

Trois décennies d'inégalités et de redistribution en France (1990-2018)

A. Bozio, B. Garbinti, J. Goupille-Lebret,
M. Guillot et T. Piketty

Résumé

En combinant les données fiscales, les comptes nationaux et les données d'enquêtes, cette étude analyse de façon systématique l'évolution des inégalités de revenus avant et après redistribution au cours de la période 1990-2018, en prenant en compte pour la première fois l'ensemble des impôts, cotisations et transferts.

Trois résultats ressortent particulièrement. Tout d'abord, si les inégalités de revenu disponible sont moins élevées en France qu'aux États-Unis, cela s'explique entièrement par le fait que les inégalités de revenu primaire (avant impôts et transferts) y sont moins élevées. Le système d'impôts et de transferts monétaires est, par contre, globalement moins redistributif en France. L'ensemble du système social et fiscal français a ainsi contribué à diminuer les inégalités de revenu disponible par rapport aux inégalités avant impôts de 23 % en moyenne sur la période 1990-2018, contre 34 % aux États-Unis.

Sur l'ensemble de la période la puissance redistributive du système français a néanmoins fortement progressé, passant d'une réduction des inégalités de 17 % à 30 %. Cette tendance a permis de contrecarrer l'augmentation des inégalités primaires en France, au contraire des États-Unis.

Enfin, c'est la structure du prélèvements obligatoire en France qui explique la plus faible redistribution opérée par le système fiscal, et aussi son évolution plus progressive : le poids plus important des taxes indirectes et des cotisations sociales non-contributives, et le poids plus faible de l'impôt progressif sur le revenu, expliquent un profil de taxation plus faiblement progressif qu'aux États-Unis. La baisse des cotisations sociales non-contributives pour les revenus les plus modestes explique aussi l'augmentation de la redistribution opérée. Par contre, le profil de taxation devient régressif pour les 1 % des plus hauts revenus. Cette régressivité au sommet avait brièvement cessé en 2013-2016, et est réapparue en 2017-2018, compte tenu notamment des réformes portant sur l'ISF et la taxation des revenus du capital. Enfin, les transferts monétaires représentent une part beaucoup faible du revenu national que les prélèvements obligatoires, dépenses publiques et transferts en nature, et influent donc moins que ces derniers sur la répartition des revenus.

Introduction

Alors que les inégalités de revenus augmentent au sein d'un très grand nombre de pays, les systèmes sociaux et fiscaux nationaux sont voués à jouer un rôle majeur dans les évolutions divergentes des inégalités. Dans ce contexte, il est fondamental de se donner les moyens de quantifier l'ampleur de la redistribution opérée par les prélèvements obligatoires et la dépense publique.

Dans cette recherche, nous combinons de façon systématique les comptes nationaux, les données fiscales administratives, et les données d'enquêtes afin de calculer pour chaque année depuis 1990 la distribution du revenu national après impôt et transferts par percentiles. Ces séries complètent celles relatives à la distribution du revenu national avant impôt par percentiles afin de dresser un bilan complet de la redistribution fiscale des trois dernières décennies en France. Nous comparons nos résultats avec ceux d'une étude équivalente réalisée avec une méthodologie similaire pour les États-Unis (Piketty, Saez et Zucman, 2018) avant de proposer pour la France une analyse plus détaillée de l'évolution de l'impact redistributif des prélèvements obligatoires et des transferts sociaux.

L'évolution des inégalités avant et après redistribution

La figure 1 permet d'apprécier l'évolution des inégalités de revenus avant ou après impôts aux États-Unis et en France sur la période 1990-2018. Il reporte deux indicateurs d'inégalités : la part du revenu total (avant ou après impôt) possédée par les 10 % des individus les plus riches (panel de droite) et celle possédée par les 50 % les plus pauvres (panel de gauche). Plusieurs faits émergent du graphique.

Tout d'abord, les inégalités de revenu avant impôt ont augmenté depuis les années 1990 dans les deux pays, même si l'augmentation est beaucoup plus forte aux États-Unis. La part des revenus des 10 % des français plus riches a ainsi augmenté de 7 % environ (de 30 %

à 32 %), alors que celle des 50 % les plus modestes a diminué de 8 % (de 24 % à 22 %). Aux États-Unis, l'augmentation des inégalités primaires a été bien plus prononcée : la part des 50 % les plus pauvres a décliné de 26,5 % (de 17 % à 12,5 %) alors que celle des 10 % les plus riches a augmenté de 20,5 %.

Deuxièmement, les inégalités de revenu après impôt sont plus faibles que celles de revenus avant impôt, témoignant de l'impact qu'a le système social et fiscal sur la distribution des revenus. Dans les deux pays, la part de revenus disponibles possédés par les 50 % les plus pauvres est supérieure à celle avant impôt alors qu'elle y est inférieure pour les 10 % les plus riches.

Enfin, les prélèvements et les transferts ont totalement absorbé l'augmentation des inégalités avant impôt en France, conduisant à la stabilité des inégalités de revenu disponible en France. Ce n'est pas le cas aux États-Unis où les inégalités de revenu disponible ont été fortement croissantes.

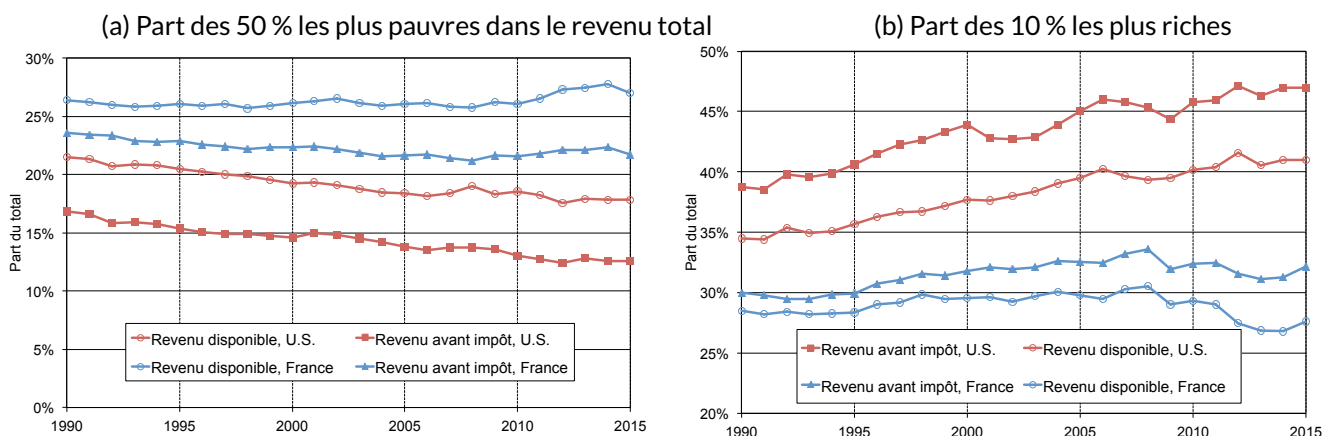
Ceci ne signifie pas pour autant que les États-Unis redistribuent moins que la France puisque les inégalités y sont bien plus élevées. Pour comparer le pouvoir redistributif des deux pays, il est nécessaire de quantifier l'ampleur de la redistribution opérée par chacun des deux systèmes.

Quantifier l'ampleur de la redistribution

Pour quantifier la réduction des inégalités induite par la redistribution fiscale, nous utilisons un indicateur permettant de comparer le rôle des systèmes fiscaux entre pays et d'étudier leur évolution dans le temps. Nous divisons le revenu moyen des 10 % les plus riches par celui des 50 % les plus pauvres. Ce ratio a l'intérêt d'être une mesure transparente et aisément compréhensible (ce qui n'est pas le cas du coefficient de Gini, auquel se limitent trop souvent les estimations disponibles). S'il vaut par exemple 10, il signifie qu'en moyenne les 10 % les plus

Le système fiscal et social a permis de contre-carrer l'augmentation des inégalités en France.

Figure 1. Inégalité primaire et redistribution fiscale : France vs. U.S. (1990-2015)



Lecture: la part des 50 % les français plus pauvres était en 2015 de 12.5% avant impôts, et de 18 % après impôts et transferts en 2015.

Note : distributions du revenu national avant impôt et de revenu disponible au sein de la population adulte. Partage égal des revenus au sein des couples.

Source : Bozio, Garbinti, Goupille-Lebret, Guillot et Piketty (2018).

riches gagnent 10 fois plus que les 50 % les plus pauvres. Comme le montre la figure 2, ce ratio calculé à partir des revenus avant taxation a augmenté aux États-Unis comme en France sur la période 1990-2018.

En moyenne sur l'ensemble de la période 1990-2018, le revenu avant taxes des 10 % les plus riches équivaut à 7,1 fois celui des 50 % des plus pauvres en France. Pour le revenu disponible, ce rapport est de 5,5 et diminue donc de 23 %. Selon cet indicateur, l'ensemble du système social et fiscal a donc contribué à diminuer les inégalités de 23 % en moyenne sur la période 1990-2018. Cet effet vient en grande partie d'une réduction des inégalités opérée sur le bas de la distribution des revenus. En outre, le rôle redistributif du système socio-fiscal a été croissant depuis 1990 : son pouvoir redistributif est passé de 17 % durant la décennie 1990-99 à 30 % en 2010-18, soit une hausse de plus 75 %.

Le même calcul effectué pour les États-Unis permet de conclure que la redistribution fiscale y a diminué les inégalités de 34 % en moyenne sur la période. Cet indicateur de redistribution a augmenté, comme en France, passant de 33 % en 1990-99 à 38 % en 2010-18. Le système fiscal et social est donc plus redistributif aux États-Unis qu'en France, même si le système fiscal français s'est renforcé plus fortement qu'aux États-Unis.

De façon frappante la plus faible inégalité des revenus disponibles en France par rapport aux États-Unis ne s'explique pas par une plus forte redistribution fiscale, mais par une plus faible inégalité avant impôt.

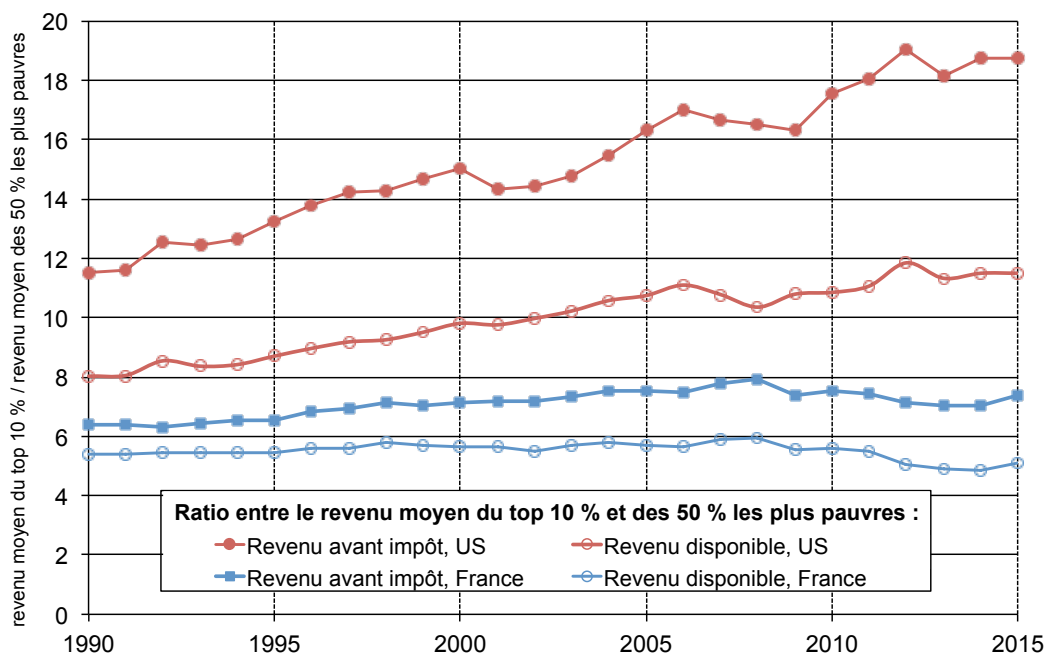
Ce résultat souligne ainsi, qu'outre la politique fiscale

et les transferts monétaires directs, de nombreux leviers d'action sont susceptibles de contribuer à réduire les inégalités. Les politiques liées à l'éducation (financement du système éducatif plus ou moins centralisé, organisation de l'accès aux écoles et aux filières, etc.), à la santé, à l'organisation du travail et de la fixation des salaires (rôle du salaire minimum et des négociations collectives, etc.), à la concentration et à la transmission des patrimoines, sont autant de facteurs à même d'influencer la distribution des revenus primaires.

Nos résultats montrent que la redistribution primaire peut jouer en pratique un rôle plus important que la redistribution secondaire, dans le sens où c'est la première (et non la seconde) qui explique l'écart entre la France et les États-Unis.

La plus faible inégalité des revenus disponibles en France par rapport aux États-Unis tient avant tout à la plus faible inégalité avant impôt.

Figure 2. Indicateurs d'inégalité avant et après redistribution fiscale : France vs. US (1990-2015)



Lecture: en 2015, le revenu moyen des 10 % les plus riches équivaut à 7,1 fois celui des 50 % les plus pauvres.
 Note : distributions du revenu national avant impôt et de revenu disponible au sein de la population adulte. Partage égal des revenus au sein des couples.
 Source: Bozio, Garbinti, Goupille-Lebret, Guillot et Piketty (2018)

L'évolution de la redistribution en France de 1990 à 2018

Le système social et fiscal français opère une redistribution des revenus avant impôt selon deux grands types de politiques. La première est constituée de l'ensemble des prélèvements obligatoires que sont les cotisations sociales, les impôts directs et indirects. Les prestations sociales, familiales et logement forment le second pilier du système.

Afin de décrire le profil redistributif du système fiscal français, nous classons les individus en fonction de leur revenu individuel avant impôt et calculons le taux global d'imposition au sein de différents groupes de revenus, allant des 10 % des personnes avec les revenus les plus faibles aux 0,01 % des individus les plus aisés.

L'augmentation de la progressivité jusqu'en 2016

Le taux de taxation est globalement croissant avec le revenu jusqu'au 1 % les plus riches, où il atteint son maximum, puis décroît.

Derrière cette observation générale se cache de fortes évolutions.

Le taux effectif de taxation des 50 % des Français les plus modestes a tout d'abord diminué en prenant un profil de plus en plus progressif. Cette population était taxée à un taux relativement constant (en fonction du revenu) de près de 50 % en 1990 alors que le taux s'étale de

La figure 3 présente les taux globaux de taxation en fonction du groupe de revenus factoriels avant impôt (voir encadré) pour la France en 1990, 2010, 2016 et 2018. Le taux de taxation est faiblement croissant avec le revenu jusqu'au 1 % les plus riches, où il atteint son maximum, puis décroît.

Quantifier la redistribution : méthodologie

Pour analyser la redistribution fiscale, nous comparons la distribution des revenus avant impôt et après impôts et transferts. Chaque année, nous avons calculé les impôts et les prestations suivant la législation en vigueur à partir d'un échantillon représentatif de la population française âgée de plus de 20 ans. Ces bases de données mettent en cohérence des données administratives et d'enquête avec les grandeurs issues de la comptabilité nationale. Notre méthode présente en outre l'avantage de considérer toutes les sources de revenus, y compris celles les moins visibles dans les données.

L'ensemble du système socio-fiscal est calculé pour les individus et les foyer fiscal à partir d'un modèle de micro-simulation. Initialement développé par C. Landais, T. Piketty et E. Saez en 2011 pour leur livre *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le 21e siècle*, ce simulateur a d'abord été repris par l'Institut des politiques publiques (IPP), puis conjointement par l'IPP et le World Inequality Lab (WIL).

Deux concepts de revenus sont utilisés dans cette note. Le revenu (national) avant impôt est le concept le plus large. Il est composé de l'ensemble des revenus du travail, du capital et de remplacement (pensions de retraites et allocations chômage). Nous considérons une autre version de ce revenu avant impôt avec le revenu factoriel avant impôt. Ce dernier comprend l'ensemble des revenus du travail et du capital avant toute opération liée à l'indemnisation du chômage et de la retraite. Enfin, le revenu disponible correspond au revenu avant impôt auquel on soustrait tous les impôts (directs et indirects) et les contributions de sécurité sociale et auquel on ajoute les transferts sociaux monétaires. Les revenus sont considérés au niveau individuel sous l'hypothèse que les revenus des couples sont partagés équitablement entre les deux membres du couple.

Cette recherche s'inscrit dans le cadre de la World Inequality Database (WID.world). L'objectif général est d'établir pour tous les pays des comptes nationaux distributifs (*Distributional National Accounts*, DINA), c'est-à-dire des estimations de la répartition des revenus, avant et après impôts et transferts, prenant en compte l'ensemble des catégories de revenus enregistrés par les comptes nationaux (y compris revenus non imposables, bénéfiques non distribués) et la totalité des impôts et transferts. Cette approche est plus complète que les estimations réalisées jusqu'ici. En particulier, les données fiscales permettent de mieux couvrir le haut de la distribution.

Pour une description complète des données, méthodes et résultats :

☞ "Inequality and Redistribution in France 1990-2018 : Evidence from Posttax Distributional National Accounts (DINA)", de A. Bozio, B. Garbinti, J. Goupille-Lebret, M. Guillot et T. Piketty (2018).

Les résultats portant sur les États-Unis sont issus de :

☞ "Distributional National Accounts : Methods and Estimates for the United States", de T. Piketty, E. Saez, G. Zucman, *Quarterly Journal of Economics* (2018).

45 % (pour les plus pauvres) à 52 % (pour les plus riches) en 2018. Cette augmentation de la progressivité des prélèvements obligatoires pour ces individus aux plus bas revenus est principalement due aux différentes politiques de réduction de cotisations sociales sur les bas salaires mises en place à partir de 1993.

L'autre grande évolution concerne le taux d'imposition des 10 % les plus riches. Ce dernier a crû de 1990 à 2013, est resté relativement constant jusqu'en 2017, et a décliné en 2018. L'augmentation a été particulièrement

forte en 2012 et 2013 sous l'effet des politiques mises en place sous François Hollande. En particulier, l'intégration de certains revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu à partir de 2012 (impôt 2013) ainsi que la création d'une nouvelle tranche d'impôt sur le revenu à 45 % ont contribué à faire passer le taux d'imposition des 10 % les plus riches à plus de 50 % et à diminuer la régressivité du système pour les 1 % les plus riches. Les politiques développées sous Emmanuel Macron depuis 2017 en particulier les réformes de l'impôt sur la fortune

et celles de la taxation du capital ont au contraire initié une baisse du taux effectif de taxation des 1 % les plus riches.

Les taxes indirectes et les cotisations sociales constituent les grandes forces régressives

Le taux global de taxation peut être décomposé en différentes catégories d'impôts. Ceci permet de décrire plus précisément la structure des prélèvements obligatoires et comment cette structure évolue entre les différents niveaux de revenus et au cours du temps.

Le système fiscal français se caractérise d'abord par l'importance du poids des taxes indirectes et des cotisations sociales non contributives dans les prélèvements obligatoires. Ces dispositifs fiscaux sont fortement régressifs. En effet, les ménages les plus modestes paient un taux effectif de taxes indirectes supérieur aux plus riches car ils consomment une plus grande part de leur revenu. La régressivité des cotisations sociales non contributives vient à la fois d'un barème légèrement régressif et du fait que les revenus du capital, principalement présents chez les plus riches, y sont soumis à un taux plus faible que ceux du travail.

Les taxes sur le capital et l'impôt sur le revenu sont les principaux vecteurs de la progressivité des prélèvements obligatoires. Néanmoins, l'impôt sur le revenu devient régressif à partir d'un certain niveau de revenu, qui est bien plus élevé en 2018 qu'en 1990. De plus, l'introduction de la Contribution Sociale Généralisée (CSG) en 1991 ouvre la voie vers un impôt sur le revenu proportionnel en France¹. La montée en puissance de la CSG depuis 1991, jusqu'à la récente augmentation par Emmanuel Macron (Projet de loi de finances 2018), vient contrecarrer la baisse des recettes fiscales de l'impôt sur le revenu tout en faisant porter l'effort sur l'ensemble des revenus et des individus de manière quasi-uniforme².

¹Ou plutôt ré-ouvre la voie car l'impôt sur le revenu a comporté un volet proportionnel entre 1916 et 1949, appelé impôt cédulaire.

²Les variations de taux concernent exclusivement les revenus de remplacement.

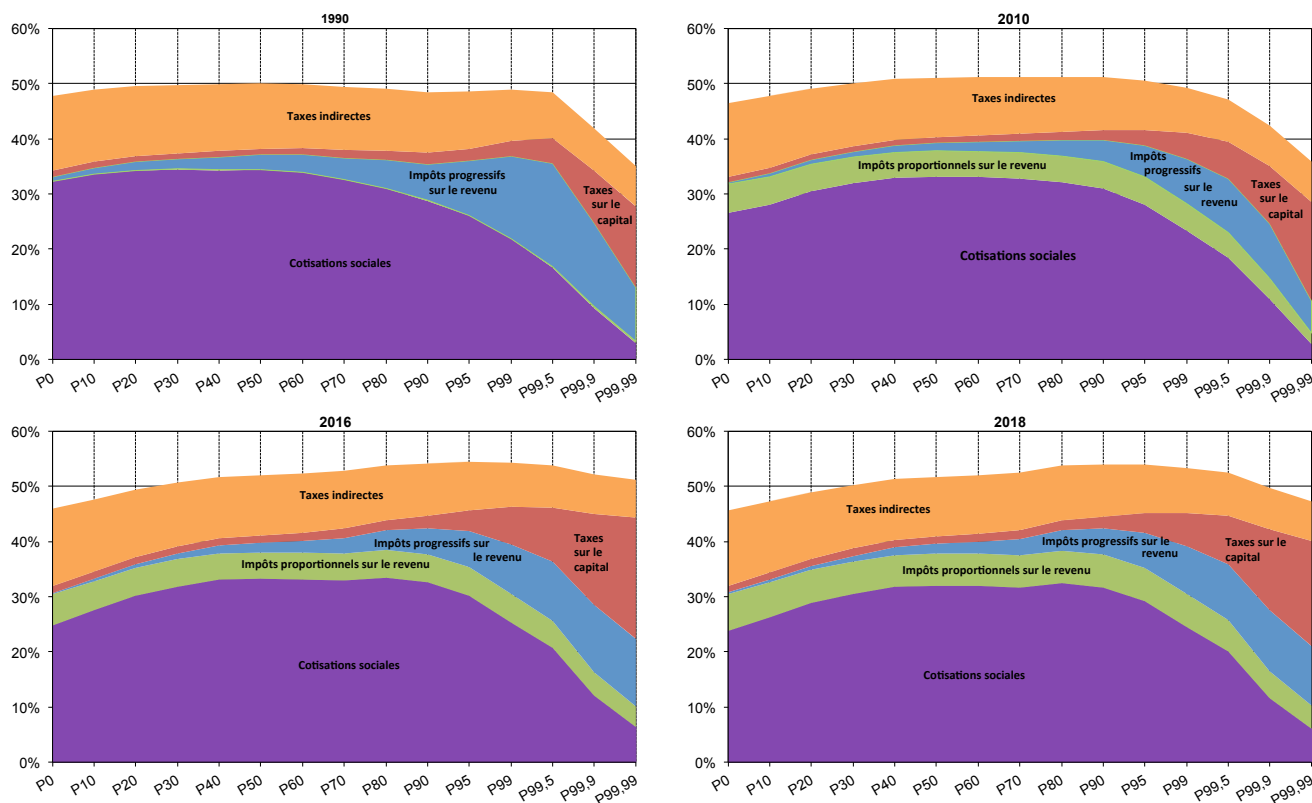
Si l'on veut comprendre la plus faible puissance redistributive du système fiscal et social français par rapport au système américain, c'est dans le poids relatif plus important de la taxation indirecte et des cotisations sociales non-contributives en France qu'il faut en trouver l'origine.

Il est important de souligner que **nos estimations reposent sur des hypothèses d'incidence fiscale relativement classiques, qui tendent probablement à sous-estimer la régressivité du système fiscal au sommet de la distribution.** Par exemple, en cas d'écart entre les dividendes figurant dans les déclarations de revenus et les comptes nationaux, nous rehaussons de façon uniforme tous les dividendes ; en pratique, il est probable que les niveaux de dividendes plus élevés ont recours de façon plus intensive aux différents mécanismes de défiscalisation. Nous supposons que l'impôt sur les bénéfices des sociétés repose sur les actionnaires et autres détenteurs des sociétés, alors qu'une partie est sans doute reportée sur les salaires, compte tenu de la concurrence fiscale. Enfin, nous supposons que les baisses de cotisations sur les bas salaires (ainsi que le CICE) bénéficient entièrement aux bas salaires, ce qui là encore n'a rien d'évident. Ces estimations ont vocation à être affinées et améliorées, à mesure que de meilleures données et recherches permettront d'établir des hypothèses d'incidence plus satisfaisantes.

Faible poids des prestations monétaires relativement aux transferts en nature

En plus des prélèvements obligatoires, la redistribution fiscale s'appuie sur un ensemble de transferts sociaux. Ces transferts représentent environ 4 % du revenu national et donc une très faible part des prélèvements obligatoires (de l'ordre de 40 % du revenu national pour les taxes hors cotisations sociales contributives). Ils se décomposent en trois grandes catégories : les prestations sociales (dont les minima sociaux), les prestations dédiées au soutien des familles avec enfants (telles que les allocations familiales) ainsi que les allocations logement.

Figure 3. Taxes payées en fonction du revenu avant impôt (1990, 2010, 2016, 2018)



Lecture : en 2018, les individus du premier décile de revenu avant impôt consacrent 24 % de leur revenu avant impôt en cotisations sociales.
 Note : Distributions du revenu factoriel avant impôt parmi la population adulte âgée de 25 à 60 ans travaillant au moins à temps partiel.
 Source : Bozio, Garbinti, Goupille-Lebret, Guillot et Piketty (2018).

Les prestations sociales ont contribué à la réduction des inégalités de manière relativement stable depuis les années 1990.

Les prestations sociales ont contribué à la réduction des inégalités de manière relativement stable depuis les années 1990. Elles sont avant tout perçues par les 50 % des individus les plus pauvres, dont elles représentent environ 7 % du revenu national moyen. Les 40 % suivants dans la pyramide des revenus disposent de 3,5 % du revenu national moyen sous forme de prestations, un chiffre qui tombe à 2,5 % pour les 10 % les plus riches. Le principal vecteur de la progressivité des transferts vient des allocations logements, dont l'attribution se fait sous condition de revenu. Les prestations sociales sont

également progressives, étant majoritairement centrées sur les plus pauvres. Les prestations familiales sont réparties de manière plus uniforme selon le revenu.

Vers une mesure de la redistribution primaire ?

Cette note a mis en avant l'importance des différences entre la France et les États-Unis en termes d'inégalités primaires, avant redistribution fiscale, pour expliquer les différences d'inégalité de revenu disponible. La question fondamentale est alors de comprendre les facteurs et les politiques publiques qui conduisent à de plus faibles inégalités avant redistribution.

La part des prélèvements obligatoires qui ne sert pas à financer les prestations contribue au fonctionnement

général de l'État, mais également au financement d'un ensemble de services publics. Ces dépenses, telles que celles d'éducation et de santé, influencent également la distribution des revenus primaires. Elles participent d'un autre type de redistribution des revenus, opéré par un ensemble de politiques et d'institutions. Il est néanmoins beaucoup plus complexe de mesurer l'ampleur de la redistribution induite par ces services publics, car ils affectent de façon plus indirecte les revenus des individus. Cette dimension primaire de la redistribution reste néanmoins un élément crucial à prendre en compte pour mieux comprendre la formation et la dynamique des inégalités des revenus.

La comparaison dans cette note de la France et des États-Unis avec une méthodologie et des données com-

parables reste néanmoins limitée pour tirer des conclusions plus générales des sources expliquant les variations d'inégalités primaires. L'extension de la World Inequality Database (WID.world) et des comptes nationaux distributifs à de nombreux autres pays, actuellement en cours, permettra à l'avenir d'analyser plus précisément ces questions.

Cette note est réalisée en collaboration avec l'Institut des politiques publiques.

L'Institut des politiques publiques

L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le CREST. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

Le Laboratoire sur les Inégalités Mondiales

Le Laboratoire sur les Inégalités Mondiales (*World Inequality Lab*) a pour but de promouvoir la recherche portant sur la dynamique de la répartition des revenus et des patrimoines au niveau mondial, aussi bien entre pays et à l'intérieur des pays. Sa mission principale est de mettre à jour et d'élargir la World Inequality Database. Il a également pour rôle d'élaborer des rapports et des documents de travail relatifs aux inégalités abordant des problématiques de fond et de méthodologie. Le laboratoire sur les inégalités mondiales regroupe une vingtaine de chercheurs, assistants de recherche et chargés de mission basés à l'École d'Économie de Paris. Il est supervisé par le même comité exécutif que la base de données WID.world, composé de 5 co-directeurs. Le Laboratoire travaille en étroite collaboration avec le vaste réseau international (plus de cent chercheurs couvrant près de soixante-dix pays) qui participe à cette base de données.

World Inequality Lab
48 bd Jourdan
75014 Paris

Contact: info@wid.world.

Website: <https://wid.world>.