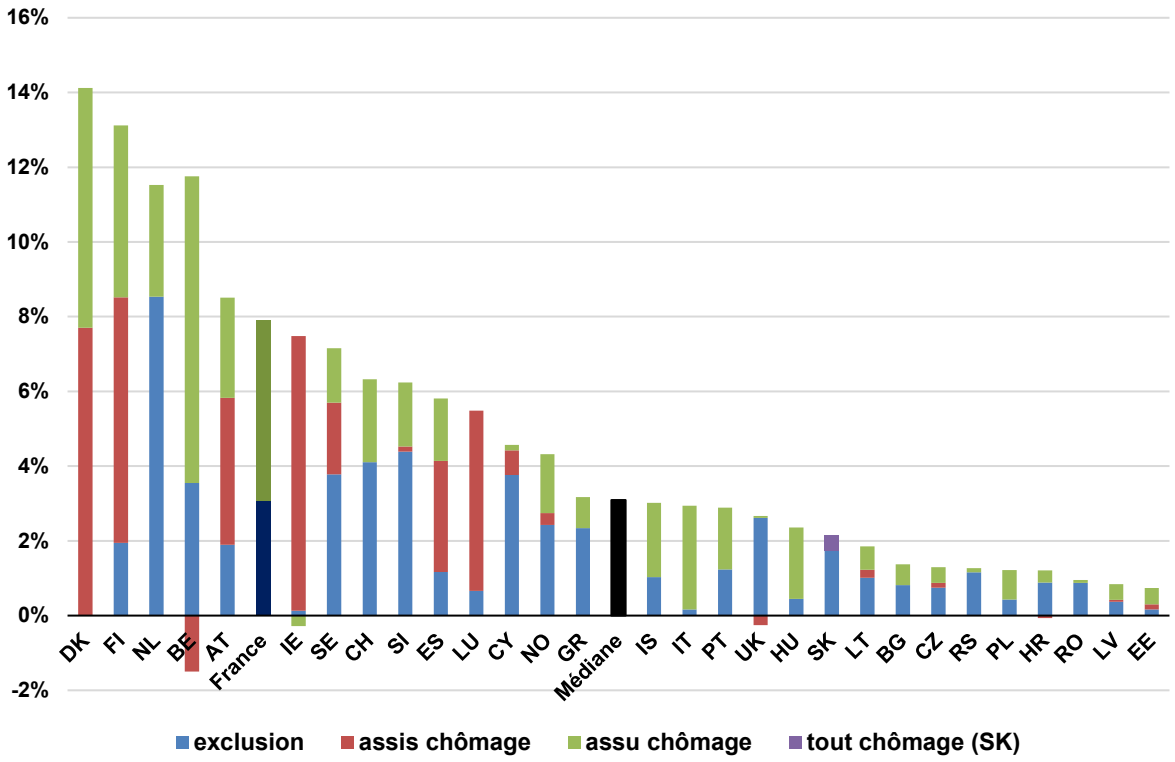
La prise en charge du chômage prend des formes institutionnelles différentes selon les situations individuelles : assurance chômage bien sûr, mais aussi prestations de lutte contre l'exclusion (avec le RSA en France) et, dans certains pays, une composante intermédiaire dite d'« assistance chômage ». Or il existe un *continuum* entre ces prestations : par exemple, lorsqu'un chômeur bascule dans le chômage de longue durée faute d'avoir retrouvé un emploi après quelques mois, il finit toujours par relever des prestations de lutte contre l'exclusion et non de l'assurance chômage, une fois ses droits épuisés dans le cadre d'un dispositif contributif. Cela implique également que des chômeurs n'ayant pas eu l'occasion de constituer des droits dans le cadre d'une activité antérieure relèveront d'emblée des dispositifs de lutte contre l'exclusion.

L'exclusion est certes un concept a priori bien plus large que la privation d'emploi, mais les autres facteurs d'exclusion vont généralement relever de prestations sociales *ad hoc*, étudiées dans d'autres paragraphes, ci-avant ou ci-après.

Nous avons donc choisi de regrouper les prestations générales de lutte contre l'exclusion et les prestations chômage, faute de quoi les différences entre pays ne renverraient pas tant à de réelles différences dans les choix de redistribution qu'à des différences de profil des chômeurs ou de structuration institutionnelle des prestations (y compris les critères de basculement de l'assurance à l'assistance).

Ainsi, le graphique 64[122], qui retrace les rôles de chaque type de prestations dans la redistribution, permet de constater un effet agrégé très proche en France et en Irlande, mais qui repose entièrement sur l'assistance chômage dans le second cas alors que cette forme intermédiaire n'existe pas dans l'Hexagone. Cela contribue à expliquer que l'assurance chômage française soit associée à une réduction des inégalités assez élevée.

Graphique 64 – Impact relatif sur l'indice de Gini des différentes familles de prestations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion



Note : le chiffre de 7,9 % diffère des 8,1 % évoqués dans le cadre du graphique 58, du fait de la non-additivité stricte de la méthode de décomposition utilisée.

Lecture : en France, l'indice de Gini après redistribution est réduit de 7,9 % lorsque l'on inclut les prestations sociales en espèces au titre du chômage et de la lutte contre l'exclusion, dont 4,8 % au titre de l'assurance chômage.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Il faut en outre évoquer le cas des prestations spécifiquement destinées à renforcer le gain à la reprise d'emploi, difficilement classifiables, et que les données exploitées ne permettent pas d'isoler. Ainsi, dans le cas français, la prime d'activité est amalgamée au RSA (elle avait

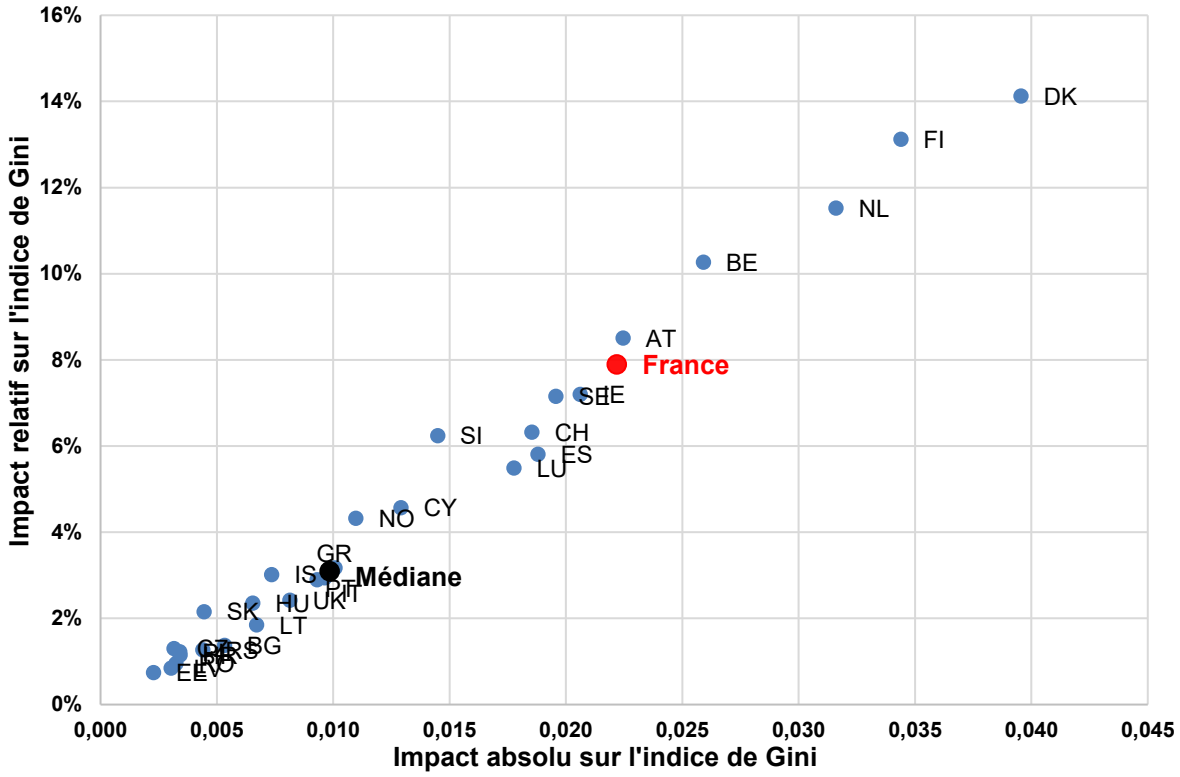
[122] Ce graphique ne matérialise pas la médiane car il s'agit d'un histogramme empilé, or la somme des médianes n'est pas égale à la médiane de la somme.

d'ailleurs pris la suite du volet dit « RSA activité »). Cette prime vient donc s'ajouter à l'ensemble de prestations ici analysé.

Globalement, ces différentes prestations liées au chômage et à la lutte contre l'exclusion réduisent les inégalités de revenus de 7,9 % en France, contre 3,1 % en médiane europeénne.

Une fois ces différentes catégories de prestations fusionnées, la redistribution opérée en France au titre du chômage et de l'exclusion apparaît ainsi près de trois fois supérieure à la médiane (voir graphique 65), même si elle reste inférieure à ce que l'on peut constater dans deux pays nordiques et deux autres du Benelux. Il s'agit notamment, outre le Danemark, de la Finlande et de la Belgique, soit trois pays dont les systèmes d'assurance chômage s'avèrent comparativement généreux[123] (avec notamment une durée d'indemnisation illimitée en Belgique).

Graphique 65 – Impact absolu et relatif sur l'indice de Gini des prestations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion



Lecture : en France, l'indice de Gini après redistribution est réduit de 0,022 point soit 7,9 % lorsque l'on inclut les allocations chômage et les prestations de lutte contre l'exclusion.

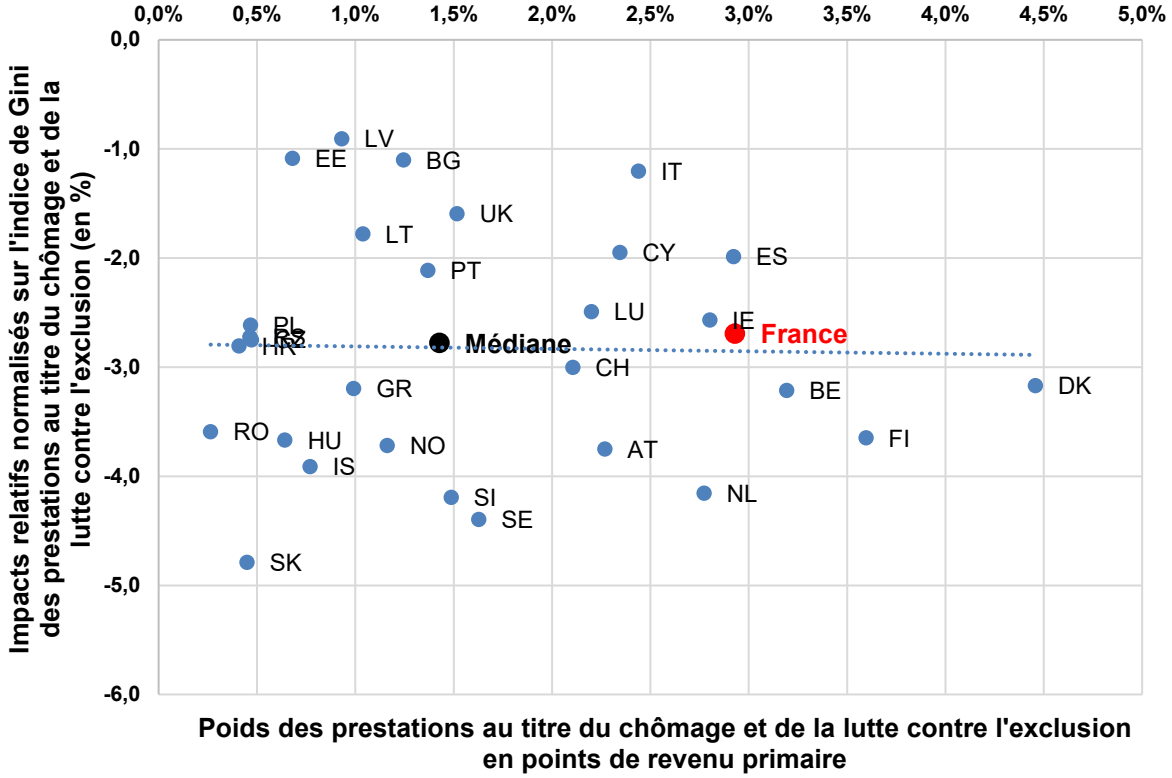
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Ce résultat de fort impact sur les inégalités, en France, des allocations chômage et prestations de lutte contre l'exclusion, est entièrement attribuable à un effet de volume (avec 2,9 points de revenu primaire, soit plus du double des 1,4 point en médiane européenne). En effet, le ciblage de cet ensemble de prestations apparait, lui, très proche de la médiane européenne (voir

[123] Voir notamment à cet égard les graphiques 3, 6 et 7 de la fiche thématique du semestre européen dédiée aux « allocations de chômage ».

graphique 66) : en France, 1 % du revenu disponible des ménages sous forme de prestations consacrées au chômage et à la lutte contre l'exclusion abaisse l'indice de Gini de 2,7 %, valeur qui s'élève à 2,8 % en médiane européenne.

Graphique 66 – Ciblages et volumes dans le cas des prestations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion



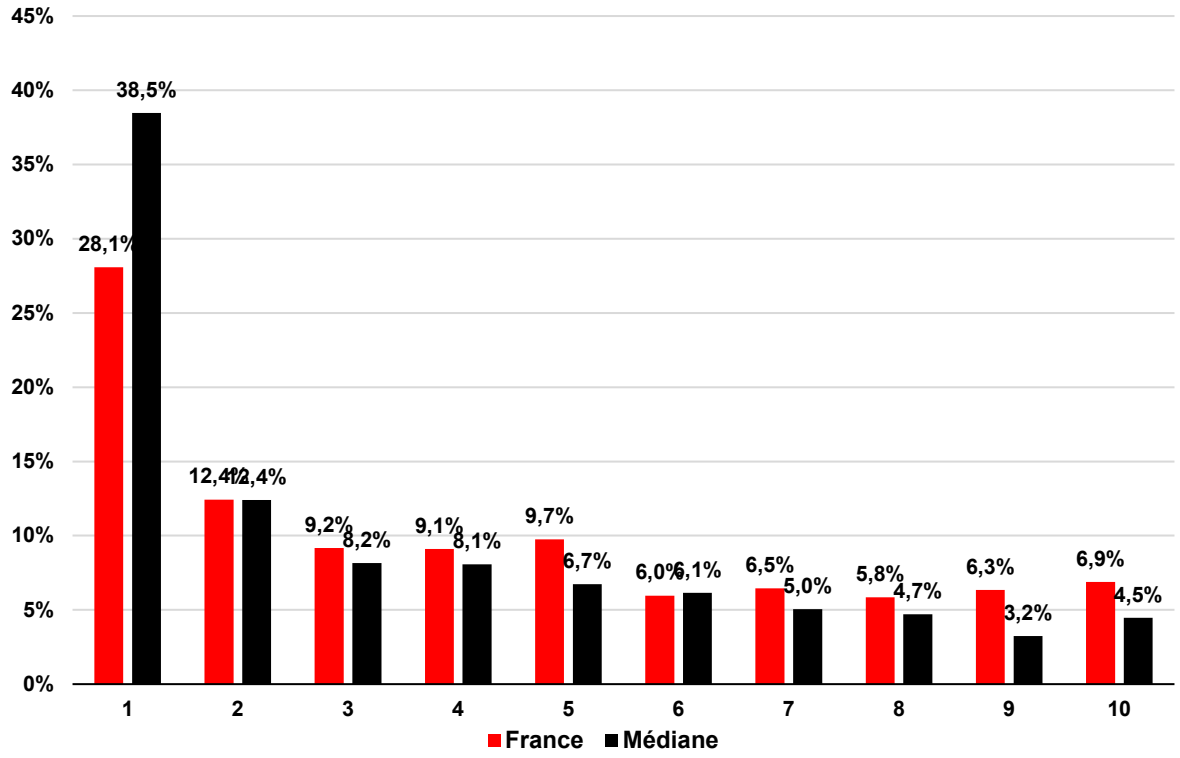
Note : le poids des prestations est représenté en abscisse, la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

Lecture : en France, où les prestations au titre du chômage et de la lutte contre l'exclusion représentent environ 2,9 points de revenu primaire, un point de prestations réduit l'indice de Gini de 2,7 %.

Source : données EU SILC. calculs France Stratégie

Si l'on regarde cette fois la répartition de ces prestations par décile (voir graphique 67), on constate qu'en France seulement 28,1 % du montant est versé aux individus du premier décile de revenu primaire, contre 38,5 % en médiane européenne ; à l'inverse, 6,9 % est dédié aux individus du dernier décile contre 4,5 % en médiane européenne. Ce résultat est néanmoins à mettre en regard de la répartition des chômeurs par décile de revenu primaire ; il se trouve qu'ils sont moins nombreux à appartenir au premier décile en France (59 %) qu'en médiane européenne (65 %) ce qui explique en partie la différence de ventilation ; le constat est toutefois inversé pour le dernier décile, auquel appartient une plus forte part de chômeurs en France (1,6 % contre 0,6 %), ce qui peut là encore expliquer la part plus importante de prestations versées au dernier décile par rapport à la médiane européenne (voir graphique 68).

Graphique 67 – Répartition du volume d'allocations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion par décile de revenu primaire



Note : les valeurs médianes par décile ne sont pas additives (ne correspondant pas au même « pays fictif »), leur somme n'est donc pas égale à 100 %.

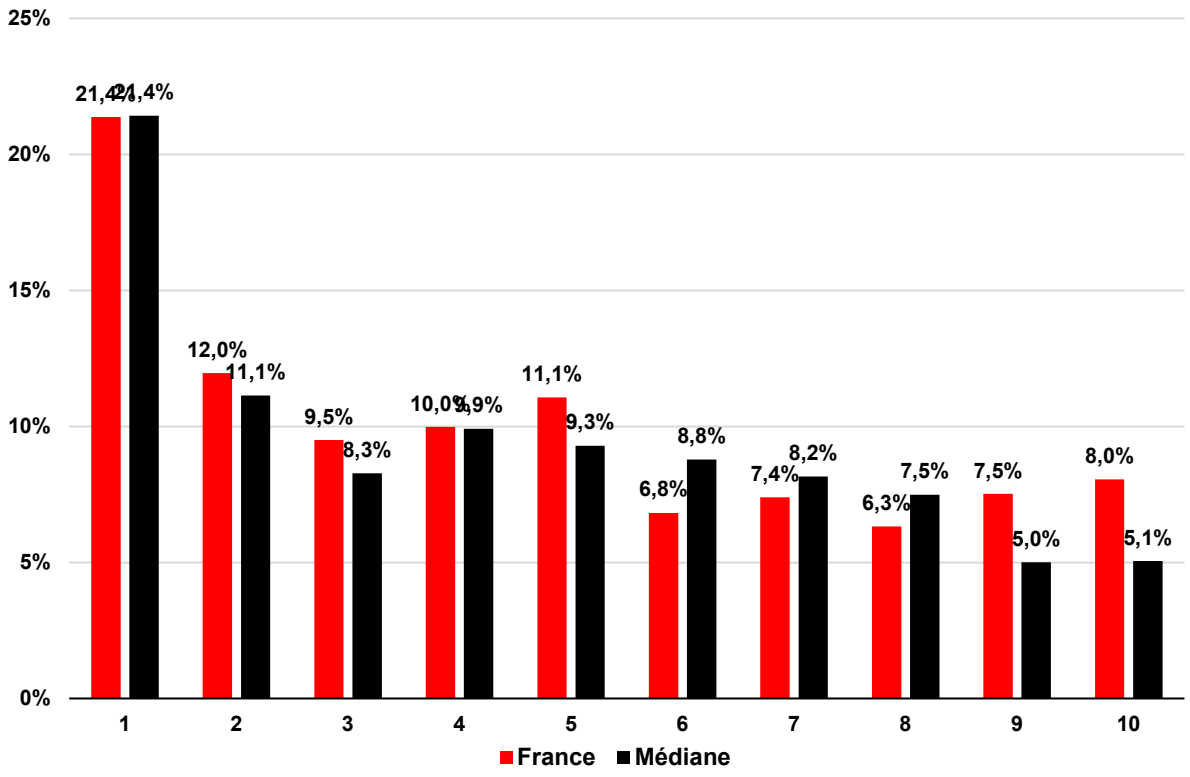
Lecture : en France, 28 % du volume total d'allocations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion sont versés au premier décile de revenu primaire, contre 6,8 % au dernier décile.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Ces constats, qui tendent à indiquer un ciblage plutôt faible des prestations, s'expliquent en partie par l'importance de la composante assurantielle dans le système de prestations français : en effet, en procédant aux mêmes calculs sur les seules prestations d'assurance chômage, on constate – sans surprise compte tenu des différences de critères d'éligibilité et de calcul[124] – que la part des allocations versées au premier décile est alors à peine supérieure à 20 %, en France mais aussi en médiane européenne. La part versée aux derniers déciles s'avère toutefois supérieure en France.

[124] Octroi sous conditions de ressources du ménage dans le cas des prestations d'assistance, dont les montants sont indépendants des revenus antérieurs, contrairement à ceux des allocations chômage. Or les revenus antérieurs peuvent être corrélés aux revenus du conjoint (homogamie) ou à ceux du patrimoine (milieu social d'origine, placement des revenus antérieurs).

Graphique 68 – Répartition du volume de prestations d'assurance chômage par décile de revenu primaire



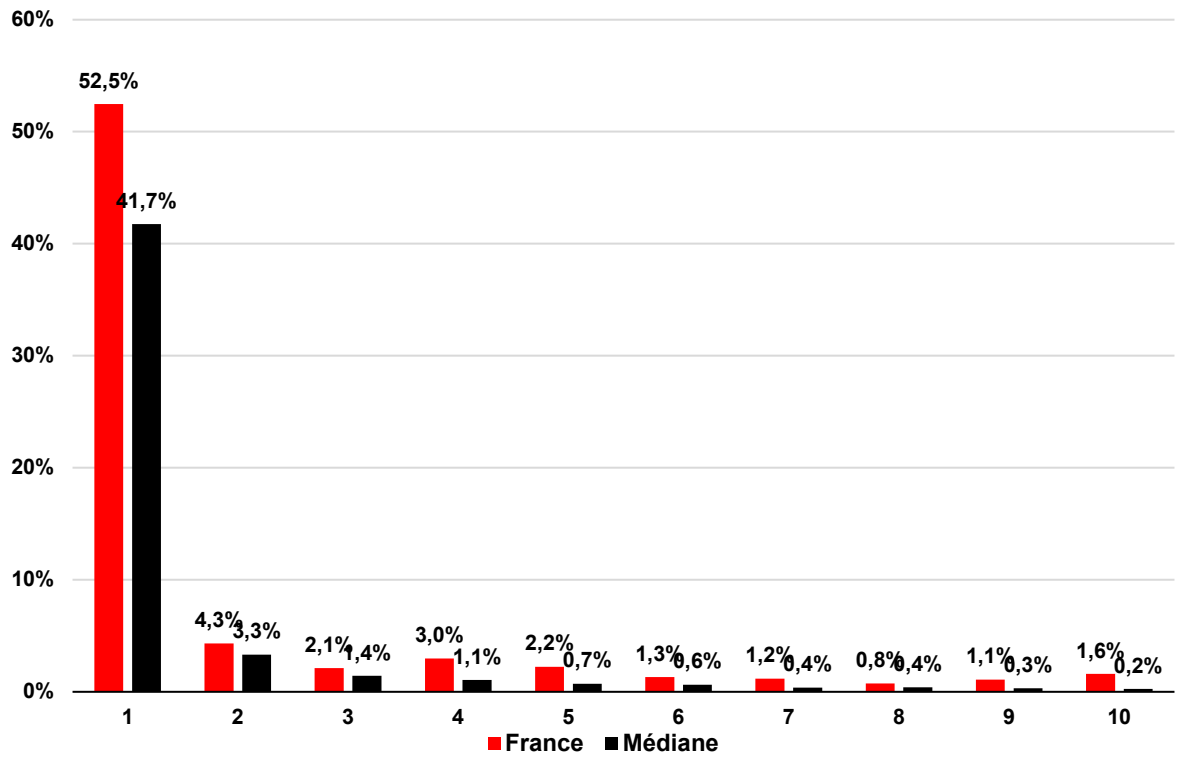
Note : les valeurs médianes par décile ne sont pas additives (ne correspondant pas au même « pays fictif »), leur somme n'est donc pas égale à 100 %.

Lecture : en France, 21,4 % des montants de prestations d'assurance chômage sont versés au premier décile de revenu primaire, contre 8 % au dernier décile.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Si l'on regarde l'impact de cet ensemble de prestations en espèces sur les différents déciles de revenu primaire (voir graphique 69), on retrouve bien la marque d'un fort effet volume, conjugué à un ciblage moins prononcé qu'ailleurs. Ainsi, l'impact est certes très marqué pour les individus du premier décile puisque les prestations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion représentent 52 points de leur revenu primaire, contre 42 points en médiane européenne (d'où la forte réduction des inégalités opérée via ces prestations en France).

Graphique 69 – Prestations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion en points de revenu primaire, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



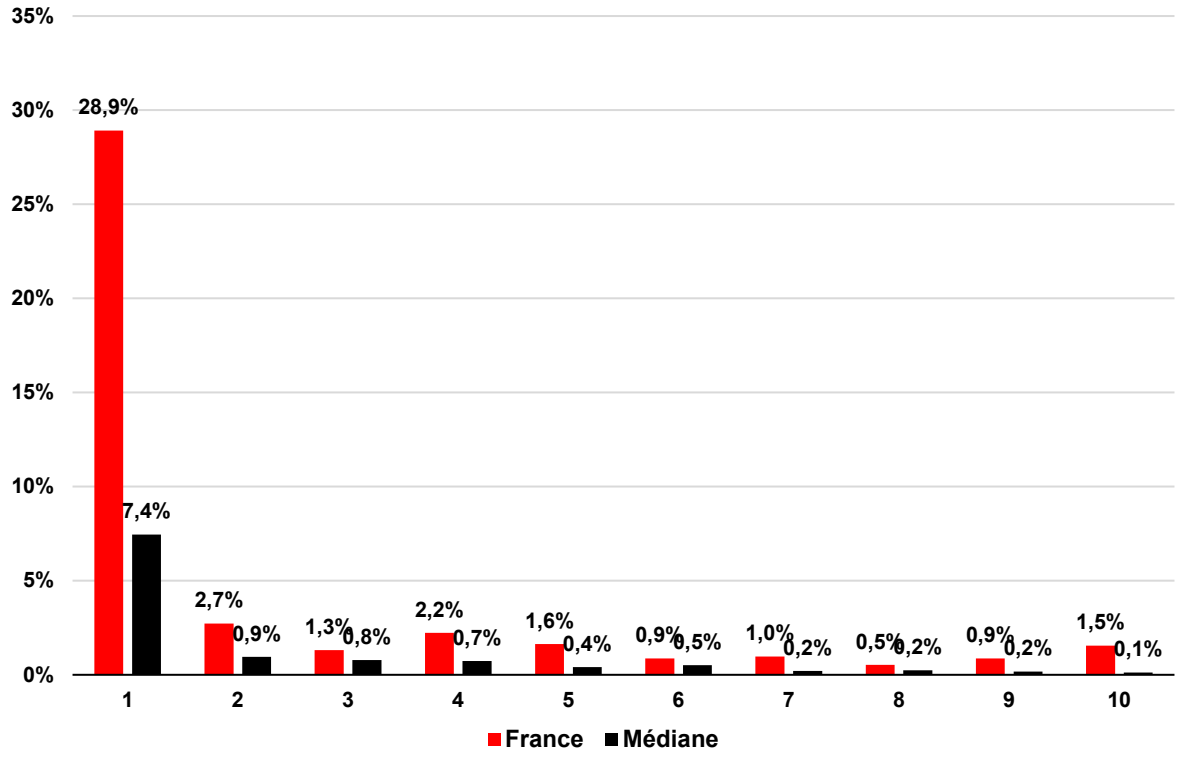
Lecture : en France, les prestations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion représentent 52,5 points de revenu primaire pour le premier décile de revenu primaire, contre 41,7 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Mais on peut aussi remarquer que le niveau des prestations en points de revenu primaire progresse un peu entre le huitième et le dernier décile, et que l'écart à la médiane européenne est, en termes relatifs, encore plus élevé pour les déciles supérieurs de revenu primaire. On peut expliquer ce résultat par l'existence de plafonds d'indemnisation élevés dans le cadre de l'assurance chômage, sauf à faire l'hypothèse que les conjoints de personnes à hauts revenus ont plus de probabilité[125] d'être au chômage. L'explication réside en tout état de cause dans les règles de l'assurance chômage, puisque les résultats sont encore plus marqués lorsque l'on procède aux même calculs pour les seules allocations chômage, comme l'illustre le graphique 70.

[125] Y compris le cas échéant du fait de durées de chômage supérieures.

Graphique 70 – Allocations chômage en points de revenu primaire, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



Lecture : en France, les allocations chômage représentent 28,9 points de revenu primaire pour le premier décile de revenu primaire, contre 7,4 points en médiane européenne.

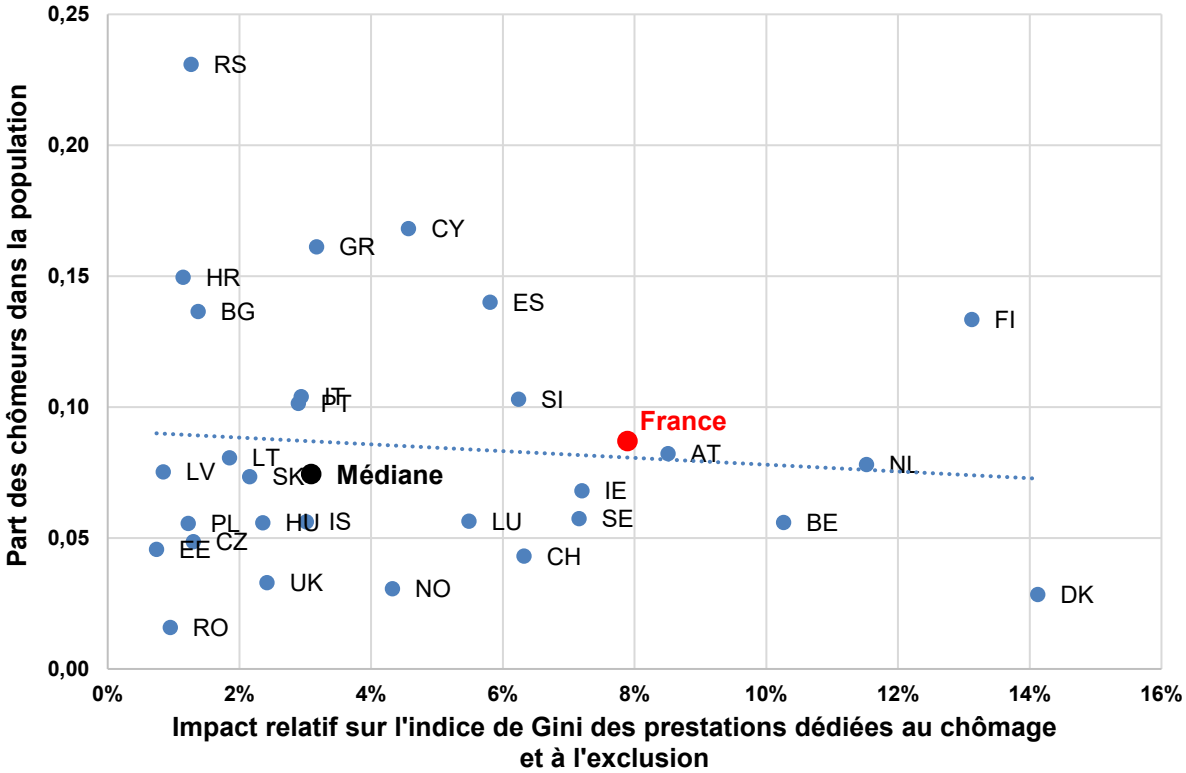
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Face au diagnostic d'un effet volume important, on peut chercher à savoir si celui-ci s'explique davantage par une sous-performance macroéconomique vis-à-vis d'une majorité de pays européens en matière de lutte contre le chômage, ou par un certain volontarisme redistributif dans le cadre du calibrage des prestations.

Nous avons à cet égard constaté que la redistribution opérée, tant par les prestations d'assurance que d'assistance, apparaît largement décorrélée (voire corrélée négativement) à la part des chômeurs dans la population pour les différents pays étudiés. On voit ainsi sur le graphique 71 que le Danemark, pays de la « flexisécurité », se détache en matière de résorption des inégalités par l'ensemble de prestations étudié, malgré un chômage plutôt faible. Il en va de même des Pays-Bas. À l'inverse, les effets des prestations étudiées sur les inégalités sont bien moindres dans les pays d'Europe du Sud ou les PECO, dont ceux à chômage élevé comme la Grèce ou la Serbie. Cette absence de corrélation entre prévalence du chômage et effets sur les inégalités suggère bien, au-delà de l'hétérogénéité des moyens mis en œuvre, celle de leur ciblage. La France se détache ici de la médiane par un impact relatif plus important de la redistribution pour une part de chômeurs relativement équivalente : même si comme nous l'avons vu cela est uniquement lié à un effet volume, celui-ci s'expliquerait donc plus par le paramétrage des prestations (niveau et conditions d'octroi) que

par la situation du marché du travail, autrement dit relèverait bien de choix politiques discrétionnaires[126] et non d'un effet de composition.

Graphique 71 – Importance du chômage et impact relatif sur l'indice de Gini des allocations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion



Lecture : en France, alors que l'on compte 8,7 % de chômeurs parmi l'ensemble de la population, l'indice de Gini est réduit de 7,9 % par les prestations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion.

Source : données Eurostat/EU SILC, calculs France Stratégie

L'attention du lecteur est attirée sur le fait que le chômage reflété en ordonnée du graphique 71 diffère largement du « taux de chômage » tel que mesuré par Eurostat ou par les différentes agences nationales pour l'emploi, et ce pour des raisons méthodologiques mais aussi conceptuelles[127]. En particulier, l'impact des allocations sur les inégalités – mesurées en population générale – a davantage vocation à être mis en regard de la part des chômeurs dans cette population générale que dans la seule population active. Nous avons néanmoins également réalisé ce graphique avec en ordonnées des taux de chômage de la population en

[126] On fait ici référence à des choix relevant tant du niveau gouvernemental que de celui des partenaires sociaux.

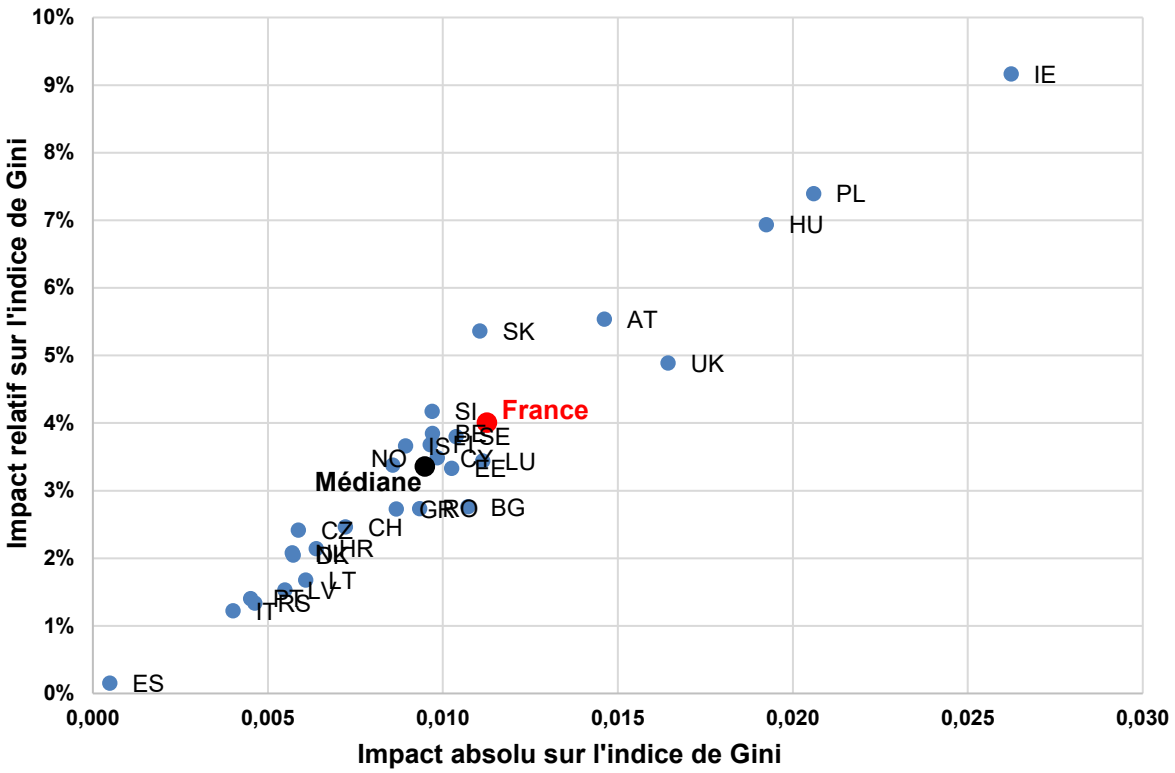
[127] Au niveau méthodologique, ce ratio est calculé à partir des microdonnées SRCV, qui ne constituent évidemment pas l'échantillon le plus approprié pour mesurer un taux de chômage (ce qui n'est pas ici notre but premier). Surtout, au niveau conceptuel, est en effet pris en compte (au numérateur) l'ensemble des personnes enquêtées se déclarant au chômage, indépendamment des critères administratifs applicables, de plus ce nombre de « chômeurs » est ici rapporté à l'ensemble de la population et non à la seule population active, le dénominateur incluant donc les étudiants et les retraités. Ainsi, ce sont à la fois le numérateur et le dénominateur qui sont surestimés par rapport à l'approche classique, mais avec des effets globaux sur le ratio qui sont asymétriques selon les pays.

âge de travailler tirés des bases de données Eurostat, et les enseignements en demeuraient inchangés.

3.3. Les prestations familiales ont en France un effet redistributif supérieur à la médiane européenne, du fait de leur ciblage

L'effet redistributif des prestations familiales est en France supérieur de 19,5 % à la médiane en termes relatifs, et de 18,7 % en termes absolus (voir graphique 72). Parmi les pays où cet effet est plus fort qu'en France, on voit se détacher certains PECO (Hongrie, Pologne) dont les gouvernements revendiquent des objectifs natalistes depuis plusieurs années, mais aussi l'Irlande, pays à natalité historiquement forte. À l'inverse, les effets sont très bas en Europe du Sud.

Graphique 72 – Impact absolu et relatif des prestations familiales sur l'indice de Gini



Lecture : en France, l'indice de Gini après redistribution est réduit de 0,011 point soit 4,0 % lorsque l'on inclut les prestations familiales.

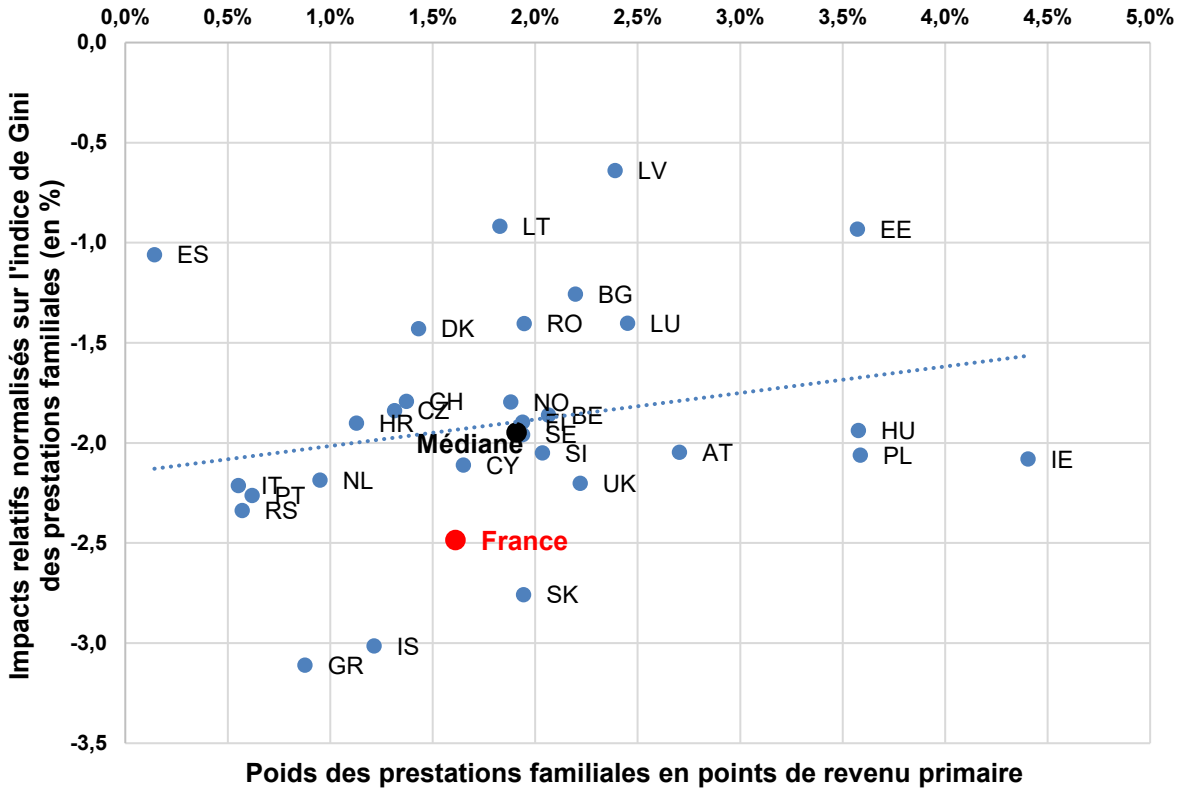
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Contrairement à ce que nous avons pu constater en matière d'allocations logement ou de prestations dédiées au chômage et à la lutte contre l'exclusion, le résultat supérieur à la médiane en matière d'impact sur les inégalités ne résulte pas ici d'un effet volume : comme l'indique le graphique 73 ci-après, les prestations familiales s'élèvent à 1,6 point de revenu primaire des ménages en France, contre 1,9 point en médiane européenne. C'est donc que ces prestations sont comparativement assez ciblées en France. En effet, 1 % du revenu primaire des ménages sous forme de prestations familiales abaisse l'indice de Gini de 2,49 % en France, alors que cette valeur ne s'élève qu'à 1,95 % en médiane européenne. Seuls trois

pays présentent un niveau apparent de ciblage supérieur : la Grèce, l'Islande et la Slovaquie. Ce positionnement de notre pays semble notamment explicable par la dégressivité des allocations françaises avec le revenu des familles.

Plus généralement, on constate sur le graphique 73 une corrélation négative du ciblage des prestations familiales avec les volumes. Deux des trois pays présentant un niveau de ciblage supérieur à la France mobilisent ainsi des budgets inférieurs (en points de revenu primaire).

Graphique 73 – Ciblages et volumes des prestations familiales



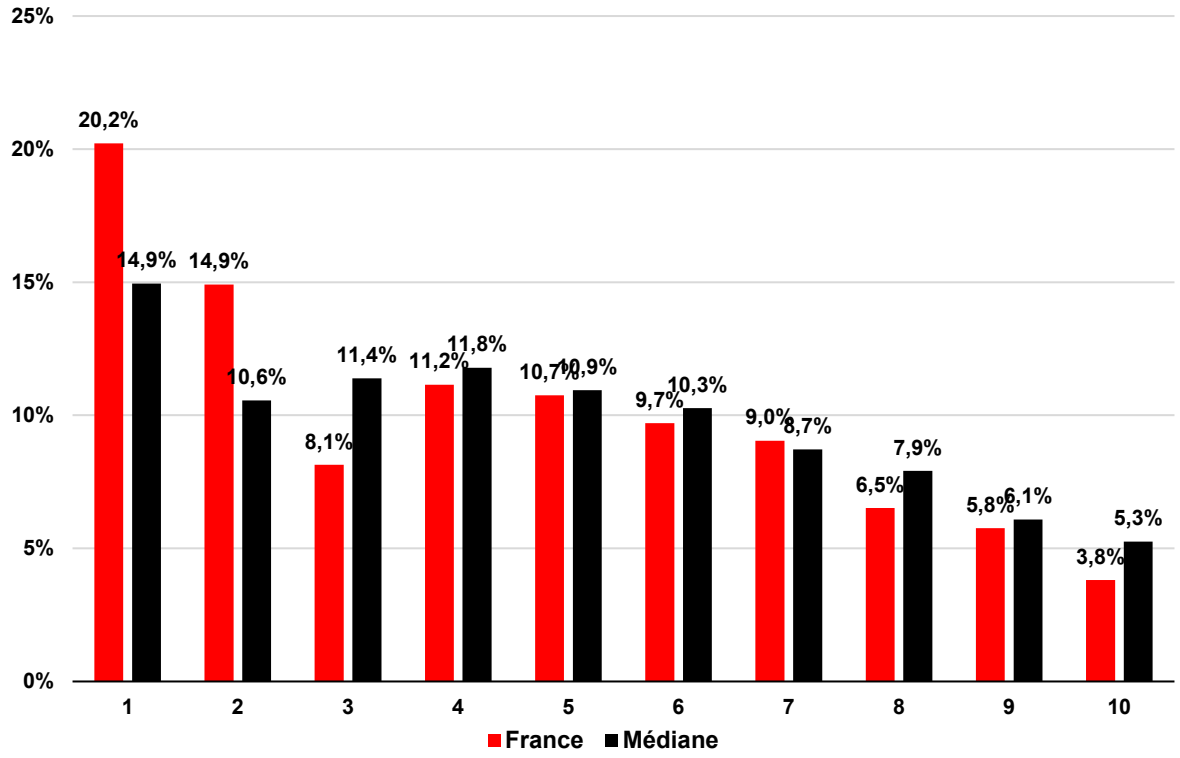
Note : le poids des prestations familiales est représenté en abscisse, la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

Lecture : en France, où les prestations familiales représentent 1,6 point de revenu primaire, un point de prestations réduit l'indice de Gini de 2,5 %.

Source : données EU-SILC, calculs France Stratégie

L'analyse de la répartition des prestations familiales par décile de revenu primaire confirme bien le diagnostic d'un ciblage plus important en France qu'en médiane européenne (voir graphique 74) : en particulier, 20,2 % du montant est versé aux individus du premier décile de revenu primaire en France, contre 14,9 % en médiane européenne ; à l'inverse, 3,8 % est dédié aux individus du dernier décile, contre 5,3 % en médiane européenne. Ce résultat est toutefois à mettre en regard de la part des individus avec enfants par décile de revenu primaire. En l'occurrence, on observe que la part d'entre eux appartenant au premier décile n'est que légèrement plus importante en France (11,7 %) qu'en médiane européenne (10,2 %), de telle sorte que le ciblage comparativement élevé des prestations familiales françaises est confirmé.

Graphique 74 – Répartition du volume de prestations familiales par décile de revenu primaire



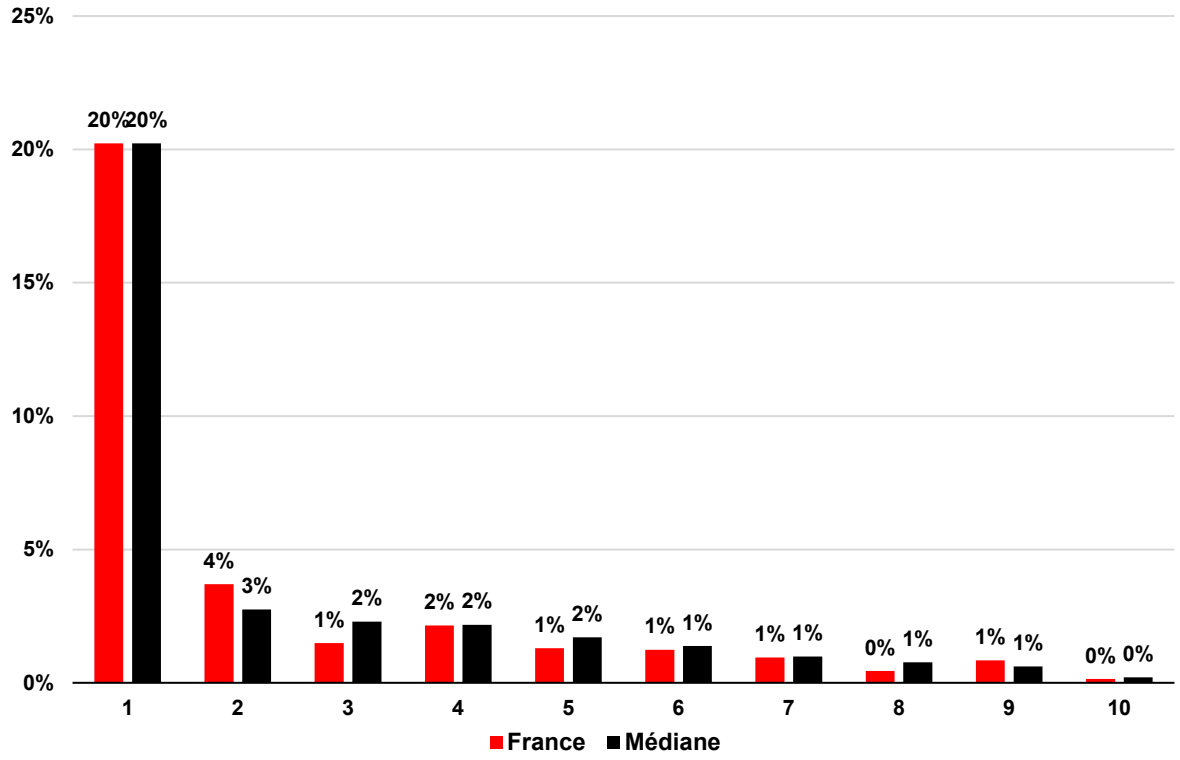
Note : les valeurs médianes par décile ne sont pas additives (ne correspondant pas au même « pays fictif »), leur somme n'est donc pas égale à 100 %.

Lecture : en France, 20,2 % des montants de prestations familiales sont versés au premier décile de revenu primaire, contre 3,8 % au dernier décile.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

La consultation de l'impact des prestations familiales pour les différents déciles de revenu primaire montre une relative proximité entre la situation française et la médiane européenne, résultat qui peut sembler en retrait par rapport à la mise en évidence d'un impact sur les inégalités significativement supérieur à la médiane. Les prestations familiales représentent ainsi 20,2 points de revenu primaire des individus du premier décile aussi bien en France qu'en médiane européenne. Si l'effet plus prononcé des prestations familiales sur le deuxième décile de revenu peut contribuer à expliquer le surcroît de réduction des inégalités en France, il faut aussi se rappeler que la relative faiblesse des écarts interdéciles de revenus primaires en France minore comparativement les montants de prestations en part de revenu primaire pour le premier décile, alors qu'il les majore pour les déciles élevés. Ainsi, l'analogie des deux séries du graphique 75 est bien compatible avec un surcroît de réduction des inégalités en France.

Graphique 75 – Prestations familiales en points de revenu primaire, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



Lecture : en France, les prestations familiales représentent 3,7 points de revenu primaire pour le deuxième décile de revenu primaire, contre 2,7 % en médiane européenne.

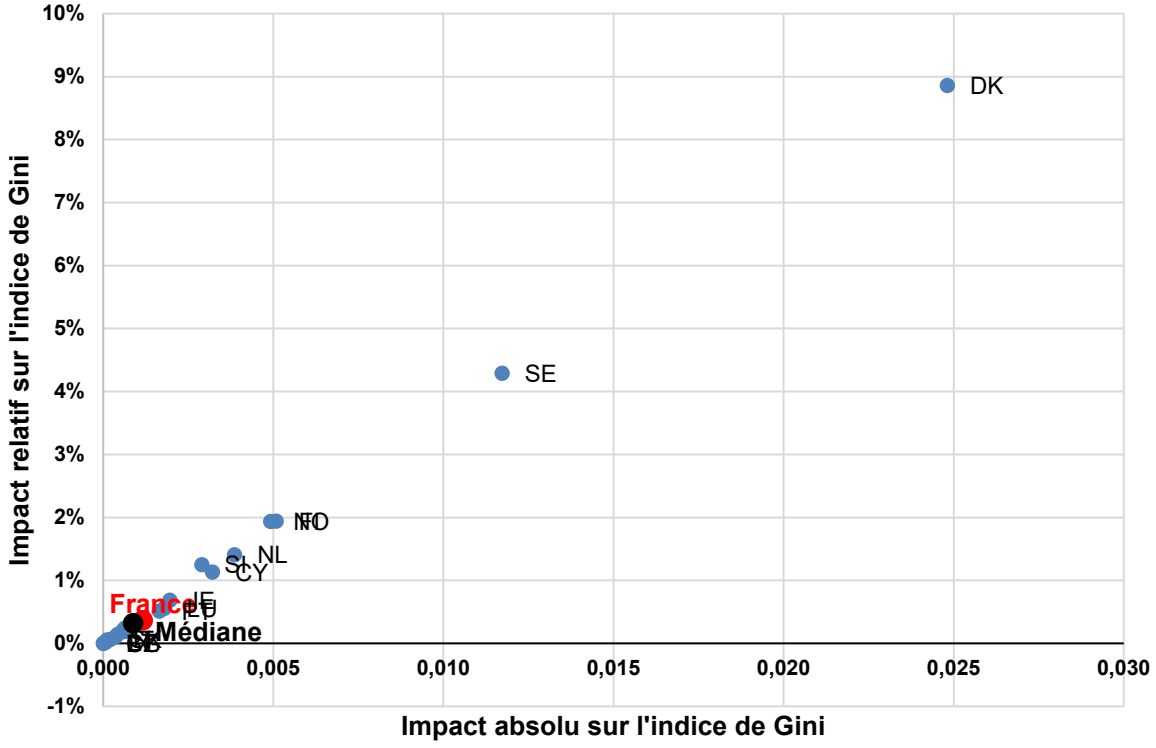
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

3.4. Grâce à leur ciblage, les bourses d'étude réduisent les inégalités un peu plus qu'en médiane européenne, mais bien moins que dans certains pays

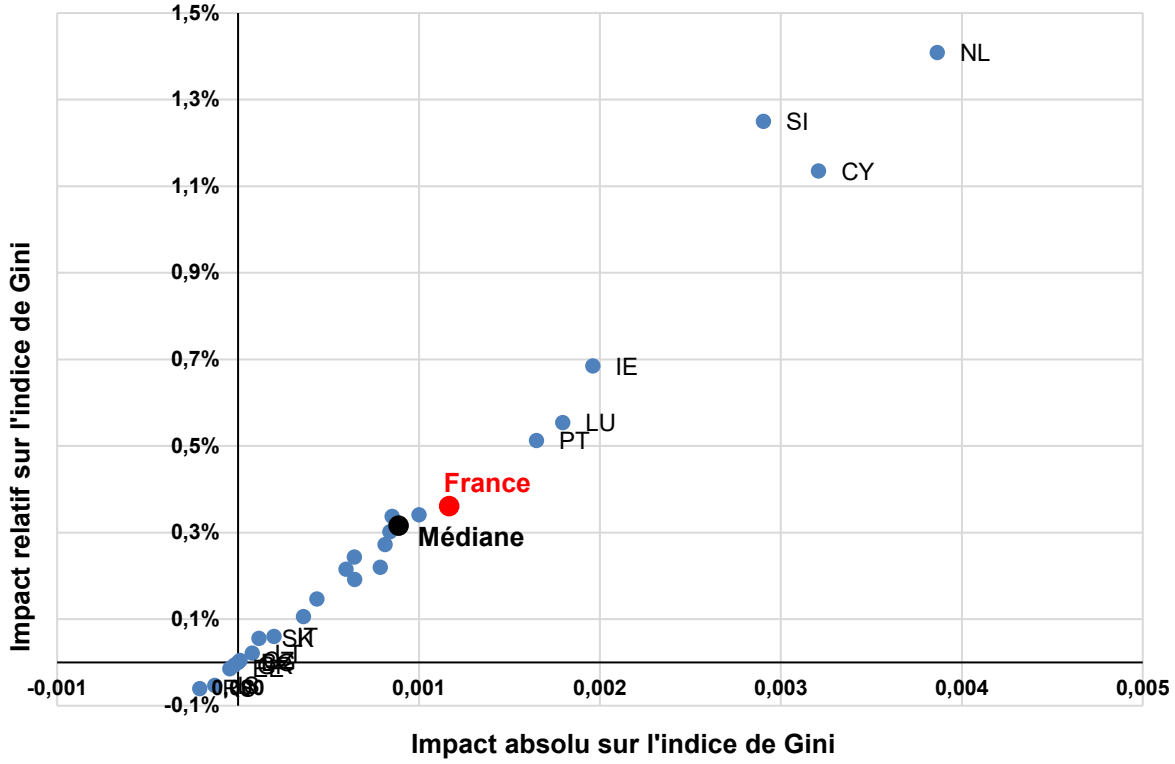
L'impact redistributif des bourses d'étude est, en France, supérieur à la médiane (de 9,1 % en termes absolus et même 15,8 % en termes relatifs), même si ce constat est à relativiser au vu de l'écart considérable constaté vis-à-vis des très hauts niveaux de redistribution opérés par ce biais dans les pays nordiques, qui se détachent nettement du lot[128] (voir graphique 76 et le « zoom » associé, hors quatre pays nordiques).

[128] Causa O. et Hermansen M. (2018), « Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries », *op. cit.* : « *If students live by or are regarded as part of their parents' household for a longer time (like in Southern European countries), measured redistribution is likely to decline. In contrast, if students tend to live by themselves and receive sizeable public transfers (like in the Nordic countries), measured redistribution is likely to increase* ».

Graphique 76 – Impact absolu et relatif des bourses d'étude sur l'indice de Gini



Zoom hors quatre pays nordiques



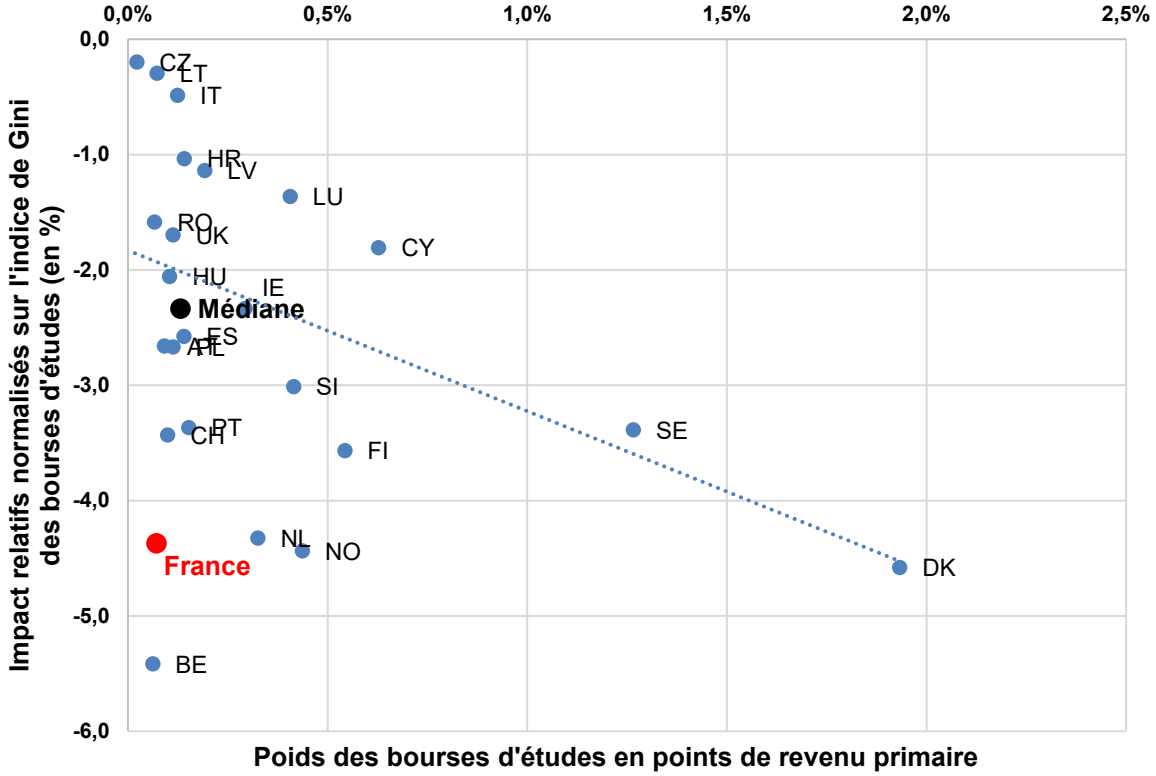
Lecture : en France, l'indice de Gini après redistribution est réduit de 0,001 point soit 0,32 % lorsque l'on inclut les bourses d'étude.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

La question de la mesure des niveaux de vie des étudiants ne vivant pas au domicile de leurs parents soulève néanmoins des difficultés, comme l'avait par exemple rappelé l'étude précitée d'Euromod[129], avec des différences culturelles et institutionnelles fragilisant les comparaisons entre pays.

On constate par ailleurs une corrélation positive du ciblage des bourses avec les volumes (voir graphique 77). La France compense toutefois la faiblesse de ses volumes par un très fort ciblage : elle rejoint à cet égard les pays nordiques (ainsi que la Belgique et les Pays-Bas). C'est ce qui permet aux bourses françaises d'atteindre un effet redistributif supérieur à la médiane européenne (le ciblage médian étant calculé, comme dans le cas des allocations logement, en excluant les pays, ici au nombre de trois, où la dépense correspondante est inférieure à 0,02 point de revenu primaire des ménages).

Graphique 77 – Ciblages et volumes des bourses d'étude



Note : le poids des bourses d'étude est représenté en abscisse, la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; 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 bourses d'étude représentent 0,1 point de revenu primaire, un point de prestations réduit l'indice de Gini de 4,3 %.

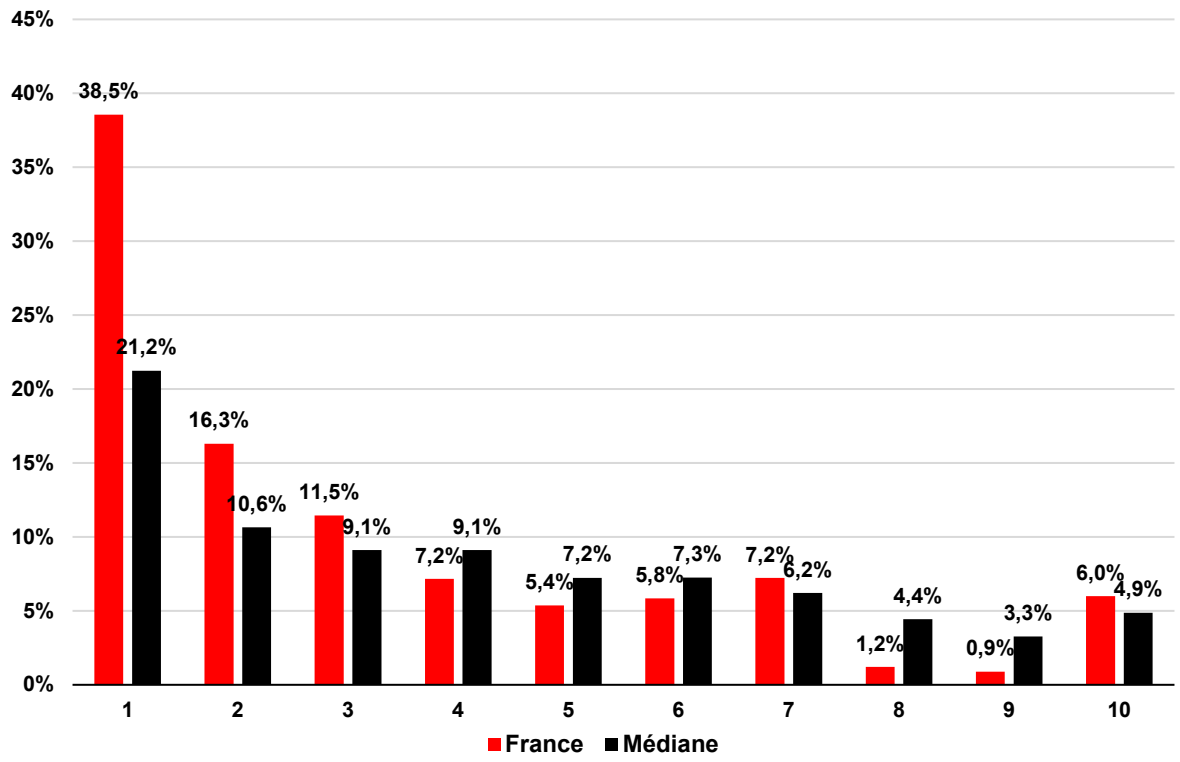
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

L'analyse de la ventilation des bourses par décile de revenu primaire vient confirmer l'hypothèse d'un ciblage des bourses françaises supérieur à la médiane européenne. La part des bourses d'étude versée à chacun des trois premiers déciles de revenu primaire est

[129] Paulus A., Sutherland H. et Tsakloglou P. (2009), « The distributional impact of in kind public benefits in European countries », *op. cit.*, p. 5/6.

supérieure. En particulier, 38,5 % du montant est versé aux individus du premier décile en France, pour seulement 21,2 % en médiane européenne (voir graphique 78). Ce résultat est certes à mettre en regard de la part d'étudiants appartenant au premier décile de revenu primaire. Mais en l'occurrence, celle-ci s'élève à 50 % en France, soit un niveau qui n'est que modérément plus élevé que qu'en médiane européenne (45 %).

Graphique 78 – Répartition du volume de bourses d'étude par décile de revenu primaire



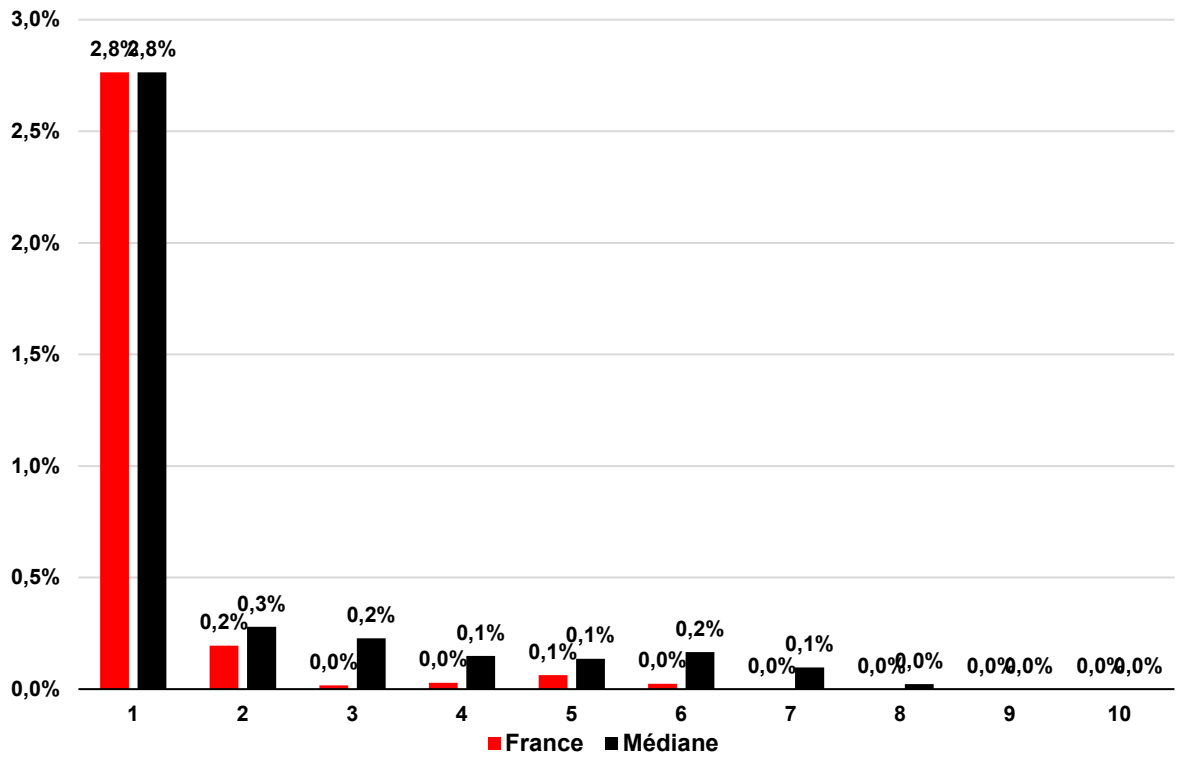
Note : les valeurs médianes ne sont pas additives (ne correspondant pas au même « pays fictif »), leur somme n'est donc pas égale à 100 %.

Lecture : en France, 38,5 % des montants de bourses d'étude sont versés au premier décile de revenu primaire, contre 6,0 % au dernier décile.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

L'étude de l'impact des bourses d'étude sur les différents déciles de revenu primaire montre une relative proximité entre la situation française et la médiane européenne (voir graphique 79) : en particulier, les bourses d'étude représentent 2,8 points de revenu primaire des individus du premier décile, en France comme en médiane européenne. Cependant, au-delà de ce décile la médiane européenne est supérieure au niveau français, ce qui confirme le constat d'un meilleur ciblage en France.

Graphique 79 – Bourses d'étude en points de revenu primaire, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



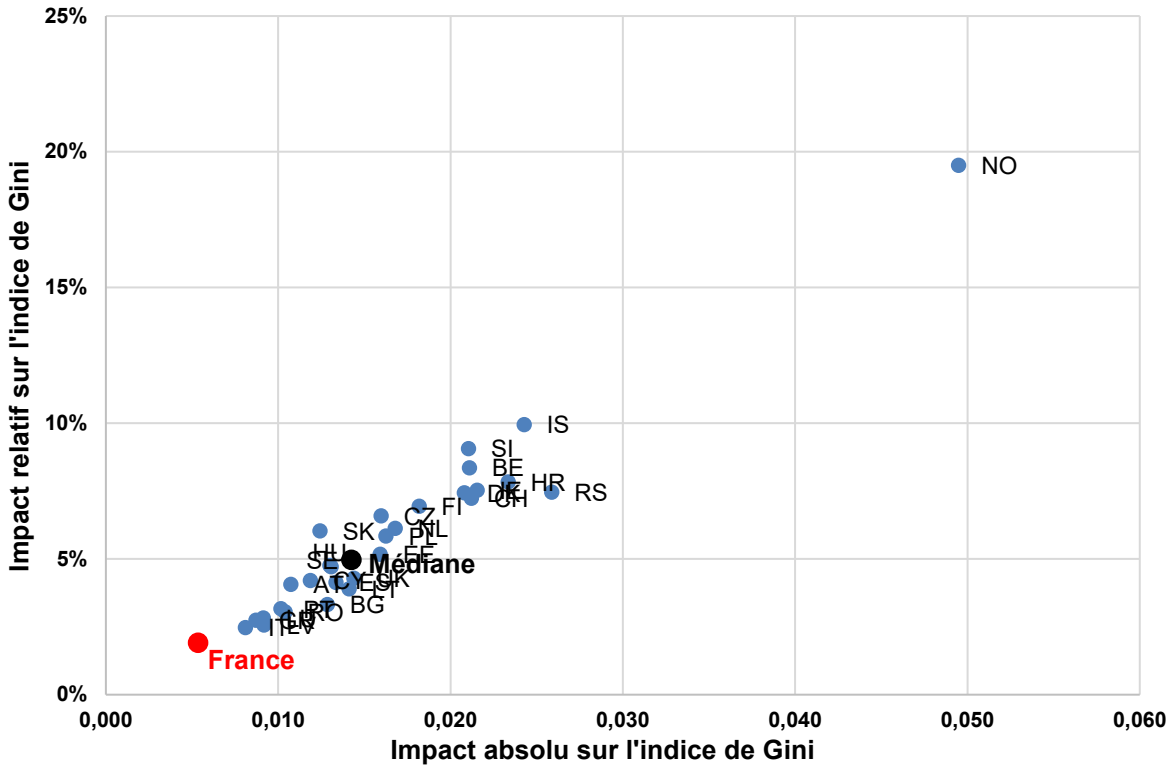
Lecture : en France, les bourses d'étude représentent 2,8 points de revenu primaire pour le premier décile de revenu primaire, soit un niveau égal à la médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

3.5. Les prestations invalidité/handicap contribuent très peu à la réduction des inégalités en France, du fait d'une importante substitution avec la retraite

À l'opposé des différents sous-ensembles de prestations passés en revue précédemment, dont les effets redistributifs étaient supérieurs à la médiane européenne, les prestations au titre de l'invalidité et du handicap se singularisent par un effet redistributif le plus faible d'Europe (voir graphique 80), inférieur de 62 % à la médiane en termes absolus comme relatifs.

Graphique 80 – Impact absolu et relatif des prestations au titre de l'invalidité et du handicap sur l'indice de Gini



Lecture : en France, l'indice de Gini après redistribution est réduit de 0,005 point soit 1,9 % lorsque l'on inclut les prestations au titre de l'invalidité et du handicap.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Pour autant, ce constat ne pose pas nécessairement question. En effet, dans le premier cas de l'invalidité, cela paraît refléter avant tout sa moindre prévalence en France que dans un certain nombre de pays à âges de départ en retraite plus élevés (notamment en Europe du Nord[130]), et/ou à espérance de vie sans incapacité plus basse (ou plus inégale). La littérature a d'ailleurs depuis des années constaté une tentation d'utiliser les filières d'invalidité pour dégonfler les statistiques du chômage, notamment des séniors (par exemple, Kalwij et Vermeulen, 2005[131]). Si l'on s'attarde sur le cas de la Norvège, qui se détache du lot sur le graphique, l'OCDE soulignait voici quelques années les parts très substantielles des 55-59 ans et 60-64 ans placés en invalidité, qui s'y élevaient à respectivement 20 % et 30 %. L'organisation rappelait à cet égard l'identification par de nombreuses études d'une « zone grise » entre invalidité et chômage[132]. À l'inverse, le résultat français est à mettre en regard de l'existence de pensions à taux plein dès 60 ans[133] : si celles-ci n'apparaissent pas dans les prestations au titre de l'invalidité et du handicap ici étudiées, elles jouent bien en pratique le

[130] Prouet E. et Rousselon J. (2018), *Les séniors, l'emploi et la retraite*, France Stratégie, octobre, p. 44.

[131] Kalwij A. et Vermeulen F. (2005), « Labour force participation of the elderly in Europe: The importance of being healthy », *Iza Discussion Paper Series*, n° 1887, décembre. Selon les auteurs : « *it is useful to focus on labour force participation and lumping together other social states like being unemployed or on disability insurance* ».

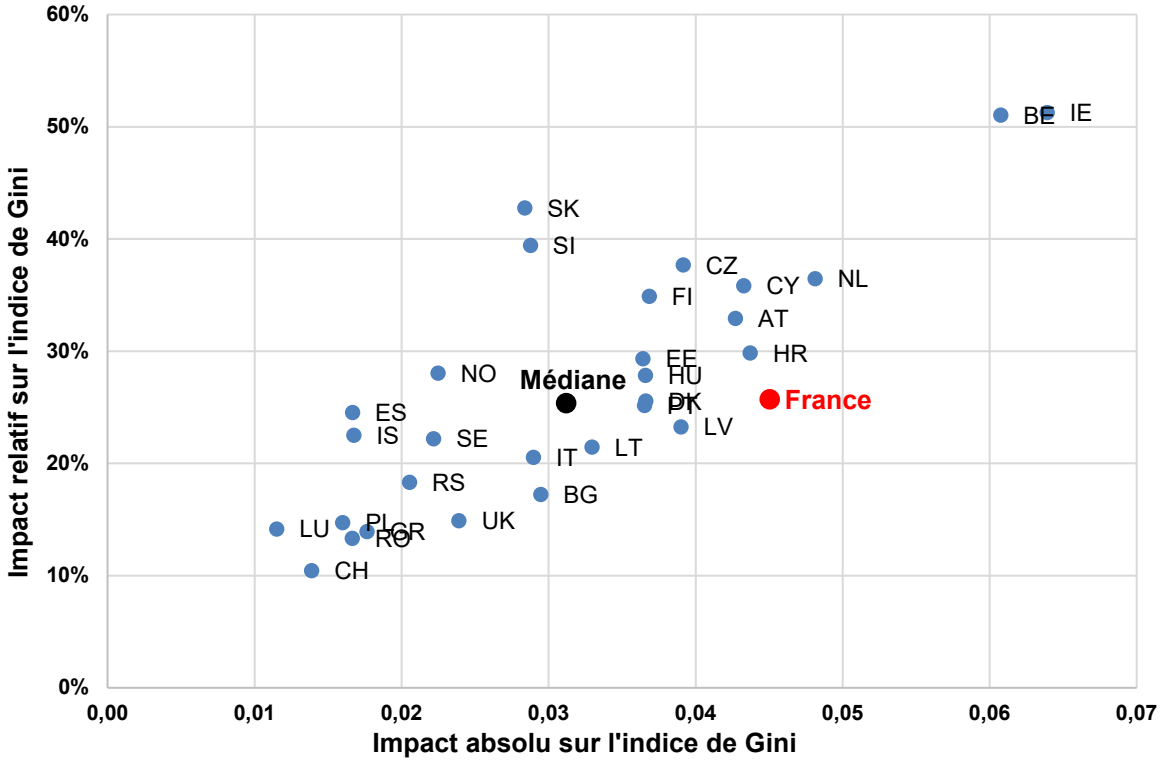
[132] OCDE (2014), « Working better with age: Norway - Assessment and recommendations », janvier.

[133] Dans le cadre du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, certes pour les seuls assurés éligibles mais qui sont particulièrement exposés au risque d'usure professionnelle.

même rôle de revenu de remplacement auprès d'un certain nombre de sexagénaires à l'employabilité dégradée.

Nous avons donc choisi de refaire les mêmes calculs en restreignant l'analyse aux seuls individus de moins de 55 ans. L'effet redistributif constaté en France apparaît alors légèrement supérieur à la médiane européenne, avec un écart positif de 1,3 % vis-à-vis de la médiane européenne en termes de baisse relative de l'indice de Gini (voir graphique 81). Cela confirme que le faible effet redistributif constaté en France s'explique par un important effet de substitution avec les prestations de retraite.

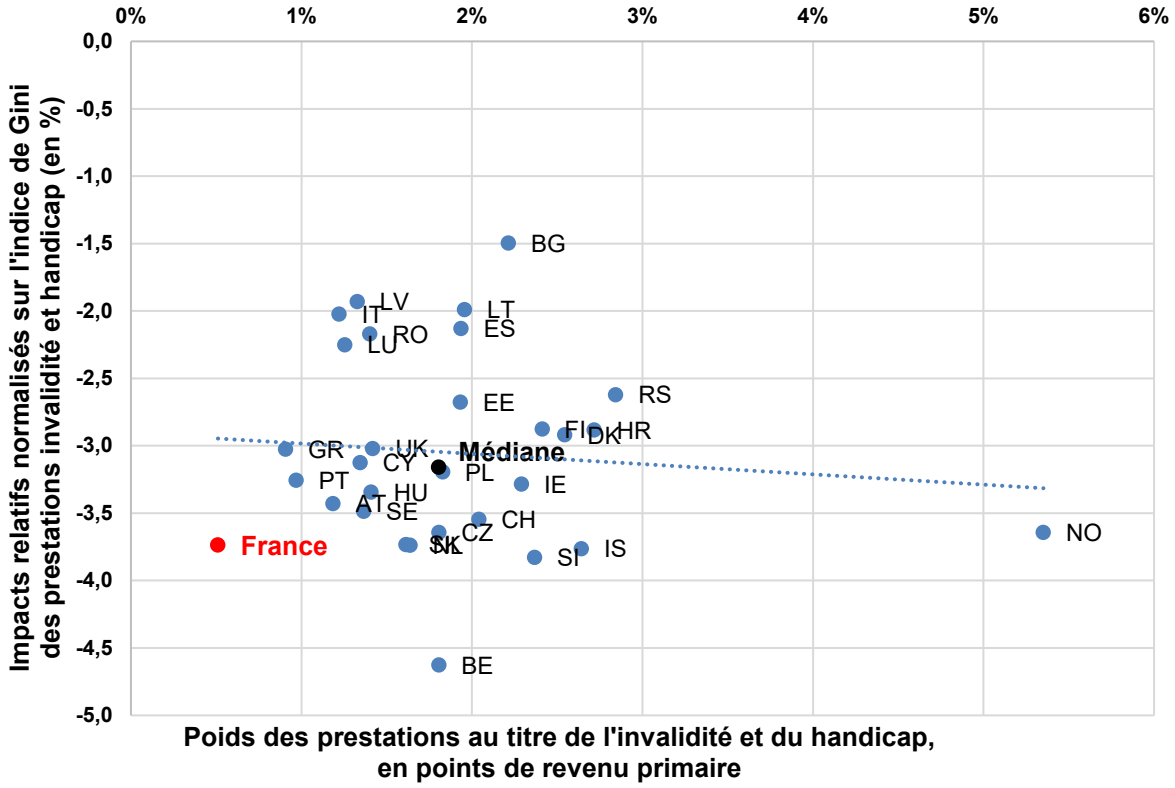
Graphique 81 – Impact absolu et relatif des prestations au titre de l'invalidité et du handicap sur l'indice de Gini des individus de moins de 55 ans



Lecture : en France, l'indice de Gini après redistribution sur les seuls individus de moins de 55 ans est réduit de 0,045 point, soit 25,7 % lorsque l'on inclut les prestations au titre de l'invalidité et du handicap.
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Si l'on revient à l'analyse en population générale, les prestations au titre de l'invalidité et du handicap apparaissent, en France, comparativement très faibles en volume (ce que l'effet identifié de substitution avec les retraites contribue à expliquer) mais aussi assez ciblées. En France, 1 % du revenu primaire des ménages sous forme de telles prestations abaisse l'indice de Gini de 3,7 %. Cette valeur ne s'élève qu'à 3,2 % en médiane européenne (voir graphique 82).

Graphique 82 – Ciblages et volumes des prestations au titre de l'invalidité et du handicap



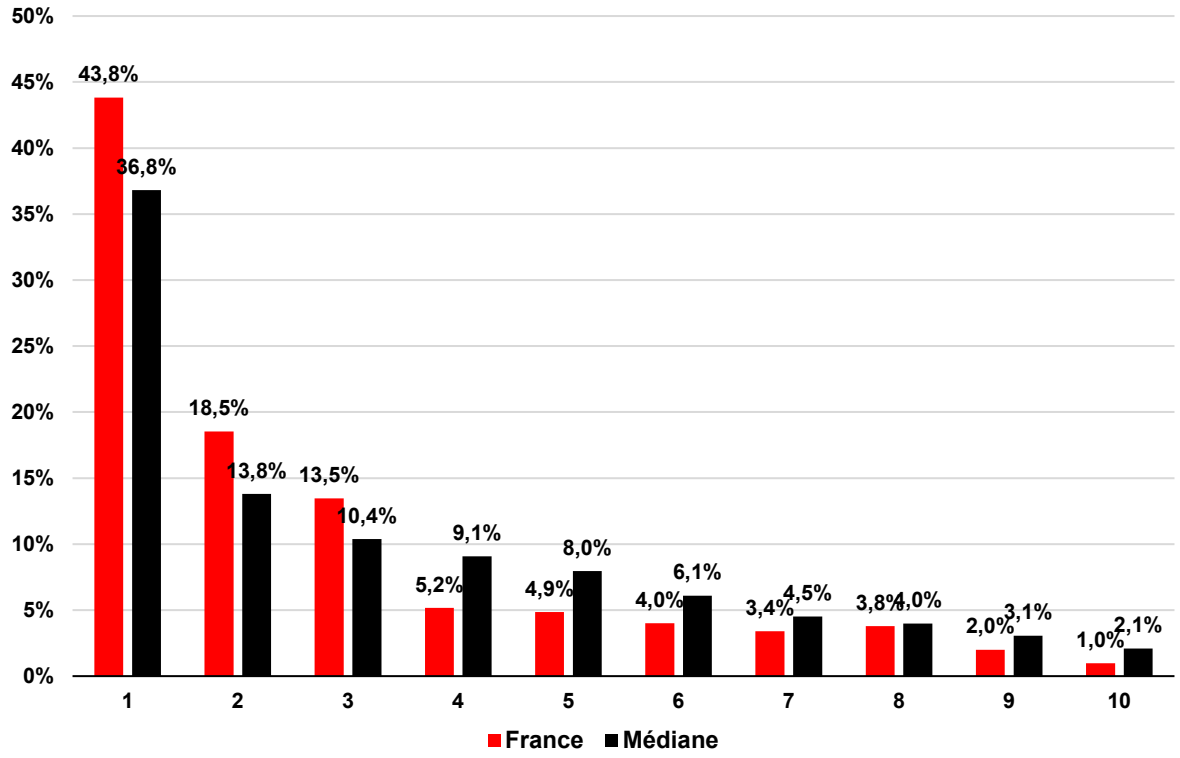
Note : le poids des prestations est représenté en abscisse, la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

Lecture : en France, où les prestations au titre de l'invalidité et du handicap représentent 0,5 point de revenu primaire, un point de prestations réduit l'indice de Gini de 3,7 %.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Ce constat d'assez fort ciblage, en France, des prestations au titre de l'invalidité et du handicap est corroboré par les enseignements de la ventilation par décile des montants octroyés, avec une part supérieure à la médiane européenne pour les trois premiers d'entre eux (voir graphique 83). En particulier, 43,8 % du montant est versé aux individus du premier décile de revenu primaire en France, contre 36,8 % en médiane européenne.

Graphique 83 – Répartition du volume de prestations au titre de l'invalidité et du handicap par décile de revenu primaire



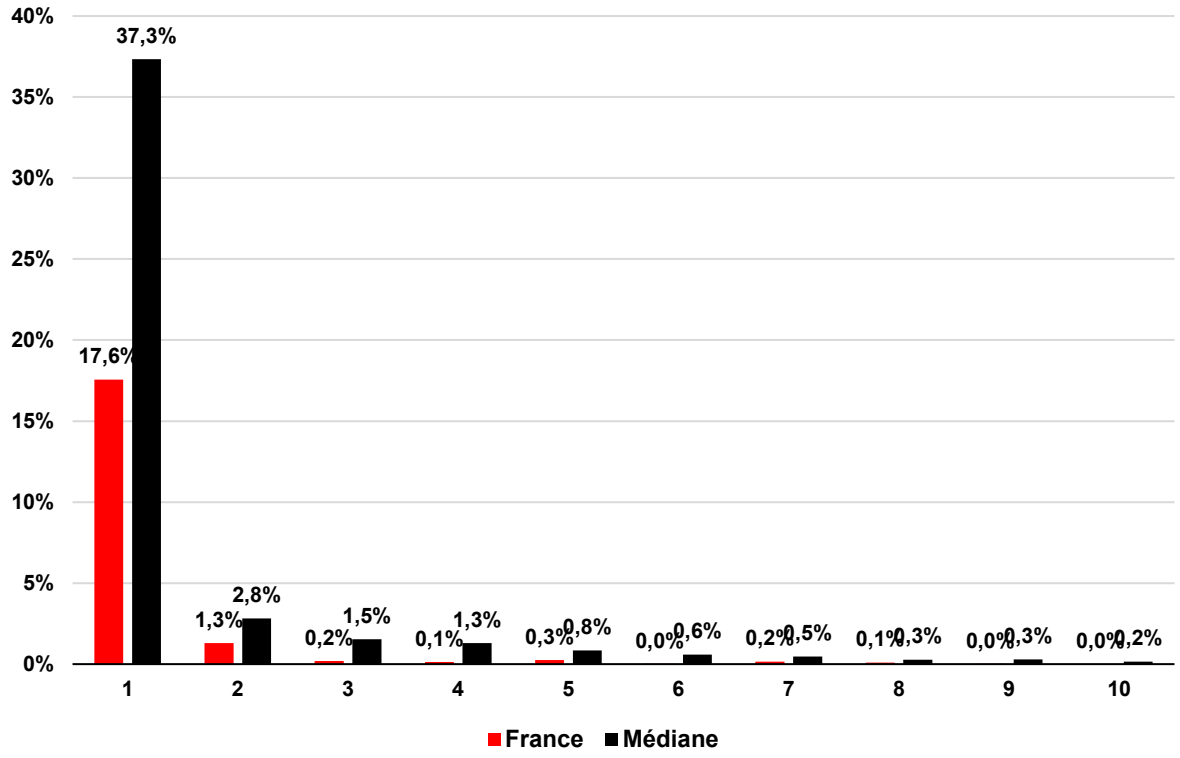
Note : les valeurs médianes par décile ne sont pas additives (ne correspondant pas au même « pays fictif »), leur somme n'est donc pas égale à 100 %.

Lecture : en France, 43,8 % des montants des prestations au titre de l'invalidité et du handicap sont versés au premier décile de revenu primaire, contre 1,0 % au dernier décile.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Enfin, l'étude de l'impact des prestations au titre de l'invalidité et du handicap sur les différents déciles de revenu primaire illustre avant tout la faiblesse des volumes, avec des effets bien inférieurs à la médiane européenne tous déciles confondus. En termes absolus, l'écart est logiquement particulièrement marqué pour le premier décile (voir graphique 84) : les prestations au titre de l'invalidité et du handicap représentent en France 17,6 points de revenu primaire des individus de ce décile, contre plus du double (37,3 points) en médiane européenne.

Graphique 84 – Prestations au titre de l'invalidité et du handicap en points de revenu primaire, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



Lecture : en France, les prestations au titre de l'invalidité et du handicap représentent 17,6 points de revenu primaire des individus du premier décile, contre 37,3 points en médiane européenne.

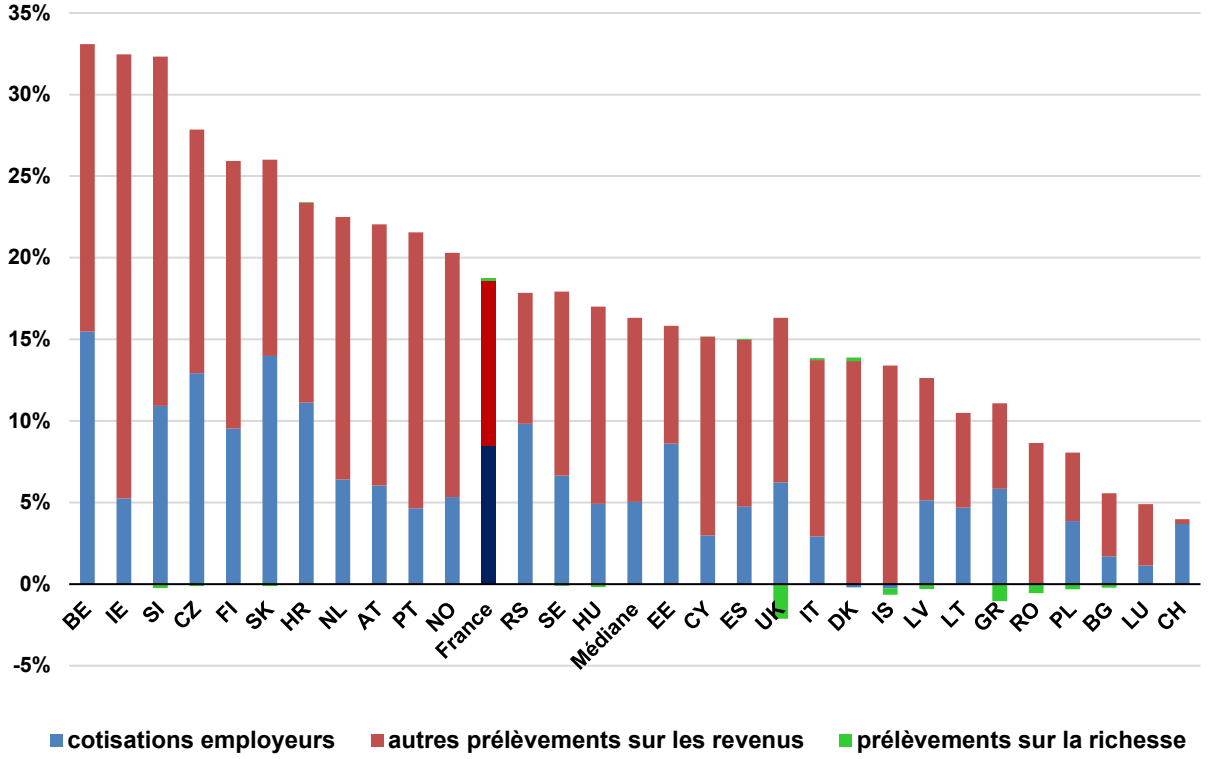
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

4. L'impact redistributif des prélèvements obligatoires est assez élevé en France, par effet volume

L'impact redistributif des prélèvements obligatoires apparaît comparativement assez élevé en France (voir graphique 85), puisqu'il est de 14,9 % supérieur à la médiane européenne. Ce chiffre reste en deçà de l'écart de 26,8 % constaté dans le cas des prestations en espèces, et le positionnement de la France est modifié d'une place (12e prélèvements obligatoires les plus redistributifs sur 30 pays, mais 11e prestations les plus redistributives). Il faut néanmoins rappeler que le fait que de nombreuses prestations sociales soient assujetties à certains prélèvements obligatoires diminue la redistribution imputée aux prélèvements obligatoires et augmente celle imputée aux prestations (alors que certains pays recourent davantage au versement de prestations non soumises à impôts et contributions[134]).

[134] Comme indiqué au début de la section liminaire de ce chapitre, nous ne pouvons quantifier ce phénomène à partir de nos données.

Graphique 85 – Contribution des prélèvements obligatoires analysés à la baisse relative de l'indice de Gini des revenus



Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus disponibles augmenterait de 18,7 % en l'absence de prélèvements obligatoires.

Source : données EU SILC calculs France Stratégie

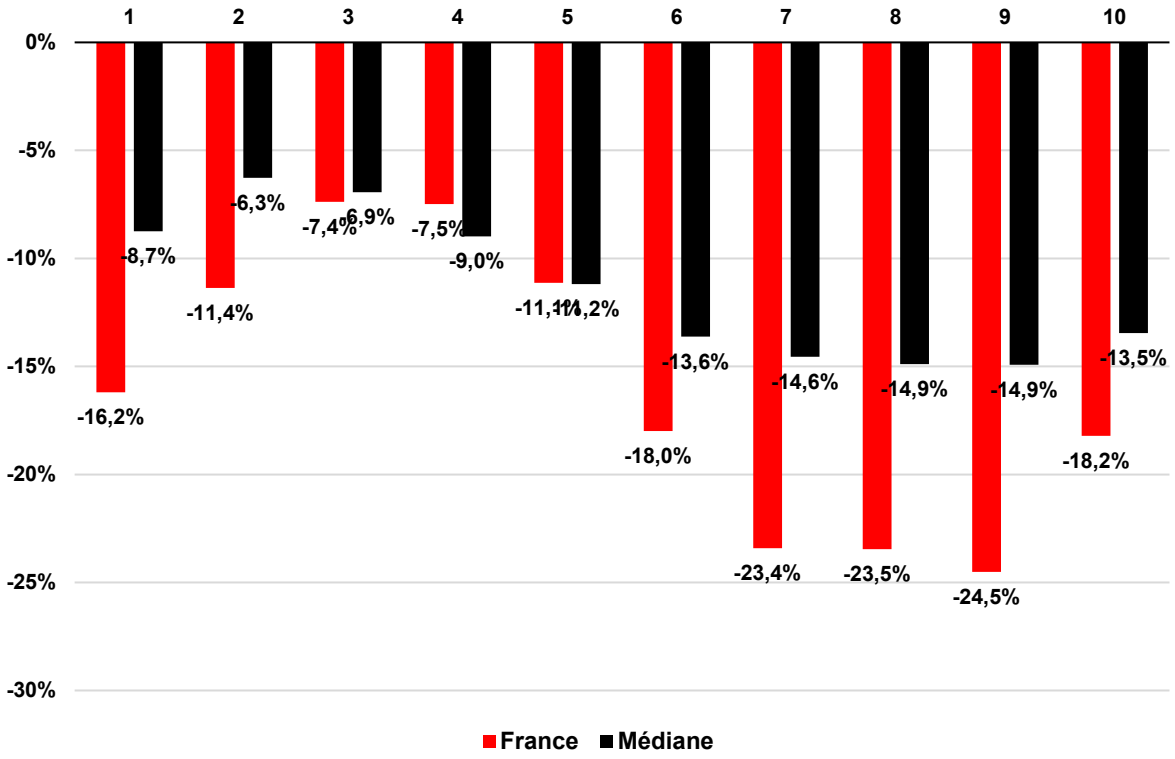
Le graphique 85 indique un rôle tout à fait résiduel des prélèvements sur la richesse ou le patrimoine. Il suggère aussi que l'écart français à la médiane européenne en termes d'impact des prélèvements obligatoires sur les inégalités s'expliquerait avant tout par l'impact des cotisations à la charge des employeurs (8,49 % en France contre 5,30 % en médiane européenne).

Ce constat semble toutefois à nuancer si l'on regarde, pour les individus des différents déciles de revenu primaire, l'impact des deux types de prélèvements obligatoires sur les revenus, à savoir les cotisations employeur d'une part (voir graphique 86) et les prélèvements obligatoires sur revenus bruts d'autre part (impôts et contributions et part salariale des cotisations sociales, graphique 88). Il est alors un peu moins évident que l'écart à la médiane européenne en termes de baisse des inégalités agrégées soit imputable à la part employeur des cotisations, qui pèse plus qu'ailleurs sur les déciles de revenus élevés, mais aussi sur le premier et le deuxième décile.

Le graphique 86 indique en outre une décroissance des taux de cotisations employeur entre le premier et le troisième décile de revenus primaires, ce qui est toutefois peu intuitif en l'absence d'une quelconque décroissance des taux de cotisation avec les revenus. Cette observation s'explique en fait par la nette sous-représentation des retraités dans le premier décile de revenus primaires, comme le confirment les résultats obtenus si l'on restreint l'analyse aux seuls non-retraités (mais en continuant d'affecter ces derniers aux mêmes déciles qu'avant exclusion des retraités, afin d'assurer la comparabilité des résultats) : on

retrouve alors sur le graphique 87 une croissance des taux de cotisation employeur en bas de l'échelle des revenus, plus importante en France qu'en médiane européenne. Ce résultat semble en cohérence avec l'existence d'importants allègements de cotisations sur les bas salaires. La décroissance des taux en haut de la distribution est quant à elle la conséquence de l'existence de plafonds d'assiettes de cotisations. Il convient ainsi de se référer préférentiellement au graphique 87, le graphique 86 donnant une vision de la redistribution très impactée par la prise en compte des retraites dans les revenus primaires.

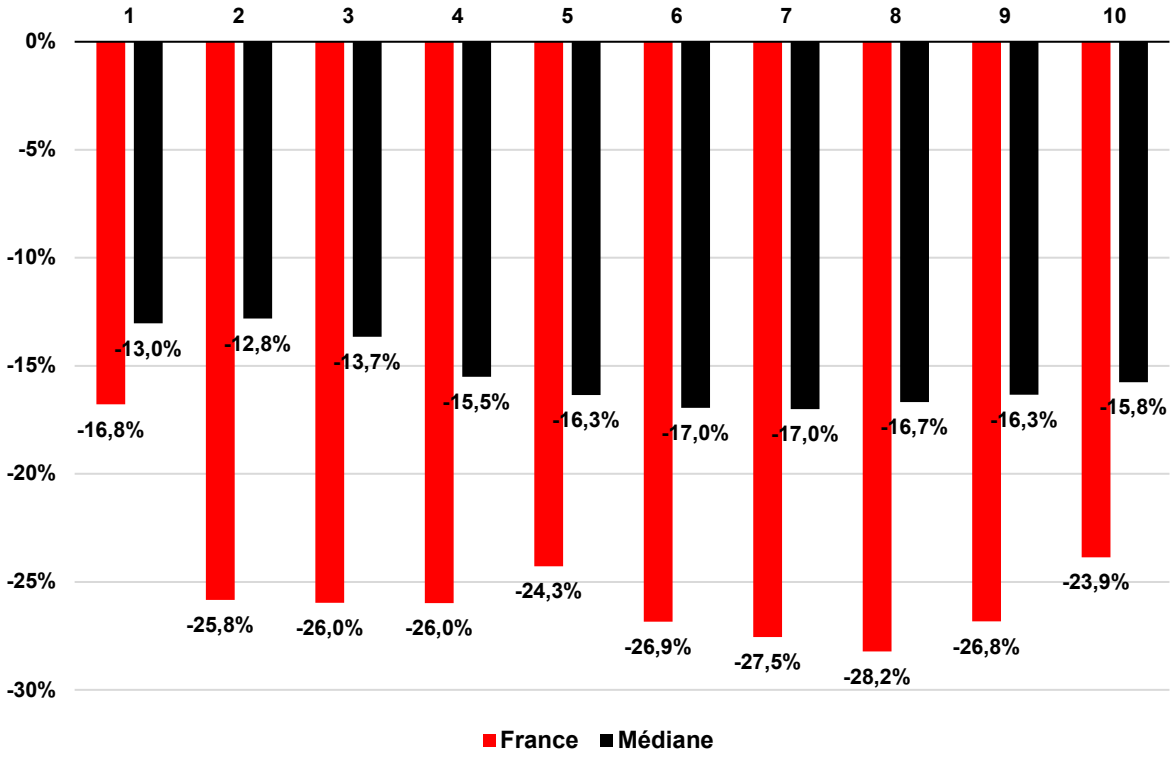
Graphique 86 – Cotisations employeur en points de revenu primaire, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



Lecture : les cotisations employeur représentent 16,2 % du revenu primaire du premier décile de revenu avant redistribution, contre 8,7 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Graphique 87 – Cotisations employeur en points de revenu primaire, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation – analyse hors retraités



Lecture : les cotisations employeur représentent 16,8 % du revenu primaire des non-retraités du premier décile de revenu avant redistribution, contre 13,0 % en médiane européenne.

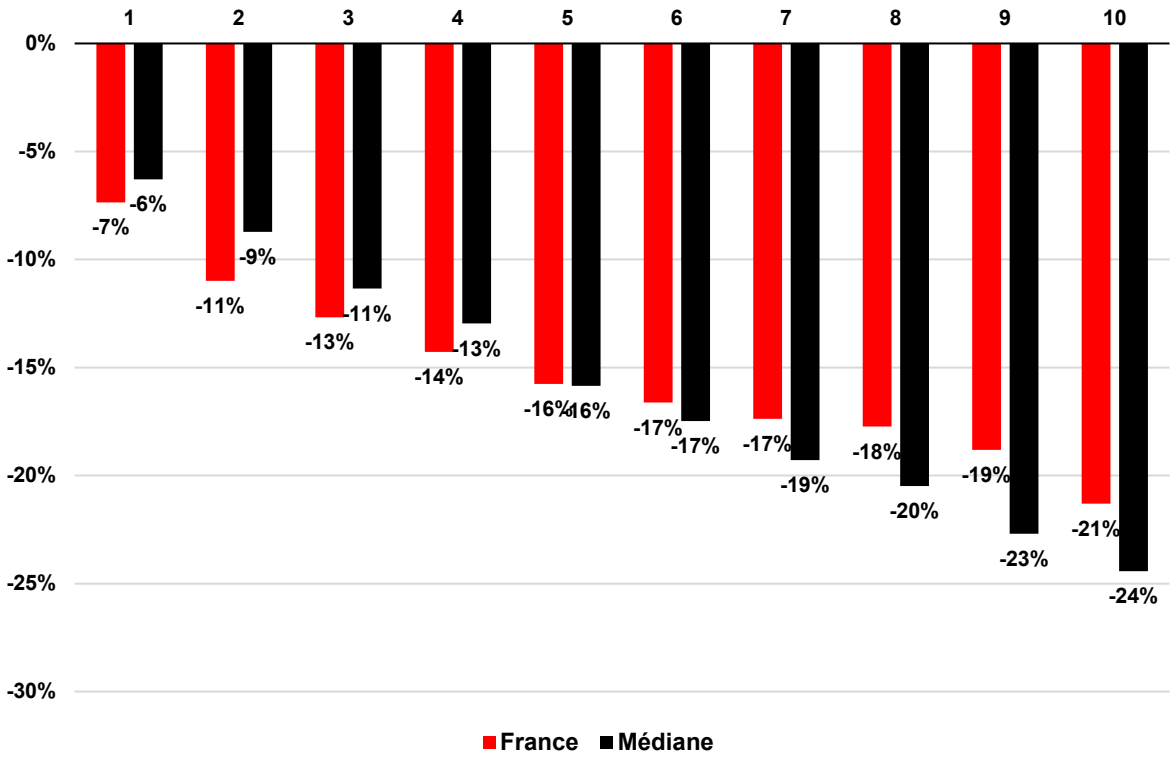
Note : les retraités étant ôtés des déciles où ils ne sont pas équirépartis, les 10 tranches de revenus représentées ci-dessus ne correspondent plus chacune au même effectif.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

L'impact des autres prélèvements sur les revenus bruts est quant à lui supérieur à la médiane européenne pour les quatre premiers déciles, et inférieur au-delà (voir graphique 88).

Nous reviendrons plus en détail sur la question de l'articulation entre prélèvements sur les revenus superbruts et sur les revenus bruts, dans la sous-section 4.1 *infra* (avec notamment l'encadré 10).

Graphique 88 – Prélèvements sur les revenus bruts (impôts et part salariale des cotisations sociales) en points de revenu avant prélèvements, pour chaque décile de revenu primaire par unité de consommation



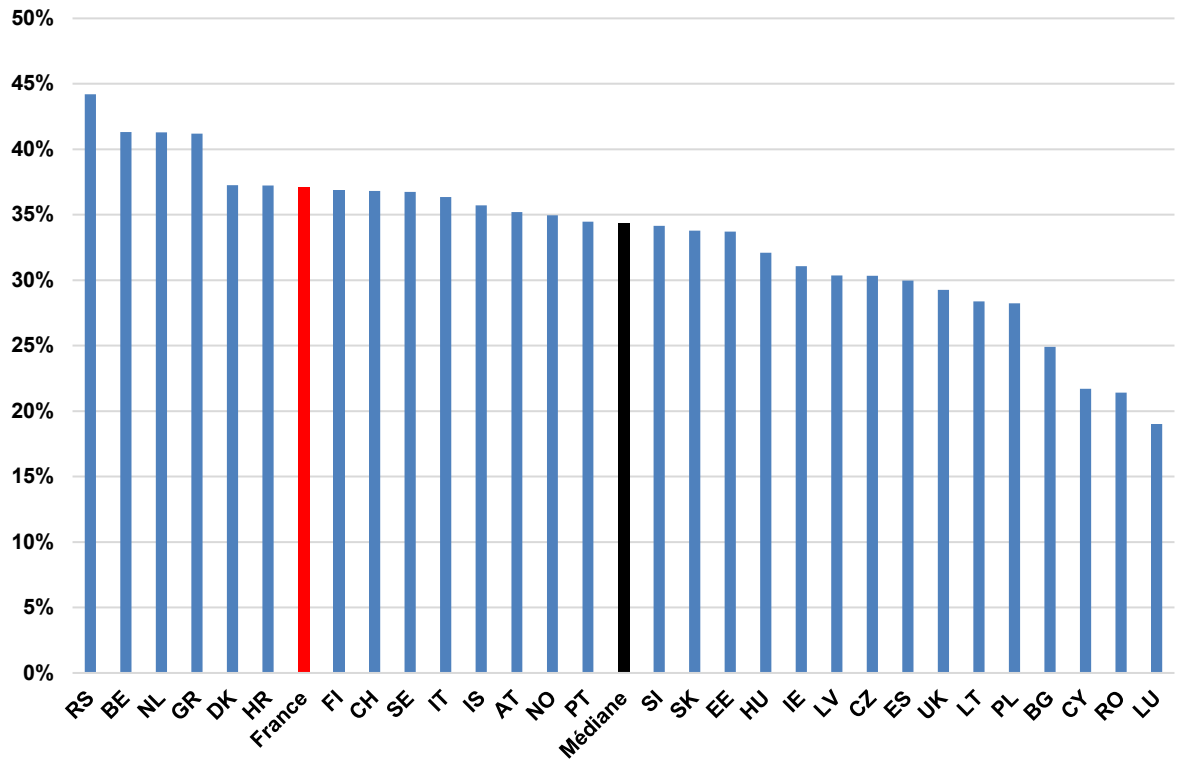
Lecture : Les prélèvements obligatoires sur les revenus bruts représentent 7,4 % du revenu avant prélèvements du premier décile de revenu primaire avant redistribution, contre 6,3 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Quel est le rôle respectif des effets de volume et de ciblage dans le surcroît de redistribution via les prélèvements obligatoires, vis-à-vis de la médiane européenne ?

Tout d'abord, le système français de prélèvements obligatoires directs se caractérise par des volumes comparativement élevés, comme l'illustre le graphique 89.

Graphique 89 – Prélèvements obligatoires 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 % du revenu primaire des ménages. En médiane européenne, ce chiffre est de 34,3 %.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

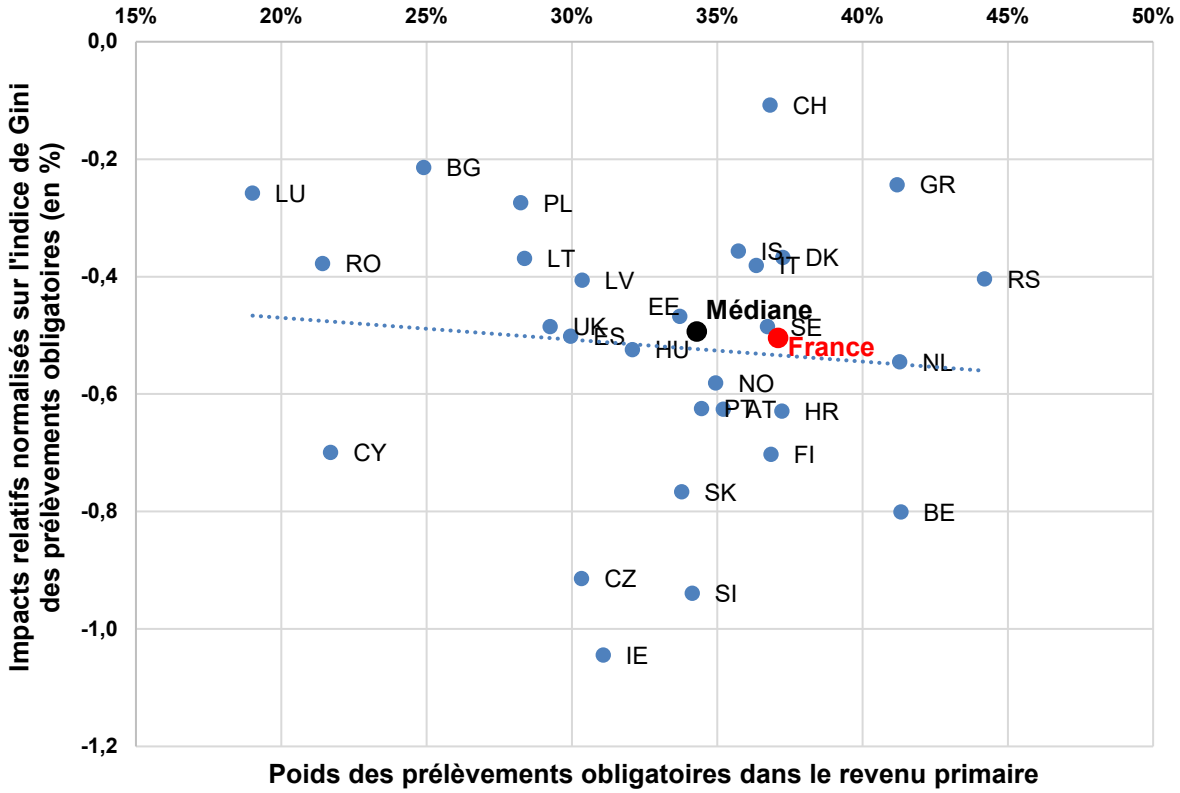
Le ciblage des prélèvements n'est en revanche qu'égal à la médiane européenne, du moins si l'on inclut les cotisations employeur, comme on peut le visualiser sur le graphique 90. En effet, les prélèvements deviennent en revanche plus ciblés qu'en médiane européenne si l'on raisonne hors cotisations employeurs (voir graphique 91).

Mais au-delà du seul cas français, on peut aussi observer, en comparant les graphiques 90 et 91, que pour un montant de transferts donné, les prélèvements hors cotisations employeurs redistribuent partout davantage que ces mêmes cotisations, ce qui n'est pas surprenant car les cotisations employeurs, dont l'objet premier n'est pas la redistribution, ne portent que sur les revenus du travail, et avec des assiettes souvent plafonnées. En outre, les données utilisées ne retracent pas forcément – et en tout état de cause pas dans le cas français – les cotisations « fictives » associées au secteur public.

Le niveau intermédiaire de ciblage des prélèvements obligatoires français s'expliquerait donc par un effet de composition défavorable lié au poids important des cotisations employeur, dont la puissance redistributive est structurellement plus faible que celle des autres prélèvements, alors même qu'à type de prélèvement donné, le ciblage est à chaque fois comparativement assez bon en France.

On constate par ailleurs que si tout « paradoxe de la redistribution » (voir encadré 8 *supra*) est démenti tant que l'on raisonne y compris cotisations employeur, la thèse est en revanche bien confirmée si ces dernières sont exclues du champ. On peut faire l'hypothèse que des enjeux d'économie politique (acceptabilité et incitations économiques) expliquent un moindre ciblage en cas de volumes élevés de prélèvements.

Graphique 90 – Ciblages et volumes des prélèvements obligatoires directs

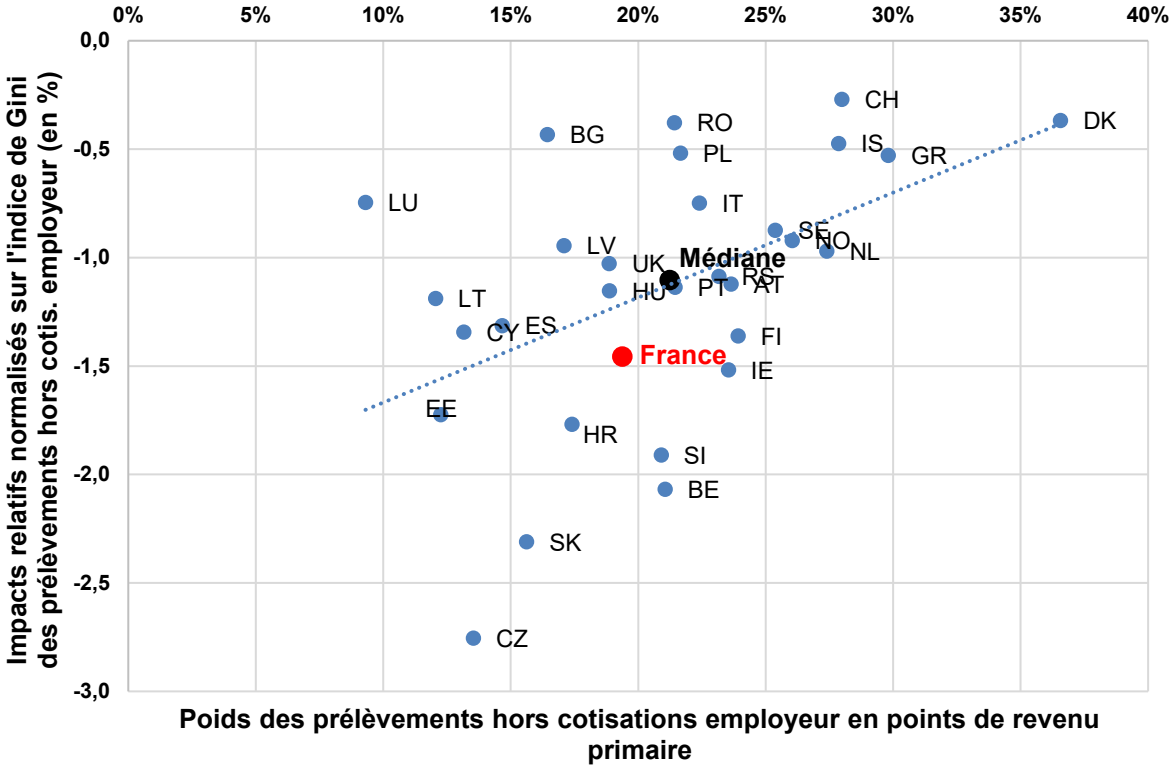


Note : le poids des prélèvements obligatoires est représenté en abscisse, la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

Lecture : en France, où les prélèvements obligatoires retenus représentent 37 % du revenu primaire, un point de prélèvements réduit l'indice de Gini d'un peu plus de 0,5 %. En médiane européenne, les prélèvements obligatoires retenus représentent 34,3 % du revenu primaire et un point de prélèvements réduit l'indice de Gini d'un peu moins de 0,5 %.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Graphique 91 – Ciblages et volumes des prélèvements obligatoires directs, hors cotisations employeur



Lecture : en France, où les prélèvements obligatoires hors cotisations employeurs retenus représentent 19 % du revenu primaire, un point de prélèvements réduit l'indice de Gini de 1,5 %.

Source : données EU SILC calculs France Stratégie

Plus globalement, on constate, en comparant les graphiques 90 et 91 au graphique 57, qu'un euro de prélèvements obligatoires abaisse beaucoup moins l'indice de Gini qu'un euro de prestations sociales en espèces. Mais ce résultat est à mettre en regard de masses budgétaires très différentes, la fonction des prélèvements obligatoires ne se limitant pas à l'objectif de redistribution, avec en particulier la fonction d'allocation des ressources[135] ou de financement des transferts en nature (voir graphique 1) : ainsi, là où en médiane européenne les dépenses sociales en espèces ne représentent que 6 points de revenu primaire des ménages, les prélèvements obligatoires en représentent près de 35 %.

4.1. La part employeur des cotisations contribue plus qu'ailleurs à la redistribution, du fait de forts volumes

La France fait partie des pays où l'effet redistributif des cotisations patronales est très élevé : à 9,9 % soit 0,028 point de Gini, il est supérieur de 52 % à la médiane européenne en termes absolus, et 69 % en termes relatifs. Ce constat peut être rapproché de ceux d'Amoureux, Guillaud et Zemmour (2018)[136], selon lesquels, en France, « les cotisations employeur sont

[135] Selon la classification bien connue des fonctions de la politique budgétaire établie par Richard Musgrave en 1959.

[136] Amoureux V., Guillaud E. et Zemmour M. (2018), « Le financement par cotisations freine-t-il la redistribution ? », *op. cit.*

globalement progressives ». On peut aussi remarquer sur le graphique 92 ci-après le cas de la Belgique, qui fait partie, hors PECO, des rares pays où l'effet des cotisations patronales sur les inégalités est encore plus fort qu'en France. Ce constat fait écho à ceux de Zemmour (2015)[137] et Bozio *et al.* (2016)[138] qui ont pour leur part signalé ce pays, aux côtés de la France, comme l'un de ceux où les effets redistributifs des exonérations de cotisations sont les plus élevés.

Les cotisations employeur expliquent également largement l'importance de l'effet agrégé des prélèvements obligatoires en Finlande et dans plusieurs PECO. Mais on constate que, même ailleurs que dans les différents pays précités, les cotisations patronales ont un effet positif sur la réduction des inégalités. Là encore, cela rejoint les constats d'Amoureux, Guillaud et Zemmour (2018), qui soulignent qu'à de rares exceptions, « les cotisations sociales contribuent globalement à la réduction des inégalités ».

Encadré 10 – L'interdépendance entre cotisations et fiscalité des revenus

Il convient de rappeler la limite des simulations opérées, qui comparent les inégalités sur la base du revenu disponible à la situation dans laquelle ce même revenu serait augmenté des cotisations employeur. Or, dans le cadre d'un tel contrefactuel, ce surcroît de revenus disponibles serait a priori soumis à l'imposition des revenus qui a classiquement pour assiette, notamment en France, les revenus d'activité nets de cotisations. Mais un tel argument serait tout autant applicable au cas de la part salariale des cotisations, et la plupart des analyses s'étant penchées sur l'impact des cotisations (employeur ou totales) recourent d'ailleurs à un séquençage des prélèvements ne faisant intervenir l'imposition des revenus qu'en aval des cotisations[139]. Ce faisant, de telles analyses mesurent bien, elles aussi, un effet des cotisations sur les inégalités qui est brut de tout surcroît de fiscalité des revenus qui viendrait mécaniquement se substituer à une moindre résorption des inégalités en amont.

Si toutefois l'on recourait à une méthode de mesure différente intégrant le jeu des autres prélèvements obligatoires, cela entraînerait un simple effet de substitution entre baisses des inégalités attribuées respectivement aux cotisations employeur (amoindries) et aux prélèvements sur les revenus bruts (augmentées), puisque la part de progressivité attribuée aux cotisations employeur qui serait, en leur absence, assurée en aval par l'impôt et les cotisations salariales, serait alors décomptée à ce titre. Divers travaux récents ont plus généralement souligné les interdépendances étroites entre cotisations et fiscalité des revenus[140].

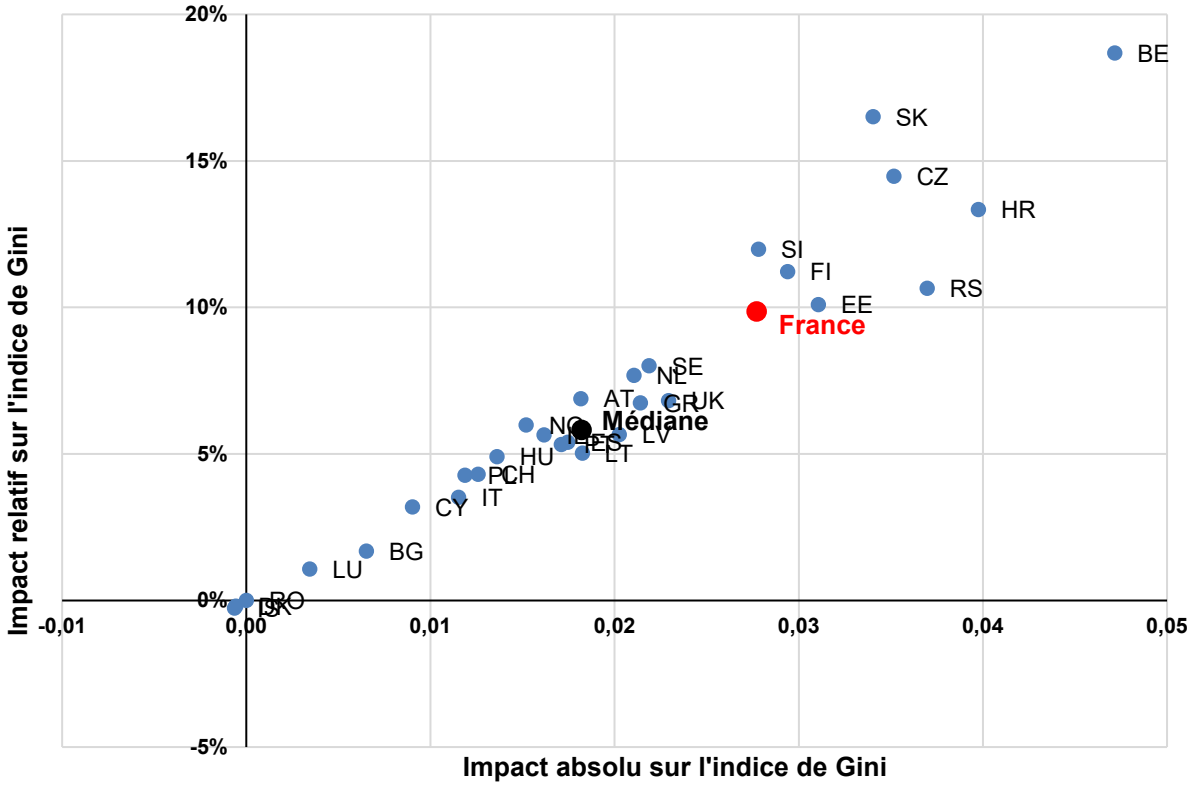
[137] Zemmour M. (2015), « Économie politique du financement progressif de la protection sociale », *LIEPP Working Paper*, n° 38, septembre.

[138] Bozio A., Breda T. et Guillot M. (2016), « Taxes and technological determinants of wage inequalities: France 1976-2010 », *PSE Working Paper*, n° 2016-05.

[139] « *Nous nous appuyons sur l'ordre logique de passage des différents prélèvements : cotisations, puis IR (…) la contribution des cotisations au Gini sera par exemple mesurée par la différence entre le Gini avant cotisations et après cotisations ; celle des impôts sera mesurée par la différence entre le Gini après cotisations mais avant impôts et le Gini après cotisations et impôts* », Amoureux V., Guillaud E. et Zemmour M. (2018), « Le financement par cotisations freine-t-il la redistribution ? », *op. cit.*

[140] « *Cette variation en miroir des taux de cotisations et d'IR se vérifie dans de nombreux pays* » et « *n'est pas de nature à résulter d'effets de composition* » ou alors ceux-ci sont « *du second ordre* », Amoureux V., Guillaud E. et Zemmour M. (2018), « Le financement par cotisations freine-t-il la redistribution ? », *op. cit.*

Graphique 92 – Impact absolu et relatif de la part employeur des cotisations sur l'indice de Gini

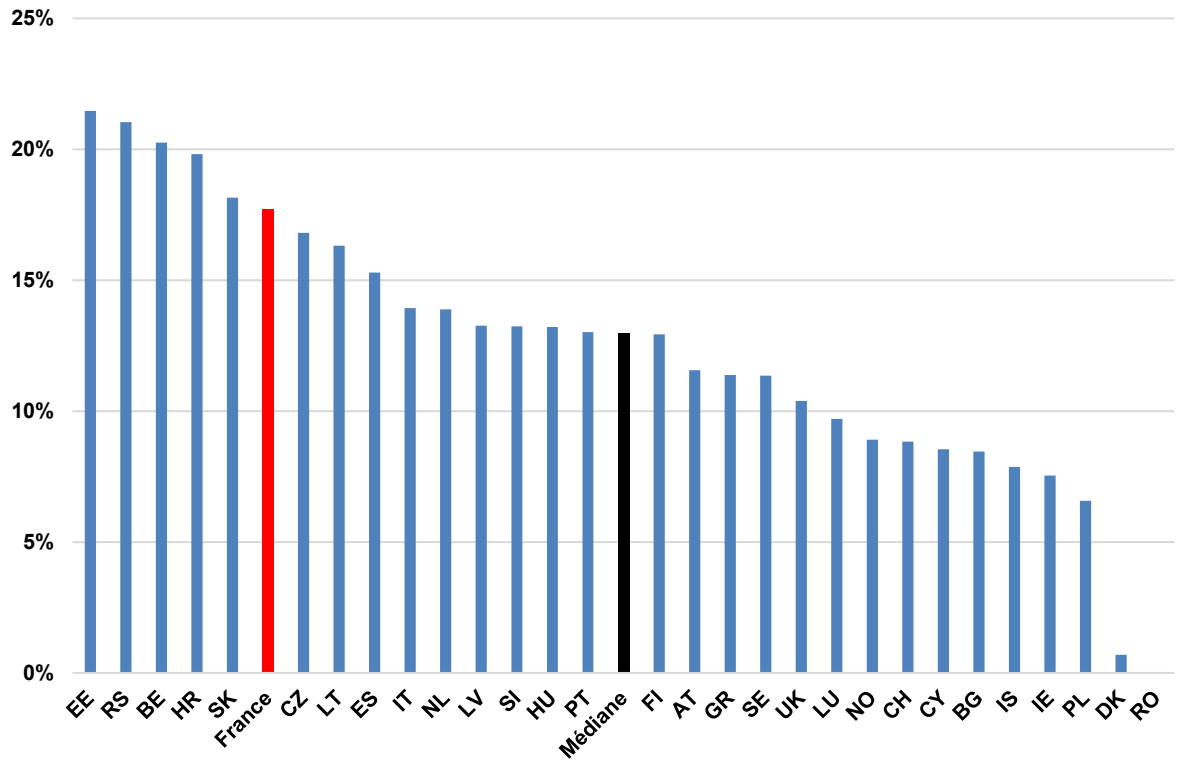


Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus disponibles augmente de 0,028 point soit 9,9 % en l'absence de part employeur des cotisations.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Le fort impact des cotisations employeur françaises en matière de réduction des inégalités s'explique au moins pour partie par un effet volume, le niveau de ces prélèvements en France excédant de 36,6 % la médiane européenne (17,7 % du revenu primaire au lieu de 13,0 %), et ce malgré la non prise en compte des cotisations employeur « fictives » associées à un large secteur public.

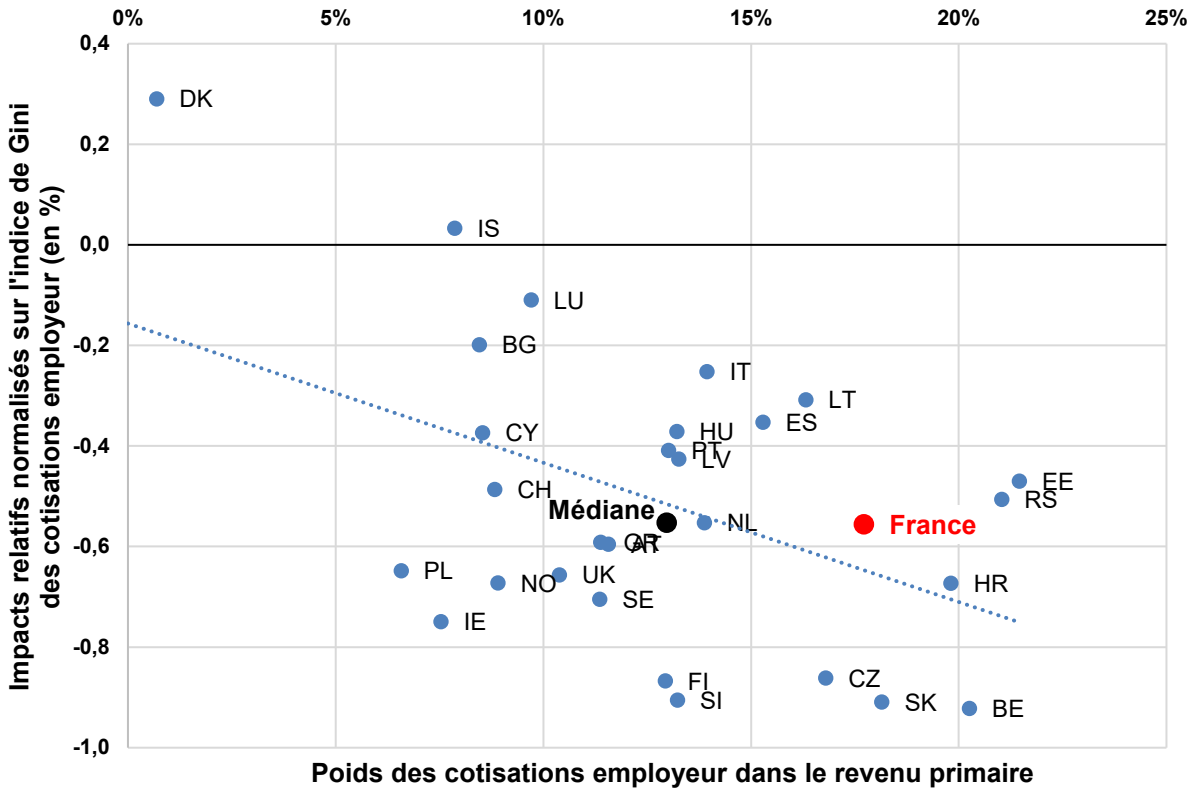
Graphique 93 – Cotisations employeur, en pourcentage du revenu primaire des ménages



Lecture : en France, les cotisations employeur représentent 17,7 % du revenu primaire des ménages.
Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Le rôle du ciblage dans le surcroît de redistribution constaté est, en revanche, faible. En effet, 1 % du revenu disponible des ménages prélevé sous forme de cotisations employeur abaisse l'indice de Gini de 0,56 % en France, soit à peine plus que la valeur de 0,55 % constatée en médiane européenne. Le graphique 94, qui illustre ce niveau intermédiaire de ciblage, indique aussi, au niveau européen, une corrélation positive entre volumes et ciblages des cotisations employeur, qui contrairement aux autres prélèvements obligatoires sur les revenus, semblent ainsi échapper au paradoxe de la redistribution (voir encadré 8 *supra*). Une piste d'interprétation de ce résultat serait qu'en présence de cotisations employeur élevées, seuls des allègements ciblés sur les bas salaires préserveraient la soutenabilité économique de l'emploi des travailleurs peu qualifiés, qui est souvent un objectif de politique publique. Cette hypothèse ne peut toutefois être testée dans le cadre de ce travail d'analyse statique en équilibre partiel.

Graphique 94 – Ciblages et volumes des cotisations employeur



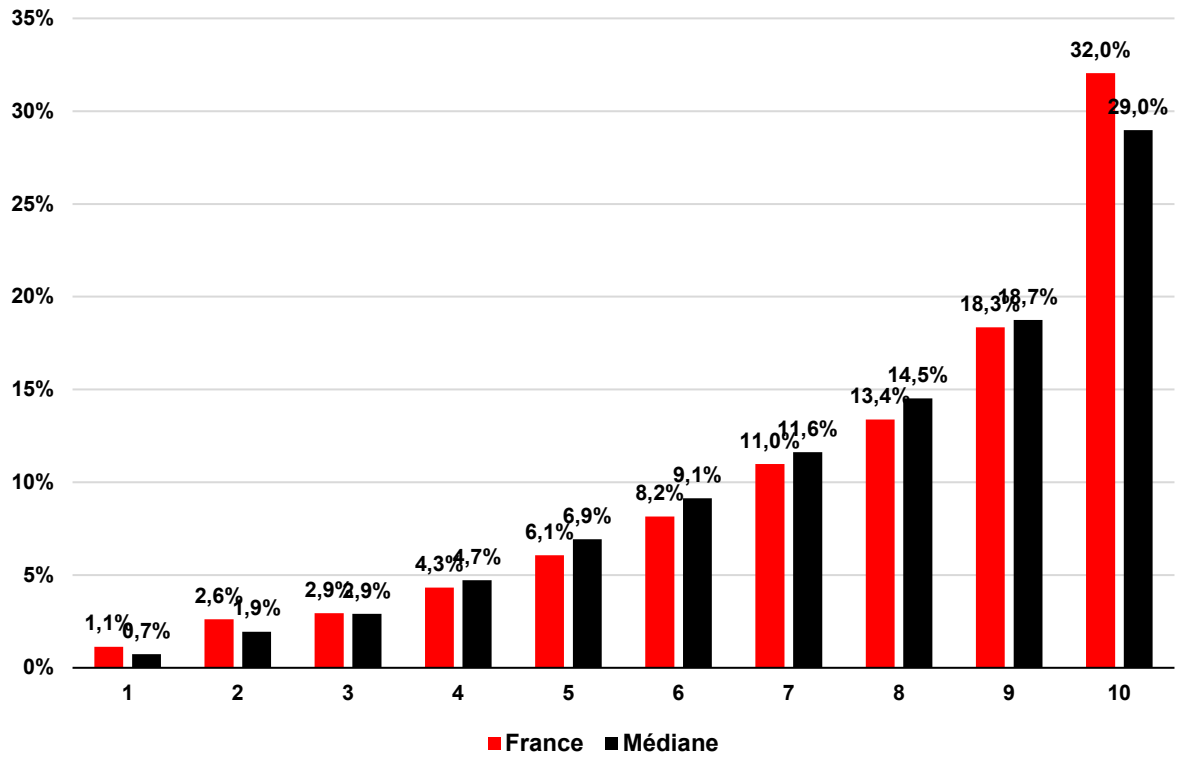
Note : le poids des cotisations employeur est représenté en abscisse (% du revenu primaire), la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

Lecture : en France, où les 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, calculs France Stratégie

Autre manière de s'intéresser au ciblage, l'étude de la répartition du volume des cotisations employeurs par décile de revenu primaire donne elle aussi des résultats a priori relativement similaires pour la France et pour la médiane européenne (voir graphique 95). Le dernier décile s'acquitte néanmoins d'une part légèrement supérieure des cotisations, avec 32,0 % du volume total contre 29,0 % en médiane européenne. De plus ce résultat est à mettre en regard de la part des individus en emploi salarié appartenant au dernier décile. Or, en France, cette part est significativement inférieure à la médiane européenne (12,6 % contre 14,6 %), ce qui, conjugué au constat d'une plus forte part de cotisations acquittées par ce décile, indique alors un ciblage plus fort des cotisations employeur qu'en médiane européenne.

Graphique 95 – Répartition du volume de cotisations employeur par décile de revenu primaire



Note : les valeurs médianes par décile ne sont pas additives (ne correspondant pas au même « pays fictif »), le fait que leur somme arrondie s'élève ici à 100 % est fortuit.

Lecture : en France, 32 % du montant de cotisations employeur est prélevé sur le dernier décile de revenus primaires, contre 29 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Il faut toutefois bien avoir en tête que dans le cas des cotisations employeur, l'ampleur du ciblage ne renvoie pas qu'aux barèmes des prélèvements mais aussi à la nature de l'assiette, limitée aux revenus d'activité salariée (de surcroît, hors secteur public au moins dans le cas français), d'où des facteurs limitant le jeu de la redistribution, qui sont d'intensité variable dans les différents pays selon la place et la situation des retraités et des indépendants[141], ainsi que celle des revenus du patrimoine. En l'occurrence, l'effet de ciblage apparent des cotisations employeur sera, à barème donné, supérieur si parmi les retraités ou les indépendants (non concernés par le prélèvement) on trouve de nombreuses personnes modestes et à l'inverse peu de personnes aisées, et si la part des revenus du patrimoine est faible et/ou si ces derniers sont moins concentrés au sein de la population.

Nous avons donc souhaité recalculer l'impact redistributif des cotisations employeur sur les seuls ménages d'actifs sans revenus d'activité indépendante et disposant de revenus du patrimoine dont la part est inférieure à la médiane[142]. Si l'on raisonne ainsi hors retraités, indépendants et titulaires de revenus du patrimoine significatifs, les constats relatifs à la

[141] L'enquête SRCV sur laquelle se fondent ces analyses regroupe les cotisations des indépendants (qui sont leur propre employeur) avec la fiscalité des revenus, comme elle le fait pour la part salariale des cotisations des autres actifs.

[142] Valeur calée sur la valeur constatée en France d'après nos données, soit 4 % du revenu avant redistribution.

France sont encore plus nets : c'est alors dans notre pays que les cotisations employeur abaissent le plus l'indice de Gini, tant en termes relatifs qu'absolus, avec des effets dépassant le triple de la médiane européenne (et ce, malgré l'importance comparative des effectifs du secteur public en France). Ce résultat est en cohérence avec celui déjà obtenu dans le cadre de l'analyse de la ventilation des cotisations par décile de revenu primaire. Une interprétation possible de ce ciblage comparativement plus fort est la suivante : dans d'autres pays, l'effet obtenu tous ménages confondus s'explique davantage par la redistribution induite au profit des indépendants (parfois plus nombreux qu'en France, notamment en Europe du Sud et certains PECO) et surtout des retraités (les cotisations employeurs pouvant contribuer à gommer des différences importantes de revenu primaire vis-à-vis des actifs dans ces pays).

Par ailleurs, au-delà des enjeux d'assiette, il faut rappeler une spécificité en matière de barème : ce sont en effet moins les taux généraux (souvent uniques), que d'importants allègements ou exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires, qui expliquent la redistribution opérée par les cotisations employeur françaises : ces dispositifs, qui abaissent les taux effectifs et donc la rémunération superbrute de salariés modestes, impliquent en effet de moins fortes inégalités au niveau des rémunérations brutes qu'au niveau des rémunérations superbrutes.

Le constat global d'une réduction des inégalités par les cotisations employeur peut conduire à se demander pourquoi leur prise en compte ne modifie en revanche quasiment pas les inégalités de revenu avant redistribution (voir encadré 3 au début du chapitre 2). Il s'agit en l'occurrence d'un effet de base de comparaison : les cotisations employeurs apparaissent comparativement beaucoup plus inégalement réparties (et donc correctrices des inégalités) lorsqu'elles sont ajoutées à des revenus disponibles déjà « égalisés », que lorsqu'elles sont ajoutées à des revenus avant redistribution. Cet enjeu du choix des bases de comparaison contrefactuelles dans l'analyse des différents leviers de redistribution a déjà été évoqué au début du présent chapitre (section 1).

Mais on peut distinguer des effets de baisse des inégalités associés aux cotisations employeur même avant redistribution, si, là encore, les indices de Gini sont calculés sur les seuls actifs sans revenus d'activité indépendante et disposant de revenus du patrimoine inférieurs à la médiane. Cette baisse, égale en France à 0,007 point de Gini, est la deuxième plus forte des pays étudiés, après le Royaume-Uni (0,010). Ce résultat peut à nouveau être rapproché des constats d'Amoureux, Guillaud et Zemmour (2018) qui observaient que « *pour la France ou le Royaume-Uni par exemple (…), les cotisations employeur sont globalement progressives* »[143]. Nous retrouvons également des effets de réduction des inégalités dans des pays où les auteurs identifient une progressivité des cotisations employeur, tels que l'Irlande, la Slovaquie ou la Grèce. À l'inverse, nous identifions une hausse des inégalités avant redistribution associée au passage à un revenu « superbrut » dans des pays où la progressivité des cotisations employeur n'était présentée que comme partielle : Autriche, Espagne, Pays-Bas.

Pour autant, au-delà du cadre d'analyse statique privilégié dans ce travail, les exonérations qui contribuent à expliquer la progressivité des cotisations employeur sont susceptibles de rétroagir sur les inégalités primaires de multiples manières : les effets de second tour envisageables vont en effet de la formation de trappes à bas salaires (contribuant à la hausse

[143] Amoureux V., Guillaud E. et Zemmour M. (2018), « Le financement par cotisations freine-t-il la redistribution ? », *op. cit.*

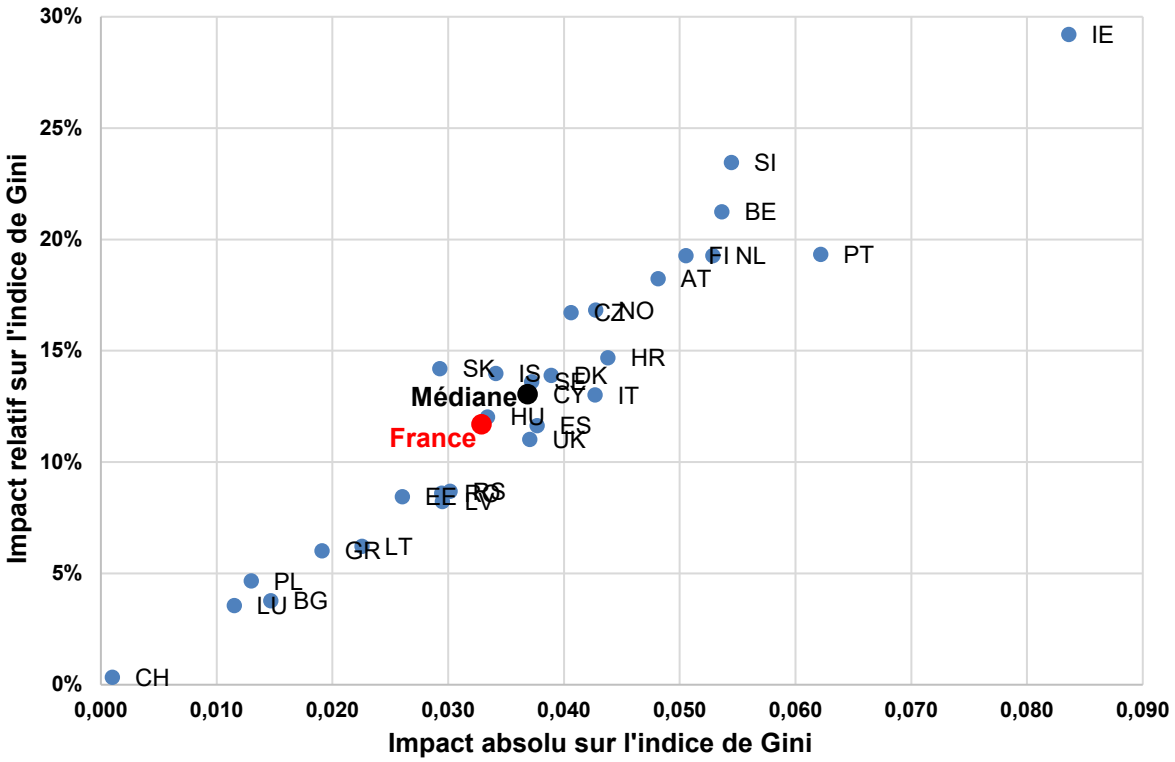
des inégalités primaires) à la sortie du chômage des peu qualifiés (réduisant les inégalités primaires).

Bozio *et al.* (2016)[144] ont toutefois démontré que la moins forte dualisation des salaires bruts en France que dans d'autres économies avancées est largement attribuable aux cotisations employeur, dont la progressivité a absorbé la dualisation des coûts du travail.

4.2. Les prélèvements sur les revenus bruts, complémentaires des cotisations employeur, redistribuent un peu moins qu'ailleurs du fait de leur volume

Les prélèvements sur les revenus habituellement pris en compte dans l'analyse de la redistribution (c'est-à-dire ceux en sus des cotisations employeur : part salariale des cotisations, contributions et impôt sur le revenu, les données SRCV incluant en outre la taxe d'habitation) ont, en France, un impact redistributif de 11,7 % soit 0,033 point de Gini, ce qui est inférieur à la médiane européenne d'un peu plus de 10 % en termes relatifs comme absolus, comme l'illustre le graphique 96. L'impact de 11,7 % sur l'indice de Gini se compare aux 9,9 % obtenus dans le cas des cotisations employeur (voir graphique 92 *supra*)

Graphique 96 – Impact absolu et relatif sur l'indice de Gini des prélèvements sur les revenus bruts



Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus disponibles augmente de 0,033 point, soit 11,7 % en l'absence des prélèvements obligatoires sur les revenus bruts (soit cotisations sociales salariales, impôt sur le revenu, contributions et taxe d'habitation).

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

[144] Bozio A., Breda T. et Guillot M. (2016), « Taxes and technological determinants of wage inequalities », *op. cit.*

Le pouvoir redistributif de cet ensemble de prélèvements n'excède donc pas très significativement celui des cotisations employeur : en France, un impôt sur le revenu (IR) certes très ciblé mais pas très massif viendrait en quelque sorte compenser des cotisations (et contributions) massives mais structurellement moins progressives. Une telle hypothèse est cohérente avec les constats d'Amoureux, Guillaud et Zemmour (2018)[145] selon lesquels, « *en France, la redistribution la plus forte est obtenue davantage par les cotisations que par l'IR* », les auteurs évoquant par ailleurs une « *variation en miroir des taux de cotisations et d'IR* » qui « *se vérifie dans de nombreux pays* » .

Cet effet redistributif relativement modeste en comparaison européenne s'explique effectivement par les volumes de cet ensemble de prélèvements, un peu inférieurs à la médiane européenne.

Le ciblage est, quant à lui, voisin de celui constaté en médiane européenne, avec respectivement 0,64 % et 0,65 % de baisse de l'indice de Gini pour 1 %[146] de prélèvements sur les revenus bruts. Néanmoins, compte tenu du paradoxe de la redistribution[147], qui semble ici vérifié, on pourrait s'attendre à ce que dans un contexte de volumes de prélèvements un peu inférieurs à la médiane européenne, leur ciblage soit un peu supérieur : d'où un écart négatif du ciblage français vis-à-vis de celui que suggérerait la tendance centrale, que l'on peut visualiser sur le graphique 97 où la tendance est matérialisée par une droite en pointillés.

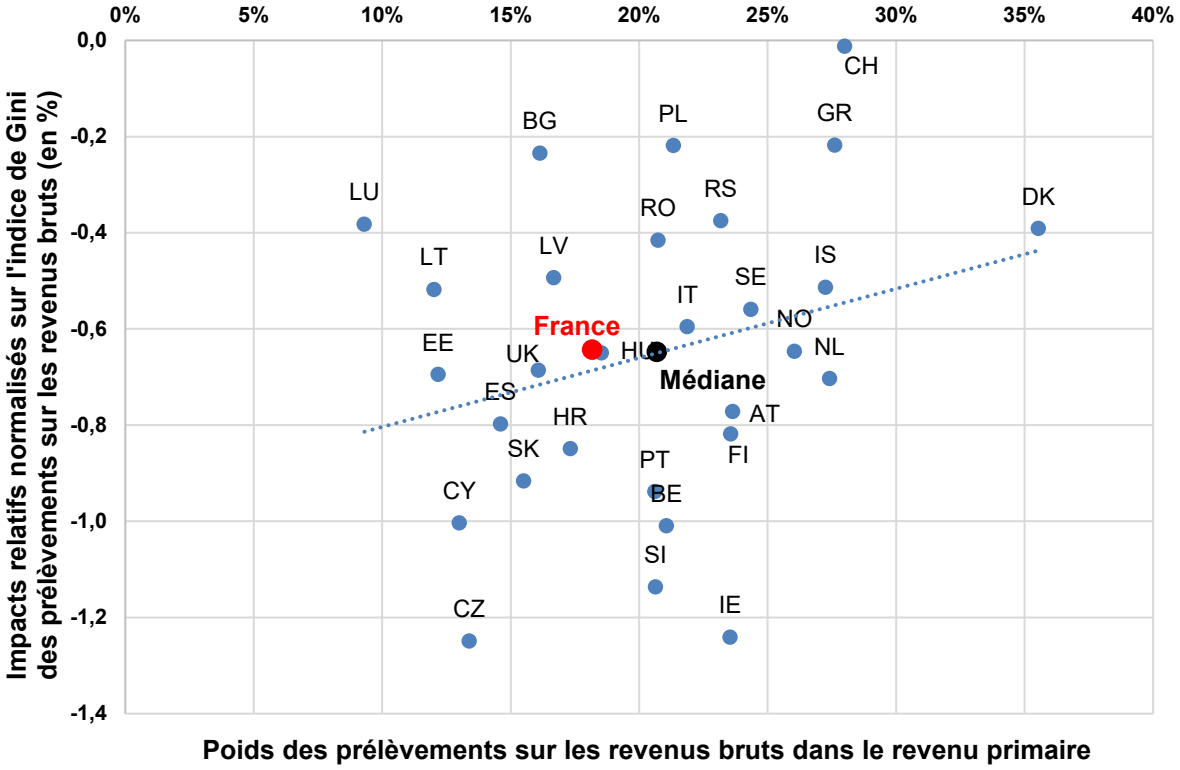
Mais ces constats sur le ciblage de ces prélèvements pris dans leur ensemble masquent une profonde hétérogénéité : au-delà des caractéristiques très différentes, notamment en France, des cotisations salariales d'une part et de l'IR de l'autre, il convient en effet de ne pas oublier les prélèvements assez spécifiques à l'Hexagone que sont la CSG(-CRDS) et la taxe d'habitation. S'agissant de cette dernière, les données 2018 ne rendaient en effet pas encore compte de sa suppression progressive pour les quatre premiers quintiles de revenu. Quant à la CSG, malgré plusieurs taux selon les types de revenus, ainsi que quelques abattements et exonérations notamment en matière de prestations sociales, son barème apparaît globalement peu progressif comparativement à celui de l'IR. Ce sont ces différents prélèvements, plus que l'IR lui-même, qui sont susceptibles d'expliquer que le ciblage de l'ensemble des prélèvements sur les revenus bruts reste légèrement en retrait de celui qui, en médiane européenne, résulte des volumes prélevés (selon la tendance identifiée eu égard au paradoxe de la redistribution).

[145] Amoureux V., Guillaud E. et Zemmour M. (2018), « Le financement par cotisations freine-t-il la redistribution ? », *op. cit.*

[146] Pourcentage exprimé en points de revenu primaire des ménages.

[147] Voir encadré 8 en fin de chapitre 3.

Graphique 97 – Ciblages et volumes des prélèvements sur les revenus bruts



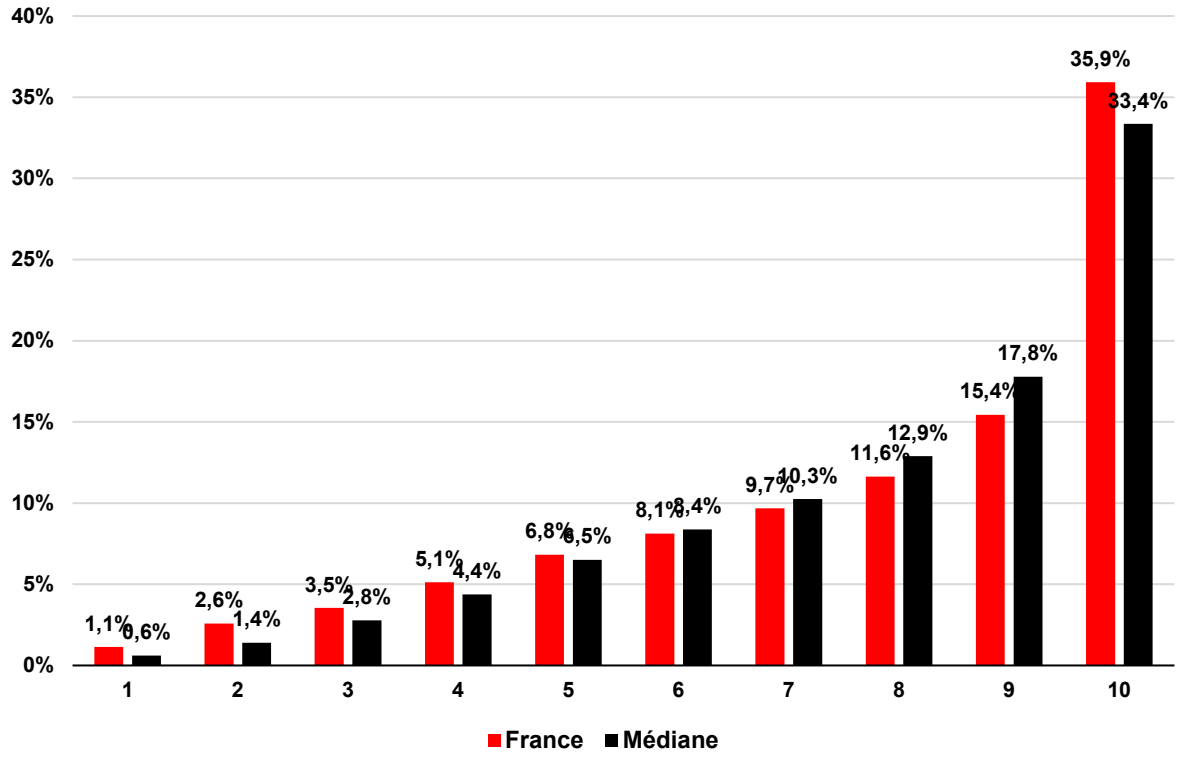
Note : le poids des prélèvements est représenté en abscisse (% du revenu primaire), la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

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, calculs France Stratégie

Le diagnostic d'un ciblage globalement médian semble confirmé par l'étude de la ventilation de ces prélèvements obligatoires par décile de revenus primaires. Certes, la part acquittée par le dernier décile est plus importante en France qu'en médiane européenne (voir graphique 98), avec respectivement 35,9 % et 33,4 %. Mais la part acquittée par les faibles revenus primaires est également supérieure à la médiane européenne : 1,1 % de ces prélèvements concerne le premier décile, au lieu de 0,6 % en médiane européenne, les comparaisons à cet égard étant toutefois fortement tributaires du degré d'assujettissement aux prélèvements des prestations sociales.

Graphique 98 – Répartition du volume des prélèvements sur les revenus bruts par décile de revenu primaire



Note : les valeurs médianes par décile ne sont pas additives (ne correspondant pas au même « pays fictif »), leur somme n'est donc pas égale à 100 %.

Lecture : en France, 35,9 % du montant de prélèvements sur les revenus bruts est concentré sur le dernier décile de revenus primaires, contre 33,4 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

4.3. L'impact redistributif des prélèvements sur la richesse ou le patrimoine est comparativement plus élevé qu'ailleurs, même s'il reste négligeable

Les éléments précédents, relatifs aux divers prélèvements sur les revenus, résument presque à eux seuls le jugement que l'on peut porter sur le système fiscal.

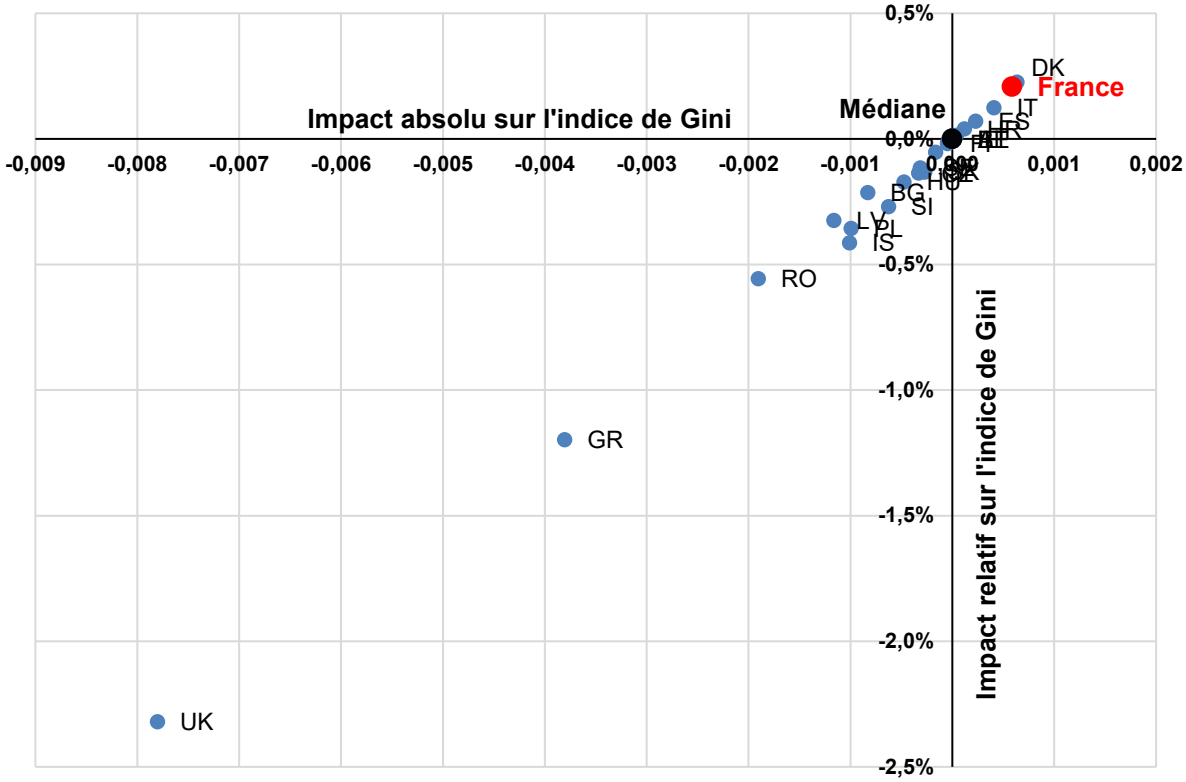
Certes, nous n'avons pu nous intéresser très finement aux queues de distribution compte tenu de la taille des bases de données utilisées. Mais nos constats, qui montrent que les prélèvements sur la richesse ou le patrimoine ne jouent qu'un rôle anecdotique dans la baisse des indicateurs d'inégalités en France (avec 0,2 % de hausse de l'indice de Gini en l'absence de tels prélèvements), recoupent de récents constats de l'Insee, qui a par exemple indiqué que « *les indicateurs de niveau de vie et d'inégalités seraient peu modifiés en intégrant l'ISF ou l'IFI*[148] *: le neuvième décile serait abaissé de 0,1 % en 2018 en incluant l'IFI et de 0,2 % en 2017 en incluant l'ISF* »[149].

[148] Respectivement : impôt sur la fortune et impôt sur la fortune immobilière.

[149] Delmas F. et Guillaneuf J. (2020), « En 2018, les inégalités de niveau de vie augmentent », *Insee Première*, n° 1813, septembre.

Le faible rôle de cette catégorie de prélèvements est encore bien plus net à l'étranger, avec même un effet haussier sur l'indice de Gini dans une moitié des pays étudiés comme le montre le graphique 99, si bien que l'effet médian en Europe est lui-même très légèrement négatif. La France présente ainsi, en matière de prélèvements sur la richesse, le deuxième impact sur les inégalités le plus élevé, après le Danemark.

Graphique 99 – Impact absolu et relatif sur l'indice de Gini des prélèvements sur la richesse ou le patrimoine



Lecture : en France, l'indice de Gini des revenus disponibles augmente de 0,001 point, soit 0,2 % en l'absence des prélèvements obligatoires sur la richesse ou le patrimoine.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Le résultat obtenu en médiane européenne peut sembler contre-intuitif. Il est attribuable au fait que la fiscalité sur la richesse ou le patrimoine se résume en effet depuis des années, presque partout, à la seule fiscalité foncière (sans barème progressif du type impôt sur la fortune immobilière - IFI), de telle sorte qu'il s'agit d'une fiscalité à assiette patrimoniale mais pas d'une fiscalité de la « richesse » à proprement parler. Or la fiscalité foncière classique pèse proportionnellement moins sur les hauts revenus, du fait de la corrélation imparfaite des assiettes patrimoniales aux revenus : le montant de patrimoine foncier détenu croît certes avec le revenu, mais moins vite que lui, si bien qu'en termes relatifs les prélèvements correspondants décroissent en proportion du niveau de revenu lorsque celui-ci augmente. Ce constat rejoint ceux de certaines études de l'OCDE[150]. Ainsi, même après la transformation de l'ISF en IFI, la fiscalité patrimoniale française reste plus progressive que la très grande majorité des

[150] Voir Akgun O., Cournède B. et Fournier J. (2017), « The effects of the tax mix on inequality and growth », *op. cit.* : « *Recurrent taxes on immovable property do not appear to significantly influence income inequality* ».

autres fiscalités européennes ; dans sa récente parution précitée[151], l'Insee relève notamment que « *78 % des redevables de l'IFI (…) font partie des 5 % de ménages les plus aisés* », soit un chiffre supérieur à celui que donne l'institut pour l'ISF (62 %).

Encadré 11 – Fiscalité patrimoniale et politique monétaire

L'impact de la politique monétaire sur les inégalités, notamment de revenu, est un sujet qui a suscité un regain d'intérêt depuis quelques années. Ainsi, des travaux menés par des équipes de la Banque centrale européenne avaient conclu que les politiques monétaires expansionnistes, conventionnelles ou pas, réduisent les inégalités de revenu, soulignant l'effet indirect de soutien à l'activité et donc à l'emploi[152]. D'autres éléments de débat associés ont ressurgi avec le jugement rendu par la Cour constitutionnelle allemande le 5 mai dernier, et notamment celui de la pénalisation des épargnants – au moins à court terme – très présent outre-Rhin, même si le bas niveau des taux peut tirer à la hausse la valeur de certains actifs, et notamment le patrimoine non financier.

Ces différents éléments de panorama européen peuvent légitimer que certains économistes aient récemment retenu, dans le cadre de la crise sanitaire, une approche européenne plus que nationale pour leurs propositions relatives à la fiscalité du patrimoine, sans vouloir ici préjuger de leur réalisme institutionnel et de leur opportunité économique et politique[153].

Si l'on vient de rappeler que les prélèvements sur la richesse ou le patrimoine pèsent globalement peu dans la redistribution, cela ne suffit pas à expliquer si le surcroît de redistribution opérée par ce biais en France s'explique plutôt par des effets de volume ou par des effets de ciblage. Il s'avère que le différentiel vis-à-vis de la médiane européenne résulte de la conjugaison de ces deux effets[154], comme on peut le constater sur le graphique 100. En moyenne dans les pays étudiés, 1 % du revenu disponible des ménages prélevé sous forme de prélèvements sur le patrimoine augmente l'indice de Gini de 0,52 %, alors qu'il l'abaisse de 0,17 % en France.

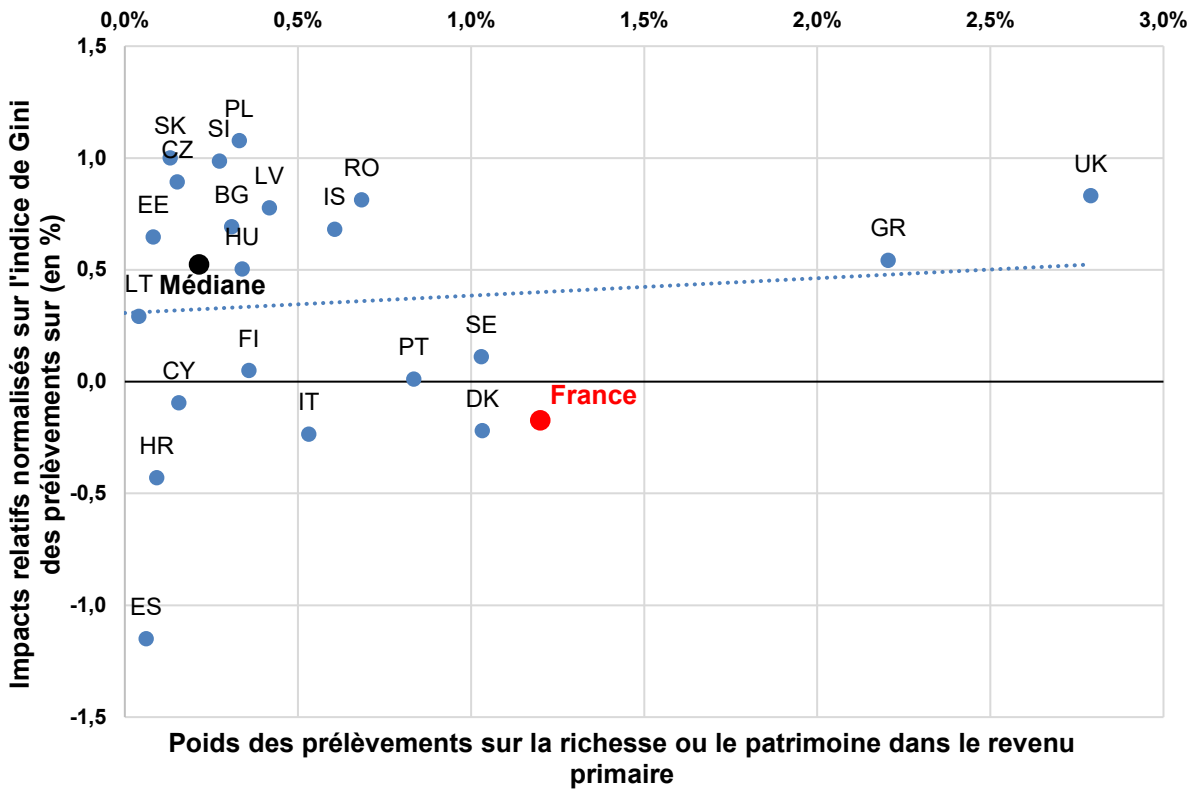
[151] Delmas F. et Guillaneuf J. (2020), « En 2018, les inégalités de niveau de vie augmentent », *Insee Première*, n° 1813, septembre.

[152] Ampudia M., Georgarakos D., Slacalek J., Tristani O., Vermeulen P. et Violante G. L. (2018), « Monetary policy and household inequality », *ECB Working Paper Series*, n° 2170, juillet.

[153] Landais C., Saez E. et Zucman G. (2020), « A progressive European wealth tax to fund the European COVID response », VoxEU.org, 3 avril.

[154] Au moins dans les cas où ces prélèvements s'accompagnent bien d'une baisse des inégalités.

Graphique 100 – Ciblages et volumes des prélèvements sur la richesse ou le patrimoine



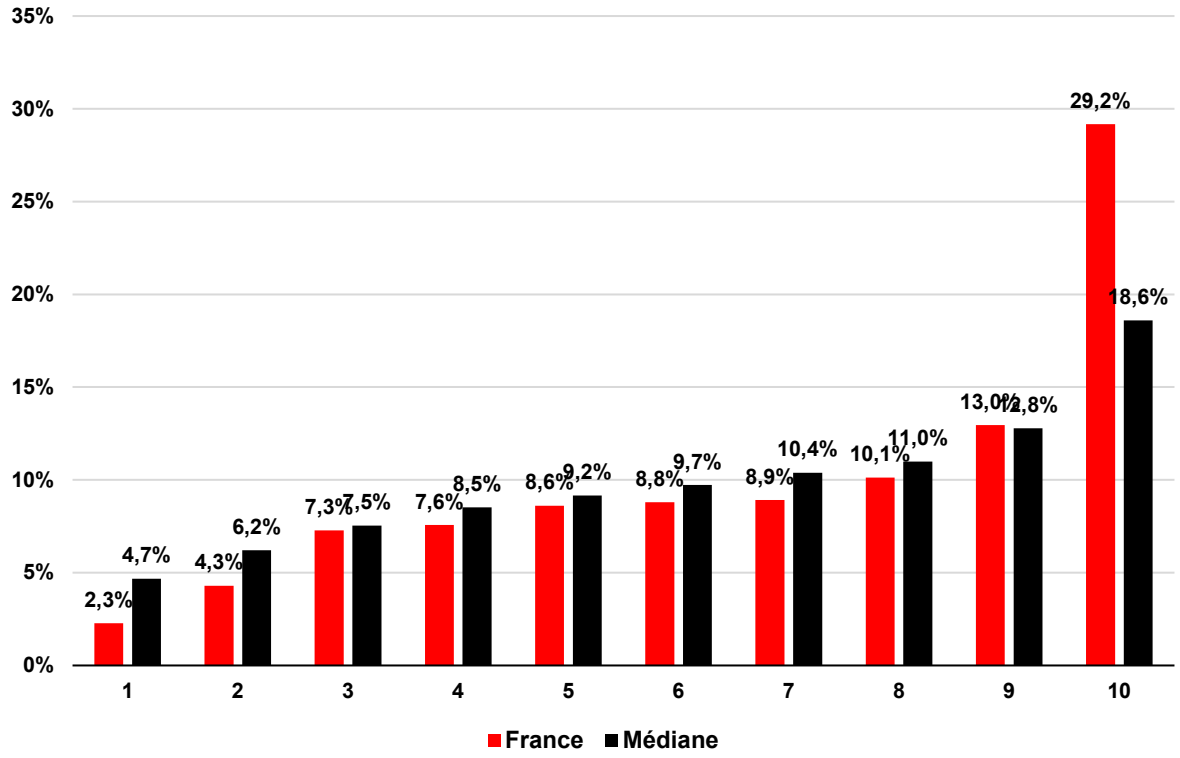
Note : le poids des prélèvements est représenté en abscisse, la baisse relative de l'indice de Gini en ordonnée ; plus un pays est vers le bas, plus ses transferts sont ciblés, plus il est à droite, plus les montants transférés sont importants.

Lecture : en France, où les prélèvements sur la richesse ou le patrimoine représentent 1,2 % du revenu primaire, un point de prélèvements réduit l'indice de Gini de 0,17 %.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

Autre constat corroborant le diagnostic d'un assez fort ciblage de ces prélèvements en France, ceux-ci sont davantage concentrés sur les hauts revenus primaires qu'en médiane européenne (voir graphique 101) : les individus du dernier décile s'acquittent en effet de 29,2 % du total, cette proportion ne s'élevant qu'à 18,6 % en médiane européenne.

Graphique 101 – Répartition du volume des prélèvements sur la richesse ou le patrimoine par décile de revenu primaire



Note : les valeurs médianes par décile ne sont pas additives (ne correspondant pas au même « pays fictif »), leur somme n'est donc pas égale à 100 %.

Lecture : en France, 29,2 % du montant de prélèvements sur la richesse ou le patrimoine est concentré sur le dernier décile de revenus primaires, contre 18,6 % en médiane européenne.

Source : données EU SILC, calculs France Stratégie

5. Synthèse : effets redistributifs, dont effets de volume et de ciblage, associés aux différentes composantes du système socio-fiscal

Tableau 7 – Contributions à la redistribution hors retraites : ordres de grandeur

Composante de la redistribution	Effet relatif sur l'indice de Gini des revenus disponibles
Redistribution	**33,04 %**
Prélèvements obligatoires	**18,73 %**
Cotisations employeur	*9,86 %*
Autres prélèvements sur les revenus	*11,69 %*
Prélèvements sur le patrimoine	*0,21 %*
Prestations	**18,97 %**
Allocations logement	*3,75 %*
Chômage et exclusion	*7,89 %*
Allocations familiales	*4,01 %*
Bourses d'étude	*0,32 %*
Invalidité/handicap	*1,91 %*
Minima vieillesse	*0,60 %*
Prestations logement en nature	*0,55 %*

Note : comme précisé *supra*, les différents effets ne sont pas additifs, dans le cadre de la décomposition entre prélèvements et prestations, compte tenu de l'existence d'effets croisés, la somme des effets est toujours inférieure à l'effet de la somme.

Tableau 8 – Contributions à la redistribution hors retraites : écarts à la médiane européenne (effets totaux, effets de volume et effets de ciblage)

Composante de la redistribution	Effet total	Volume	Ciblage
	Écarts à la médiane en nombre d'écart-types		
Total hors retraites, en population générale	**+0,30**	**+0,37**	**+0,17**
Prélèvements obligatoires	**+0,30**	**+0,46**	**+0,05**
Cotisations employeur	*+0,84*	*+0,89*	*+0,01*
Autres prélèvements sur les revenus	*-0,21*	*-0,42*	*-0,02*
Prélèvements sur le patrimoine	*+0,45*	*+1,50*	*+1,21*
Prestations	**+0,46**	**+0,16**	**+0,32**
Allocations logement	*+2,40*	*+2,57*	*-0,09*
Chômage et exclusion	*+1,26*	*+1,36*	*-0,08*
Allocations familiales	*+0,33*	*-0,30*	*+0,92*
Bourses d'étude	*+0,02*	*-0,15*	*+1,23*
Invalidité/handicap	*-0,90*	*-1,48*	*+0,80*

Note : le terme de « ciblage » est ici utilisé dans le contexte de l'analyse de la redistribution, qui n'est toutefois pas le seul enjeu dans le cadre du calibrage de certains des transferts sociaux et fiscaux retracés. Par ailleurs, les écarts à la médiane des effets de volume et de ciblage ne sont pas additifs, et les écarts constatés sur l'ensemble ou un sous-ensemble du système socio-fiscal ne s'interprètent pas comme une moyenne pondérée des écarts constatés pour les différentes composantes. Enfin, il peut s'avérer plus pertinent d'apprécier le ciblage de l'ensemble de la redistribution (première ligne du tableau) à partir de la méthodologie du chapitre 3 du document ou des analyses par décile, l'analyse en contribution marginale du chapitre 4 étant moins pertinente lorsque l'on raisonne sur l'ensemble de la redistribution et non sur ses différents leviers (voir tableau simplifié en conclusion de la note d'analyse associée).

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :

www.strategie.gouv.fr

@Strategie_Gouv

france-strategie

FranceStrategie

@FranceStrategie_

StrategieGouv

RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

FRANCE STRATÉGIE

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.

FRANCE STRATÉGIE – 20, AVENUE DE SÉGUR – TSA 90725 – 75334 PARIS CEDEX 07 – TÉL. 01 42 75 60 00