

Inégalités, pauvreté et redistribution

Jean Gadrey, *Alternatives Economiques* n°239, Septembre 2005

Redistribuer, c'est prélever des recettes (notamment fiscales) et les affecter de telle façon que la **distribution finale** des niveaux de vie soit **plus égalitaire** que la distribution initiale. Dans quelle mesure les **modalités** actuelles de la redistribution réduisent-elles les inégalités et la pauvreté en France? Pour le savoir, il faut s'intéresser d'abord aux **recettes**, afin de savoir si les riches y contribuent plus ou moins que les pauvres, en proportion de leurs revenus respectifs. Vient ensuite l'évaluation **des dépenses**, et en particulier des dépenses sociales, sous l'angle de leur capacité à réduire les inégalités et la pauvreté. On peut enfin se demander, plus globalement, si un **niveau** plus élevé d'intervention **publique** s'accompagne ou non d'inégalités plus faibles.

1. La fiscalité réduit peu les inégalités

En se limitant au cas des ressources économiques, redistribuer, c'est, dans le cadre d'un collectif, organiser un transfert de ressources monétaires d'un groupe A vers un groupe B, soit en versant directement à B des sommes d'argent (allocations, par exemple) dont A ne bénéficie pas (ou dont il bénéficie moins), soit en mettant à la disposition de B des services gratuits dont A ne bénéficie pas, ou dont il bénéficie moins. Si les individus du groupe A sont plus riches que ceux du groupe B avant ce transfert, cette opération réduit les inégalités de niveau de vie.

Dans les sociétés développées, le cœur de la redistribution est l'Etat (au sens large, y compris les collectivités locales). Premier temps: par des recettes publiques (fiscalité et cotisations sociales, dont la somme définit les prélèvements obligatoires), il collecte des ressources sur des agents économiques ou sur des transactions. Les règles de ces prélèvements peuvent soit réduire les inégalités, si le prélèvement est dit "progressif" (il augmente plus que proportionnellement par rapport au revenu), soit les augmenter, si le prélèvement est "régressif". Second temps: par ses dépenses, l'Etat affecte les sommes collectées. Cette affectation réduit les inégalités si elle bénéficie plus aux pauvres qu'aux riches, sinon elle les amplifie.

La redistribution actuelle réduit-elle les inégalités et la pauvreté en France et dans quelle proportion? Commençons par les recettes sous l'angle de leur impact redistributif. La fiscalité qui pèse sur les ménages est-elle réductrice d'inégalités? Réponse: cela dépend des impôts. Les quatre principaux impôts directs sont l'impôt sur le revenu, la CSG-CRDS (contribution sociale généralisée, instaurée en 1991, et contribution au remboursement de la dette sociale, initiée en 1996), la taxe d'habitation et la taxe foncière. En 2003, ils représentaient respectivement 3%, 4,1%, 1,1% et 0,7% du produit intérieur brut (PIB).

Quant à la fiscalité dite indirecte, celle qui est prélevée à l'occasion de transactions marchandes, elle correspond principalement à la TVA (7% du PIB), à la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers, 1,5% du PIB) et à des droits d'accises (alcool, tabac..., en tout 1% du PIB). Dernière catégorie de recettes publiques prélevées sur les revenus initiaux des ménages: les cotisations sociales des salariés (16,6% du PIB).

Premier type de constats: la fiscalité indirecte et les cotisations sociales des salariés pèsent près de trois fois plus que la fiscalité directe: 26,1% du PIB, contre environ 9%. La fiscalité indirecte (9,5%) pèse un peu plus que la fiscalité directe. Quant à l'impôt sur le revenu, il constitue en France une recette très faible (3 points de PIB) au regard du total des recettes prélevées sur les ménages (35 points). Il est pourtant pratiquement le seul à être visé par les hommes politiques qui promettent des baisses d'impôts en espérant gagner ainsi en popularité - sans préciser qu'en général seules les catégories aisées en bénéficient vraiment.

Second type de constats: dans l'ensemble des impôts et des prélèvements précédents, seul l'impôt sur le revenu est nettement progressif lorsqu'on s'élève dans l'échelle des revenus. La CSG-CRDS l'est également, mais de façon plus faible et essentiellement pour les trois premiers déciles (*).

En pourcentage du revenu disponible (*) des ménages, l'impôt sur le revenu représentait 0,8% des revenus pour le premier décile (les plus pauvres) en 2001, 5% pour le cinquième et 12% pour le dixième. Les autres impôts sont soit à peu près neutres (proportionnels au revenu), soit régressifs. La TVA est ainsi nettement régressive: elle représente 8,1% du revenu disponible des ménages du premier décile (les plus pauvres), 5,9% pour le cinquième et seulement 3,4% pour le dixième décile (les plus riches). Une des explications de

ce phénomène est que les ménages du premier décile n'épargnent pas (ils paient donc la TVA sur la quasi-totalité de leur revenu), alors que le taux d'épargne des ménages du dixième décile est de 40%.

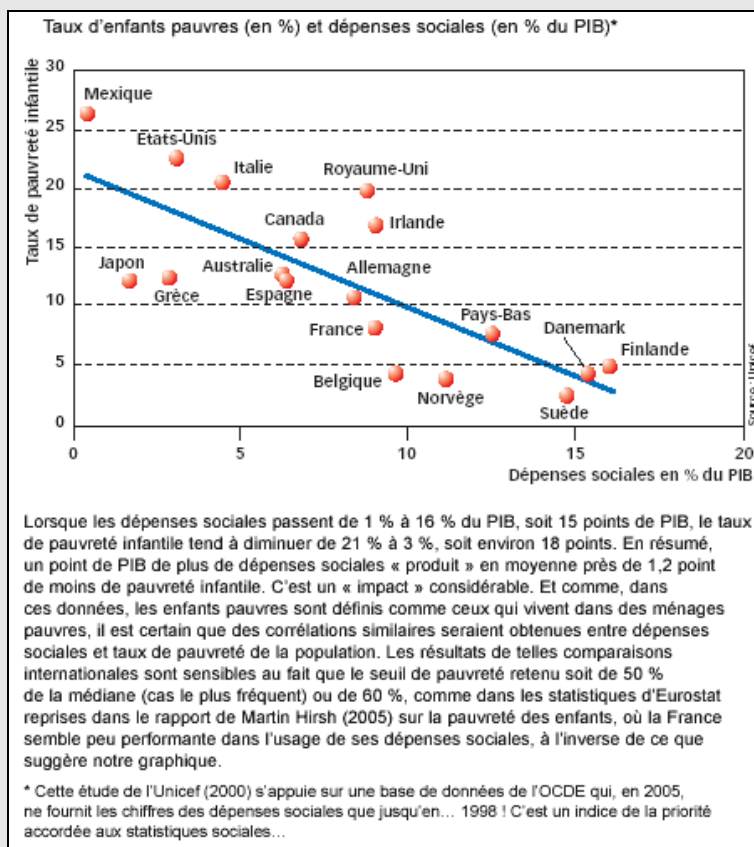
La TIPP et les droits d'accises sont eux aussi nettement régressifs, de sorte que l'ensemble de la fiscalité indirecte augmente les inégalités: en proportion de leurs revenus, les "pauvres" des deux premiers déciles contribuent deux fois plus aux impôts indirects que les "riches" des deux derniers déciles.

Au total, si l'impôt sur le revenu est fortement progressif, en raison de son faible poids dans les recettes, la fiscalité (directe et indirecte) n'est que modestement progressive. Elle représente 18% du revenu disponible des ménages du premier décile, 21,1% de ceux du cinquième, et 23,8% pour le dixième décile.

2. Les dépenses sociales diminuent nettement les inégalités et la pauvreté

Se demander ce que seraient les inégalités et la pauvreté monétaires en l'absence des prestations sociales est la plus simple des méthodes d'évaluation de l'efficacité de la redistribution au regard de l'objectif de réduction des inégalités et de la pauvreté (1). Pour cela, on compare cette situation hypothétique à la situation réelle, avec prestations. La limite de cette méthode est qu'elle isole, au sein des dépenses publiques, une catégorie minoritaire baptisée "prestations sociales", alors que beaucoup d'autres catégories de dépenses ont un impact sur les inégalités. Nous en parlerons ensuite. Parmi les prestations sociales, certaines sont ciblées, sous conditions de ressources (minima sociaux), d'autres sont sans conditions de ressources (allocations familiales, par exemple).

Un point de PIB de plus de dépenses sociales permet 1,2 point de moins de pauvreté infantile



Selon l'Observatoire national de la pauvreté (rapport 2004), la proportion de ménages pauvres (*) en 2001 aurait été plus de deux fois supérieure sans les prestations sociales: 13,1%, contre 6,2%, chiffre officiel de l'Insee. Il apparaît également (voir tableau page 70) que l'impact positif de ces prestations (que l'on peut mesurer par le rapport entre les chiffres de la première colonne et ceux de la seconde) a nettement progressé depuis les années 70. On sait, enfin, que les prestations ciblées ou minima sociaux (hors allocations chômage) représentent 40% des revenus des ménages les plus modestes (ceux du premier décile), ce chiffre passant à 52% si l'on tient compte des allocations familiales. Autant d'indices convergents d'une efficacité incontestable de ces dépenses pour réduire la pauvreté monétaire relative (*), constat qui laisse entière la

question de savoir si l'on peut faire encore mieux, ainsi que la question plus centrale encore, mais non traitée ici: pourquoi de tels niveaux d'inégalités et de pauvreté avant transferts?

Les aides réduisent la pauvreté

La proportion des ménages pauvres, en France, avant et après prise en compte des prestations sociales, en %*

	Avant prestations sociales	Après prestations sociales
1970	19,9	15,3
1975	17,9	12,3
1979	16,0	8,7
1984	15,5	7,4
1990	14,2	6,8
1997	14,0	6,4
2001	13,1	6,2

* Ces données, fondées sur les revenus fiscaux (qui ignorent l'essentiel des revenus du patrimoine), sous-estiment les taux de pauvreté dans des proportions inconnues, mais probablement de l'ordre de 2 points ces dernières années (voir www.bip40.org/fr).

Source : Observatoire national de la pauvreté, rapport 2003-2004

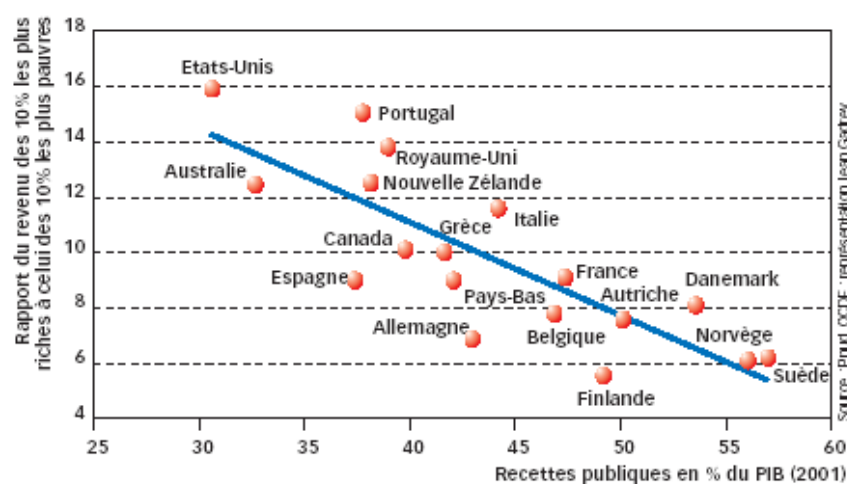
Dans les travaux de l'Unicef (2), on nomme "dépenses sociales" un ensemble plus large que les "prestations sociales" précédentes: sont pris en compte les allocations chômage, les allocations et les services à la famille, les allocations d'invalidité et de maladie, les aides au logement et autres aides sociales, hors dépenses publiques de santé, d'éducation et de retraites. Ces dépenses ont de toute évidence une fonction de redistribution et de protection contre des risques économiques désignés, même si certaines d'entre elles peuvent concerner également des catégories aisées (cadres supérieurs au chômage, allocations pour garde d'enfants...). On trouve alors une intéressante et forte corrélation (voir graphique) entre le taux de pauvreté infantile et la part des dépenses sociales dans le PIB. Une part qui varie de façon considérable selon les modèles nationaux: de 3% aux Etats-Unis à 15% ou 16% dans les pays scandinaves!

3. les contributions publiques à la cohésion sociale

La réduction de la pauvreté relative et des inégalités économiques passe aussi par d'autres voies que les transferts monétaires directs (la redistribution affectée aux prestations sociales). Bien d'autres politiques économiques et sociales peuvent y contribuer, sur la base de ressources issues de l'ensemble des prélèvements obligatoires. C'est le cas des logements sociaux et des infrastructures et des services publics dont l'accessibilité aux plus pauvres a un coût public, hors prestations sociales. C'est aussi le cas des politiques d'accès aux soins et à l'éducation, à la justice, aux crèches, aux services pour les personnes âgées, etc.

L'intervention de l'Etat réduit les inégalités

Recettes publiques en 2001 (en % du PIB) et inégalités de revenus dans 18 pays



Source: Pnud, OCDE, représentation Jean Godey

Il n'est donc pas illégitime de se poser la question à un niveau très global: un niveau plus élevé d'intervention publique, reflété par le fameux taux de prélèvements obligatoires, s'accompagne-t-il ou non d'inégalités plus faibles? Une comparaison internationale permet de répondre positivement, et la corrélation est forte (voir graphique). Les inégalités sont évaluées ici sur la base du rapport du revenu moyen des 10% les plus riches à celui des 10% les plus pauvres. On obtiendrait une corrélation aussi forte en remplaçant l'indicateur d'inégalités par le taux de pauvreté (3).

Ces constats convergents ne signifient pas que l'intervention publique a le pouvoir magique de produire de la cohésion sociale, ni que "toujours plus" équivaut à "toujours mieux". Il faut donc évaluer au cas par cas l'efficacité sociale des dépenses publiques. Mais, dans un système où la concurrence est de plus en plus faussée et de plus en plus déséquilibrée en faveur des puissants, recréant spontanément de fortes inégalités, on n'a pas trouvé mieux que l'Etat (et les partenariats qu'il forme avec les associations et les organisations non gouvernementales) pour réduire l'emprise de la "société de marché", d'une part, par la régulation et l'affirmation de droits, d'autre part, par la redistribution.

Quand on sait par ailleurs que les pays où l'intervention publique, les prélèvements obligatoires et les transferts sociaux sont les plus importants ne se portent pas plus mal sur le plan économique, et qu'ils ont une bien meilleure santé sociale, on comprend mieux que seuls des intérêts de classe motivent l'acharnement libéral à baisser les impôts. Depuis 2000, ces baisses ont constitué, en France et dans d'autres pays, le fer de lance d'une double "redistribution à l'envers". Sous l'angle des recettes, 70% de ces réductions ont bénéficié aux 10% des ménages les plus riches. Et, sous l'angle des dépenses, elles ont privé l'Etat de ressources très importantes (près de 12 milliards d'euros par an de manque à gagner pour le seul impôt sur le revenu), réduisant nettement la capacité publique de réduction des inégalités et de l'insécurité économique et sociale.

Les services publics gratuits sont-ils redistributifs ?

Le fait que, par exemple, l'éducation publique ou la santé publique soient gratuites, ou fournies à très faible prix pour les ménages au regard de leurs coûts, est spontanément considéré comme un facteur de réduction des inégalités: les pauvres y ont accès tout comme les riches, au nom de droits jugés universels. La dépense publique dans ces domaines semble clairement redistributive. Sans elle, les riches pourraient quand même se payer ces services; les pauvres ne le pourraient pas.

La question se complique toutefois quand on introduit dans le raisonnement l'intensité de l'usage de ces services par les uns et les autres. Supposons, pour simplifier, que les contributions des riches et des pauvres aux recettes publiques, via la fiscalité, soient les mêmes en proportion de leurs revenus respectifs. On a vu qu'on n'était pas très loin de cette situation. Pour savoir s'il y a redistribution, il faut alors estimer la valeur (en termes de coûts publics) des services dont les uns et les autres bénéficient à titre gratuit. Il y aura redistribution si, en proportion de leurs revenus, les pauvres reçoivent plus de richesses (sous la forme de services publics) que les riches.

Dans de nombreux cas, la réponse est évidente. En France, le revenu moyen des 10 % les plus riches est environ neuf fois supérieur à celui des 10 % les plus pauvres. Prenons le cas de la santé publique. De fortes inégalités de santé et d'accès aux soins existent, mais il est clair que les 10 % du haut de l'échelle ne se font pas soigner neuf fois plus que les 10 % du bas. La gratuité (ou le faible coût) des soins y est pour beaucoup. L'existence d'un service public de santé, de la couverture maladie universelle (CMU), etc. sont donc de puissants facteurs de redistribution, en dépit d'inégalités persistantes. Le même raisonnement vaut pour la plupart des services publics gratuits.

Qu'en est-il de l'éducation publique, cas généralement cité pour mettre en cause l'impact redistributif des services publics ? Le coût, pour la collectivité, du parcours éducatif des enfants de milieux favorisés (études longues, filières "nobles" à taux d'encadrement et à coût annuel élevés) est en moyenne plus important que les études des enfants de milieux modestes. Les plus grands écarts concernent l'enseignement supérieur, auquel les enfants des ménages aisés accèdent dans une proportion bien plus élevée que ceux des ménages modestes (on passe de 18 % pour les ménages du premier décile à 67 % pour ceux du dernier). La dépense publique d'enseignement supérieur bénéficie donc plus aux ménages riches qu'aux pauvres. Pourtant, même dans ce cas extrême, le calcul (effectué par le Cerc en 2003) montre que les dépenses publiques dont bénéficient en moyenne les ménages du dixième décile ne sont "que" quatre fois supérieures à celles qui concernent les ménages du premier décile. Bien que ce chiffre sous-estime un peu l'écart en n'introduisant pas de différences de coût par filière de l'enseignement supérieur, il montre malgré tout un effet de

redistribution (les revenus respectifs de ces ménages étant dans un rapport de un à neuf). Comme les dépenses publiques pour la scolarisation des enfants de moins de 18 ans diffèrent peu selon les déciles de revenus des parents, on peut être certain que l'existence d'un vaste système public d'éducation réduit nettement les inégalités par rapport à une situation "marchande" généralisée. Et ce en dépit de la persistance d'écarts importants - qui trouvent une bonne partie de leur origine en dehors du système éducatif - en termes de taux d'accès aux études longues et valorisantes.

(*) Décile : lorsqu'on classe les ménages par ordre croissant de revenu, on appelle premier décile les 10 % de ménages du bas de l'échelle, second décile les 10 % suivants, et ainsi de suite jusqu'au dixième décile, qui regroupe les 10 % les plus riches. Si le premier décile est formé des ménages dont le revenu par unité de consommation (UC) est inférieur à X euros, et si le dixième décile rassemble ceux dont le revenu par UC est supérieur à Y euros, le rapport interdécile est le quotient Y/X .

(*) Revenu disponible (brut) des ménages : ensemble des revenus du travail, de la propriété et des prestations sociales, moins les impôts et les cotisations sociales.

(*) Taux de pauvreté : pourcentage de ménages, ou d'individus, qui vivent sous le seuil de pauvreté. C'est un indicateur de pauvreté relative, donc d'inégalités.

Notes

(1) Comme la seule notion de pauvreté utilisée dans cet article est celle de la pauvreté monétaire relative, les taux de pauvreté sont de fait des indicateurs d'inégalités.

(2) Voir les travaux de l'Innocenti Research Center (www.unicef-icdc.org).

(3) Voir graphique page 68 d'*Alternatives Economiques* n° 222, février 2004.