

Fiscalité et redistribution

Rapport

François Bourguignon

Commentaires

Tony Atkinson

Guy Laroque

Annexes préparées par

la Direction de la Prévision, Laurent Caussat,

Sylvie Hel-Thelier et Bernard Salanié

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 1998 - ISBN : 2-11-004150-1

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

*Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du
Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.*

Sommaire

Introduction	7
<i>Pierre-Alain Muet</i>	
Fiscalité et redistribution	
La France dans une perspective internationale	11
<i>François Bourguignon</i>	
Commentaires	
<i>Tony Atkinson</i>	51
<i>Guy Laroque</i>	55
Annexes	
Annexe A. Fiscalité et taux de prélèvement en France	59
<i>Direction de la Prévision</i>	
Annexe B. Les transferts sociaux	67
<i>Laurent Caussat et Sylvie Hel-Thelier</i>	
Annexe C. Un exemple de taxation optimale	87
<i>Bernard Salanié</i>	
Annexe D. Incidence fiscale et fiscalité optimale à l'équilibre	91
<i>Bernard Salanié</i>	
Résumé	97
Summary	99

Introduction

Quelle est l'importance de la redistribution opérée notamment par le système fiscal et les prestations sociales ? Avant de circonscrire l'analyse à la fiscalité directe et aux prestations non contributives, François Bourguignon examine, dans la première partie du rapport, l'ensemble du système redistributif. Celui-ci comporte quatre circuits : l'assurance sociale (retraites et maladie), les prestations non contributives, la fiscalité et l'ensemble des interventions publiques modifiant le jeu des marchés (services publics notamment).

L'auteur note qu'il convient tout d'abord de relativiser le concept de prélèvements obligatoires car, pour une large part, les différences entre pays développés résultent du caractère public ou privé des fonctions d'assurance retraites et maladie. En France, en Allemagne et en Suède, les cotisations et les prestations sociales représentent environ 20 % du PIB contre 10 % seulement aux États-Unis. Or, lorsqu'on ajoute les contributions des employeurs aux fonds de retraites privés (7 % du PIB aux États-Unis) et les contributions des salariés et des employeurs à l'assurance-maladie privée, l'essentiel de l'écart entre les États-Unis et les pays européens disparaît.

Le rapport souligne ensuite les difficultés à apprécier le caractère redistributif des interventions publiques ou même des assurances sociales. Ces dernières n'ont pas en effet principalement pour objet d'opérer une redistribution entre individus différents, mais une redistribution des indivi-

dus à eux-mêmes à un autre point du temps (retraites), ou dans un autre état (maladie). Toutefois, comme le remarque l'auteur, le fait par exemple que les cotisations maladies soient proportionnelles au revenu alors que les prestations santé sont les mêmes pour tout le monde, peut être considéré comme un puissant facteur de redistribution. Si, *a contrario*, on considère que le « consentement à payer » en matière d'assurance-maladie croît avec le revenu, ce caractère redistributif est moins clair. De même, les services publics et plus généralement les interventions publiques (par exemple l'existence d'un salaire minimum) ont des effets redistributifs importants qu'il est difficile d'évaluer.

Ces difficultés conceptuelles conduisent l'auteur à privilégier l'analyse du système « direct » de redistribution que constituent la fiscalité et les prestations non contributives. Ainsi restreint, les instruments dominants de la redistribution sont les transferts sous condition de ressources, dans le bas de la distribution des revenus, et la progressivité de l'impôt sur le revenu dans le haut de la distribution. L'analyse s'appuie sur un travail original de comparaison internationale, utilisant une simulation des systèmes de redistribution des États-membres de l'Union européenne portant sur un échantillon de ménages.

La conclusion qui ressort de l'étude est que la redistribution ainsi réalisée en France est substantielle. Pour les 20 % les plus pauvres, l'ensemble des transferts et de la fiscalité directe augmente leur revenu de 70 % ; pour les 20 % les plus riches, la réduction du revenu est de l'ordre de 15 %. Le rapport entre le revenu moyen des 20 % plus riches et celui des 20 % plus pauvres passe ainsi de 7,6 avant impôts et transferts à 3,8 après. Toutefois, la comparaison internationale réalisée par l'auteur suggère, d'une part, qu'à taux moyen comparable, le pouvoir redistributif des transferts sans contrepartie est plus fort dans certains pays européens, d'autre part, que la redistribution plus faible de la fiscalité en France tient dans une large mesure à l'assiette étroite de l'impôt sur le revenu.

Renforcer le caractère redistributif se heurte cependant au risque de distorsions excessives : à vouloir trop redistribuer par l'intermédiaire d'instruments basés sur les revenus que les agents tirent de leur travail, ne risque-t-on pas de réduire leurs incitations et de ce fait, la taille du gâteau à partager ? Une façon de mesurer ces distorsions est d'examiner les « taux marginaux de prélèvement » qu'entraîne la redistribution, c'est-à-dire la fraction de l'augmentation du revenu confisquée sous forme d'impôt supplémentaire ou de diminution des prestations accordées sous condition de ressources. Un taux marginal élevé est en effet une désincitation à obtenir un revenu supplémentaire par son activité.

Le rapport montre que les taux marginaux sont relativement élevés aux deux extrémités de la distribution des revenus. À l'extrémité inférieure, cette situation traduit l'existence de « trappes à pauvreté » induites par les prestations sous condition de ressources (RMI, allocation logement,

complément familial). À l'extrémité supérieure, les taux marginaux élevés (pour une fraction très faible toutefois des ménages) résultent de la forte progressivité de l'impôt sur le revenu. Cette situation n'est cependant pas particulière à la France, elle se retrouve notamment en Allemagne et au Royaume-Uni.

En conclusion, François Bourguignon remarque qu'en se rapprochant du système de l'impôt négatif, c'est-à-dire d'une allocation « universelle », ajustée à la composition du ménage, couplée à un impôt proportionnel, on pourrait « *obtenir une redistribution plus forte, tout en maintenant un taux marginal constant et en uniformisant sa distribution* ».

Tony Atkinson et Guy Laroque soulignent tous les deux dans leur commentaire les limites qui résultent de l'étroitesse du champ d'analyse de la redistribution (impôts et transferts non contributifs). Tony Atkinson remarque notamment que le fait de ne pas prendre en compte le rôle des services publics peut donner une vision erronée de la redistribution effective résultant de l'intervention publique. Le Royaume-Uni, qui compense un faible État providence par un grand nombre d'allocations sous condition de ressources, peut donner l'impression d'une plus grande redistribution, alors même qu'elle n'est que la contrepartie d'un « État providence résiduel ». Il en est de même pour la comparaison des taux marginaux d'imposition qui ne prennent pas en compte les services publics gratuits comme composante du revenu. Les deux discutants notent par ailleurs que d'autres dimensions de la redistribution devraient être considérées (hommes/femmes par exemple, ou la redistribution qui ne se résume pas aux revenus). Guy Laroque souligne enfin les limites de l'analyse en termes de taux marginal de prélèvement, qui est pertinente pour un barème bien précis mais est peu significative au niveau agrégé.

Des annexes établies par Laurent Caussat et Sylvie Hel-Thelier, par la Direction de la Prévision, et par Bernard Salanié complètent ce volume.

Le rapport préliminaire a fait l'objet d'une première discussion à la séance du 30 avril, et le rapport définitif a été discuté le 30 juin, en présence de Dominique Strauss-Kahn, Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Pierre-Alain Muet

*Conseiller auprès du Premier Ministre
Professeur à l'École Polytechnique*

Fiscalité et redistribution

La France dans une perspective internationale⁽¹⁾

François Bourguignon

Directeur d'Études à l'École des Hautes Études

Introduction

La redistribution des revenus en est arrivée à constituer dans la plupart des économies industrialisées une part prédominante du circuit économique. En France, sur chaque franc produit par un agent économique, un peu moins de 45 centimes sont en moyenne prélevés par l'État et réorientés vers d'autres agents économiques, ou consacrés au financement de biens ou services consommés collectivement. Si la presque totalité des biens et services transitent librement entre agents économiques privés, il n'en va pas de même, loin s'en faut, des revenus qu'ils obtiennent en échange de ces flux. Certains jugent que, à ce niveau, l'intervention de l'État est exorbitante et qu'elle conduit à une inefficacité croissante de nos économies. La solution passe pour eux par une réduction raisonnée du rôle redistributif de l'État et son remplacement là où c'est possible par des mécanismes de marché. Pour d'autres, le taux de 45 % de prélèvement obligatoire est une limite à ne pas dépasser, tout nouveau besoin exigeant la réforme ou refonte des mécanismes redistributifs existants. Finalement, ceux qui réclament de nouveaux prélèvements ou de nouvelles prestations expriment par le fait même leur conviction que la limite au pouvoir redistributif de l'État est au-delà du seuil des 45 %.

(1) Delta et EHESS, Paris (Delta est une unité mixte de recherche CNRS, EHESS et ENS). Je remercie pour leur collaboration C. O'Donoghue, A. Spadaro, J. Sastre et F. Utili. Je remercie pour leurs commentaires les membres du Conseil d'Analyse Économique, mais je reste seul responsable de ce texte et des erreurs qu'il peut contenir.

Le débat entre les tenants de ces divers courants d'idées est vif et potentiellement explosif. Plusieurs gouvernements en ont fait récemment l'expérience. Il n'y a là rien de très surprenant. De par la nature même des questions redistributives, les intérêts des uns apparaissent souvent comme directement antagoniques de ceux des autres, de telle sorte que la sensibilité sociale et politique est dans ce domaine extrême. Les contributeurs nets à l'ensemble du système, c'est-à-dire ceux auxquels on prélève plus que l'on ne donne seront toujours en faveur d'une réduction des prélèvements, le contraire étant vrai des bénéficiaires nets. De la même façon, comme toute réforme structurelle du système redistributif engendre des perdants, tout au moins à court terme, chaque tentative de réforme entraîne immédiatement des mouvements d'opposition où les intérêts catégoriels se dissimulent plus ou moins habilement derrière certains grands principes du système redistributif que la réforme serait censée mettre en péril.

Si la réalité du système redistributif était telle qu'elle apparaît au sein de cette présentation, c'est-à-dire purement et simplement le découpage en un certain nombre de parts du « gâteau » issu de l'activité économique nationale, il n'y aurait probablement pas grand chose à ajouter à ce débat politique. On pourrait simplement essayer d'y introduire de façon plus transparente certains principes de justice sociale, et, de l'extérieur, tester les modèles d'économie politique les mieux susceptibles d'expliquer l'évolution observée du partage. La caractéristique essentielle de la redistribution est cependant avant tout qu'*il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle*. En d'autres termes, la façon dont le gâteau est partagé influence la taille de ce gâteau. On s'en convaincra facilement en s'interrogeant sur le revenu total qui serait engendré par une société dont tous les membres sauraient au départ que la totalité de leurs revenus sera confisquée et remplacée par un transfert forfaitaire et donc indépendant de leur activité et de leurs efforts. Dans ces conditions, le débat politique sur les questions redistributives ne peut avoir lieu de façon constructive que s'il prend explicitement en compte l'interaction entre, d'une part, le mode de redistribution, c'est-à-dire les instruments redistributifs comme l'assiette sur laquelle ils sont définis, et, d'autre part, l'activité économique.

Cette interaction est complexe car les instruments redistributifs sont nombreux et ont des effets eux-mêmes complexes sur le comportement des agents et leurs interactions au sein des marchés. Des progrès considérables ont été effectués au cours des trente dernières années dans l'analyse économique de ces mécanismes et la connaissance des instruments de la redistribution. Toutes les questions ne sont pas résolues pour autant et l'application des résultats de la théorie économique est délicate lorsqu'il s'agit de considérer des économies réelles constituées d'un très grand nombre d'agents hétérogènes dans leur capacité à produire, mais aussi dans leurs préférences entre travail et loisir, leur appréciation du futur, leurs trajectoires familiales, ou encore leur altruisme vis-à-vis de ceux qui leur sont proches ou ceux qui le sont moins.

À l'ambiguïté naturelle du débat politique sur les questions redistributives vient donc s'ajouter une certaine incertitude provenant de la connaissance nécessairement incomplète que les économistes et les autres spécialistes de sciences sociales, peuvent avoir des comportements individuels et collectifs, ignorance souvent liée elle-même à une observabilité très imparfaite des grandeurs ou caractéristiques pertinentes.

Ce rapport n'est pas le lieu où procéder à l'inventaire de ce qui est connu et de ce qui ne l'est pas en matière de redistribution. D'autres sources bien plus complètes existent et les lecteurs intéressés feront bien de s'y référer⁽²⁾. De façon beaucoup plus modeste, l'objet de ce rapport est de dresser un état des lieux et un bilan du système redistributif français de façon suffisamment synthétique pour éviter d'être absorbé par les détails, pourtant souvent passionnants, des divers instruments qui le constituent.

Toute tentative de synthèse est nécessairement biaisée dans la mesure où elle privilégie certains points de vue. La nôtre n'échappe pas à cette critique. Un premier parti pris a consisté à centrer la présentation sur une vision résumée de l'opposition rappelée plus haut, et elle-même sujette à caution, entre l'objectif d'équité du système redistributif et la contrainte d'efficacité de l'économie à laquelle il s'applique. Bien qu'apparemment naturelle, une telle présentation n'a rien de courant. La raison en est que prendre explicitement en compte les effets d'équité et d'efficacité de la redistribution exige une approche essentiellement microéconomique, plus lourde que l'analyse macroéconomique plus traditionnelle de la structure des systèmes redistributifs. Un deuxième parti pris a été de présenter l'expérience française dans un cadre comparatif international. Cette partie de l'objectif a pu être réalisée grâce au développement actuellement en cours d'un modèle européen intégré de micro-simulation des systèmes de redistribution des États-membres⁽³⁾. La plupart des tableaux qui apparaissent dans ce rapport proviennent de versions prototypes de ce modèle, ce qui explique d'ailleurs que la totalité des pays de l'UE n'apparaissent pas dans les divers tableaux présentés ici. Ce choix explique aussi que peu de comparaisons soient offertes avec des économies développées non-européennes, notamment les États-Unis et le Japon. Le dernier parti pris est celui d'une vision volontairement simplifiée de la problématique redistributive. L'hétérogénéité des situations auxquelles s'applique la redistribution est grande : hétérogénéité des statuts d'activité économique (salariés, indépendants, retraités, chômeurs), des sources de revenu (travail, capital), des compositions familiales, etc. Faute de place, la seule hétérogénéité considérée ici concerne le niveau de vie de l'ensemble des indi-

(2) La meilleure référence, quoique commençant à dater quelque peu est sans aucun doute le *Handbook of Public Economics*, publié en 1985 sous la direction de Auerbach et Feldstein (Elsevier, Amsterdam).

(3) Voir H. Sutherland (ed) « The EUROMOD Preparatory Study: A Summary Report », *Working Paper Microsimulation Unit*, Department of Applied Economics, n° 9705, University of Cambridge, Royaume-Uni.

vidus qui constituent la population d'un pays. Des aspects importants du système redistributif sont donc laissés dans l'ombre au profit d'une réflexion centrée sur une définition assez stricte de l'équité.

Le document est organisé de la façon suivante. Une première partie est consacrée à la définition du périmètre du système redistributif qu'il semble raisonnable de prendre en compte. Il existe plusieurs prélèvements dont on a toutes les raisons de penser que l'effet sur la distribution des revenus et des niveaux de vies est assez faible. Par ailleurs une part importante des dépenses publiques ont des effets assez neutres sur l'ensemble de la population. Une étape préalable à un bilan du système redistributif est donc de définir les instruments qui doivent raisonnablement y être inclus. Nous verrons que ce choix est loin d'être facile et qu'il pourrait s'avérer nécessaire à une étape ultérieure de l'analyse d'adopter des définitions alternatives du système redistributif. La deuxième partie de l'étude présente sous forme synthétique les effets des principaux instruments de redistribution sur la distribution des revenus disponibles des ménages classés par niveau de bien-être, en France et dans des pays voisins. Les effets d'efficacité sont discutés dans une troisième partie qui porte principalement sur le concept de taux marginal effectif de prélèvement et sa distribution dans la population des pays envisagés précédemment. Il ne s'agit en fait que de l'un des effets du système redistributif sur l'efficacité de l'ensemble du système économique, mais comme il se place en amont des autres, il semblait normal de lui donner la priorité. À partir de ce double constat des effets d'équité et d'efficacité du système redistributif français, la conclusion de ce rapport propose une réflexion sur les directions de réforme qui devraient être privilégiées dans le futur. Cette réflexion porte en fait sur l'existence ou non d'un espace à l'intérieur duquel des gains d'efficacité et d'équité pourraient être obtenus simultanément, ou en d'autres termes sur la sous-optimalité du système en place.

Nature et importance macroéconomique de la redistribution

Ce qui rend difficile l'analyse du système redistributif en un point donné du temps c'est que s'y combinent des instruments ou des mécanismes de nature fondamentalement différentes et dont les effets ne sont pas directement comparables. Les traiter de la même manière conduirait à commettre des erreurs considérables de perspective. Mais les traiter, comme il convient, de façon différenciée exige d'adopter un point de vue très particulier à la fois intertemporel et transversal. La réelle difficulté de garder constamment à l'esprit cette double dimension peut être la source de plusieurs malentendus dans le débat en cours sur le système redistributif.

La distinction essentielle est à effectuer entre les opérations de redistribution « transversale » qui transfèrent du pouvoir d'achat entre des individus différents et les opérations « longitudinales » qui redistribuent du pouvoir d'achat d'un individu à lui-même à un autre point du temps. Financer

des allocations logement aux moins favorisés par un impôt progressif sur le revenu peut être considéré comme une opération de redistribution transversale entre des ménages se situant dans la moitié supérieure de la distribution des revenus et des ménages se trouvant dans la moitié inférieure. En revanche, acquitter une cotisation de retraite dans un système actuariellement équilibré peut être considéré comme un transfert que l'on se fait à soi-même dans le futur, et ceci même si le produit de cette cotisation finance effectivement les retraités d'aujourd'hui. En effet, si le système était réellement neutre d'un point de vue actuariel, chacun recevrait au total sur sa période de retraite la somme capitalisée de l'ensemble des contributions apportées au cours de sa vie active⁽⁴⁾. Le système de retraite n'aurait donc absolument rien de distributif et serait indiscernable d'un plan d'épargne retraite ou d'assurance vie.

Un support institutionnel évident de la distinction précédente est la séparation que l'on peut faire entre toutes les prestations sociales dites « contributives », c'est-à-dire conditionnées par le paiement de contributions durant une période de temps préalable et selon des conditions précifiées, et les prestations non assorties de telles conditions. Seule une personne qui a acquitté durant un certain temps des cotisations chômage a le droit à une indemnité, selon un barème préétabli, si elle perd son emploi. Jusqu'à récemment, seule une famille dont l'un des membres avait cotisé à l'assurance maladie pouvait bénéficier des prestations correspondantes. En revanche, il n'est pas besoin d'avoir contribué à une caisse quelconque pour pouvoir bénéficier de l'allocation logement, de l'aide aux parents isolés ou du revenu minimum d'insertion. Inversement, le fait d'avoir acquitté scrupuleusement durant un certain nombre d'années son impôt sur le revenu ou, de façon moins perceptible, la TVA sur ses dépenses de consommation n'ouvre droit à aucune prestation particulière.

En théorie, les choses semblent donc simples. On aurait deux types de redistribution. D'un côté le système d'assurance sociale opère une redistribution instantanée entre les cotisants et ceux qui sont touchés par les risques assurés — chômage, maladie, retraite. De l'autre, des prélèvements de nature fiscale couvrent les transferts sans contrepartie, ou « prestations non-contributives », qui relèvent quant à eux d'une logique d'« assistance » plutôt que d'assurance sociale⁽⁵⁾.

À ces deux circuits, il convient d'ajouter la redistribution qui a lieu par l'intermédiaire de la fourniture par l'État de biens ou services privatifs à tout ou partie de la population, ou encore, et de façon équivalente, toute subvention implicite ou explicite visant à diminuer le prix payé par les

(4) À l'incertitude sur la durée de vie près. L'égalité indiquée doit donc être entendue en termes d'espérance mathématique.

(5) Sur cette distinction conceptuelle fondamentale entre assurance et redistribution, ou entre assurance et assistance sociale, voir, entre autres, les analyses de Atkinson (1991) et Lindbeck (1994). Une synthèse de cette littérature est offerte par Masson (1996).

utilisateurs de certains services ou tout impôt tendant à l'augmenter. Du côté prestations, l'éducation publique, et les subventions accordées à l'enseignement privé, sont probablement le meilleur exemple de cette redistribution. Les dépenses d'éducation qui apparaissent au budget de l'État se substituent aux déboursments que les parents auraient effectués en l'absence d'éducation publique pour la scolarisation de leurs enfants. Si l'on tient compte de la fiscalité permettant de financer ces dépenses, une redistribution a bien lieu en faveur des ménages ayant des enfants scolarisés. En outre, comme les impôts finançant l'Éducation nationale sont proportionnels ou même progressifs, les parents des familles aisées contribuent plus à ce dispositif que les dépenses qu'occasionnent leurs enfants, le contraire ayant lieu pour des ménages moins favorisés.

Calculer la redistribution qui a lieu à travers la fourniture de services collectifs est plus délicat car ceci exige de connaître la valeur que chacun attribue à ces services. On suppose généralement que cette valeur est proportionnelle au revenu ou au niveau de vie, de sorte que ces services n'affectent pas les inégalités. Le pouvoir redistributif de ces dépenses ne peut donc provenir que de la façon dont elles sont financées, c'est-à-dire de la plus ou moins grande progressivité de l'ensemble du système fiscal, donc de la capacité de celui-ci à prélever proportionnellement plus chez les ménages plus aisés.

Du côté prélèvement, le circuit précédent correspond avant tout à la fiscalité indirecte. De façon plus générale, cependant, on devrait y inclure toute intervention de l'État ayant pour effet de modifier directement le système de prix qui résulterait des mécanismes de marché. Réguler le prix d'un monopole est une opération dans laquelle il n'y a ni prélèvement ni prestation de service de la part de l'État. Pourtant, que l'on pense aux transports, à la production et la distribution d'énergie ou aux télécommunications, les effets redistributifs d'une telle régulation peuvent clairement être considérables. Il en est de même de la politique de gestion de la concurrence ou des réglementations imposées sur le marché du travail, et peut-être avant tout du salaire minimum.

En résumé, il existe donc quatre circuits de la redistribution : les assurances sociales, l'assistance sociale, le bloc constitué par l'ensemble de la fiscalité et la fourniture publique de services privés, et finalement l'ensemble des interventions publiques modifiant le jeu des marchés des biens et des facteurs de production. Parmi ces différents circuits, c'est surtout sur la partie progressive de la fiscalité et sur les dépenses relevant de ce que nous avons appelé l'assistance sociale que l'on a tendance à insister lorsque l'on analyse la redistribution. Ce choix tient à l'intuition que la redistribution opérée au travers des autres circuits est de moindre ampleur que celle qui résulte d'instruments plus directs comme l'assistance sociale ou de l'impôt sur le revenu. Il tient aussi à la difficulté de mesurer l'importance de la redistribution passant par ces circuits secondaires, c'est-à-dire le décalage actuariel entre les contributions acquittées et les prestations reçues pour

l'assurance sociale, la valeur des services et subventions fournies par l'État pour les dépenses publiques, et les effets d'équilibre général de la fiscalité indirecte et plus généralement des interventions de l'État sur les marchés des biens, des services et des facteurs⁽⁶⁾.

Quelques exemples illustreront cette difficulté. Considérons en premier lieu, le système d'assurance maladie tel qu'il fonctionne en France. Si l'on suppose pour simplifier que les risques maladie des individus sont identiques et que, en conséquence, les prestations de santé sont, en espérance, les mêmes pour tout le monde, alors le fait que les cotisations d'assurance maladie sont à peu près proportionnelles aux revenus — au statut occupationnel près — opère une redistribution évidente. Un système privé et concurrentiel d'assurance maladie exigerait de tous les assurés une prime identique tandis que le système public collecte une prime proportionnelle au revenu de chacun. Sous l'hypothèse d'une demande identique d'assurance par les ménages, ce dispositif apparaîtrait donc comme un mécanisme majeur de redistribution, d'un poids très supérieur à l'impôt sur le revenu. En revanche, si l'on impute une valeur privée à ce service d'assurance égale au « consentement à payer » de chacun, les choses peuvent être différentes. Par exemple, si l'aversion relative pour le risque est supposée croissante, alors la satisfaction retirée par les bénéficiaires de l'assurance maladie augmente avec leur revenu et la progressivité de l'ensemble du dispositif s'en trouve diminuée. Elle disparaîtrait complètement si le consentement à payer était à peu près proportionnel au revenu. Au total, la question est donc de savoir ce qu'il semble raisonnable de supposer sur la façon dont l'aversion pour le risque maladie se modifie en fonction du niveau de vie des individus⁽⁷⁾.

On rencontre exactement le même type de difficulté lorsque l'on cherche à mesurer le rôle redistributif de la fourniture publique de services privés tels que l'éducation. Une pratique courante de mesure d'incidence distributive consiste à répartir le coût total de ces services — ou subventions — parmi les bénéficiaires, c'est-à-dire les familles comptant des enfants scolarisés. Avec une telle convention, les dépenses publiques apparaissent alors comme un instrument puissant de redistribution, surtout lorsqu'il s'agit de la partie obligatoire de la scolarité — primaire et premier cycle du secondaire. Mais, de nouveau, quelle justification doit-on donner à cette hypothèse ? Un modèle élémentaire de transmission intergénérationnelle de patrimoine dans la tradition de l'équivalence Ricardienne suggère que toute augmentation de la subvention publique à l'éducation

(6) Il est à remarquer qu'une bonne partie des conclusions obtenues dans les premières études globales d'incidence redistributive des finances publiques — par exemple Gillespie (1965), Musgrave et *alii* (1974) et, pour la France, Bobe (1975), et Cazenave et Morrisson (1974) — étaient souvent dues à des hypothèses discutables sur ces divers points.

(7) On sait qu'aux États-Unis où l'assurance maladie n'est pas obligatoire, la proportion de ménages assurés augmente en fonction du revenu, ce qui suggère que le consentement à payer croît bien avec le revenu.

des enfants devrait s'accompagner d'une augmentation strictement équivalente de la consommation des parents⁽⁸⁾. Il s'agit donc d'une justification théorique possible des analyses d'incidence traditionnelles, justification qui repose avant tout sur l'hypothèse d'un marché parfait du capital et/ou de l'existence d'un patrimoine à léguer. Si aucune de ces deux conditions n'est remplie, on peut imaginer que les dépenses publiques d'éducation aient un effet redistributif considérablement plus faible que ce qui est souvent supposé.

Comme dernier exemple, considérons le système de retraites. La situation semble radicalement différente puisque, dans ce cas, les prestations obtenues, c'est-à-dire les pensions, sont explicitement indexées sur les cotisations versées et les salaires reçus au cours de la vie active. Cependant, comme l'ensemble du dispositif n'est pas actuariellement neutre, certaines redistributions ont nécessairement lieu. Elles sont de deux types. La redistribution inter-générationnelle est inhérente à tout système de retraite, qu'il soit par répartition ou par capitalisation. Elle apparaît dès lors que l'économie connaît des changements durables de régime entraînant une modification des taux d'intérêt ou du taux de croissance à long terme. Mais ce n'est pas elle qui nous intéresse ici. Bien que source de problèmes importants, et inquiétants, cette redistribution n'est pas de même nature que celle qui peut avoir lieu entre les membres d'une même génération et qui est plus directement comparable au rôle d'instruments redistributifs plus conventionnels. Là encore, dresser le bilan de cette redistribution intra-générationnelle exige des hypothèses et des calculs délicats. En France, l'existence d'un plancher de retraite dans le régime général est indiscutablement un facteur progressif. Par ailleurs, le fait que l'espérance de vie à la retraite soit plus longue pour les cadres que pour les ouvriers peut être considéré comme un facteur régressif⁽⁹⁾. Donner une mesure de ces effets exigerait cependant d'observer les droits cumulés à la retraite des générations de retraités et de représenter explicitement la façon dont le comportement des agents en matière d'hygiène et de santé peut affecter leur longévité. Ces comportements sont délicats à analyser et estimer. Quant à l'information sur les droits à la retraite, elle est difficile à collecter. Lorsqu'elle est rétrospective, elle n'est vraiment pertinente que pour juger la nature redistributive d'un système de retraite sur une certaine période passée, et non pas le présent ou le futur prévisible. Lorsqu'elle est prospective, elle ne peut être basée que sur des techniques de simulation dont les hypothèses sont nécessairement discuta-

(8) C'est ce qui découle du modèle de rationalité « dynastique » introduit par Barro et Becker (1989) dans lequel chaque agent prend en compte dans son comportement la satisfaction de ses descendants, et à travers elle celle des descendants de ses descendants, etc.

(9) Voir Piketty (1997), citant une étude de Chassard et Concialdi. Cet argument en faveur de la régressivité du système de retraite n'est cependant pas sans sérieuses critiques. Il ne peut être valide que si l'on admet que la longévité est automatiquement déterminée par le niveau de revenu des gens, et non pas par les investissements et efforts qu'ils peuvent réaliser dans le maintien de leur capital-santé.

bles ou imprécises⁽¹⁰⁾. Ceci est vrai aussi bien des hypothèses économiques concernant les taux futurs de croissance et d'intérêt que des hypothèses démographiques concernant la relation entre longévité et revenu, et l'effet régressif qui en découle pour le système de retraites lorsque l'analyse est menée sur le cycle vital.

Ces diverses difficultés d'appréciation de la valeur des services fournis par les mécanismes d'assurance sociale ou directement par les pouvoirs publics ont conduit la littérature économique à restreindre l'analyse de la redistribution dans les sociétés post-industrielles aux seuls transferts monétaires et instantanés, c'est-à-dire essentiellement les prestations sociales non-contributives et les impôts. Parmi ces derniers, cependant, les mêmes difficultés d'appréciation de leur rôle redistributif apparaissent dès que le paiement ne dépend qu'indirectement du revenu et que l'incidence économique de l'impôt est délicate à identifier. Par exemple, mesurer l'effet redistributif de la fiscalité indirecte n'est pas très compliqué tant que l'on se contente de supposer que l'intégralité de l'impôt est répercutée sur le consommateur. Prendre en compte les effets indirects de ces impôts sur la structure des prix et des rémunérations est un exercice beaucoup plus délicat. Au total, l'analyse économique de la redistribution tend donc à privilégier les instruments qui ont un effet « direct » sur le revenu disponible des agents. La justification de ce choix est implicitement que ces effets directs dominent largement les effets indirects propres aux autres circuits de distribution. Il en est probablement ainsi mais une analyse approfondie de cette hypothèse reste à effectuer.

Cette discussion générale de la nature des mécanismes de redistribution dans les économies modernes serait incomplète sans une analyse, au moins sommaire, de l'importance quantitative des divers circuits qui ont été identifiés.

Le tableau 1 montre le poids macroéconomique comparé des divers circuits de redistribution dans quelques pays de l'OCDE choisis aux extrêmes et au milieu d'un axe sur lequel on reporterait le taux de prélèvement obligatoire. La Suède, où les prélèvements obligatoires représentent un peu plus de la moitié du PIB, occupe l'une des positions extrêmes. Les États-Unis ou le Japon où ce taux est de l'ordre de 30 % ou moins, sont à l'extrémité opposée. Proches d'eux se trouve le Royaume-Uni. Au milieu, mais plus proche des pays scandinaves, on trouve la France et l'Allemagne où le champ potentiel de la redistribution représenté par le taux de prélèvement obligatoire est de l'ordre de 45 %.

La partie supérieure du tableau 1 reprend les principaux postes du compte de revenu des ménages dans la comptabilité nationale. Y apparaissent explicitement trois des circuits de redistribution discutés précédemment. Le

(10) Pour les techniques de simulation microéconomique permettant de traiter, très imparfaitement, ces questions, voir Hancock et Sutherland (1992).

premier circuit est celui des « assurances sociales » qui conduit du revenu brut des facteurs détenus par les ménages (RSB) au concept de « revenu net des facteurs et revenus de remplacement » (RFR). Le premier revenu est baptisé ici « super-brut » pour bien le différencier de la notion de « salaire brut » utilisé comme référence dans le calcul des contributions et prestations de Sécurité sociale du système français, concept d'ailleurs sans grande signification économique. Pour les salariés, ce revenu « super-brut » correspond au « coût total du travail » payé par les employeurs. Le concept de RFR est non conventionnel. Son utilité est surtout de permettre de mieux distinguer les divers circuits de redistribution. On passe des RSB aux RFR simplement en amputant les revenus des facteurs des contributions de Sécurité sociale (employeurs et employés) et en distribuant les prestations correspondantes à ceux qui y ont droit en remplacement des revenus perdus ou des dépenses effectuées du fait de la retraite, du chômage ou de la maladie. Les deuxième et troisième circuits de redistribution font passer des RFR au revenu disponible (RD) en tenant compte respectivement des prestations non contributives, ou transferts sans contrepartie, reçus et des impôts payés par les ménages. Si le concept de RFR n'est pas conventionnel, sa signification apparaît ici bien claire. Il s'agit du revenu encaissé par les ménages avant ce qui peut être considéré comme la composante la plus directe de la redistribution.

À l'examen de l'importance comparée des systèmes d'assurance sociale, ce qui frappe avant tout c'est la différence entre la gauche et la droite du tableau 1. En France, Allemagne et Suède les contributions ou prestations de sécurité sociale représentent environ 20 % du PIB alors que ce taux est inférieur à 10 % dans les trois autres pays. En rapprochant ces différences des chiffres précédents sur les prélèvements obligatoires, on aboutit donc à une conclusion d'importance : *la plus grande partie de l'écart entre les taux de prélèvement obligatoire entre pays développés s'explique par la couverture différente des systèmes d'assurance sociale*. Plus exactement, étant donnée la substituabilité évidente entre systèmes privés et publics d'assurance, on peut dire qu'une grande partie des différences du taux de prélèvement obligatoire entre pays s'explique par les parts différentes des secteurs publics et privés dans l'assurance vieillesse et l'assurance maladie. Aux États-Unis, par exemple, les contributions des employeurs à des fonds de retraite privés représentent 7 % du PIB, soit la moitié de la différence de taux de prélèvement obligatoire par rapport à l'Allemagne et la France. L'écart diminue encore et tend à disparaître lorsque l'on inclut les contributions des salariés et employeurs aux systèmes privés d'assurance-maladie. Faute de place, on ne peut entrer ici dans le détail, mais on aboutirait à des conclusions similaires en examinant le cas du Royaume-Uni et du Japon.

Une conséquence directe des observations précédentes est que l'on ne saurait se baser sur les taux de prélèvement obligatoire pour comparer la redistribution qui peut avoir lieu à travers le circuit des assurances sociales

dans divers pays. Étant donnée la similitude entre assurances privées et publiques, on peut tout à fait imaginer que des pays ayant des taux de couverture d'assurance sociale assez différents aboutissent néanmoins à une redistribution équivalente. Il suffit pour cela que dans un pays où domine l'assurance publique, une large part soit actuariellement neutre, et que, dans un pays où prévaut l'assurance privée, la part publique soit fortement redistributive. Des recherches approfondies sur les conséquences redistributives des ces diverses combinaisons public/privé sont donc nécessaires.

1. Importance comparée de la redistribution dans quelques pays de l'OCDE (1994)

En pourcentage du PIB

	Alle- magne	France	Suède	Royau- me-Uni	États- Unis	Japon
Revenus « super-bruts » des facteurs distribués aux ménages (RSB)	77,4	73,5	74,5	77,0	80,1	75,6
• salaires et assimilés	54,8	51,8	58,6	54,5	59,8	56,3
• revenus nets de la propriété et de l'entreprise individuelle	22,6	21,7	15,9	22,5	20,3	19,4
Contributions sociales (CS)	20,4	22,7	16,9	6,3	8,6	9,5
• employeurs	10,5	14,5	15,7	3,5	4,8	4,9
• autres	9,9	8,1	1,2	2,8	3,8	4,7
(Contributions employeurs aux systèmes de retraites privés)			(3,3)	(3,1)	(7,4)	(2,8)
Prestations de Sécurité sociale	16,0	22,1	20,8	6,1	8,5	10,9
Revenu net des facteurs et revenus de remplacement (RFR)	73,0	73,0	78,3	76,8	80,0	77,0
Impôts directs	9,8	7,1	18,7	9,9	10,2	6,8
• impôt sur le revenu (IR)	9,6	5,2	—	9,5	10,0	6,5
Transferts publics sans contrepartie et autres transferts	4,4	3,7	5,9	6,5	3,9	1,1
Revenu disponible (RD)	67,5	69,5	65,5	73,4	73,7	71,2
<i>Pour mémoire</i>						
<i>Autres impôts</i>	14,6	16,4	17,4	18,2	11,4	11,6
• <i>dont impôts indirects</i>	13,4	14,1	14,9	14,5	8,5	7,9
<i>Taux de prélèvement obligatoire^(*)</i>	43,3	44,7	51,3	34,8	30,4	28,1

Note : (*) De petits écarts apparaissent pour certains pays entre ce chiffre et la somme des prélèvements apparaissant plus haut dans ce tableau. Ils sont dus à de légères différences de définition entre les comptes ménage et administrations publiques.

Source : Calculs à partir des statistiques de Comptabilité nationale de l'OCDE.

Le deuxième circuit de redistribution correspond à la fonction d'*assistance*, plutôt qu'assurance, sociale. Il est associé sur le tableau 1 à la ligne des transferts publics sans contrepartie. Deux constatations s'imposent au vu de ces chiffres. D'une part, l'importance macroéconomique de cette fonction est beaucoup plus homogène entre pays — à l'exception du Japon — que ne l'est l'assurance sociale. Il n'est pas sûr d'ailleurs que les écarts observés soient toujours significatifs du fait de conventions différentes conduisant parfois à une certaine confusion entre les transferts sans contrepartie et les prestations de Sécurité sociale⁽¹¹⁾. D'autre part, sans être comparables aux chiffres d'assurance sociale, une fois ceux-ci corrigés par les parts publiques et privées des assurances vieillesse et maladie, le poids de l'assistance sociale apparaît substantiel. Un volant de 6 à 8 % du revenu disponible des ménages offre des possibilités redistributives importantes. C'est l'ordre de grandeur de la part des 20 % les plus pauvres dans le revenu des ménages, pour les pays apparaissant au tableau 1.

Le troisième circuit de redistribution est constitué par la fiscalité et les autres dépenses publiques. Nous ignorons ici cette dernière composante du fait de la très grande ambiguïté, soulignée plus haut, de son rôle redistributif, et nous ne considérons donc que la fiscalité. Le tableau 1 la décompose en trois parties : la fiscalité directe sur les ménages, la fiscalité indirecte et les « autres impôts ». Si l'on fait exception des deux extrêmes, c'est-à-dire la Suède où la fiscalité apparaît exceptionnellement lourde et le Japon qui se trouve dans la situation opposée, la fiscalité représente de 20 à 25 % du PIB. Il s'agit d'un potentiel redistributif absolument considérable. Ceci reste vrai même lorsqu'on ignore la fiscalité indirecte dont le rôle redistributif est en fait assez limité — voir plus bas — et les « autres impôts » dont on a vu qu'il était difficile d'évaluer le rôle redistributif. En se limitant donc à la seule fiscalité directe pesant sur les ménages, on obtient encore un volant de redistribution substantiel. La France se situe au bas de cette fourchette, mais la totalité des impôts directs acquittés par les ménages — incluant donc l'impôt sur le revenu proprement dit, la CSG et impôts assimilés, et la fiscalité locale directe — y représente tout de même encore 10 % du revenu net des facteurs et des revenus de remplacement.

Au total, l'importance macroéconomique de la redistribution dépend beaucoup du point de vue que l'on adopte et des circuits que l'on considère. Si l'on veut tenir compte de l'ensemble des circuits, le taux de prélèvement obligatoire donne la meilleure idée du potentiel redistributif dans une économie donnée. Avec des taux de l'ordre de 45 %, et plus pour la Suède, ce potentiel apparaît absolument formidable pour les pays d'Europe continentale. Mais ce chiffre est trompeur car il inclut, en proportion variable, des opérations d'assurance qui n'ont que peu à voir avec la redistribution et qui ne relèvent pas de l'intervention publique dans d'autres pays. Si l'on exclut

(11) Par exemple, des différences entre les durées d'indemnisation du chômage dans les divers pays conduisent à inclure dans un pays sous le titre assurance sociale des transferts qui apparaîtront ailleurs dans la ligne des transferts sans contrepartie.

le circuit de l'assurance sociale, le potentiel redistributif apparaît évidemment plus faible, et en même temps plus homogène entre pays. Il correspond au poids de la fiscalité, soit environ 25 % du PIB pour les pays médians. Parmi les impôts et les dépenses publiques correspondant à ce montant, une partie seulement a une vocation véritablement redistributive. Il s'agit essentiellement des dépenses d'assistance sociale, ou transferts sans contrepartie, et de la fiscalité sur le revenu des ménages. Ces deux composantes représentent au total environ 15 % du PIB des pays médians, soit à peu près 20 % du revenu disponible des ménages. C'est principalement à cette composante du système redistributif que nous nous intéressons dans la suite de ce rapport.

L'intensité de la redistribution

Pour évaluer l'ampleur de la redistribution en France et dans quelques pays voisins, nous utilisons ici une approche de micro-simulation développée récemment dans le cadre d'un projet de construction d'un modèle intégré des systèmes de redistribution dans les pays de l'Union européenne. Les calculs présentés ici sont issus d'un prototype de ce modèle défini sur des échantillons réduits de ménages et une couverture légèrement restreinte des systèmes redistributifs⁽¹²⁾. Nous présentons d'abord brièvement ce modèle, les hypothèses sur lesquelles il repose et le champ redistributif sur lequel il porte, avant d'en examiner les résultats.

Le modèle de micro-simulation

La méthodologie est simple. Elle consiste à appliquer à un échantillon représentatif de ménages les règles officielles de calcul des divers instruments du système redistributif. Dans le cas français, par exemple, nous partons d'un échantillon de 3 000 ménages tiré lui-même de l'échantillon utilisé dans l'enquête INSEE sur le budget des familles de 1994. On observe pour chaque ménage sa composition démographique, l'activité de ses membres, et son revenu net (RFR), c'est-à-dire le revenu (net) des différents membres qui ont un emploi ainsi que les pensions et indemnités de ceux qui sont retraités ou chômeurs. En fonction de cette information, on applique à chaque ménage les règles de calcul de chaque transfert et impôt entrant dans le champ de l'évaluation : allocations familiales, allocation au jeune enfant et complément familial, allocation logement, revenu minimum d'insertion, impôt sur le revenu, etc. Pour certains de ces instruments, le calcul est trivial. Pour d'autres, il l'est beaucoup moins parce que certaines informations nécessaires au calcul de l'impôt ou du transfert peuvent être indisponibles. Par exemple, on ne dispose pas des informations permettant de calculer toutes les exonérations d'impôt ou le montant exact de l'allocation logement. Certaines simplifications sont donc nécessaires. Par

(12) Voir Bourguignon et alii (1997). La partie française des modèles prototypes Eur3 et Eur6 prolonge le modèle Sysiff développé par Bourguignon, Chiappori et Sastre (1988).

exemple, l'impôt sur le revenu est calculé sans tenir compte des déductions liées à un plan d'épargne retraite ou à la charge d'intérêt sur l'habitation principale. Lorsque l'information sur les loyers payés n'est pas disponible, l'allocation logement est fixée automatiquement à son montant maximum. On constate que ces simplifications n'ont qu'un effet limité sur les montants agrégés des transferts et des impôts. En revanche, elles introduisent probablement du bruit au niveau microéconomique.

Une autre simplification importante consiste à ignorer le décalage qui peut exister entre la perception des revenus et le paiement des impôts auxquels ils donnent lieu, ou des transferts auxquels ils donnent droit. Dans le système français, on sait que les impôts sont en fait payés avec une année de retard et que les conditions de ressources pour l'attribution de certains transferts jouent aussi avec un décalage d'un an. En ignorant ce délai, il est évident que les calculs effectués n'ont de sens que sous l'hypothèse que la situation des ménages observés dans l'enquête a une certaine permanence. Une autre hypothèse implicite de notre méthodologie est que les ménages perçoivent bien la totalité des transferts auxquels ils ont droit. On sait que ce n'est pas toujours le cas. Là encore, ces choix sont motivés par l'absence des informations qui permettraient d'effectuer des calculs plus précis.

Une méthodologie alternative consisterait à se fier seulement aux informations sur la redistribution collectées dans l'enquête budget des familles dont le module revenu comporte des questions sur les divers transferts reçus et les impôts payés. Il y aurait cependant deux écueils à suivre cette voie. D'une part, l'information en question n'est pas toujours fiable et, à l'opposé de la remarque faite au paragraphe précédent, elle se rapporte à une situation familiale qui peut être différente de celle observée dans l'enquête. D'autre part, en l'absence d'une règle explicite de calcul des transferts et impôts, elle ne permet pas d'effectuer des simulations de réforme du système ou de calculer certains indicateurs importants dépendant de ces règles et de la situation du ménage, comme par exemple le taux marginal effectif de prélèvement — voir plus bas. L'information disponible dans l'enquête budget des familles permet donc d'appréhender l'ampleur de la redistribution mais de façon purement statique, comme une photo du système redistributif tel qu'il fonctionnait l'année de l'enquête. L'objectif d'évaluer des réformes possibles du système en place exige de prendre comme point de repère la redistribution simulée et non pas la redistribution effective. Au reste, l'écart entre ces deux évaluations est minime⁽¹³⁾.

À cause des simplifications qui viennent d'être évoquées, et aussi de la taille limitée de l'échantillon utilisé, il ne faudrait pas utiliser ce modèle de micro-simulation pour effectuer des prévisions budgétaires fines sur des points de détail du système redistributif. Toutefois, les ordres de grandeur des agrégats issus du modèle apparaissent très satisfaisants en comparaison des données macroéconomiques disponibles. Par ailleurs, les effets

(13) Pour une évaluation directe de l'ampleur de la redistribution, voir INSEE (1997).

redistributifs mis en évidence sont la plupart du temps d'une ampleur telle que les imprécisions soulignées précédemment ne sauraient remettre en cause le sens des conclusions tirées du modèle.

Du fait de l'inobservabilité de certains paramètres nécessaires pour le calcul des impôts directs et des transferts sans contrepartie, le champ redistributif considéré ici est légèrement plus restrictif que celui qui a été défini dans la section précédente. Dans le cas français les omissions importantes concernent surtout la fiscalité directe locale et certains transferts et subventions d'importance secondaire, souvent gérées de façon locale. La non-prise en compte de la redistribution opérée au niveau local tient uniquement à la difficulté de collecter les barèmes et réglementations.

Les transferts pris en compte dans le cas français et leur montant total en 1994 (en milliards de francs) sont les suivants : allocations familiales (57,5), APJE et complément familial (27,5), allocation de rentrée scolaire (2), allocation logement (67,7), allocation de parent isolé (4,4), allocation vieillesse (33), RMI (18,5), allocation adulte handicapé (17,3). Soit au total un peu moins de 200 milliards de francs. Du côté fiscal, seuls sont pris en compte l'impôt sur le revenu — c'est-à-dire l'IR *stricto sensu* —, soit 300 milliards de francs, et la CSG, soit 90 milliards de francs. Par rapport aux chiffres de redistribution de la Comptabilité nationale (tableau 1) la couverture du modèle de micro-simulation est donc incomplète. Elle est de l'ordre de 75 % pour les transferts sans contrepartie, et de 70 % pour la fiscalité directe des ménages — mais, normalement de 100 % pour l'impôt sur le revenu.

Le tableau 2 dresse un bilan des performances agrégées du modèle de micro-simulation pour la France. La colonne de gauche part de la Comptabilité nationale et adapte les chiffres de revenu façon à les rendre comparables aux données observées dans l'enquête Budget des Familles. Ainsi les revenus nets des facteurs et revenus de remplacement, auxquels on se référera par la suite comme « revenus nets » pour alléger l'exposé, sont à amputer de composantes qui n'apparaissent pas ou sont incorrectement observés dans l'enquête : loyers implicites, prestations santé — présentes dans le RFR qui inclut par définition l'ensemble des prestations de Sécurité sociale — intérêts sur contrats d'assurance-vie, indemnités d'assurance, etc. Par ailleurs, les transferts et prélèvements sont à considérer au prorata des montants dont le calcul est explicitement pris en compte dans le modèle. Comme on s'y attend, le revenu moyen dans l'échantillon issu de l'enquête Budget des Familles tend à sous-estimer la réalité décrite par la Comptabilité nationale, nécessairement exhaustive. La proportion est de 15 ou 17 % selon que l'on considère le revenu net ou le revenu disponible⁽¹⁴⁾. Par ailleurs, les simulations effectuées sur l'échantillon conduisent

(14) Aucune tentative n'a été faite pour l'instant de redresser les revenus observés dans l'enquête afin d'assurer une compatibilité totale avec la comptabilité nationale. La distribution de revenus disponibles obtenue diffère donc quelque peu des chiffres publiés par l'INSEE, voir INSEE (1997). Là encore, la différence est minime en termes de revenus relatifs.

également à une légère sous-estimation des montants de transfert et d'impôt. L'erreur est cependant inférieure à 10 %.

La précision de la redistribution simulée en appliquant les barèmes officiels d'imposition et de transferts et les règles d'octroi de ces derniers est donc au total assez satisfaisante malgré la sous-estimation du revenu initial et les simplifications propres à la simulation. Une précision comparable est obtenue dans les autres pays de l'Union européenne où la même méthode a été appliquée.

**2. France : Correspondance entre modèle de simulation,
sous-échantillon de l'enquête Budget des Familles (BdF)
et Comptabilité nationale**

	Comptabilité nationale	Simulation
Revenu net des facteurs et revenus de remplacement (RFR) (définition Comptabilité nationale) (MF)	5 391,0	
Ajustements pour passer à définition BdF ^(*)	- 1 517,0	
Revenu net des facteurs et revenus de remplacement (RFR) (définition BdF) (MF)	3 874,0	
Nombre de ménages (en millions)	22,0	0,003
Revenu net moyen des facteurs et revenus de remplacement (RFR) (définition BdF) (KF)	176,5	148,0
Transferts sans contrepartie (moyenne par ménage) (KF)	9,4	9,1
Impôts directs		
IR + CSG (moyenne par ménage) (KF)	17,6	16,5
Revenu disponible (KF)	168,3	140,6

Note : (*) Comprend : loyers implicites, prestations santé de la Sécurité sociale, intérêts sur contrats d'assurance vie, indemnités d'assurance-dommages.

*La progressivité du système redistributif en France
et dans quelques pays européens*

La redistribution opérée par les divers instruments mentionnés ci-dessus est résumée sur le tableau 3. Les quintiles et déciles de population sont définis sur la distribution des « revenus individualisés ». Selon cette définition, chaque individu de l'échantillon, c'est-à-dire chaque membre de chaque ménage, y compris les enfants, se voit attribuer un revenu égal au revenu par unité de consommation, ou équivalent adulte, du ménage auquel il appartient. Cette correction permet donc de tenir compte des économies d'échelle propres aux ménages. La définition retenue ici est telle que le nombre d'unités de consommation d'un ménage est égal à la racine carrée du nombre de membres dans le ménage. Ceci revient à supposer

qu'une famille de deux personnes à besoin d'un revenu égal à 1,41 fois celui d'un célibataire pour que ses membres aient le même niveau de vie. Avec le même raisonnement, un ménage de trois personnes a besoin de 1,71 fois le revenu d'un célibataire et un ménage de quatre personnes deux fois ce revenu⁽¹⁵⁾. Cette définition de la distribution des revenus permet donc implicitement de prendre en compte la redistribution qui peut exister entre familles de compositions différentes. Le concept de revenu utilisé est celui de « revenu net des facteurs et revenus de remplacement », ou revenu net, déjà discuté précédemment. Il s'agit donc d'un revenu avant impôt et transferts. En revanche, le revenu disponible apparaissant sur la deuxième ligne du tableau inclut ces impôts et transferts. L'excédent — ou le déficit — relatif du revenu disponible sur le revenu net définit donc le taux global de la redistribution considérée ici.

Il y a plusieurs de façons de mesurer la progressivité d'un système redistributif, mais nous n'utiliserons ici que des méthodes élémentaires. La progressivité d'un transfert (positif) se définit par le fait qu'il représente une part décroissante du revenu initial lorsque celui-ci augmente. En combinant transferts et prélèvements, cette définition s'applique de façon algébrique, et l'on peut constater sur le tableau 3 que, à l'évidence, le système de redistribution français est progressif. Le quintile le plus pauvre de la population voit son revenu annuel augmenter de 27 800 francs par équivalent-adulte avant transferts et impôts, soit un niveau de vie légèrement inférieur au RMI, à 46 200 francs après transferts et impôts, ce qui se situe à mi-chemin entre le RMI et le SMIC. L'augmentation est de près de 70 %. À l'autre extrême, le décile supérieur voit son revenu chuter de 18 % à un niveau qui reste relativement très élevé à 220 000 francs par an et par unité de consommation, ou équivalent-adulte. La distribution des revenus disponibles est donc considérablement moins inégale que la distribution des revenus nets. En particulier, l'écart de revenu entre les quintiles supérieur et inférieur est diminué de moitié — de 7,6 à 3,8 — par la redistribution.

Le choix de la variation de cet écart des revenus entre quintiles extrêmes comme mesure de la progressivité du système redistributif, n'est pas fortuit. Il illustre le fait que l'une de ses caractéristiques essentielles est de redistribuer d'un extrême à l'autre de l'éventail des revenus mais de peu affecter le revenu, absolu et relatif, des classes intermédiaires. Il est frappant de constater que, une fois exprimée en fonction des parts des divers quintiles dans le revenu total, net ou disponible, l'ensemble de la redistribution est en fait pratiquement équivalente à un transfert d'un peu plus de 4 % du revenu total du décile supérieur au quintile inférieur (troisième et quatrième lignes du tableau 3). Les instruments dominants de la redistribution sont donc les transferts sous conditions de ressource dans le bas de la redistribution et l'impôt sur le revenu dans le haut.

(15) Plus généralement, on pose que le nombre d'unités de consommation, uc , dépend de la taille, N , de la famille selon la formule: $uc = N^\theta$ où θ est un paramètre variant de 0 à 1. On se réfère souvent au cas particulier $\theta = 1/2$ comme à l'échelle de l'OCDE.

3. Performances du système de redistribution français (1994)

	Quintiles					Décile sup.	Total
	1	2	3	4	5		
Revenu net par équivalent adulte ^(*) (KF)	27,8	56,2	81,1	108,7	210,8	266,5	96,9
Revenu disponible par équivalent adulte ^(*) (KF)	46,2	62,0	80,2	102,0	178,1	217,9	93,7
Revenu net par équivalent adulte ^(*) (parts du total en %)	5,7	11,6	16,7	22,4	43,5	27,5	100,0
Revenu disponible par équivalent adulte ^(*) (parts du total en %)	9,9	13,2	17,1	21,8	38,0	23,2	100,0
Taux global de redistribution) (en % du revenu net) dont :	69,4	11,4	- 0,8	- 6,3	- 15,6	- 18,3	- 2,9
• Impôts (IR, CSG)	2,9	3,5	6,3	8,7	16,7	19,2	10,8
• Prestations	72,4	14,9	5,5	2,4	1,1	0,9	7,9
• Allocation familiales (base)	16,0	6,0	3,8	2,3	1,0	0,9	3,2
• Allocations familiales sous conditions de ressources (APJE, CF, API, ARS, ...)	24,3	5,5	1,0	0,0	0,0	0,0	2,2
• Allocation logement	15,0	3,1	0,7	0,1	0,0	0,0	1,4
• Minimum vieillesse	9,3	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6
• RMI	7,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5

Note : (*) Nombre d'équivalents adultes = Racine carrée du nombre de membres du ménage ; en moyenne une personne représente 0,62 équivalent adulte.

Source : Calcul Euromod, échantillon de 2 994 ménages.

Le pouvoir redistributif des divers instruments est conforme à ce que l'on attend. Une fois défalquée la CSG qui frappe de façon à peu près uniforme, au taux de 2,4 %⁽¹⁶⁾, la plus grande partie des revenus, l'imposition du revenu apparaît concentrée dans la partie très supérieure de la distribution. Le décile supérieur acquitte 50 % de l'IR, et le quintile supérieur 75 %. De l'autre côté de l'éventail redistributif, des prestations très fortement ciblées comme le RMI ou le minimum vieillesse ne touchent que le quintile inférieur — en fait les premiers centiles de la distribution dont le revenu net est nul ou proche de l'être. Les allocations sous conditions de ressources comme l'allocation logement et les divers compléments aux allocations familiales touchent un public plus large. Dans les deux cas, la part du quintile inférieur dans le total distribué est de l'ordre de 60 %. Elle est encore plus faible — de l'ordre de 30 % — pour les allocations familiales de base, qui en 1994 étaient accordées sans aucune restriction de revenu.

(16) Taux en vigueur en 1994, année de la simulation considérée ici.

Il est néanmoins remarquable que, même sans aucun ciblage, ce transfert représente une part très substantielle — environ 25 % — de la redistribution en faveur du quintile inférieur. La contrepartie est évidemment qu'il pèse plus lourd dans l'ensemble du budget que d'autres transferts qui ont le même effet sur les revenus les plus faibles grâce à un ciblage plus efficace.

La progressivité d'un système redistributif est difficile à apprécier dans l'absolu. À en juger sur le tableau précédent, l'imposition du revenu et les prestations sans contrepartie égalisent sans aucun doute la distribution des revenus disponibles par rapport à celle des revenus nets. On peut même qualifier cette égalisation de substantielle. Mais peut-on faire mieux ou, au contraire, moins bien avec les flux financiers mis en jeu ?

Des éléments de réponse à cette question peuvent être trouvés dans la comparaison internationale. Celle-ci est cependant délicate. Le simple rapprochement d'indicateurs ou la juxtaposition de tableaux de données peuvent être trompeurs si les définitions et méthodologies utilisées dans les divers pays ne sont pas strictement identiques. Le tableau 4 qui propose une comparaison du pouvoir redistributif des transferts sans contrepartie et de l'imposition du revenu dans six pays de l'Union européenne n'échappe pas complètement à cette critique. Il est tiré d'un projet en cours de réalisation dont l'ambition est justement d'offrir un cadre rigoureux de simulation microéconomique pour l'analyse comparative et intégrée des systèmes redistributifs des pays de l'UE. Les chiffres repris ici ont été obtenus à partir d'un modèle prototype basé sur des échantillons réduits de ménages et une représentation légèrement simplifiée des systèmes redistributifs⁽¹⁷⁾.

Pour chacun des pays considérés, le tableau indique comment les prestations distribuées, d'une part, et les impôts prélevés, d'autre part, modifient les parts des différents déciles de la population. Les chiffres reportés sur ce tableau correspondent aux variations des parts *cumulées* des divers déciles dans le revenu total. Ils donnent donc une représentation directe de la redistribution. Tout chiffre dans ce tableau s'interprète comme le montant redistribué à la population indiquée sur la colonne de gauche du tableau et prélevé sur la partie complémentaire de la population⁽¹⁸⁾. Ainsi le chiffre de 4,6 % apparaissant à la quatrième ligne de la première colonne signifie que le système allemand de prestations sociales non-contributives conduit à une redistribution des 60 % les plus riches aux 40 % les plus pauvres égale à 4,6 % du revenu *total* de la population des ménages. Cette redistribution doit cependant être entendue dans un sens « relatif » et non pas « absolu ». En d'autres termes, le tableau compare des *parts* de revenu avant ou après redistribution et non pas des revenus⁽¹⁹⁾.

(17) Voir références plus haut.

(18) Techniquement ces chiffres correspondent simplement à la distance verticale entre les courbes de Lorenz avant et après redistribution.

(19) C'est-à-dire les lignes 3 et 4 du tableau 3 plutôt que les lignes 1 et 2.

4. Performances comparées des systèmes redistributifs dans quelques pays de l'Union européenne : variations de la part du revenu total en faveur des déciles inférieurs

En % du revenu total

	Allemagne		Belgique		France		Italie		Irlande		Royaume-Uni	
Déciles bénéficiaires	Prestations	Impôt	Prestations	Impôt	Prestations	Impôt	Prestations	Impôt	Prestations	Impôt	Prestations	Impôt
Premier	1,3	0,2	0,7	0,7	0,9	0,2	0,3	0,2	2,2	0,3	1,4	0,2
2 premiers	2,2	0,7	0,8	1,7	1,8	0,6	0,4	0,5	2,9	0,9	2,9	0,7
3 premiers	4,0	1,2	0,9	2,8	2,3	1,0	0,4	0,6	3,6	1,7	3,6	1,1
4 premiers	4,6	1,8	1,1	3,7	2,5	1,4	0,4	0,8	3,9	2,4	3,7	1,6
5 premiers	4,4	2,5	1,2	4,2	3,1	1,8	0,4	0,9	4,1	3,1	3,7	2,1
6 premiers	4,0	3,1	1,0	4,5	3,0	2,1	0,4	0,9	4,0	3,6	3,4	2,4
7 premiers	3,5	3,5	1,0	4,4	2,7	2,4	0,3	0,9	3,7	3,9	3,0	2,7
8 premiers	2,8	3,8	1,0	3,9	2,2	2,6	0,3	0,8	3,2	4,0	2,4	2,6
9 premiers	1,9	3,0	0,7	3,0	1,4	2,4	0,2	0,5	2,2	3,2	1,6	2,3
Tous déciles	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taux moyen de redistribution	6,5	- 14,4	4,0	- 22,6	5,9	- 10,5	0,7	- 12,7	8,8	- 22,4	5,9	- 16,2

Source : Caculs Eur6.

L'importance de la redistribution dans un pays et pour un instrument donné — c'est-à-dire ici prestations ou impôts — peut s'apprécier d'une part en fonction de la valeur maximale de la variation de parts cumulées de revenu dans chacune des colonnes du tableau et d'autre part en fonction de la rapidité avec laquelle on atteint ce chiffre en partant du haut du tableau pour les prestations, et du bas pour les impôts. La comparaison de l'effet des prestations en France et au Royaume-Uni montre ainsi un pouvoir redistributif plus grand dans le second pays. En premier lieu, l'ampleur maximale de la redistribution est plus élevée – 3,7 contre 3,1 %. En second lieu, ce maximum est pratiquement atteint pour les trois premiers déciles tandis qu'il est atteint seulement pour la médiane dans le cas de la France. La redistribution est donc beaucoup plus ciblée pour les très bas revenus au Royaume-Uni qu'en France.

Sur cette base de comparaison et en combinant prestations et impôts, on constate que la France occupe avec le Royaume-Uni et la Belgique une sorte de position moyenne entre l'Irlande et l'Allemagne, d'une part, et l'Italie de l'autre. De cette simple observation, on pourrait conclure qu'il existe des marges de redistribution inutilisées dans les trois premiers pays, et *a fortiori* en Italie. Il importe cependant de prendre en compte d'autres éléments de comparaison. Le tableau 4 révèle deux types de différences entre pays : l'importance globale des instruments de redistribution d'une part, et leur progressivité d'autre part. Il n'y a rien de très étonnant à ce que la redistribution soit au total moins forte en France qu'en Irlande dans la mesure où les taux moyens de prestations et d'imposition sont beaucoup plus élevés dans ce dernier pays. À progressivité donnée des divers instruments, on y redistribue donc plus. La même conclusion s'applique également à la comparaison France-Allemagne. Dans ce cas, cependant, des différences de progressivité entre instruments sont également présentes. Avec un taux supérieur seulement de quelques dixièmes de point, l'Allemagne obtient par le biais de ses prestations une redistribution supérieure à la France. Par contre, la redistribution obtenue en Allemagne par l'impôt ne semble pas à la mesure du différentiel observé de taux moyen d'imposition vis-à-vis de la France. La comparaison est encore plus flagrante si l'on compare la France et le Royaume-Uni. Avec un taux moyen identique de prestation, la redistribution est plus forte dans le second pays. En revanche, la redistribution par l'impôt est comparable dans les deux pays malgré un taux d'imposition pratiquement double de ce qu'il est en France.

La conclusion précédente de l'existence de marges inutilisées de redistribution en France par rapport à certains pays européens doit donc être prise avec beaucoup de précaution. De façon plus rigoureuse, on peut dire que la comparaison internationale suggère, d'une part, qu'à taux moyen comparable, le pouvoir redistributif des transferts sans contrepartie est plus fort dans certains autres pays européens, et, d'autre part, que la redistribution globale plus faible opérée en France tient dans une large mesure à l'assiette limitée de l'impôt sur le revenu.

Les causes de ces différences doivent cependant être analysées de façon approfondie. Ainsi, on peut imaginer que le pouvoir redistributif plus important des prestations en Allemagne ou au Royaume-Uni tient à une place plus large faite aux transferts sous conditions de ressources chez nos voisins. Il faudrait mesurer précisément cet effet. Par ailleurs, on peut se demander si le décalage entre les taux de redistribution sur le tableau 4 et les taux issus de la Comptabilité nationale (tableau 1), c'est-à-dire les instruments de redistribution non couverts par nos simulations, sont susceptibles d'expliquer en partie les écarts de progressivité observés entre systèmes redistributifs nationaux. Cette hypothèse est peu probable pour la France. L'imposition directe locale est la principale source de discordance avec la Comptabilité nationale et l'on sait que cette fiscalité est très peu redistributive⁽²⁰⁾. Les autres écarts sont quantitativement nettement moins importants.

Parenthèse sur le rôle redistributif neutre de l'imposition indirecte

La différence majeure du poids de l'imposition directe des ménages entre la France et ses voisins conduit à s'interroger sur le rôle redistributif potentiel des impôts qui ne touchent qu'indirectement le revenu des ménages et qui, par effet de miroir, sont relativement moins importants chez nos partenaires européens.

Comme on l'a déjà souligné, établir l'incidence redistributive de ces impôts exige de faire certaines hypothèses sur les effets qu'ils peuvent avoir sur le système de prix. Pour l'imposition indirecte cependant il n'est pas déraisonnable de penser que la totalité en est simplement répercutée sur le consommateur⁽²¹⁾. Il suffit donc de connaître la structure de consommation des ménages et les taux d'imposition des divers produits et services consommés pour estimer l'incidence redistributive de cette part majoritaire de notre fiscalité.

On constate que la fiscalité indirecte est assez neutre par rapport aux dépenses de consommation des ménages. Le tableau 5 montre même une certaine régressivité de la fiscalité indirecte tout en haut de la distribution, les revenus les plus élevés tendant à consommer des biens et des services frappés en moyenne moins lourdement par la fiscalité indirecte, surtout des biens et services de nature culturelle. Cette régressivité est cependant minime.

La neutralité de la fiscalité indirecte par rapport aux dépenses de consommation est parfois jugée comme la preuve de sa régressivité par rapport aux revenus. En effet, comme l'on constate que la consommation représente

(20) Voir l'annexe B préparée par la Direction de la Prévision.

(21) Il n'est pas sûr que l'alternative dans laquelle les prix sont donnés par la concurrence internationale et l'ajustement se fait sur les marges des producteurs pourrait conduire à des conclusions différentes de celles qui suivent. Dans une perspective d'équilibre général ce sont les prix des facteurs de production — travail et capital — qui seraient alors affectés.

une part décroissante du revenu disponible des ménages, une part constante de la fiscalité indirecte dans les dépenses de consommation se traduit automatiquement par un poids décroissant en fonction du revenu. Cet argument est cependant discutable. Dans la mesure où l'épargne est simplement de la consommation différée, une perspective intertemporelle suggérerait que la neutralité de la fiscalité indirecte par rapport à la consommation s'étend nécessairement aux concepts de revenu permanent ou de revenu sur le cycle vital, et à la limite de « revenu dynastique ». Il est donc assez raisonnable de penser que la fiscalité indirecte, sous la forme qu'elle revêt à l'heure actuelle en France et dans les pays de l'Union européenne, est proche d'être neutre du point de vue de la distribution des revenus disponibles et ne saurait remettre en question les conclusions obtenues précédemment.

5. Poids de la fiscalité indirecte dans la consommation et le revenu des ménages en France (1994)

En %

	Quintiles					Décile sup.	Total
	1	2	3	4	5		
TVA / Dépenses totales	8,7	8,7	8,9	9,1	8,6	8,3	8,8
TVA / Revenu disponible	8,4	8,3	8,4	8,3	7,2	6,5	8,1
Ensembles impôts indirects / Dépenses totales	13,1	12,6	12,4	12,0	10,8	10,1	12,2

Source : Calcul INSEE sur la base de l'enquête Budget des familles 1994 après redressement des chiffres de revenus. Attention, cette définition diffère de celle utilisée précédemment (voir tableau 2).

Appréciation générale

Le rapport Ducamin soulignait il y a quelques années que, pris dans son ensemble, le système redistributif français n'avait pas l'effet égalisateur sur la distribution des revenus que laisserait augurer l'ampleur que l'on y observe des prélèvements obligatoires et qu'une grande partie de l'égalisation effective des revenus était due plutôt aux transferts sans contrepartie plutôt qu'à la taxation, notamment du fait d'une assiette trop réduite de l'imposition du revenu. La comparaison internationale qui précède confirme assez largement ce diagnostic. Le rôle redistributif majeur des prestations non-contributives est assez comparable entre les pays qui apparaissent dans notre comparaison — à l'exception de l'Italie. Ce rôle est cependant plus faible en France que dans plusieurs pays. D'un autre côté, il est exact que l'imposition sur le revenu et la redistribution qu'elle permet d'opérer est assez limitée en France par rapport à ce que l'on observe dans d'autres pays de l'Union européenne — le cas de l'Italie où l'impôt sur le revenu est globalement assez proche de la neutralité paraissant exceptionnel.

Une redistribution de moindre ampleur ne serait guère un problème si, par ailleurs, la distribution des revenus nets était en France moins inégale que dans d'autres pays. Avec moins de redistribution, il serait alors possible d'aboutir au même degré d'équité de la distribution des revenus disponibles. Que ce soit avec les bases de données nationales utilisées ici pour mesurer l'ampleur de la redistribution, dont on a dit que la comparabilité n'était pas parfaite du fait d'une couverture incomplète de certaines sources de revenu⁽²²⁾ ou avec des données rendues plus homogènes comme dans l'étude OCDE de 1995⁽²³⁾, cela ne semble pas être le cas. En particulier, la distribution des revenus disponibles par équivalent-adulte apparaît plus égalitaire en Allemagne et en Belgique qu'en France. En termes nets, il est donc possible d'attribuer en partie cet état de fait à un certain *déficit de redistribution* chez cette dernière.

Le raisonnement précédent fait implicitement de l'égalité des revenus disponibles un objectif prioritaire. Mais une distribution plus égalitaire n'est pas nécessairement souhaitable si la redistribution qu'elle exige doit entraîner des pertes jugées trop importantes d'efficacité économique. C'est à cet aspect de la redistribution que nous nous intéressons à présent.

L'inefficacité de la redistribution et les taux marginaux effectifs nets de prélèvement

La progressivité du système redistributif est obtenue en taxant plus lourdement les revenus les plus élevés et en transférant le produit obtenu vers les revenus les plus faibles. La littérature économique a pour habitude d'opposer cet effet d'« équité » de la redistribution à un effet d'« inefficacité » dû au caractère dissuasif de l'imposition et des transferts sur l'activité économique. Tout impôt et tout transfert, autre que « forfaitaires », c'est-à-dire basés sur un critère non strictement indépendant du revenu des agents, modifient nécessairement le système de prix auquel ils sont confrontés et donc leurs décisions. À trop vouloir redistribuer par l'intermédiaire d'instruments basés sur les revenus que les agents tirent de leur travail, leurs efforts ou de leur épargne, ne risque-t-on pas de détruire leurs incitations et de réduire dangereusement la somme totale à partager ? C'est la question majeure posée par le développement des systèmes redistributifs dans les sociétés industrialisées.

(22) Ce qui est un problème pour la comparaison internationale de distribution mais pas de redistribution si les biais qui affectent la distribution du revenu disponible — omission des loyers implicites, revenus d'assurance vie, etc. — sont les mêmes que ceux qui affectent les revenus nets et si la redistribution ne dépend pas elle-même de ces biais. Ces dernières conditions semblent satisfaites dans notre propre analyse.

(23) Atkinson, Rainwater et Smeeding (1995).

Mesurer l'inefficacité engendrée par ces effets dissuasifs de la redistribution n'est pas chose facile. C'est bien la source de tous les problèmes. D'une certaine façon, on peut même dire que l'intensité du débat actuel sur l'importance de la redistribution s'explique pour une large part sur l'ambiguïté de cette mesure. Il fait peu de doute qu'un système redistributif égalitariste où chacun se verrait confisquer le revenu obtenu par son travail, ses études, ou son épargne et jouirait d'un revenu disponible identique pour tous serait faiblement incitatif. Par continuité, on peut en déduire qu'il doit exister un degré de redistribution optimal entre l'absence totale de redistribution et ce régime égalitariste. À l'optimum, le gain marginal social en matière d'équité issu d'un franc supplémentaire redistribué serait exactement contrebalancé par le coût marginal de la désincitation entraîné par ce transfert. La détermination de cet optimum est une question complexe que nous n'aborderons pas ici⁽²⁴⁾. De façon beaucoup plus modeste, nous nous contenterons de caractériser le point de l'espace équité/efficacité que paraît occuper le système français à l'heure actuelle et son voisinage.

Il n'y a pas de façon directe de mesurer l'inefficacité engendrée par les distorsions de prix causées par la redistribution. La situation est à cet égard différente de l'équité qui peut être mesurée explicitement par les variations de revenu disponible des uns et des autres. Pour l'inefficacité, il est impossible de dire *a priori* quel manque à gagner engendre la redistribution et qui sont les agents les plus directement concernés. En revanche, il est possible de mesurer l'importance des distorsions de prix engendrées par la redistribution, distorsions qui sont elles-mêmes la cause de modification de comportement des agents.

Nous utiliserons ici comme mesure de ces distorsions le « taux marginal effectif net de prélèvement » (TMENP) engendré par la redistribution. La définition de ce concept est importante car elle conditionne assez considérablement les résultats obtenus. Par *taux marginal* de prélèvement, il faut entendre le taux d'imposition défini sur un revenu *additionnel* d'importance arbitraire qu'un individu obtiendrait de son travail ou de son épargne. Pour les calculs effectués sur le cas français, le revenu additionnel a été fixé à 10 000 francs par an, et l'on a supposé qu'il venait en supplément de la source principale de revenu du ménage. Il s'agit donc d'un revenu salarial ou d'activité indépendante pour les actifs, mais d'un revenu de retraite pour les retraités⁽²⁵⁾. Ce taux marginal est « effectif » dans le sens où il ne corres-

(24) La principale référence est ici le fameux article de Mirrlees (1971). Une présentation plus pédagogique peut être trouvée dans Atkinson et Stiglitz (1980). Un cas particulier plus facile à traiter est donné dans Atkinson (1995). Voir également l'application de ce modèle au cas de la France par Salanié en annexe.

(25) Le même calcul est appliqué aux chômeurs qui, pour les besoins de la simulation sont donc assimilés à des salariés. S'agissant par ailleurs de la variation arbitraire de 10 000 francs du revenu principal, il faut remarquer que la valeur du TMENP dépend de l'importance de cet incrément. La valeur retenue se justifie par la nécessité d'examiner les effets d'une « petite » variation justifiant le calcul marginaliste mais représentant tout de même un changement significatif du niveau de vie.

pond pas à un taux marginal officiel comme celui qui est utilisé dans le barème de l'impôt sur le revenu. Un ménage peut se trouver dans une tranche de revenu où le taux marginal du barème officiel est de 30 % mais son taux effectif peut cependant être très différent. S'il obtient un revenu salarial supplémentaire de 10 000 francs, net de contributions sociales employeur et salarié, le prélèvement supplémentaire auquel est soumis ce ménage est *effectivement* non pas de 30 mais de 24 %. La raison en est que le revenu imposable au titre de l'IR ne représente que 72 % du revenu net — dans les limites d'un plafond assez élevé — et que le taux officiel de 30 % s'applique à ce seul revenu imposable. À cette imposition, il convient en outre d'ajouter les contributions de type CSG.

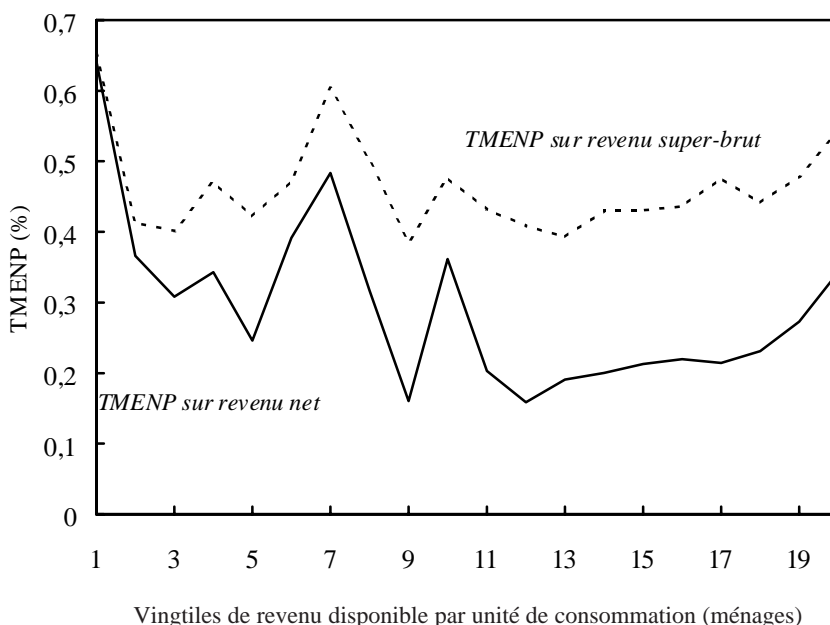
Finalement, le taux marginal de prélèvement considéré ici est « net », ce qui signifie qu'il tient compte non seulement des prélèvements bruts mais aussi des transferts. En effet, l'attribution de transferts sous condition de ressources est à l'origine d'un véritable prélèvement pour tout ménage qui bénéficie de tels transferts et voit son revenu augmenter. Ainsi, l'allocation logement dont bénéficie un ménage diminue lorsque ses ressources augmentent. En termes *nets*, lui accorder un revenu supplémentaire de 10 000 francs conduira donc à une augmentation du revenu disponible inférieure à 10 000 francs. La différence correspond au TMENP. Ce taux peut être très élevé. Si l'on fait abstraction des périodes de transition où il est un peu plus faible, il est par exemple de 100 % dans le cas d'un RMIste qui, en cas de retour partiel à l'emploi, voit son allocation RMI amputée au bout d'un semestre de la totalité de son gain additionnel. Il est même supérieur à 100 % si le gain supplémentaire signifie que l'individu ou le ménage n'a plus droit au RMI. En effet, dans ce cas, l'allocation logement est également réduite. Nous verrons que de telles situations ne sont exceptionnelles ni en France ni à l'étranger.

L'exemple précédent montre bien que l'inefficacité entraînée par la redistribution se mesure avant tout par l'importance des taux marginaux effectifs nets de prélèvements. Une économie où, à l'exemple des RMIstes, ces taux seraient proches de 100 % pour une part plus importante de la population serait certainement très inefficace du fait d'une trop faible offre de travail. C'est dans ce sens que la distribution statistique des taux marginaux de prélèvements dans la population renseigne sur les coûts d'efficacité issus de la redistribution. Il est surprenant que cette information ne soit pas plus systématiquement élaborée, utilisée et diffusée. On mentionne parfois les taux marginaux auxquels sont confrontés certains ménages représentatifs à divers niveaux de revenu — voir, par exemple, l'annexe de la Direction de la Prévision. Mais on indique rarement la distribution statistique de ces taux dans la population. Il est vrai que ceci exige de disposer d'un modèle complet de micro-simulation.

La courbe inférieure de la figure 1 montre les taux marginaux effectifs nets de prélèvement (TMENP) en fonction du revenu disponible des ména-

ges français lorsque le système de redistribution est défini comme précédemment par l'imposition directe sur le revenu net des ménages — y compris la CSG mais à l'exclusion de l'imposition locale — et la plus grande partie des prestations sans contrepartie. Cette courbe correspond donc au TMENP *moyen* des ménages se situant à divers niveaux de revenu (classés par vingtiles). Il faut cependant garder à l'esprit que cette moyenne dissimule une certaine dispersion due aux caractéristiques démographiques différentes de ménages dont le niveau de vie est pourtant identique. Ceci est dû au fait que, globalement, le transfert net par unité de consommation dans le système redistributif n'est pas fonction du seul revenu net par unité de consommation. Par exemple, la taille familiale intervient de façon différente, en liaison avec le revenu total du ménage, dans le calcul de l'impôt sur le revenu, de l'allocation logement, ou de l'allocation de rentrée scolaire. Joue également le statut occupationnel. À 100 %, le TMENP d'un RMiste célibataire est supérieur à celui d'une famille de quatre personnes disposant d'un SMIC. Ces disparités sont toutefois moins prononcées dans le haut de la distribution où, grâce au mécanisme du quotient familial, l'impôt sur le revenu opère une redistribution qui n'est fonction que du revenu par unité de consommation ou d'un critère qui en est proche.

1. Taux marginal effectif net de prélèvement en fonction du niveau de revenu en France (1994)



En moyenne sur l'ensemble de la population des ménages, on constate que le TMENP est légèrement inférieur à 30 %, chiffre considérablement plus élevé que les taux *moyens* de redistribution analysés précédemment. Ce qu'il y a de remarquable, par ailleurs, c'est que ce chiffre est dans une large mesure le fait des prestations plutôt que de l'imposition du revenu. Lorsque l'on sait que les 50 % des ménages les plus pauvres ne payent pas l'impôt sur le revenu, la partie gauche de la courbe inférieure de la figure 1 doit être imputée à l'attribution de prestations sous condition de ressources et à la CSG. Comme la CSG est un impôt essentiellement proportionnel, il y a peu de différences entre son taux moyen et son taux marginal. Elle ne contribue donc que de façon très limitée à la valeur du TMENP pour la moitié inférieure de la distribution. L'importance globale du TMENP sur les revenus nets des ménages est donc due dans une très large mesure, en fait presque majoritairement, aux prestations plutôt qu'à l'imposition du revenu.

L'interprétation à donner à la forme de la courbe inférieure de la figure 1 est en fait très simple. Le TMENP très élevé observé pour les revenus les plus faibles correspond à l'effet RMI décrit précédemment, puis aux diverses prestations sous condition de ressources dont l'effet sur le TMENP se cumule à certains niveaux de revenu. Les piques observées ensuite correspondent à certaines anomalies du système, comme la perte plus brutale de certaines allocations — en particulier les allocations de rentrée scolaire qui en 1994 étaient plus importantes qu'elles l'ont été par la suite — lorsqu'est franchi le plafond de ressources de certaines allocations, soit vers le 7^{ème} vingtile, ou le mécanisme de la décote sur l'impôt sur le revenu vers le 10^{ème} vingtile qui double localement le taux du barème de l'impôt sur le revenu. Si ce n'était pour ces deux anomalies la courbe de taux marginal serait donc décroissante jusque vers le 12^{ème} vingtile de la distribution où l'impôt sur le revenu commence à jouer son rôle progressif. Ce rôle reste cependant très limité sur une grande partie de l'éventail supérieur des revenus. Ce n'est vraiment que dans le dernier décile que la pente de la courbe s'accroît. Encore le taux marginal effectif moyen reste-t-il modéré. Le TMENP n'est encore que de l'ordre de 30 % pour le dernier vingtile, mais il est vrai supérieur à 40 % pour le centile supérieur de la distribution. En fait ce n'est que dans les deux derniers « milliles » que l'on observe le taux maximal correspondant au barème et à la CSG, soit 59,2 %. Mais cette observation est probablement assez imprécise du fait de la taille limitée de l'échantillon utilisé ici. Au total, en ignorant les anomalies survenant aux 7 et 10^{èmes} déciles, on peut donc dire que la courbe du taux marginal a en France une forme de U extrêmement aplati, avec une branche décroissante pour le tiers le plus pauvre de la population, un palier pratiquement horizontal aux environs de 20 % pour la grande majorité de la population et une branche croissante pour le dernier décile.

Qu'il y ait inefficacité aux deux extrêmes de la distribution du fait d'un TMENP confiscatoire à l'extrémité inférieure et élevé à l'extrémité supé-

rieure est le sujet d'un débat dont il n'est pas sûr qu'il y ait une issue. Dans les deux cas, il s'agit de savoir si l'offre de travail, c'est-à-dire la volonté qu'ont les agents de travailler et de faire des efforts pour s'assurer des revenus supérieurs dans l'immédiat ou dans le futur, réagit effectivement à une rémunération nette trop faible du travail. En bas de la distribution, on entend souvent exprimer l'opinion que les agents sont sensibles aux avantages « dynamiques » d'un emploi et que, même s'ils doivent y perdre à court terme, ils préféreront reprendre un emploi plutôt que de rester au RMI. Les taux marginaux élevés observés dans cette partie de la distribution ne seraient donc pas dissuasifs. Mais on entend aussi l'avis contraire selon laquelle le RMI — éventuellement couplé à un travail au noir — résulte d'un choix volontariste de la part de ceux qui en bénéficient. Les taux marginaux confiscatoires auxquels conduit le système en vigueur, constitueraient alors de véritables « trappes à pauvreté » puisqu'ils élimineraient les incitations des individus à sortir de situations d'assistance. Les faits économiques disponibles ne permettent guère pour l'instant de trancher clairement ce débat. Il fait peu de doutes que *chacune* des deux situations qui viennent d'être décrites concerne une part non-négligeable de la population concernée. Mais estimer précisément ces proportions est une entreprise difficile qu'il n'est probablement pas possible de conduire à bien sans recourir à des techniques d'expérimentation qui, pour des raisons sociales évidentes, sont difficiles à mettre en œuvre dans ce domaine de la redistribution.

La situation n'est pas plus favorable du côté des hauts revenus. Il existe en France comme à l'étranger des preuves d'une certaine élasticité de l'offre de travail par rapport au taux net de salaire⁽²⁶⁾. Mais elles sont au total assez fragiles, principalement parce que l'on ne sait pas mesurer de façon satisfaisante l'offre de travail en y incluant non seulement la durée du travail mais également les efforts effectivement fournis par les agents pour améliorer leurs performances présentes et futures. En tout état de cause, les taux marginaux ne semblent potentiellement dissuasifs qu'au sommet de la distribution des revenus. Mais ils ne concernent qu'un petit nombre de personnes et sont loin d'être confiscatoires. Dans cette zone de revenus, le problème est peut-être moins celui de la désincitation que celui de la concurrence fiscale entre pays, qui met d'ailleurs en jeu le taux moyen d'imposition plutôt que le taux marginal⁽²⁷⁾.

Il est vrai que les chiffres analysés jusqu'à présent ne concernent qu'une partie des prélèvements pesant sur les revenus nets des ménages. Les taux

(26) Pour la France, voir Bourguignon et Magnac (1990). Voir également la réflexion de Agell et Meghir (1995) sur l'expérience de la Suède après la réforme de l'imposition du revenu. Voir aussi la tentative originale de Feldstein (1995) d'élargir le cadre d'analyse au-delà de la simple durée du travail.

(27) L'étude récente de l'antenne économique française à Londres suggère cependant que l'avantage fiscal de la délocalisation au Royaume-Uni dont on parle tant actuellement ne peut jouer que pour des célibataires jouissant de revenus supérieurs à un million de francs par an.

marginaux pourraient apparaître plus proches du confiscatoire s'ils incorporaient d'autres prélèvements, ou s'ils étaient définis sur un concept autre que le revenu net. Comme la fiscalité directe locale et la fiscalité indirecte sont à peu près proportionnelles, il n'y a pas de différence entre les taux moyens et les taux marginaux d'imposition. Les prendre en compte reviendrait donc à augmenter les taux marginaux apparaissant sur la figure 1 pour l'ensemble des ménages. Il faut cependant remarquer qu'il ne s'agirait pas d'ajouter purement et simplement les taux correspondant à ceux qui apparaissent sur la figure 1. Les différentes impositions doivent être « composées » plutôt qu'ajoutées les unes aux autres. Avec un taux marginal initial de l'ordre de 50 % comme ceux qui sont observés aux deux extrémités de la distribution, prendre en compte la fiscalité indirecte reviendrait à augmenter le taux marginal d'un peu moins de 5 %. En revanche, l'augmentation serait de l'ordre de 7 % vers le milieu. En prenant en compte la fiscalité directe locale, on obtiendrait donc un TMENP global sur les revenus nets de l'ordre de 30 à 40 % dans la partie aplatie de la courbe, un taux de l'ordre de 60 % à l'extrémité supérieure et un taux peu différent de l'ancien pour l'extrémité inférieure. La différence par rapport à la courbe inférieure de la figure 1 n'est pas considérable.

La situation paraîtrait beaucoup plus grave si, contrairement au parti pris dans tous les calculs qui précèdent, l'on se référait au revenu super-brut plutôt qu'au revenu net. On constate sur la figure 1 que la courbe de taux marginal a alors tendance à s'aplatir autour d'un point moyen beaucoup plus élevé, avec le même phénomène de hausse aux deux extrémités. Le taux marginal observé pour le centile supérieur de la distribution avoisine alors les 66 %. Mais les remarques faites précédemment quant au bien-fondé d'intégrer les cotisations sociales à la redistribution s'appliquent également ici. Si les retraites constituent effectivement un salaire différé, il n'y a pas de raison de les faire figurer dans le TMENP. Il en irait de même pour l'assurance maladie si le consentement à payer pouvait être supposé proportionnel au revenu des individus. Au sommet de la distribution il est cependant assez probable qu'un décalage existe entre consentement à payer et cotisation. La proportionnalité des cotisations maladie correspondrait alors à un véritable prélèvement.

Même si l'on refuse ces hypothèses, s'ajoute ici la difficulté supplémentaire de savoir si l'on doit effectivement imputer aux employés la totalité des charges sociales qui pèsent sur leurs salaires. La question ne se pose pas pour les employés qualifiés et le haut de la distribution où l'on peut supposer que le revenu super-brut, ou coût du travail, correspond en moyenne à la productivité des individus. Modifier les charges qui pèsent sur leur salaire revient donc bien *in fine* à modifier d'un montant égal leur revenu disponible⁽²⁸⁾. En revanche, pour des qualifications plus faibles où la législation du salaire minimum est susceptible de jouer, modifier les

(28) Ce mécanisme correspondant à un équilibre du marché du travail prendrait tout de même un certain temps à se mettre en place.

charges sociales employeur modifie logiquement le coût du travail pour les employeurs et non pas le revenu des employés. Le TMENP ne devrait donc pas prendre en compte les charges sociales employeur dans la partie basse de la distribution. La courbe à considérer ne serait donc pas la courbe supérieure de la figure 1 mais une combinaison des deux courbes qui y apparaissent. Grossièrement, ce serait une courbe intermédiaire entre les deux courbes dans le bas de la distribution — tenant compte des seules charges incombant aux salariés — et la courbe supérieure pour la partie supérieure.

En résumé, si l'on considère qu'un système fiscal ne devient vraiment dissuasif que lorsqu'il conduit à des taux marginaux de prélèvement proches de la confiscation, alors on peut dire que la redistribution française est profondément inefficace pour une partie de la population à bas revenu qui reste à déterminer avec plus de précision. Elle l'est probablement aussi, mais dans une moindre mesure, pour l'extrémité supérieure de la distribution lorsque l'on inclut la totalité des prélèvements dans le calcul. On aboutit alors à un TMENP de l'ordre des 2/3 pour le dernier centile de la distribution, et même plus si l'on s'intéresse au seul sommet de la distribution. En revanche, les taux marginaux observés varient entre 30 et 50 % pour le restant de la population selon la définition retenue du revenu ou des prélèvements, l'ordre de grandeur le plus raisonnable se situant vers le bas de cette fourchette. Sans prétendre qu'un tel taux est sans effet sur l'efficacité du système économique, il n'y a pas non plus de raison de penser qu'il est catastrophique.

C'est à la même conclusion que conduit la comparaison internationale résumée dans le tableau 6 et la figure 2. Les calculs décrits plus haut pour la France ont été effectués dans les mêmes conditions pour les autres pays de l'Union européenne déjà considérés dans la section précédente. Les instruments pris en compte sont très exactement les mêmes que ceux qui avaient conduit aux performances comparées de redistribution du tableau 4 et couvrent donc essentiellement l'imposition directe des ménages et les prestations sans contrepartie⁽²⁹⁾. Comme le poids de ces divers instruments par rapport au revenu des ménages n'est pas le même d'un pays à un autre, c'est plus la forme que le niveau moyen de ces courbes qu'il faut comparer. On a vu en effet que le taux moyen d'imposition et les transferts sans contrepartie étaient d'importance relative assez similaire d'un pays à un autre. Une définition exhaustive des taux marginaux aurait donc conduit à des courbes de taux marginal dont les moyennes auraient été plus proches que ce que l'on peut observer sur la figure 1.

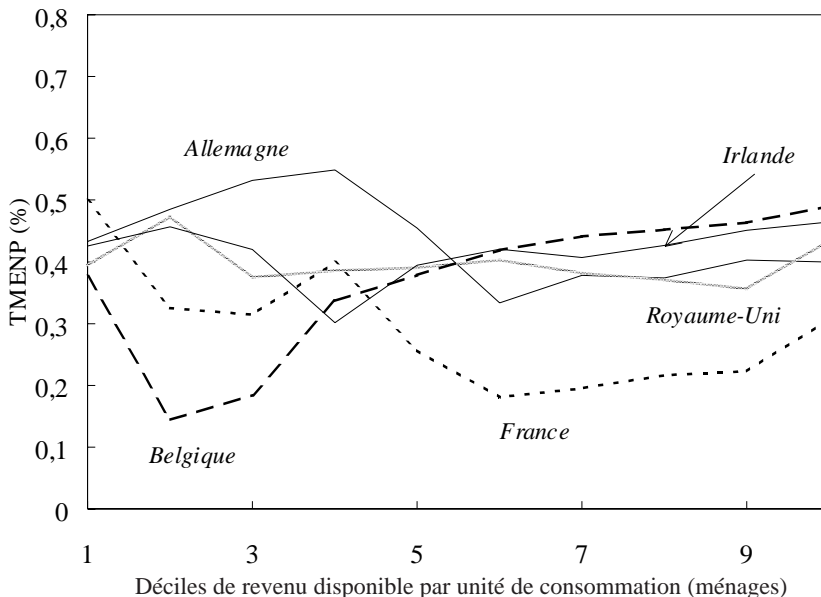
Avec cette réserve, les faits majeurs qui ressortent de cette comparaison internationale sont les suivants :

- la similitude des taux marginaux induits par les prestations sans contrepartie à l'extrémité inférieure de la distribution ;

(29) L'Italie a été omise de ces calculs. L'ampleur très limitée des transferts sans contrepartie aurait en effet biaisé la comparaison avec les autres pays.

- la diversité des effets de ces prestations pour les déciles suivants dans la moitié inférieure de la distribution ;
- la relative uniformité des taux marginaux dans la moitié supérieure de la distribution ;
- le plus faible rôle de la fiscalité sur le revenu en France.

2. Taux marginal net effectif de prélèvement en fonction du revenu : comparaison entre quelques pays de l'UE (1994)



Le premier point apparaît bien sur la partie gauche de la figure 2 et la partie basse du tableau 6. On observe chez nos voisins européens les mêmes effets désincitatifs de l'octroi de prestations non contributives du type RMI. Les TMENP pour le premier décile sont remarquablement similaires d'un pays à un autre à l'intérieur d'une fourchette qui va de 40 à 50 %. La ressemblance serait même encore plus grande si l'on s'intéressait au premier vingtile plutôt qu'au premier décile de la distribution. Pour les déciles suivants, cependant, les différents systèmes nationaux conduisent à un élargissement considérable de la fourchette des TMENP. Les écarts s'expliquent essentiellement par les différences de ciblage des diverses prestations. Les cas extrêmes sont l'Allemagne où le conditionnement au revenu des prestations distribuées est continûment fort pour les quatre premiers déciles, et la Belgique où, au contraire, ce conditionnement est faible pour les deuxième et troisième déciles. Les trois autres pays occupent une position intermédiaire. Mais, au total, les écarts de taux marginal observés entre pays sont parfois considérables : de 18 à 48 % pour le deuxième décile,

et de 18 à 53 % pour le troisième décile. Il faut en outre souligner que, au sein de chaque décile et dans chaque pays, la dispersion des TMENP reste importante. Ceci tient essentiellement à la complexité des systèmes redistributifs et à la multiplicité des régimes en place.

Si l'on excepte le cas de la France, l'uniformité est beaucoup plus grande dans la partie supérieure de la distribution où l'impôt sur le revenu est le principal déterminant des taux marginaux de prélèvement. Les TMENP s'étagent à présent entre 30 et 45 %. Ils sont très clairement croissants dans le cas de la Belgique et de l'Irlande, et plus plats, sauf peut-être pour le haut de la distribution en Allemagne et au Royaume-Uni. Là encore, il faut rappeler que, au sein de chaque décile, les taux marginaux moyens qui apparaissent sur la figure 2 cachent une certaine hétérogénéité due à la façon dont l'imposition sur le revenu prend en compte la taille et la compositions familiale, ainsi que les diverses sources de revenu.

6. La distribution des taux marginaux effectifs nets de prélèvement dans quelques pays de l'Union européenne

Proportion de la population totale de ménages (en %)

Taux marginal effectif net de prélèvement (en %)	Allemagne	Belgique	France	Irlande	Royaume-Uni
Moins de 10	0,1	16,1	11,5	15,2	2,8
10-20	24,0	1,9	20,0	1,1	6,3
20-30	9,6	3,4	45,4	11,5	25,3
30-40	22,6	12,2	9,7	16,9	43,7
40-50	26,2	51,4	3,2	15,7	3,1
50-60	7,3	8,2	2,4	27,7	3,0
60-70	2,1	4,0	1,1	1,3	1,0
Plus de 70	8,1	2,8	6,7	10,6	14,8

Source : Cacul Eur6.

Le poids plus faible de la fiscalité sur le revenu des ménages en France explique le décrochement de la courbe française de taux marginal sur la figure 2 à partir du cinquième décile ainsi que, comme on l'a signalé plus haut, le TMENP moyen nettement plus faible qu'ailleurs. Pour la moitié supérieure de la distribution, la forme de la courbe française est cependant à peu près la même que dans les autres pays. À l'extrémité supérieure, il faut cependant noter que la représentation en décile est un peu trompeuse. Si l'on avait représenté les derniers centiles de la distribution, l'extrémité de la courbe française serait alors apparue beaucoup plus pentue que celle de ses voisins.

Comme on l'a signalé plus haut, le poids nettement plus faible de l'imposition sur le revenu en France tend évidemment à fausser la comparaison des taux marginaux de prélèvement. Si la comparaison précédente était effectuée à taux de prélèvement net moyen à peu près comparable entre pays, on serait conduit à neutraliser les différences de taux moyens de prélèvement net par des impôts à peu près proportionnels. Grossièrement, ceci reviendrait à translater verticalement les courbes de la figure 2 de façon à faire coïncider leur moyenne. Seule la forme des courbes importerait alors dans la comparaison. Celle-ci ferait alors apparaître trois modèles distincts. Un premier modèle correspondrait au cas du Royaume-Uni et de l'Irlande, soit des courbes au total assez plates avec un relèvement plus ou moins prononcé à l'extrémité supérieure de la distribution. Un deuxième modèle serait celui de la Belgique, c'est-à-dire un taux marginal uniformément croissant à partir du bas de la distribution une fois passés les effets des dispositions de revenu minimum dans le premier décile. Le dernier modèle serait celui de l'Allemagne et la France caractérisé par un double palier. Un premier palier à un niveau élevé de taux marginal pour la moitié inférieure de la distribution et un second palier à un niveau plus faible de taux marginal pour la moitié supérieure avec un relèvement au sommet de la distribution.

Avec de telles translations, le taux marginal français dominerait encore plus nettement les autres dans le premier décile, ce qui pourrait s'interpréter comme une particularité supplémentaire. Il faut voir cependant que la partie inférieure des courbes de taux marginaux est fortement influencée par la concentration dans les divers déciles de revenu disponible des ménages confrontés à un TMENP anormalement élevé du fait de dispositifs de type revenu minimum. La forme particulière de la courbe française — et de la courbe belge — suggère que ces cas sont plus concentrés dans le décile inférieur dans ces deux pays et qu'ils sont plus dispersés dans les autres pays.

Une analyse beaucoup plus fine des dispositifs de redistribution dans les divers pays considérés ici serait nécessaire pour expliquer de façon plus précise les différences mises en lumière par le rapprochement des courbes observées de TMENP. Sans entrer dans une telle analyse, nous retiendrons de cette comparaison internationale que la France n'occupe pas sur le plan de l'inefficacité créée par la redistribution une position particulièrement désavantageuse vis-à-vis de ses voisins européens. Sans ajustement du taux moyen de redistribution, c'est même l'inverse. Parce que la redistribution y est finalement moins importante qu'ailleurs du fait du faible poids de l'imposition sur le revenu, les taux marginaux de prélèvement apparaissent également plus faibles. Mais, bien entendu, cette conclusion tient avant tout au périmètre que l'on s'est fixé pour définir la redistribution. Si l'on fait abstraction de ce périmètre et si l'on ajuste les taux moyens nets de redistribution des divers pays au même niveau en incluant dans la redistribution plus ou moins de prélèvements de type proportionnel, alors la France

partage avec l'Allemagne la caractéristique de faire peser un taux marginal effectif net de prélèvement plus élevé sur la partie inférieure de la distribution, au lieu de l'uniformité observée au Royaume-Uni et en Irlande, et du schéma opposé — à l'exception des plus pauvres — constaté en Belgique.

Conclusion

Le diagnostic auquel conduit l'analyse qui précède du système redistributif français dans une perspective internationale peut se résumer de la façon suivante. En premier lieu, l'importance des prélèvements obligatoires dans le PIB ne donne pas nécessairement une bonne image de l'importance du système redistributif. Que la France figure plutôt vers le haut du classement international vis-à-vis de ce critère n'implique pas nécessairement qu'elle redistribue plus que des pays qui se situent à un niveau inférieur. Cela signifie avant tout qu'un certain nombre de fonctions d'assurance, et en particulier la retraite et l'assurance maladie, relèvent plus qu'ailleurs de l'État et sont financés de façon contributive sur les revenus d'activité. Ces assurances sociales peuvent avoir, et ont le plus souvent, des effets redistributifs. On a même émis l'idée que l'assurance maladie financée par un prélèvement proportionnel aux revenus — pour l'instant principalement salariaux — pouvait, sous certaines hypothèses de valeur implicite de ce service d'assurance, être effectivement considérée comme une redistribution progressive. Mais ceci ne constitue pas leur fonction principale.

Si l'on retranche des prélèvements obligatoires et du budget correspondant la partie qui correspond à l'assurance sociale, on trouve du côté des prélèvements le système fiscal proprement dit, et du côté des dépenses la fourniture par l'État d'un certain nombre de biens collectifs ou privés et l'attribution de diverses prestations non-contributives. Il semble alors logique de définir le système « direct » de redistribution comme l'ensemble des prélèvements et des prestations non-contributives explicitement basés sur un critère de revenu ou de niveau de vie des individus ou des ménages. C'est ainsi que l'on en est arrivé à privilégier, d'une part, la fiscalité directe sur les ménages et, d'autre part, les transferts sans contrepartie, c'est-à-dire les opérations d'« assistance » sociale, comme principal objet d'analyse des politiques de redistribution. L'hypothèse qui sous-tend ce choix, et que l'on a partiellement justifiée dans le cas de la fiscalité indirecte, est que les autres prélèvements fiscaux et dépenses publiques sont pratiquement neutres vis à vis de la distribution. Comme pour l'assurance sociale, il ne s'agit ici que d'une hypothèse destinée à centrer l'analyse sur la « politique redistributive » plutôt que sur les conséquences distributives de la politique de prélèvement et de dépenses publiques en général. Mais il est bien évident qu'il ne saurait y avoir séparation complète de ces différents domaines d'analyse.

Dans ce cadre précis, l'examen des dispositifs de redistribution à partir des règles officielles de calcul des divers prélèvements et transferts sans

contrepartie et de données microéconomiques sur les revenus et caractéristiques socio-économiques des ménages montre qu'une redistribution importante a lieu en France. Elle est équivalente à un transfert de la moitié supérieure à la moitié inférieure de la distribution des revenus égale à environ 5 % du revenu disponible total des ménages. Ce chiffre est cependant inférieur à ce que l'on peut observer chez la plupart de nos voisins européens inclus dans la présente étude (l'Allemagne, la Belgique, l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni). À l'exception de l'Italie, tous ont un taux de redistribution plus élevé que la France, et seule l'Irlande a une distribution finale des revenus indubitablement plus inégale et donc un « besoin » de redistribution plus fort que la France. Par ailleurs, tous, sauf peut-être le Royaume-Uni, ont un volume potentiel de redistribution, mesuré par le poids de la fiscalité dans le PIB, comparable à celui de la France.

On doit donc conclure qu'avec les mêmes possibilités de redistribution que ses voisins, c'est-à-dire une pression fiscale analogue, et avec une même « demande sociale » pour la redistribution, soit une distribution comparable de revenus avant impôts et transferts sans contrepartie, *les performances redistributives de la France sont inférieures*. Une analyse comparative plus fine de la structure du système redistributif met clairement en évidence les causes de ce déficit de redistribution. Elles tiennent à un plus faible pouvoir redistributif des transferts sans contrepartie et surtout à la place limitée faite à l'imposition progressive du revenu.

Dans presque tous les pays considérés, les dispositifs de redistribution en vigueur entraînent des distorsions importantes du système de prix auquel sont confrontés les agents et sont par conséquent susceptibles d'avoir des effets dissuasifs importants sur l'activité économique. Des dispositifs de revenu minimum comme le RMI, ou les mécanismes de transferts sous condition de ressource créent des trappes à pauvreté dans le bas de la distribution des revenus, tandis que, à l'autre extrémité, la fiscalité sur le revenu couplée avec d'autres prélèvements fiscaux crée des taux marginaux qui, selon les prélèvements pris en compte, peuvent être jugés également dissuasifs. La France est-elle à cet égard dans une situation différente de celle de ses voisins ? Si l'on considère le système de redistribution directe sans ajustement pour l'importance relative de la redistribution, alors, bien évidemment, la distorsion, mesurée par la moyenne du taux marginal effectif net de prélèvement, est plus faible en France qu'ailleurs. Cela étant, les taux marginaux de prélèvement sont comparables aux extrémités de la distribution et l'avantage se matérialise surtout pour les revenus que l'on pourrait qualifier de « moyen-haut », c'est-à-dire les quatre déciles au-dessus de la médiane. Cette conclusion reste valide si l'on raisonne à taux net de prélèvement moyen égal entre pays, autrement dit en supposant l'écart observé de la redistribution directe entre deux pays comblé par des impôts ou des dépenses neutres du point de vue distributif. Dans ce cas, les distorsions engendrées par la redistribution apparaissent assez comparables en France et en Allemagne, avec cependant des taux marginaux de prélève-

ment nettement plus élevés aux deux extrémités de la distribution française. En revanche, les distorsions paraissent beaucoup plus uniformes au Royaume-Uni et en Irlande, et sont fonction croissante du revenu — au-delà du décile le plus pauvre — en Belgique.

Quelle direction de réforme suggère ce diagnostic ? Si l'on s'en tient au seul système direct de redistribution, la constatation que, pour une importance macroéconomique comparable, il est moins redistributif en France que dans d'autres pays qui présentent cependant des distributions plus égalitaires de revenu disponible, suggérerait d'augmenter sa progressivité, soit en ciblant plus les transferts sans contrepartie sur les bas-revenus (un exemple type, mais d'incidence limitée, étant la mise sous condition de ressources des allocations familiales décidée en 1997), soit en renforçant le poids de l'imposition progressive du revenu par rapport aux prélèvements que l'on peut considérer comme neutres vis-à-vis de la distribution — par exemple en renforçant la nature progressive de la fiscalité locale directe, ou en remplaçant une partie de la fiscalité indirecte par une augmentation de l'impôt sur le revenu

La difficulté de ce type de réformes est que si elles augmentent la progressivité du système redistributif, elles augmentent en même temps ses effets de distorsion sur les incitations. C'est bien la raison pour laquelle les réformes à envisager, en France comme dans d'autres pays européens, sont à penser dans un cadre plus ambitieux et plus général que les systèmes existants. Rapprocher le système redistributif français de celui de ses voisins européens plus progressifs ne saurait être un objectif en soi si la combinaison équité-efficacité observée ailleurs n'est pas jugée satisfaisante. La question se pose donc de savoir s'il est possible d'obtenir les mêmes effets de redistribution dans une économie donnée avec une distribution jugée plus favorable ou efficace des taux marginaux effectifs nets de prélèvement, ou, inversement, plus de redistribution avec des taux marginaux de prélèvements donnés.

À titre de conclusion et comme élément de réponse à la question précédente, on se contentera de rappeler les résultats obtenus dans des travaux antérieurs à partir de la simulation dans plusieurs économies européennes d'un système de redistribution proche de l'impôt « linéaire »⁽³⁰⁾. Dans ce système, tous les ménages sont imposés sur la totalité de leurs revenus à un taux uniforme, qui est donc le taux marginal unique de prélèvement, et reçoivent un même transfert forfaitaire, basé sur la taille et la composition du ménage. Au total, le prélèvement proportionnel est plus grand que le transfert forfaitaire pour les ménages qui se trouvent dans la partie supérieure de la distribution. Ces ménages acquittent donc un impôt. Au contraire les ménages qui se trouvent dans le bas de la distribution reçoivent un

(30) Voir Bourguignon et alii (1997). Pour une discussion générale de l'impôt linéaire sur le revenu, voir Atkinson (1995).

transfert, ou payent un « impôt négatif ». L'ensemble du système est donc progressif et la courbe de taux marginal correspondante est parfaitement horizontale.

La simulation effectuée dans le cas de la France diffère quelque peu du système précédent dans la mesure où elle conserve la part des transferts sous condition de ressources existants qui excèdent le transfert forfaitaire fixé à 15 000 francs par an et par unité de consommation et garde une certaine progressivité au prélèvement en doublant le taux marginal applicable à tous pour les deux derniers déciles de la distribution des ménages. En fixant le taux marginal commun d'imposition de façon à maintenir l'équilibre budgétaire de l'État, le résultat remarquable de cette simulation est que *l'on peut obtenir plus de redistribution tout en maintenant le taux marginal moyen de prélèvement constant et en uniformisant sa distribution*⁽³¹⁾. Autrement dit, il semble possible d'aplatir assez considérablement la courbe des TMENP de la figure 1 non seulement sans diminution de la progressivité du système redistributif mais en fait avec une augmentation de celle-ci (dans un sens légèrement restrictif de ce concept puisque, en diminuant le taux marginal d'imposition en haut de la distribution, la réforme envisagée diminuerait tout de même le taux moyen d'imposition du centile le plus riche).

Ce rapport n'est pas le lieu où présenter et discuter le détail de ce type de réforme. La leçon à tirer de l'exercice que nous venons de rappeler est cependant de la plus grande importance. Elle est que, dans l'espace équité-efficacité dans lequel s'inscrit généralement le débat sur la redistribution, le système redistributif français se situe probablement au-dessous de la frontière imposée par les contraintes et comportements économiques. Comme nous l'avons montré, la France souffre probablement d'un déficit de redistribution par rapport à certains de ses partenaires européens. Mais le point important est qu'une partie de ce déficit peut très probablement être comblée sans véritable perte d'efficacité. Bien sûr, cette conclusion est obtenue dans le cadre d'une réforme assez radicale du système redistributif et un approfondissement considérable de la réflexion sur les systèmes linéaires de redistribution est évidemment nécessaire. Qu'une amélioration du dispositif en place puisse être réalisée sous ces hypothèses relativement extrêmes invite cependant à une exploration plus systématique de l'ensemble des réformes envisageables. Il est cependant possible qu'un progrès significatif vers la frontière équité-efficacité soit à rechercher dans une modification radicale de la redistribution, éventuellement au sein d'une initiative européenne, plutôt que dans des aménagements à la marge du système en place.

(31) Voir le détail de ces simulations dans Bourguignon et Chiappori (1998).

Références bibliographiques

- Agell S. et C. Meghir (1995) : « Male Labour Supply in Sweden: Are Incentives Important? », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 2(2).
- Atkinson A. (1995) : *Public Economics in Action: The Basic Income Flat Tax Rate Proposal*, Oxford, Oxford University Press.
- Atkinson A. (1991) : « Social Insurance », *The Geneva Papers on Risk and Insurance*.
- Atkinson A. et J. Stiglitz (1980) : *Lectures in Public Economics*, McGraw Hill.
- Atkinson A., L. Rainwater et T. Smeeding (1995) : *Income Distribution in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- Auerbach A. et M. Feldstein (1985) : *Handbook of Public Economics*, Amsterdam, New York, North-Holland.
- Barro R. et G. Becker (1989) : « Fertility Choice in a Model of Economic Growth », *Econometrica*, 57(2).
- Bobé B. (1975) : « Budget de l'État et redistribution des revenus », *Revue Économique*, 26(1), pp. 1-35.
- Bourguignon F. et P-A. Chiappori (1998) : « Fiscalité et redistribution, plans pour une réforme », *Revue Française d'Économie*, vol. 13.
- Bourguignon F., P-A. Chiappori et J. Sastre (1988) : in Atkinson et Sutherland (eds), *Tax-Benefit Models*, STICERD, London School of Economics.
- Bourguignon F. et T. Magnac (1990) : « Labor Supply and Taxation in France », *Journal of Human Resources*, vol. 25(3).
- Bourguignon F., C.O. Donoghue, J. Sastre, A. Spadaro et F. Utili (1997) : « Eur3: A Prototype European Tax-benefit Model », *Document de Travail Delta*, Paris.
- Cazenave P. et C. Morrisson (1974) : « La redistribution des revenus aux États-Unis, en France et en Grande-Bretagne », *Revue Économique*, 25(4), pp. 635-71.
- Feldstein M. (1995) : « The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act », *Journal of Political Economy*, 103(3), pp. 551-72.

- Gillespie I. (1965) : « Effects of Public Expenditures on the Distribution of Income », in Musgrave *Essays in fiscal federalism*, Brookings Institution, Washington, DC.
- Hancock R. et H. Sutherland (eds) : *Microsimulation Models for Public Policy Analysis: New Frontiers*, SICERD, London School of Economics.
- INSEE (1997) : ... Synthèses.
- King M. (1983) : « Welfare Analysis of Tax Reforms Using Household Data », *Journal of Public Economics*, 21, pp. 183-214.
- Lindbeck A. (1994) : « Uncertainty Under the Welfare Policy Induced Risk », *The Geneva Papers on Risk and Insurance*.
- Masson A. (1996) : « Assurance sociale et assurance privée », *Risques*.
- Mirrlees J. (1971) : « An Exploration in the Theory of Optimal Taxation », *Review of Economic Studies*, vol. 38.
- Musgrave R., K. Case et H. Leonard (1974) : « The Distribution of Fiscal Burdens and Benefits », *Public Finance Quarterly*, (2), pp. 259-311.
- Piketty T. (1997) : *L'économie des inégalités*, Collection Repères.
- Sutherland H. (1997) : « Microsimulation Models of Taxes and Benefits », *European Economic Review*.
- Sutherland H. (1997) : « EUROMOD », *Document de Travail Microsimulation Unit-Department of Applied Economics*, Cambridge.

Commentaire

Tony Atkinson

Professeur à l'Université d'Oxford

Le rapport de François Bourguignon est très riche. La dimension comparative ajoute un élément d'autant plus important à la réflexion que la comparaison s'appuie sur une modélisation très élaborée, et plus solide que ce dont nous disposions auparavant. Même par rapport à ce qui se fait aux États-Unis la technologie est plus avancée : c'est un exemple de « haute technologie européenne ».

Mes remarques concernent d'abord « l'alternative » qui sert de base aux comparaisons, puis la structure de la redistribution. Ces deux aspects sont déterminants à la fois pour évaluer l'intensité de la redistribution et pour mesurer les taux marginaux qui sont les deux grands thèmes du rapport de François Bourguignon.

Comme en face de n'importe quel calcul, aussi élégant et sophistiqué fut-il, il faut toujours se demander : à quelle question a-t-on précisément répondu ? À cet égard une des contributions importantes de ce rapport est de rendre explicite la référence « contrefactuelle » considérée qui serait une situation où serait substitué à l'État actuel (comprenant les dépenses publiques et l'assurance publique) un dispositif où les gens paient peu ou pas d'impôts, et où ils n'ont que la possibilité de recourir à l'assurance privée. François Bourguignon fait référence aux contributions des employeurs aux États-Unis, aux fonds de retraite, et à l'assurance maladie. D'après les calculs du ministère des Affaires sociales des Pays-Bas, le coût total (public et privé) de la protection sociale aux États-Unis s'élève à 27 %

du PIB. Ce chiffre est presque le même qu'au Danemark (29 %) et qu'en Allemagne (31 %), ce qui signifie que le coût total de « l'alternative » est presque le même.

Mais cela pose la question de savoir ce que recouvre la redistribution, car la situation « alternative » comporte des éléments très régressifs. Par exemple, le rapport fait état de ce que, aux États-Unis, la proportion des ménages assurés pour la maladie augmente en fonction du revenu ; mais il n'est pas évident que ce soit une question de choix. À cet égard, la correction qui est suggérée consisterait à évaluer les services de santé selon les consentements à payer individuels des ménages. Cette correction est fondée cependant sur l'hypothèse que les gens font des choix libres, alors qu'il est évident qu'il y a un rationnement assez important de ces services et de l'assurance correspondante.

À titre d'illustration, je vous propose l'anecdote suivante. Il y a quelques semaines, mon dentiste m'annonce qu'il ne participe plus au service de santé national. J'en déduis que je vais devoir payer une prime d'assurance. Mais il me fait observer que la compagnie d'assurance n'accepte pas tout le monde : il y a une sélectivité de l'assurance, pour des raisons bien compréhensibles. Mais il faut prendre cela en compte lorsqu'on fait des comparaisons avec des situations « alternatives » ; celles-ci ne sont pas neutres. Cela est aussi important lorsqu'on fait des comparaisons avec des pays différents : s'il y a des différences entre les pays (par exemple si l'assurance sociale est plus importante en France qu'au Royaume-Uni) et si l'assurance sociale n'est pas neutre par rapport à « l'alternative », alors les redistributions réelles sont plus élevées que ce qui est indiqué par les chiffres du rapport.

En ce qui concerne la structure de la redistribution, si on regarde par exemple le tableau 1, il est intéressant de voir qu'au Royaume-Uni, les transferts sans contrepartie, qui jouent un rôle assez important dans l'étude sont de 6,5 %, soit légèrement plus que les prestations de Sécurité sociale (6,1 %). En France, les taux sont de 3,7 et 22,1 %. Ces différences de structure sont importantes. En Angleterre, la proportion de ménages touchant des allocations sous conditions de ressources est beaucoup plus importante qu'en France. Il faut souligner l'importance de ces différences de structure, qui traduisent le choix entre une protection sociale par l'État d'un côté, et le recours au privé de l'autre, avec une sorte d'« État-providence résiduel » qui se concrétise dans le poste des transferts sans contrepartie, c'est-à-dire l'assistance sociale. Autrement dit, on est placé devant un choix entre deux sortes de systèmes dont les enjeux ne sont pas assez explicités.

S'agissant du calcul des taux marginaux, on peut illustrer les enjeux en considérant l'exemple des « universitaires » en Angleterre qui débattent souvent des niveaux relatifs de salaire dans leurs pays, par rapport à ceux de leurs collègues américains. Il est évident que dans cette comparaison, il faut prendre en compte non seulement les différences de salaires et des

impôts mais aussi les situations relatives aux biens publics et aux dépenses sociales. Il y a vingt ans, on disait souvent que les chiffres n'étaient pas très différents car aux États-Unis, il faut payer beaucoup plus pour l'assurance privée, pour la santé privée et pour les autres services qui sont fournis librement en Angleterre. À l'inverse, si on calcule les taux marginaux, il faut soit ajouter aux taux marginaux les coûts privés (qui ne sont pas libres lorsque l'on considère par exemple, les contributions retraite), soit retrancher côté européen, les avantages qu'on retire du système public. Dans le rapport il a été admis de ne pas considérer l'assurance sociale dans les calculs de taux marginaux. Pourtant, il faudrait faire entrer ces avantages dans les calculs et les comparaisons, ce qui conduit à formuler deux remarques :

- l'évaluation de ces avantages dépend de la qualité des services et de la confiance de la population (s'agissant surtout des retraites). Ainsi, paradoxalement, on constate que les gouvernements, surtout en Angleterre, qui ont essayé de réduire les taux marginaux, ont en fait augmenté ces taux en diminuant la valeur des avantages liés aux retraites, etc.

- la définition de la « marge » est très importante. Dans le rapport, cette « marge » s'élève à 10 000 francs ; mais ce n'est qu'une des marges qui importe ; une autre marge, serait le taux d'imposition par rapport à l'étranger. La décision de s'expatrier dépend en effet d'une définition plus large de la marge ; dans ce cas, c'est le taux moyen (et non le taux marginal) qui est pertinent.

Les tableaux 4 et 6 illustrent les conséquences des différences de politiques, la proportion de taux marginaux très élevés (supérieurs à 70 %), résultant d'une politique plus ciblée d'allocations sous conditions de ressources. Cette politique de ciblage comporte un « trade-off ». Le ciblage permet une réduction du taux marginal pour le reste de la population, les dépenses étant beaucoup plus réduites parce qu'elles sont plus ciblées. Mais le coût associé réside dans l'augmentation plus importante des taux marginaux pour les populations qui sont à l'extrémité de la redistribution. Il y a là un arbitrage à opérer. De plus la situation est rendue plus complexe, car on n'a considéré que de la redistribution et le taux marginal qu'en termes de « ménages » et de « revenu total » ; or, il y a d'autres dimensions à considérer. Ainsi, le ménage ou le foyer fiscal sont certes des unités au regard de la fiscalité française. La plupart des pays européens ont cependant des systèmes de fiscalité individualisés. Lorsque l'on bascule d'un système d'imposition des « ménages » vers un système indépendant, le taux marginal devient quelque chose d'individuel alors qu'en France, les taux marginaux sont connectés (le conjoint est touché par un taux marginal élevé du mari ou l'inverse). Un autre aspect à prendre en considération est donc l'entité qui sert de base pour le ciblage et pour les calculs.

Par ailleurs, en matière de fiscalité, les sources de revenus sont souvent traitées de façon différente. On a vu, par exemple, que le revenu du capital

est moins imposé que le revenu de l'emploi. Le ciblage peut en effet distinguer les revenus selon la source. Par exemple, en Angleterre, un projet de réforme propose un transfert ciblé pour les retraités qui ne touchent pas les revenus d'épargne (l'épargne individuelle n'entre pas dans les calculs, seulement l'épargne contractuelle ou « occupational pensions »). Ces deux dimensions (définition de l'unité et définition du traitement des revenus) offrent des possibilités pour la résolution du conflit évoqué ci-dessus.

Poser ces questions conduit à préciser l'objectif final que l'on poursuit. En effet la redistribution compte plusieurs dimensions, le rapport s'étant focalisé sur l'aspect « riches et pauvres ». Toutefois, il y a beaucoup d'autres dimensions, telle que la redistribution entre hommes et femmes, par exemple, qui se trouverait introduite avec la définition « d'individus » (au lieu de celle des « ménages »). À cet égard, les réformes actuelles en Angleterre portant sur la Sécurité sociale (réduction des allocations de retraite et réduction de l'allocation de parent isolé) affectent plus les femmes que les hommes. Il est évident que l'une des conséquences des finances publiques est de modifier la distribution des revenus entre les hommes et les femmes. Mais il s'agit peut-être là d'une réflexion plus philosophique qu'économique.

Commentaire

Guy Laroque

Directeur des Études et des Synthèses Économiques, INSEE

Dans son rapport, François Bourguignon couvre un vaste champ. Après avoir discuté la notion de redistribution et défini les limites de son étude, il procède à des mesures comparées pour cinq pays d'Europe, d'abord en niveau, puis en taux marginal.

Sa principale conclusion rejoint un constat bien connu : l'impôt sur le revenu en France ne touche que 50 % des ménages et du fait de son assiette étroite n'a pas l'impact redistributif qu'on observe dans les autres pays.

Contrairement à Tony Atkinson, je ne suis pas un spécialiste du sujet. Je vais néanmoins essayer de formuler quelques remarques, je l'espère, pertinentes.

Qu'est-ce que la redistribution ?

Le souhait de redistribution vient de l'idée d'égalité. L'un des objectifs de la société est de donner à tous des espérances d'utilité à la naissance peu différentes. Comme il n'y a pas de mécanisme d'assurance, la puissance publique, par la redistribution, cherche à remédier à cette déficience du marché *ex post*.

Pour poursuivre cette idée théorique, il faudrait évaluer la capacité redistributive de la puissance publique. Ceci suppose des exercices compliqués : on change un impôt, en ajustant les dépenses pour respecter la contrainte budgétaire et on regarde si, dans ce nouveau régime, les utilités intertemporelles sont plus proches...

Evidemment comme le souligne François Bourguignon, une telle approche est hors de portée ; et conformément à l'état de l'art sur cette question, il étudie la distribution instantanée des revenus et la formation comptable de ce revenu au travers des impôts directs et des prestations non contributives.

J'ai trois réserves importantes sur cette façon de procéder.

- Elle maintient hors du champ les prestations contributives qui diffèrent selon les pays. Mais ces prestations font partie du tout et l'on risque de perdre beaucoup en les dissociant du reste.

- Elle ignore les multiples objectifs de l'action publique qui ne sont pas que redistributifs, et qui même dans leur aspect redistributif ne s'intéressent pas qu'aux revenus : maladie (handicaps), famille etc. On sait d'ailleurs que la puissance publique doit utiliser toutes les informations disponibles, taux d'invalidité, nombres d'enfants de la famille etc. pour être efficace dans la redistribution, ce qui va à l'encontre du projet de (trop grande) simplification de barème proposé par François Bourguignon.

- Elle risque de faire oublier que l'essentiel est la suite des consommations au cours du temps et non le revenu d'une période. Ainsi, par exemple, l'introduction d'une retraite par capitalisation se traduirait selon l'approche proposée par un fort accroissement des inégalités, puisque les retraites par répartition sont comptées en revenu, alors que l'essentiel de la retraite par capitalisation s'analyse en désépargne. Or la fiscalité de l'épargne est à peine évoquée dans l'étude.

La mesure de la redistribution des revenus : les points faibles des enquêtes budget de famille

Dans l'introduction de la deuxième partie qui décrit le modèle de micro-simulation, François Bourguignon indique que la précision des simulations obtenues en appliquant les barèmes officiels est « satisfaisante ». L'expérience de l'INSEE en ce domaine conduit à être prudent. L'enquête sur les budgets de famille dont est tiré l'échantillon utilisé est en effet moins fiable du côté des extrêmes de la distribution, pour les bas et les hauts revenus. Il manquerait dans certains cas jusqu'à 64 % des revenus du capital ! De même, la sous estimation des revenus des travailleurs indépendants en Allemagne serait de 65 %. Un espoir d'amélioration réside dans le panel européen dont les premières vagues sont disponibles.

Le passage des ménages aux individus, par division conventionnelle par un nombre d'unités de consommation, est aussi héroïque. Selon les pays, la notion de « ménage » recouvre des réalités très diverses.

Efficacité et équité

Le dilemme équité-efficacité est difficile à appréhender. Une première approche, mise en avant par François Bourguignon, est le calcul de taux marginaux d'imposition. Ces calculs sont très éclairants, notamment lorsqu'ils sont faits sur barèmes, comme dans l'annexe établie par la Direction de la Prévision. Ils sont toutefois quelque peu risqués lorsque l'on suit la démarche proposée par l'auteur : il augmente de 10 000 francs le revenu annuel de la population d'un décile donné, et calcule le taux marginal d'imposition, en moyenne sur cette population. Mais ce taux ne dépend pas que du revenu du ménage. Il est aussi fonction du nombre d'enfants, de la situation vis-à-vis du RMI des deux membres du couple, etc. Autrement dit, le taux calculé par François Bourguignon est une moyenne de taux qui peuvent être fort différents, pour des ménages ayant le même revenu : la méthode sous-estime les inefficacités potentielles (ce point me fait douter que le calcul soit robuste au pas de 10 000 francs et l'expérience INSEE suggère que la forte variabilité entre pays observée pour les bas revenus puisse venir d'aléas liés à ce problème : les échantillons sont trop petits pour être représentatifs de la structure fine de la population qui permettrait d'estimer de manière fiable le taux marginal moyen) En tout état de cause, les données disponibles sont probablement insuffisamment riches. Ce qui nous intéresse, pour quelqu'un d'une qualification donnée, c'est le taux d'imposition marginal qui s'applique à son effort. Ce taux dépend de la situation familiale, des allocations diverses, mais aussi des revenus annexes, et devrait être calculé en fonction du salaire.

Une deuxième critique est que les distorsions importantes du point de vue de l'efficacité sont celles qui portent sur les salaires et les prix. Or le calcul de François Bourguignon est relatif à l'imposition du revenu disponible, qui mélange revenus salariaux, de l'épargne retraite etc.

Enfin, je ne suis pas sûr que la comparaison avec d'autres pays soit un bon guide de l'(in-)efficacité de notre système redistributif. L'exercice entrepris par Salanié en annexe à ce dossier me semble plus prometteur. Se fondant sur la distribution empirique des salaires (qui devrait toutefois être corrigée ; car elle dépend du système de transferts en vigueur), il calcule pour diverses valeurs de l'élasticité de l'offre de travail le barème d'imposition optimal. Curieusement, il ne retrouve pas la courbe en U des taux marginaux d'imposition observée dans les pays développés.

En conclusion, François Bourguignon apporte des éléments de réflexion bienvenus sur la fiscalité des revenus en Europe. Il confirme la situation particulière de la France où l'impôt sur les revenus a une assiette étroite. J'espère que, malgré son souci de simplifier les barèmes, il pourra progressivement élargir l'analyse aux autres dimensions de la redistribution, au-delà du seul revenu disponible : entre familles, épargne etc.

Annexe A

Fiscalité et taux de prélèvement en France

Direction de la Prévision

Taux de taxation du travail, du capital et de la consommation

La pression fiscale et sociale pesant sur la consommation et les facteurs de production peut être appréhendée par le calcul de taux moyens apparents de taxation définis comme le rapport entre les recettes fiscales et sociales et les bases d'imposition. L'interprétation de ces taux de taxation de la consommation, du travail et du capital est délicate dès lors qu'ils n'évaluent pas l'incidence fiscale. Ces prélèvements sont classés en effet en fonction de leur incidence économique première. Or celle-ci est dans bien des cas différente de l'incidence économique ultime.

Malgré ces réserves, les taux de taxation ainsi définis permettent de tracer quelques grandes tendances. Globalement au sein de l'Union européenne, les prélèvements pesant sur le travail n'ont cessé de croître depuis 1970. Sur onze ans, entre 1985 et 1996, le taux de taxation moyen du travail en Europe a augmenté de plus de cinq points. Sur la même période, le taux de taxation du capital connaissait une évolution inverse et baissait de près de six points. Au regard de ces évolutions contrastées, le taux de taxation de la consommation est resté globalement stable en Europe sur longue période.

L'analyse des taux de taxation de la consommation et des facteurs de production depuis 1970 met en avant une certaine convergence des niveaux de prélèvements notamment pour le capital et la consommation. Malgré cela, des disparités fortes subsistent parfois entre pays. Par rapport à ses

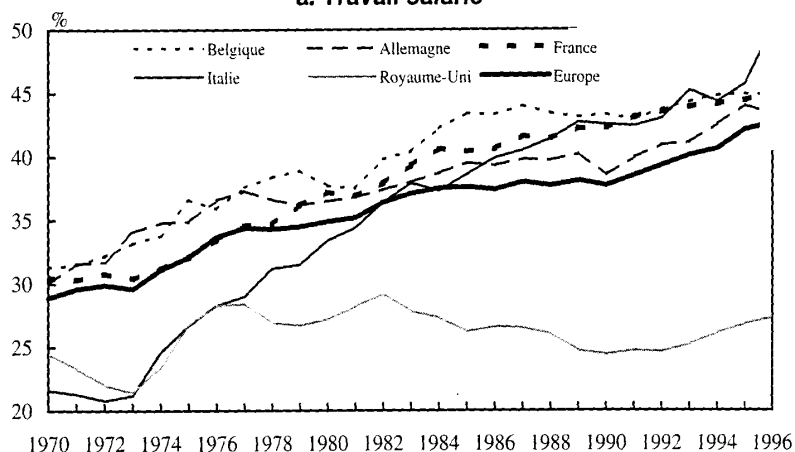
principaux partenaires européens, la France connaît des taux de taxation du travail salarié et du capital qui demeurent élevés. Le taux de taxation du travail est de plus de deux points supérieur en France, par rapport à la moyenne européenne, et le taux de taxation du capital de près de douze points supérieur.

Entre 1995 et 1996, les taux de taxation de la consommation et des facteurs de production ont augmenté en France (de 0,5 point pour le travail, 0,3 point pour la consommation⁽¹⁾ et 2,5 points pour le capital⁽²⁾). Les taux moyens en Europe ont certes également progressé, mais plutôt dans une moindre mesure (0,5 point pour le travail, 0,1 point la consommation et 1,3 point pour le capital)

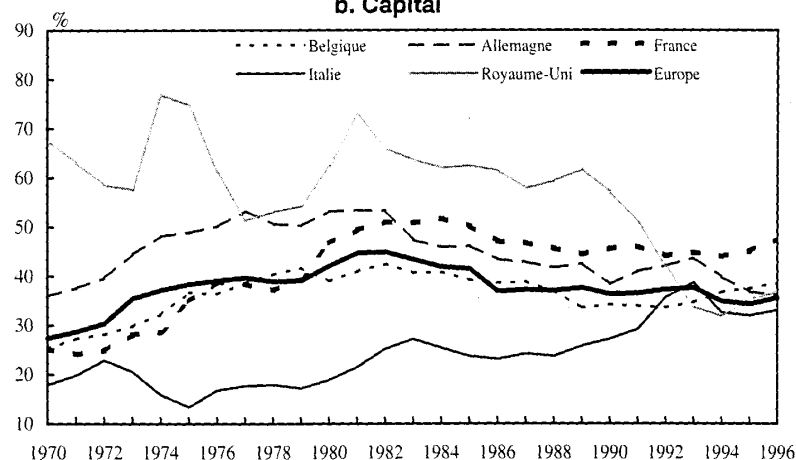
Au total, par rapport à la moyenne européenne, le niveau de taxation du capital en France apparaît à la fois plus élevé et plus dynamique.

1. Taux de taxation

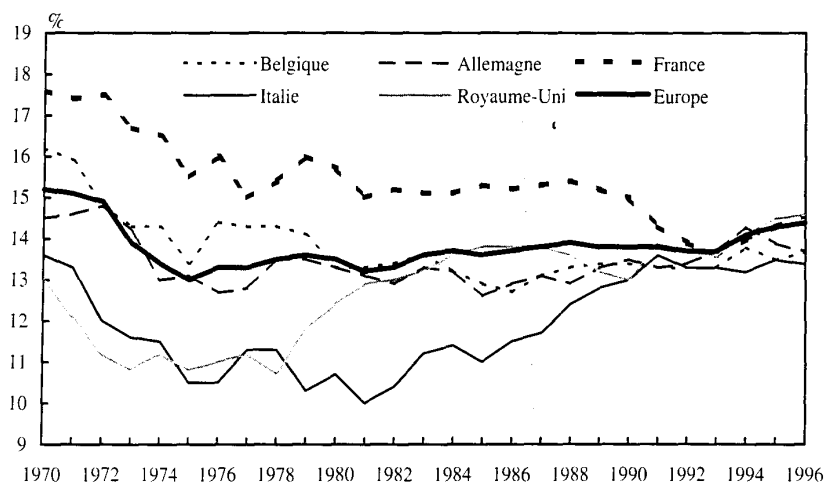
a. Travail salarié



b. Capital



c. Consommation



Source : Eurostat.

Progressivité du taux de prélèvement sur les ménages

La redistribution des revenus opérée par les prélèvements fiscaux et sociaux est fonction de leur progressivité et de leur poids.

Un impôt est dit progressif si le taux moyen croît avec l'assiette, autrement dit, si le taux marginal excède le taux moyen. Le concept de progressivité traduit donc essentiellement l'idée d'écart par rapport à la proportionnalité, dont l'effet est nul sur la répartition des revenus.

Par construction, l'impôt sur le revenu en France est progressif. Les graphiques 2 et 3 illustrent les deux approches de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Du graphique 3a ressort ainsi que le prélèvement opéré par l'impôt sur le revenu représentait, en 1994, 0,2 % du revenu disponible brut⁽³⁾ des 5 % de ménages les moins aisés, et 13,3 % du revenu des 5 % les plus aisés⁽⁴⁾. Par ailleurs, pour des foyers fiscaux percevant plus d'un million de francs de revenus en 1997, l'écart entre taux moyen et taux marginal atteint plus de 30 points⁽⁵⁾ (graphique 2)

(1) Le taux de taxation de la consommation qui était depuis 1993 en dessous de la moyenne européenne est désormais au-dessus, conséquence entre autres de la dernière hausse de TVA

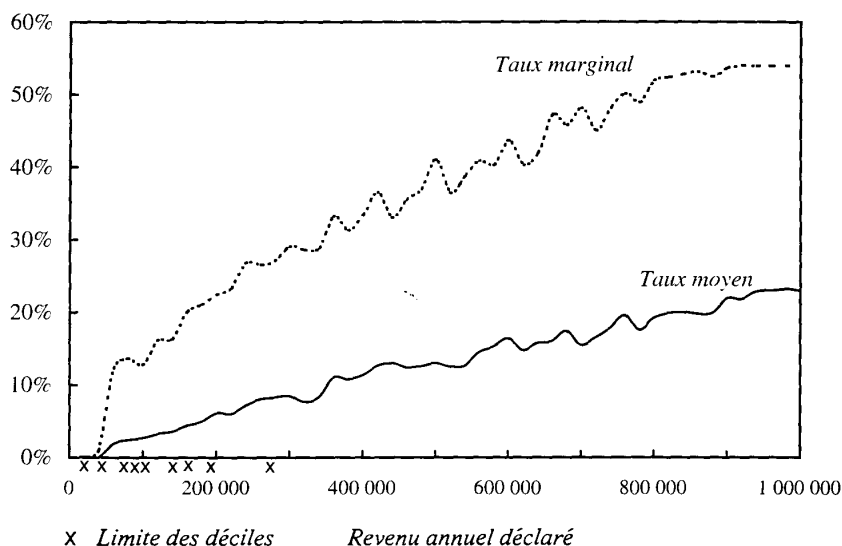
(2) La mise en place de la CRDS et la montée en puissance de la majoration de 10 % sur l'impôt sur les sociétés expliquent probablement en partie cette évolution

(3) Le revenu disponible brut se définit ici comme le revenu disponible des ménages diminué des cotisations sociales salariales et patronales, mais avant impôts.

(4) D'après des données INSEE issues de l'enquête 1997 *Revenus et Patrimoine des Ménages* (relative à l'année 1994).

(5) D'après un échantillon représentatif de 40.000 déclarations fiscales relatives à l'année 1995 (actualisées en revenus 1997).

2. Taux moyen et taux marginal de l'impôt sur le revenu en France



Note : D'après un échantillon représentatif de 40 000 déclarations d'impôt sur le revenu relatives à l'année 1995 (actualisées en revenu 1997).

Source : Direction de la Prévision, bureau des Transferts sociaux.

Or, la progressivité de l'impôt sur le revenu concourt presque à elle seule à la progressivité des prélèvements fiscaux⁽⁶⁾ en France (graphique 3a). Les impôts locaux peuvent être globalement regardés comme proportionnels au revenu d'une extrémité à l'autre de la distribution, leur poids avoisinant les 2 % du revenu disponible brut. Quant aux taxes sur la consommation, elles sont grossièrement proportionnelles à la consommation et, compte tenu des comportements d'épargne, légèrement dégressives avec le revenu. Il résulte de cela que, tous prélèvements confondus, le prélèvement fiscal représentait, en 1994, 15 % du revenu disponible. Le taux de prélèvement fiscal se révèle donc modérément croissant.

L'importance de la redistribution est toutefois réduite par le poids plus faible, en France qu'à l'étranger, de l'impôt sur le revenu dans le revenu national. Selon l'OCDE, la part de l'impôt sur le revenu en France ne totalise que de 6,8 % du PIB, contre 11,3 % pour la moyenne communautaire (tableau 1). Cette faiblesse de l'impôt sur le revenu en France tient à ses particularités intrinsèques, et notamment à l'étroitesse de sa base, très concentrée sur les hauts et les très hauts revenus. Elle limite par-là même l'ampleur de la redistribution qu'il peut opérer entre foyers fiscaux.

(6) Impôt sur le revenu, impôts locaux (taxe d'habitation et taxe foncière sur les propriétés bâties), impôts sur la consommation (TVA et accises).

1. Parts des principaux prélèvements obligatoires dans le PIB en 1997

	Impôt sur le revenu	Cotisations de Sécurité sociale
France	6,8	19,2
Allemagne	8,7	15,6
Royaume-Uni	9,1	6
États-Unis ^(*)	10,7	7
Moyenne communautaire ^(*)	11,3	12,2

Note : (*) Chiffres 1996 (1997 non disponibles).

Source : OCDE, statistiques de recettes publiques des pays membres.

En fait, la redistribution est en France davantage le fait des prélèvements sociaux que des prélèvements fiscaux (graphique 3b)

- D'une part, le poids des cotisations sociales (19,2 % du PIB en 1997) rend possible une redistribution d'ampleur entre ménages.

- D'autre part, les cotisations sociales se révèlent relativement progressives, au moins entre le premier et le sixième décile de revenu « super-brut⁽⁷⁾ », au-delà duquel elles deviennent stationnaires, puis légèrement dégressives. Ainsi, entre ces deux déciles, elles passent de 3,6 à 28,3 % du revenu.

La forte progressivité des cotisations sociales dans la première moitié de l'échelle des revenus s'explique en premier lieu par la montée en puissance des revenus d'activité dans les revenus totaux des ménages de chaque décile ; les revenus d'activité font en effet l'objet de prélèvements très significativement supérieurs à ceux qui pèsent sur les revenus de remplacement (RMI, allocations de chômage, pensions de retraite) Elle s'explique en second lieu par la progressivité des taux de certains prélèvements sociaux (chômage, retraites complémentaires)

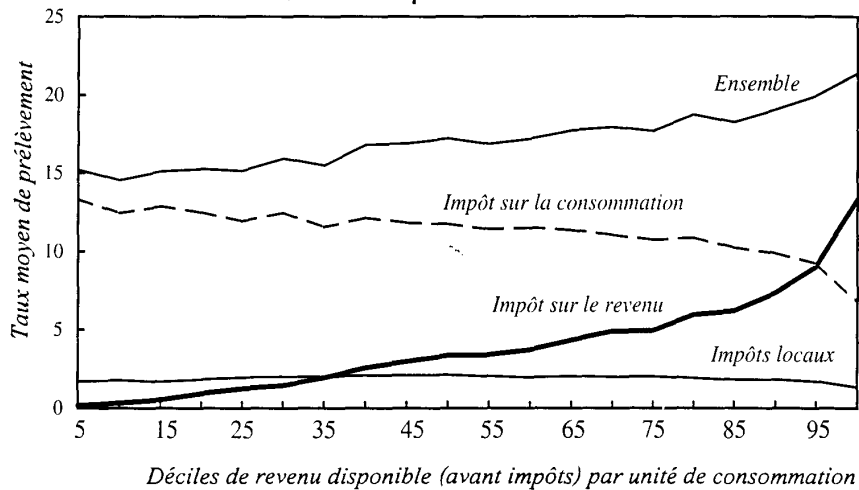
Dans la partie supérieure de l'échelle des revenus, en revanche, le plafonnement de certaines cotisations (quatre fois le plafond pour les cotisations chômage, quatre ou huit fois le plafond pour les cotisations de retraite) et la croissance des revenus de l'épargne – moins taxés – dans les revenus des ménages ont pour effet de stabiliser les cotisations sociales autour de 29 % du revenu, puis de les rendre dégressives sur le dixième décile (25,5 % du revenu)

L'allure du taux de prélèvement socio-fiscal est donc la résultante d'un prélèvement fiscal modérément progressif et de cotisations sociales nettement progressives.

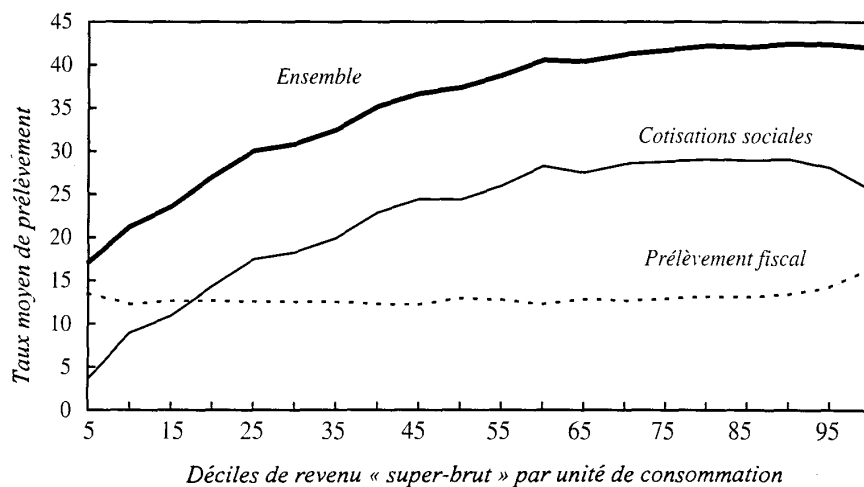
(7) Le revenu « super-brut » s'entend au sens de l'INSEE comme le revenu avant cotisations sociales salariales et patronales, et avant impôts.

3. Taux de prélèvement sur les ménages en France

a. Taux de prélèvement fiscal



b. Taux de prélèvement socio-fiscal



Taux marginaux d'imposition

Les taux marginaux d'imposition mesurent, pour un ménage donné, la part de toute augmentation brute de son revenu qui se trouve prélevée sous forme d'impôt supplémentaire et/ou de diminution des prestations qu'il perçoit sous condition de ressources.

En France, la courbe des taux marginaux d'imposition effectifs en fonction du revenu a une forme en U. Les taux marginaux sont donc très élevés au niveau de la transition du non-emploi vers les bas salaires, du fait de la diminution rapide des prestations sociales versées sous condition de ressources (RMI, allocations logement, etc.) Ils atteignent un minimum dans la partie médiane de la distribution des revenus, puis remontent pour des niveaux de revenus très élevés.

Le graphique 4 distingue deux taux marginaux d'imposition (TMI) :

- le TMI « apparent » mesure l'effet d'une variation du salaire brut de cotisations sociales salariales sur le revenu net disponible du ménage ; lorsque le TMI « apparent » est de 20 %, une augmentation d'un franc de salaire brut se traduit par une augmentation de 80 centimes du revenu net disponible.
- le TMI « réel », qui mesure l'effet d'une variation du coût total du travail sur le revenu net disponible du ménage : lorsque le TMI « réel » est de 60 %, une augmentation d'un franc du coût du travail se traduit par une augmentation de 40 centimes du revenu net disponible.

Les transferts sociaux pris en compte dans le calcul du revenu net disponible (RND) sont les minima sociaux (ici RMI), les aides au logement (ALF ou ALS) et l'ensemble des prestations familiales (AF, CF, APJE, APE, ASF, ARS, AAS). Sont déduites les charges de logement (loyers + charges de référence retenus par la CNAF dans le calcul des allocations logement dépendant de la taille de la famille et de la zone d'habitation), l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation. Les revenus d'activité considérés sont limités aux salaires avec les cotisations afférentes à ce type de revenus. Le loyer considéré est un équivalent loyer représentatif des charges afférentes à l'habitation principale. La législation en vigueur est celle de l'année 1998.

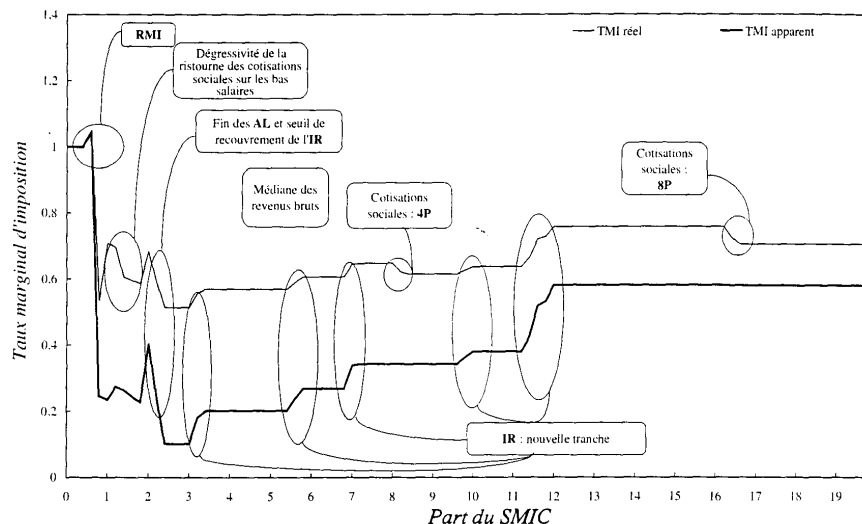
Dans le cas d'un couple monoactif salarié avec deux enfants, le taux marginal « réel » – c'est-à-dire mesuré par rapport à une variation du coût total du travail – serait de 100 % au niveau du RMI, du fait du caractère différentiel de l'allocation⁽⁸⁾ ; il serait de 50 % au niveau de la médiane de la distribution, et de 68 % au sommet de la distribution.

La France n'est pas le seul pays caractérisé par une courbe des taux marginaux effectifs en U : peu ou prou, nos partenaires présentent des courbes de profil analogue.

La courbe des taux marginaux français présente par ailleurs localement des irrégularités. Ces irrégularités sont sources d'inefficacités, qui ne se traduisent pas systématiquement par un gain pour les ménages en termes d'équité. Poursuivant des objectifs parfois contraires, et construite par superposition de dispositions, la législation fiscale a en effet altéré sensible-

(8) A la sortie du RMI, le taux marginal d'imposition effectif serait même infini, du fait de la baisse brutale des allocations logement, dont le calcul prend soudainement en compte les revenus d'activité.

4. Taux marginal d'imposition Cas d'un couple salarié monoactif ayant deux enfants



Source : Direction de la Prévision, bureau des Transferts sociaux.

ment le profil régulier de la courbe en U. Ainsi, entre les deux extrémités de la distribution des revenus, les pics locaux de taux marginaux engendrent des effets de seuil importants.

Ces effets de seuil sont décrits ci-dessus dans le cas d'un couple monoactif salarié ayant deux enfants⁽⁹⁾ :

- à la sortie du RMI, le couple est confronté à un taux marginal infini et donc à une chute brutale de son revenu provoquée par la baisse brutale des allocations logement, dont le calcul prend soudainement en compte les revenus d'activité ;
- entre 1 et 1,3 SMIC, la dégressivité de la ristourne de cotisations sociales sur les bas salaires provoque une hausse du taux marginal d'imposition « réel » ;
- autour de 2 SMIC, les taux marginaux augmentent progressivement sous l'effet conjugué de la forte dégressivité des aides au logement, non servies pour un montant d'aide inférieur à 100 francs par mois, et du commencement du recouvrement de l'impôt sur le revenu.

(9) L'exemple tient compte du barème de l'impôt sur le revenu, des charges afférentes à l'habitation principale (loyer, taxe d'habitation) et des conditions d'attribution du RMI, des allocations logement et des prestations familiales. La législation retenue est celle de l'année.

Annexe B

Les transferts sociaux

Laurent Caussat et Sylvie Hel-Thelier

Conseil d'Analyse Économique

Les transferts sociaux tiennent une place prépondérante dans la mesure de la taille et l'identification des propriétés redistributives des systèmes fiscal-social. D'une part, le poids des prélèvements obligatoires d'un pays donné, en comparaison avec celui d'un pays voisin, dépend crucialement de l'importance respective des circuits d'assurance sociale et du marché dans la couverture des grands risques sociaux (vieillesse, maladie...) D'autre part, les dispositifs d'assurance sociale comportent généralement des effets redistributifs appréciables, dans la mesure où leur tarification s'écarte de la neutralité actuarielle, comme dans le cas de l'assurance-maladie qui est tarifée selon le revenu et non selon le risque individuel.

La présente annexe a pour objet de présenter les grands traits des transferts sociaux en France. Elle s'ouvre par une présentation des principaux agrégats sociaux tirés des comptes nationaux, et se poursuit par une mise en perspective des principales tendances des dépenses de protection sociale depuis une trentaine d'années. Elle évoque enfin brièvement quelques caractéristiques redistributives des transferts sociaux en France. Elle met l'accent chaque fois que nécessaire sur la position de la France par rapport à ses partenaires européens, en matière tant de structure des dépenses que de mode de financement de la protection sociale.

Les transferts sociaux dans le compte des ménages

Les principales opérations du compte des ménages en comptabilité nationale sont présentées ci-dessous pour l'année 1997 (tableau 1) Au sens de la comptabilité nationale, le secteur des ménages retrace les opérations économiques et financières de la population totale résidente⁽¹⁾.

Le revenu disponible brut des ménages est formé à partir du revenu primaire brut ainsi que des transferts nets de redistribution. Le revenu primaire comprend les revenus d'activité des ménages (salaires, revenus de la propriété) ainsi que l'excédent brut d'exploitation (EBE) au sein duquel est distinguée la part relative aux activités d'entreprise individuelle⁽²⁾.

1. Principales opérations du compte des ménages en 1997

	En milliards de francs	En %...
<i>Revenu primaire brut</i>	6 067	du revenu primaire brut
(+) rémunération des salariés	4 232	69,8
(+) excédent brut d'exploitation ⁽¹⁾	1 438	23,7
(+) revenus nets de la propriété	397	6,5
<i>Transferts nets de redistribution</i>	- 382	du revenu primaire brut
(-) impôts sur le revenu et le patrimoine	641	10,6
(-) cotisations sociales versées	1 850	30,5
(+) prestations sociales reçues ⁽²⁾	2 049	33,8
(+) autres transferts nets reçus	60	1,0
<i>Revenu disponible brut</i>	5 685	du revenu disponible brut
Consommation finale	4 857	85,4
Épargne brute	828	14,6

Notes : (1) Dont EBE des entreprises individuelles : 748 milliards de francs ; (2) Prestations aux non-résidents exclues (en comptabilité nationale, les prestations sociales reçues par les ménages s'entendent hors prestations versées au reste du monde, principalement aux DOM).

Source : INSEE, comptes nationaux.

(1) Les comptes des ménages retracent également les opérations d'organismes privés sans but lucratif au service des ménages ainsi que celles des ménages « fictifs » réalisant des opérations sur résidences secondaires ou terrains possédés par des non-résidents. Dans les comptes de ce secteur sont notamment retracées les activités d'entreprise individuelle qui sont affectées au ménage de l'exploitant.

(2) L'EBE hors activités d'entreprise individuelle correspond aux revenus issus de la production de services de logement (loyers effectifs et loyers imputés aux propriétaires-occupants) et de celle des jardins familiaux.

Les transferts nets de redistribution sont constitués, d'une part, des prélèvements (impôts sur le revenu et le patrimoine, cotisations sociales effectives et fictives) et, d'autre part, des prestations sociales reçues (non-résidents exclus) ainsi que du solde des autres transferts courants. Il convient de noter qu'en comptabilité nationale, les services d'hospitalisation publique n'apparaissent pas dans les prestations sociales reçues par les ménages.

Le tableau 2 et le graphique 1 donnent un aperçu de l'évolution des principaux ratios du compte des ménages au cours de ces dernières années. Le revenu disponible brut (1) perçu par les ménages, pris dans leur ensemble, s'est accru en 1997 de 3,5 % après 2,4 % en 1996 en raison de la vive progression des revenus salariaux et des revenus d'activité des entreprises individuelles.

L'évolution divergente des ratios (2) et (3) – salaires bruts et nets de cotisations sociales salariés/RDB avant impôts – en 1997 résulte mécaniquement de la baisse des cotisations sociales versées par les salariés, consécutive à la mise en application de la première phase du transfert des cotisations maladie vers la CSG, qui explique également l'augmentation du taux de pression fiscale (i.e. le ratio des impôts sur le revenu et le patrimoine sur le RDB avant impôts (5)). Les prestations sociales se sont accrues légèrement moins vite qu'en 1996 et surtout moins rapidement que le RDB avant impôts en raison notamment des économies décidées dans le plan de financement de la Sécurité sociale (4).

Le taux d'épargne des ménages (rapport entre épargne brute et RDB (6)) augmente également en raison de la progression du pouvoir d'achat du RDB et du rythme modéré de la consommation finale des ménages. Le taux d'épargne financière (ratio capacité de financement des ménages sur RDB (7)) augmente en liaison avec le redressement de l'épargne brute.

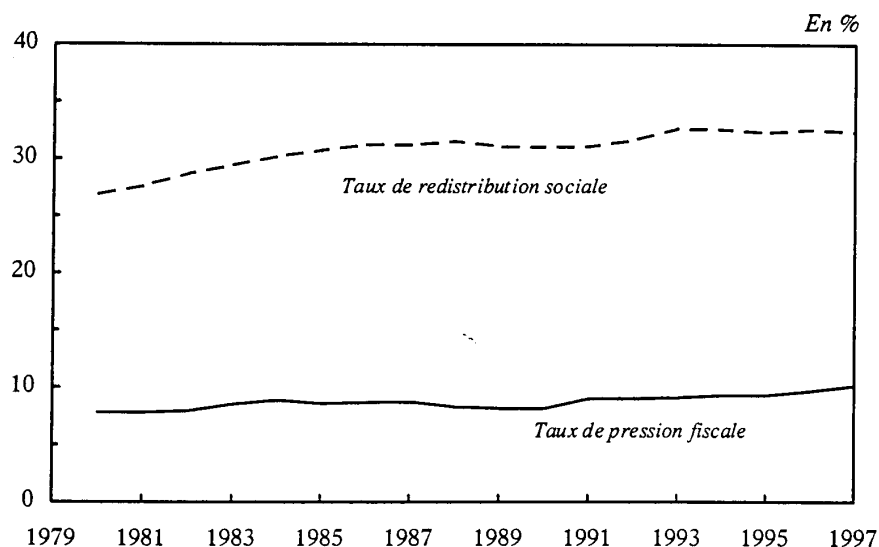
2. Principaux ratios du compte des ménages

En %

	1994	1995	1996	1997
(1) Évolution du revenu disponible brut (RDB)	2,9	4,4	2,4	3,5
(2) Salaires bruts/RDB avant impôts	48,6	48,3	48,4	47,8
(3) Salaires nets/RDB avant impôts	40,0	39,8	39,7	39,8
(4) Prestations sociales/RDB avant impôts	32,6	32,3	32,6	32,4
(5) Taux de pression fiscale	9,3	9,3	9,7	10,1
(6) Taux d'épargne	13,6	14,5	13,3	14,6
(7) Taux d'épargne financière	7,0	8,1	6,7	7,9

Source : INSEE, comptes nationaux.

1. Les prestations sociales et les impôts dans le revenu disponible des ménages



Note : Le taux de redistribution sociale rapporte les prestations sociales reçues par les ménages à leur revenu disponible brut avant impôts ; le taux de pression fiscale rapporte les impôts sur le revenu et le patrimoine acquittés par les ménages à leur revenu disponible brut avant impôts.

Source : INSEE, comptes nationaux.

1. Les dépenses des administrations publiques destinées aux ménages

Le secteur des administrations publiques (APU)^(*), qui verse l'essentiel des prestations sociales aux ménages, contribue également par d'autres circuits aux revenus des ménages. Le tableau ci-dessous tente de retracer l'essentiel des versements du secteur des administrations publiques aux ménages, à l'exclusion des dépenses fiscales (i.e. les réductions ou les exonérations d'impôts consentis aux ménages). En 1997, selon ce décompte, le montant des versements des APU a atteint un peu plus de 3 000 milliards de francs.

Trois catégories de versements peuvent être distinguées. En premier lieu, les salaires et cotisations sociales effectives versés par les APU en tant qu'employeurs, représentant environ un tiers du total des

(*) État et organismes d'administration centrale (ODAC), administrations publiques locales (APUL) et administrations de Sécurité sociale (ASSO).

Les dépenses des administrations publiques destinées aux ménages en 1997

	En milliards de francs	En % du RDB des ménages
Salaires et cotisations sociales :	1 172	20,6
• Salaires et traitements bruts	815	14,3
• Cotisations sociales effectives	199	3,5
• Cotisations sociales fictives ⁽¹⁾	158	2,8
Transferts économiques	16	0,3
Autres transferts	80	1,4
Prestations sociales :	1 915	33,7
dont, non liées au circuit d'assurance sociale :	382	6,7
• Prestations directes employeur ⁽²⁾	162	2,8
• Autres prestations sociales ⁽³⁾	220	3,9
dont, liées au circuit d'assurance sociale	1 533	27,0
Total	3 183	56,0

Notes : (1) Représentant la contrepartie des prestations versées par les APU directement à leurs agents, non couverte par les cotisations des agents ; (2) Pensions civiles et militaires versées par l'Etat à ses agents retraités ; (3) Pensions d'anciens combattants versées par l'Etat, allocations liées à l'emploi (préretraites, rémunération des stagiaires en formation professionnelle, aides diverses), allocations d'aide sociale (RMI, divers).

Source : INSEE, comptes nationaux.

versements. S'y ajoutent les transferts divers des APU aux ménages pour un faible montant (3 % du total des dépenses) Les deux tiers des versements des APU aux ménages sont consacrés aux prestations sociales, dont la majeure partie (80 %) relève d'un circuit d'assurance sociale.

Il convient de remarquer que le champ des administrations de Sécurité sociale en comptabilité nationale ne recoupe pas exactement celui des comptes de la protection sociale. Les prestations versées par les APU aux ménages (1 915 milliards de francs en 1997, dont 1 533 relevant d'un circuit d'assurance sociale) ne constituent donc qu'une partie du montant total des prestations de protection sociale reçues par les ménages (soit 4 247 milliards de francs en 1997) Viennent en effet notamment s'y ajouter certaines prestations des régimes employeurs, celles des mutuelles ou des administrations privées, comptabilisées dans d'autres secteurs (sociétés et quasi-sociétés non financières, administrations privées,...) par la comptabilité nationale.

2. Le compte de la protection sociale : définitions

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité publie chaque année un document intitulé « Les comptes de la protection sociale » qui retrace les opérations réalisées par l'ensemble des régimes de protection sociale. Ce document constitue depuis 1996 une annexe aux lois de financement de la Sécurité sociale.

Par « régimes », il faut entendre non seulement les organismes juridiquement constitués qui couvrent un risque social – comme, par exemple le régime général de la Sécurité sociale –, mais également les opérations de couverture sociale obligatoire dont les comptes ne sont pas distincts de ceux de l'employeur qui les réalise – comme dans le cas de la retraite des fonctionnaires de l'État ou de certaines entreprises publiques –, la protection sociale facultative d'entreprise, les prestations versées par les mutuelles, et enfin les transferts sociaux directement versés par l'État, les collectivités locales ou certaines associations – par exemple : le revenu minimum d'insertion, l'aide sociale ou les secours prodigués par la Croix rouge.

Les comptes de la protection sociale identifient cinq grands risques sociaux : « santé » (maladie, invalidité, accidents du travail), « vieillesse-survie » (préretraites et retraites), « maternité-famille » (incluant les aides au logement), « emploi » (indemnisation du chômage et dépenses au titre de l'inadaptation professionnelle), « divers » (essentiellement le revenu minimum d'insertion) Pour être identifiée comme telle, toute dépense de protection sociale doit être associée à l'un de ces risques.

Les emplois du compte de la protection sociale comportent essentiellement les dépenses de protection sociale. Celles-ci consistent en trois sous-ensembles : les prestations sociales qui sont attribuées personnellement à des ménages ; les prestations de services sociaux qui correspondent au financement de services fournis à titre gratuit ou à tarif réduit, sans qu'il soit possible d'évaluer le transfert reçu individuellement par chaque ménage : il s'agit pour l'essentiel des dotations aux hôpitaux publics ; les prestations fiscales qui représentent le manque à gagner pour l'État des avantages fiscaux liés à un risque de la protection sociale, et qui sont constituées pour l'essentiel de la réduction d'impôt au titre du mécanisme du « quotient familial ». Les emplois des comptes retracent également les transferts entre régimes de protection sociale, ainsi que, pour des montants plus faibles, les opérations financières et de gestion de ces régimes.

Les ressources des comptes de la protection sociale se composent des cotisations sociales – à la charge des employeurs et des personnes protégées, effectives dans le cas de régimes juridiquement constitués, fictives lors que les prestations sociales constituent une charge directement supportée par un tiers, le plus souvent l'employeur –, les impôts et taxes affectées au financement de la protection sociale, les autres contributions publiques – pour l'essentiel, des subventions de l'État. Elles retracent à nouveau les transferts entre régimes, et doivent aussi adosser une contrepartie aux prestations fiscales qui sont des réductions d'impôt et ne font donc pas l'objet d'un versement effectif.

L'ensemble des emplois et des ressources des régimes de protection sociale dégage finalement un solde positif ou négatif.

Le compte de la protection sociale

Les prestations de protection sociale

En 1997, le montant des prestations de protection sociale reçues par les ménages s'est élevé à 2 427 milliards de francs. Si l'on examine la structure par risque des prestations, on constate que les trois quarts des prestations sont versées au titre de la vieillesse et survie (43 % en 1997) et de la santé (33 %). Depuis 1990, la structure des prestations de protection sociale a connu quelques évolutions significatives : érosion du risque « santé » liée à la baisse des dépenses relatives aux accidents du travail ; progression jusqu'en 1993 puis baisse du risque « emploi » ; légère décroissance du risque « famille » et augmentation du risque « divers » liée à la mise en place du RMI depuis 1989.

Les prestations sociales reçues par les ménages constituent le principal élément des prestations de protection sociale. Elles sont versées directement aux ménages par les APU. Elles ne comprennent donc pas le financement de l'hospitalisation publique. En 1997, le montant des prestations sociales reçues par les ménages pris dans leur ensemble (i.e. y compris entrepreneurs individuels) s'est élevé à 2 062 milliards de francs.

3. Prestations de protection sociale et prestations sociales reçues par les ménages selon le risque en 1997

<i>En milliards de francs</i>		
	Prestations de protection sociale	Prestations sociales
Santé, dont :	803	560
• maladie	617	379
Vieillesse-survie	1 055	1 051
Maternité-famille, dont :	366	263
• maternité	31	22
• famille	334	242
Emploi	162	158
Divers	41	30
Ensemble des prestations(*)	2 427	2 062

Note : (*) Y compris les prestations sociales aux non-résidents.

Sources : INSEE, comptes nationaux et ministère de l'Emploi et de la Solidarité (SESI), compte satellite de la protection sociale.

Le financement de la protection sociale

Les cotisations sociales ont suivi l'évolution des prestations, passant de 10 % du PIB en 1949 à 22,4 % en 1997. Leur contribution au financement de la protection sociale est restée remarquablement stable depuis l'origine, autour de 70 %, jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. En revanche, leur part dans le total des ressources est en décroissance rapide de 1990 (70,1 %) à 1997 (64,5 %). La part des contributions publiques et des impôts

et taxes affectés progresse sur la même période de près de 4,5 points : 14,4 % en 1990 à 18,8 % en 1997. Cet accroissement est dû principalement à l'augmentation des sommes perçues au titre de la CSG (créée en 1991 et classée dans la catégorie des impôts) dont le produit est versé à la CNAF et au Fonds de solidarité vieillesse.

4. Le financement de la protection sociale

En milliards de francs

	1994	1995	1996	1997
Emplois	2 651	2 776	2 843	2 915
Prestations de protection sociale :	2 202	2 285	2 362	2 427
• Prestations sociales	1 865	1 931	2 001	2 062
• Prestations de services sociaux ^(*)	267	280	286	290
• Prestations fiscales	70	74	75	75
Frais de gestion	88	90	96	99
Autres dépenses	361	401	385	389
Ressources	2 603	2 732	2 805	2 872
Cotisations totales, dont :	1 685	1 762	1 842	1 853
• Cotisations effectives	1 476	1 544	1 617	1 630
• Cotisations fictives	209	217	225	223
Impôts et taxes affectés	170	180	192	244
Contributions publiques	303	304	292	296
Contreparties des prestations fiscales	71	74	75	75
Autres recettes	374	412	404	404
Solde (ressources – emplois)	– 48	– 44	– 38	– 43

Note : (*) Y compris les prestations d'hospitalisation publique (la dotation globale hospitalière est la plus importante des prestations de services sociaux).

Sources : INSEE, comptes nationaux et ministère de l'Emploi et de la Solidarité (SESI), compte satellite de la protection sociale.

La faible progression des cotisations (et leur décroissance en part du financement) sur les années récentes et l'augmentation parallèle de la part publique dans le financement des prestations marquent le passage d'un système de financement par des cotisations à un système de financement ayant une assiette plus large que les seuls revenus d'activité (l'assiette de la CSG s'étend aux revenus non professionnels) Cette hausse du financement public s'inscrit dans une perspective de hausse du besoin de financement du système, mais aussi dans une volonté de clarification de la solidarité nationale (le non contributif, assuré par le financement public) et de la solidarité professionnelle (le contributif, assuré par les cotisations) Il s'agit également d'alléger le coût du travail, en substituant des impôts aux cotisations sur les salaires.

Le taux de pression sociale est défini comme le rapport entre les prélèvements contributifs et fiscaux directement affectés à des dépenses de protection sociale et le PIB. Ce taux a connu une croissance soutenue entre

1990 et 1997 (tableau 5) Sur cette période, l'augmentation de 2,2 points du taux de pression sociale est due pour 0,2 point aux cotisations et pour 2,0 points aux impôts et taxes affectées, en raison de la montée en puissance de la CSG.

5. Évolution du taux de pression sociale

	En %		
	1990	1995	1997
(1) Cotisations sociales / PIB	22,6	23,0	22,8
(2) Impôts et taxes affectées / PIB	1,0	2,3	3,0
(1) + (2) / PIB	23,6	25,3	25,8

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (SESI), comptes de la protection sociale

L'évolution des dépenses sociales depuis trente ans

Depuis la création de la Sécurité sociale, le poids des prestations de protection sociale et leur structure par risque se sont modifiés de façon importante (graphique 2) La masse totale des dépenses sociales a approximativement doublé en proportion du produit intérieur brut. Au sein de cet ensemble, les dépenses au titre des risques vieillesse et santé ont vu leur importance progresser légèrement, pour atteindre aujourd'hui, respectivement, 43 et 33 % de l'ensemble des prestations de protection sociale. Mais ce sont surtout les dépenses au titre des risques emploi et maternité-famille qui ont connu les évolutions les plus prononcées : résiduelles en 1959, les dépenses au titre de l'emploi représentent aujourd'hui 7 % de l'ensemble des dépenses sociales ; à l'inverse, les prestations afférentes à la maternité et à la famille, qui représentaient près de 30 % du budget social il y a quarante ans – soit presque autant que les dépenses au titre de la santé –, ne pèsent plus que pour 15 % aujourd'hui.

Retraites

Il est utile de détailler les principaux facteurs explicatifs de ces évolutions. En ce qui concerne tout d'abord les retraites, l'essentiel de l'évolution s'est produite au cours des années soixante-dix, lesquelles ont été marquées par d'importantes lois améliorant la législation d'assurance vieillesse. En particulier, les lois « Boulin » des années 1971 et 1972 se sont traduites par une ample progression de la générosité des règles de calcul des droits à la retraite dans le régime général des salariés du secteur privé, qu'il s'agisse de la revalorisation des pensions et des salaires cotisés, du taux de remplacement offert, ou de la prise en compte de périodes au cours desquelles l'assuré n'a pas versé de cotisations (chômage, maladie, maternité...) C'est

3. Protection sociale en Europe

Les prestations de protection sociale en Europe

En 1995, dans l'Union européenne, un peu plus de 25 % du PIB (26,5 %) transitaient par le système de protection sociale. Cette moyenne cache cependant d'importantes disparités puisque les prestations de protection sociale varient dans une fourchette de 18,5 % du PIB au Portugal à 35 % en Suède.

Les disparités importantes dans la structure des prestations entre les pays de l'Union européenne reflètent les différences socio-démographiques et économiques entre pays, mais aussi la variété des conceptions qui ont présidé à la construction des systèmes nationaux de protection sociale. Dans neuf pays, le plus gros poste de prestations est constitué par les dépenses vieillesse. Les prestations de santé, pour lesquelles douze pays consacrent plus de 30 % de leurs dépenses, sont le deuxième poste en importance. A l'inverse, des écarts très importants existent entre pays dans la part des prestations qu'ils versent au titre de la famille et de l'emploi.

Structure par risque des prestations de protection sociale en Europe en 1995

	Maladie, invalidité, accidents du travail	Vieillesse -survie	Maternité- famille, logement	Chômage, inadap- tation profes- sionnelle	Divers
Allemagne	38.1	42.5	7.5	9.1	2.2
Autriche	33.3	48.3	11.3	5.6	1.2
Belgique	32.3	42.5	8.2	14.3	2.7
Danemark	28.4	37.6	12.4	14.7	4.4
Espagne	37.7	45.4	1.8	14.3	0.4
Finlande	36.3	33.0	13.4	14.4	1.4
France	34.9	43.0	9.0	8.2	1.7
Irlande	40.1	26.0	11.7	17.3	1.9
Italie	28.6	65.7	3.5	2.2	0.0
Luxembourg	37.4	44.7	13.2	3.0	1.5
Pays-Bas	44.4	37.4	4.7	10.1	2.3
Portugal	37.3	39.3	8.9	6.5	1.0
Royaume-Uni ^(*)	33.8	37.0	11.3	11.1	3.4
Suède	33.8	37.0	11.3	11.1	3.4

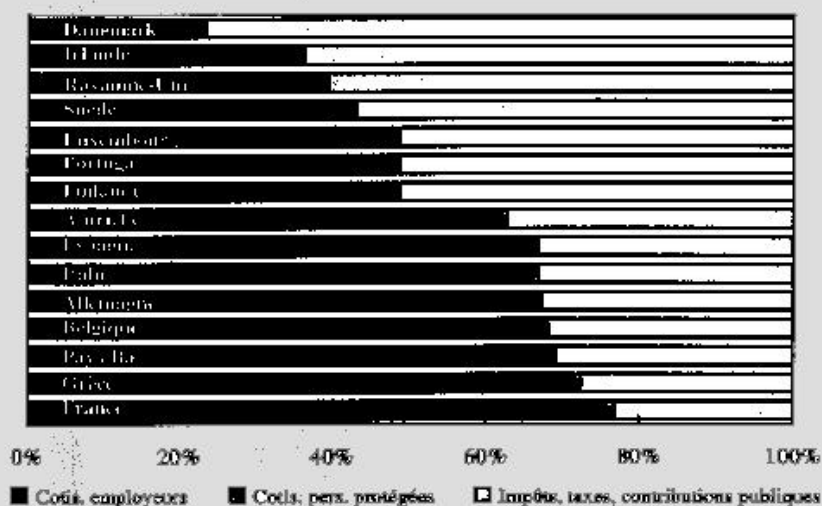
Note : (*) Données 1994. Les données relatives à la Grèce ne sont pas disponibles.

Source : Eurostat.

Le financement de la protection sociale dans l'Union européenne

Dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, les cotisations sociales représentent en 1995 en moyenne les deux tiers des recettes courantes de protection sociale. Au sein de l'Union, les pays qui accordent une part prépondérante aux ressources d'origine fiscale sont minoritaires (Danemark, Royaume-Uni et Irlande)

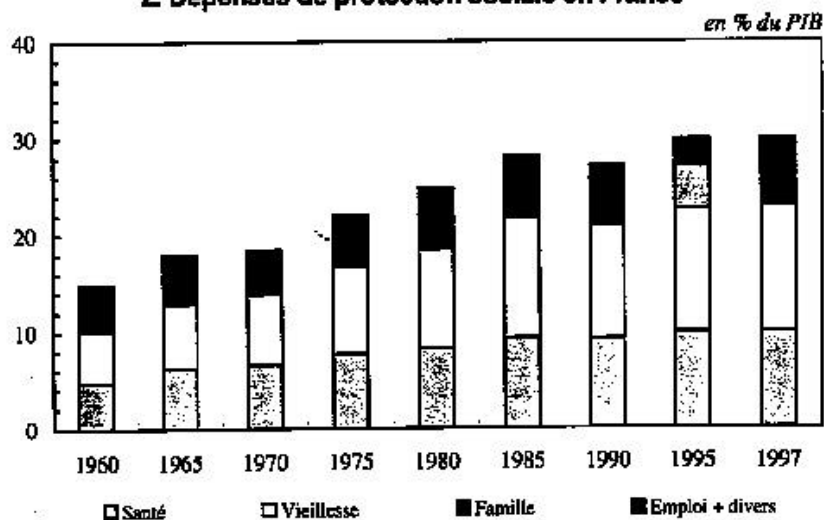
Structure du financement de la protection sociale dans les pays de l'UE



Notes : Les données sont relatives à l'année 1995, sauf pour la Grèce (1994).

Source : Eurostat.

2. Dépenses de protection sociale en France



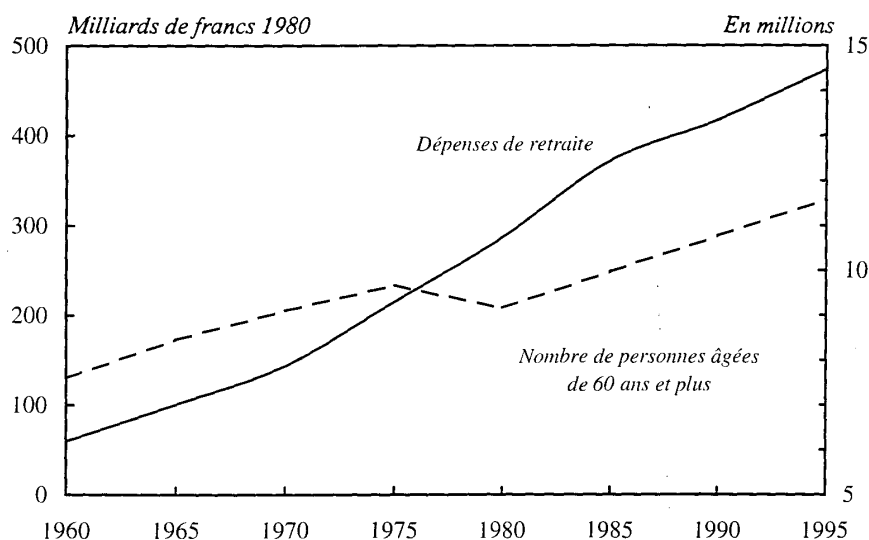
Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

également au début des années soixante-dix que s'est achevé le mouvement de généralisation de la couverture complémentaire vieillesse, commencé avec la création des institutions de retraite complémentaire des cadres en 1947 et qui s'est progressivement étendu aux salariés non-cadres.

La progression de la masse des pensions s'est poursuivie jusqu'au début des années quatre-vingt et l'abaissement à soixante ans de l'âge minimum de la retraite dans le régime général. Au total, le montant total des pensions a augmenté deux fois plus vite, en francs constants, que son principal facteur de volume, le nombre de personnes en âge de faire valoir leurs droits à la retraite (graphique 3)

Toutefois, cette évolution s'est fortement ralentie depuis une dizaine d'années. Le poids des dépenses d'assurance-vieillesse dans le produit intérieur brut semble stabilisé au voisinage de 12 % depuis 1985. Ceci tient notamment à l'adoption, tout au long de la dernière période, d'une règle de revalorisation des pensions par référence aux prix, et non plus aux salaires comme c'était le cas antérieurement. Le maintien de ce principe d'indexation au cours des prochaines années devrait permettre de garantir la stabilité du ratio dépenses de retraite/PIB, avant que ne survienne le « choc » démographique de 2005-2010, avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

3. Dépenses de retraite



Source : INSEE, comptes nationaux et statistiques de l'État civil.

Santé

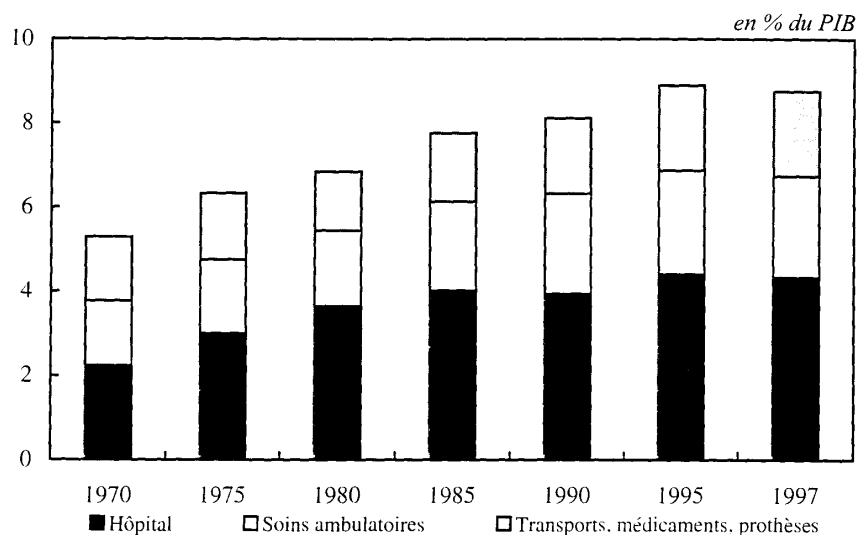
L'évolution des prestations de protection sociale versées au titre du risque maladie résulte de deux facteurs : d'une part, les tendances des dépenses de santé effectuées par les ménages ; d'autre part, leur prise en charge par les organismes qui en assurent le remboursement ou le financement (assurance-maladie et mutuelles)

On rappelle que les prestations sociales de santé proprement dites, au sens de la comptabilité nationale, sont constituées des seules indemnités journalières de maladie, d'invalidité ou d'accidents du travail, et des remboursements des soins et des biens médicaux en médecine ambulatoire ou en hospitalisation privée. Les dépenses des hôpitaux publics, qui sont déterminées par la méthode du « budget global », bénéficient certes *in fine* aux ménages, mais ne peuvent être individualisées : de ce fait, elles sont traitées en comptabilité nationale comme une consommation finale des administrations de Sécurité sociale. Dans le compte satellite de la protection sociale, elles sont cependant considérées comme des prestations de services sociaux, et il est donc possible de les agréger aux prestations sociales proprement dites pour mesurer la totalité des dépenses de santé qui bénéficient aux ménages.

Depuis une trentaine d'années, la consommation de soins et de biens médicaux a fortement progressé en part du PIB (graphique 4), passant de 5,2 % en 1970 à 8,8 % en 1997. Ce sont les dépenses hospitalières qui ont le plus fortement progressé : elles représentent aujourd'hui la moitié de la consommation de soins et de biens médicaux, contre 42 % en 1970. La mise en place du « budget global » en 1983 a certes permis un ralentissement de la progression des dépenses des hôpitaux publics au cours des années quatre-vingt, mais la tendance des années récentes est à une nouvelle accélération. La France se situe ainsi au deuxième rang des pays membres de l'Union européenne pour le poids des dépenses de santé dans le PIB (graphique 5).

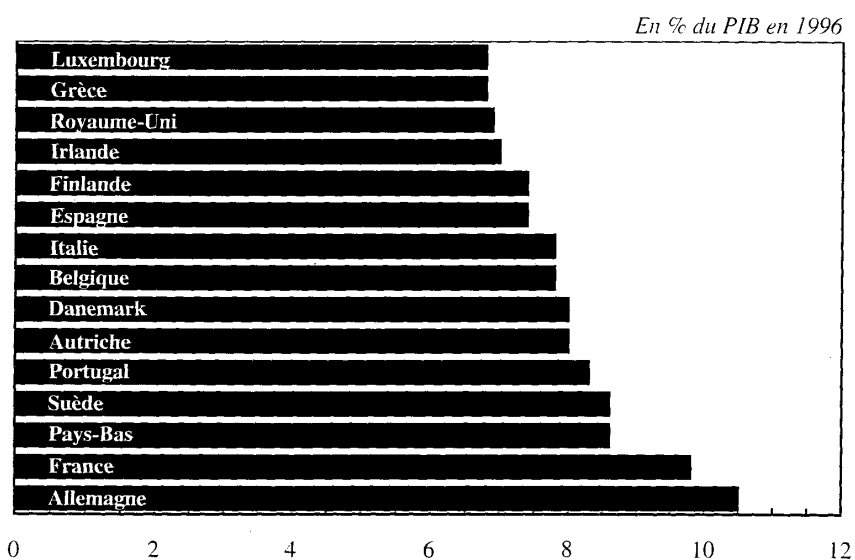
Parallèlement, la part de ces dépenses qui est remboursée ou prise en charge par la Sécurité sociale ou à titre accessoire par l'État a reculé de près de cinq points entre 1980 et 1997, passant de 79,4 à 74,8 % (graphique 6). La création du secteur à honoraires libres de la médecine ambulatoire à la fin des années soixante-dix, la mise en place du « forfait hospitalier » en 1984 ou la baisse des taux de prise en charge des soins – comme le recul de cinq points décidé en 1993 – et des prescriptions, ont participé de ce phénomène. Pour une part, les mutuelles – dont les remboursements, selon les conventions des comptes nationaux, entrent dans les prestations sociales reçues par les ménages – ont accru leur contribution au financement des dépenses de soins et de biens médicaux, de l'ordre de deux points. Il n'en reste pas moins que la part des dépenses de santé remboursée par des opérateurs privés d'assurance ou de prévoyance ou laissée à la charge des ménages a progressé de 2,5 points depuis une vingtaine d'années. Ce mouvement a affecté tous les compartiments des dépenses de santé, mais plus particulièrement les soins ambulatoires, secteur dans lequel le recul de la contribution des administrations publiques a reculé de 9 points depuis 1980.

4. Consommation de soins et de biens médicaux en France



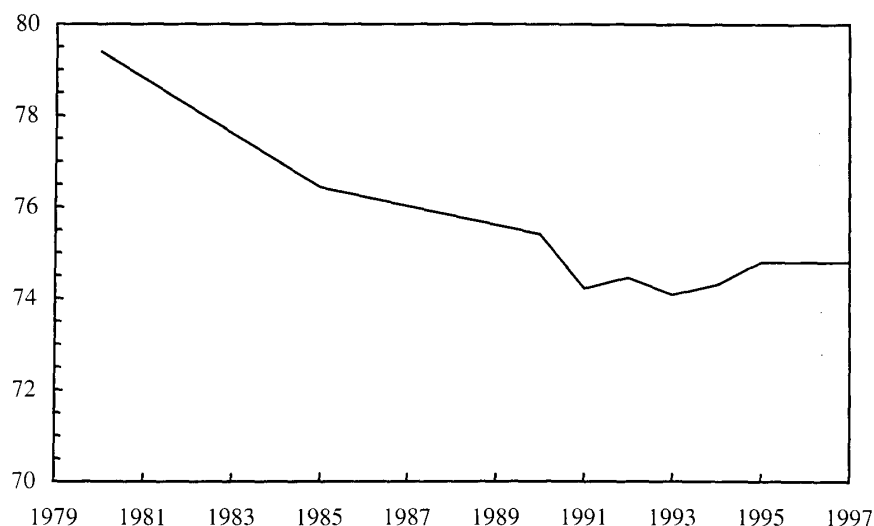
Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

5. Part de la dépense nationale de santé dans le PIB dans les pays de l'Union européenne



Source : OCDE.

6. Part des administrations publiques dans le financement de la dépense courante de soins et de biens médicaux



Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

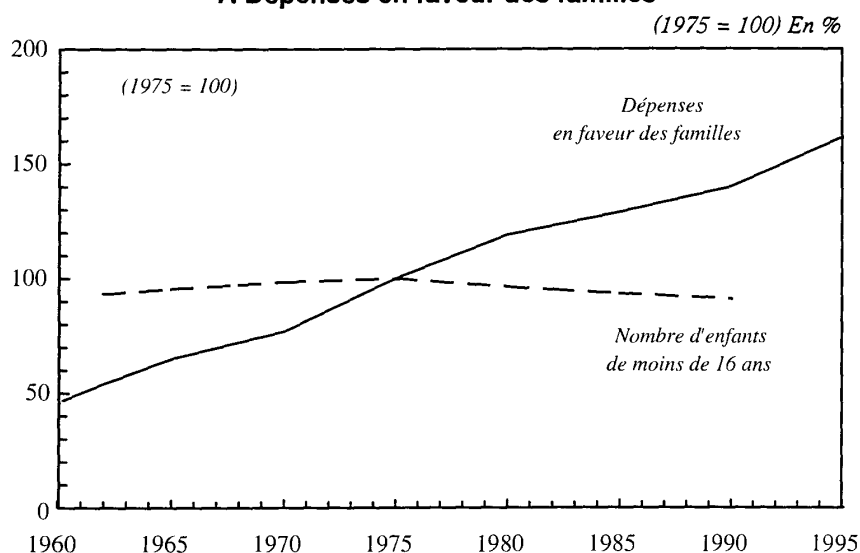
On déduit fréquemment de ces deux évolutions en sens contraire que la mise en œuvre de mécanismes de responsabilisation des patients fondés sur un « ticket modérateur » non remboursable serait inutile, voire dangereuse en termes d'équité dans l'accès aux soins. Une telle analyse est cependant superficielle : les mécanismes de « ticket modérateur » ne sont en réalité que très faiblement opératoires, puisque 84 % environ des Français bénéficient d'une couverture maladie complémentaire qui prend en charge en général la totalité des tarifs de responsabilité de la Sécurité sociale et parfois même au-delà. Sauf peut-être pour les personnes à bas revenu pour lesquelles l'absence d'une couverture maladie complémentaire peut limiter les recours aux soins, il n'existe pas en France de véritable mécanisme qui sensibilise « de fait » les patients aux coûts que leurs comportements de demande de soins risquent de reporter sur la collectivité. Les évolutions constatées dans le passé en France invitent plutôt, pour l'avenir, à une réflexion sur les inconvénients économiques d'une double assurance-maladie, la première publique fournie par la Sécurité sociale, la seconde privée, cette dernière étant susceptible de déstabiliser la première en réduisant les efforts des individus en vue d'un recours parcimonieux au système de soins.

Aides aux familles

Depuis les années soixante, les dépenses sociales au titre de la maternité et de la famille sont restées stables en pourcentage de la richesse nationale, au voisinage de 4,5 % du PIB. Ce résultat global est d'autant plus remarquable que, du fait du ralentissement de la fécondité à partir des années

soixante-dix, le nombre d'enfants à charge au sens des allocations familiales est resté stable (graphique 7) Ce sont donc les progrès constants des législations sociale et fiscale en faveur des familles – les avantages fiscaux liés à la composition familiale étant, rappelons le, comptés dans les dépenses de protection sociale – qui expliquent le maintien à un niveau élevé des dépenses au titre de la politique familiale en France, par comparaison avec les principaux pays européens. Dernièrement, la loi « Famille » de 1994 a ainsi prévu d'importantes améliorations, comme le prolongement jusqu'à 22 ans du versement des allocations familiales, l'ouverture du droit à l'allocation parentale d'éducation au deuxième enfant ou l'accroissement de la prise en charge publique des dépenses afférentes à l'accueil des jeunes enfants.

7. Dépenses en faveur des familles



Note : Les dépenses en faveur des familles sont exprimées en francs constants.

Sources : INSEE et ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

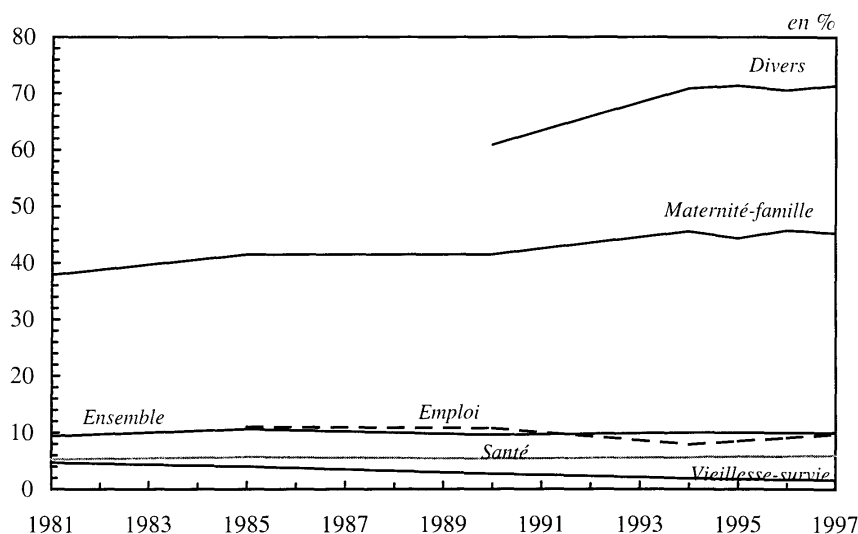
La progression des dépenses relatives à l'emploi s'explique naturellement par la progression du chômage depuis vingt-cinq ans. Il convient de mentionner également l'apparition de dépenses nouvelles liées à la lutte contre la grande pauvreté, et tout particulièrement le revenu minimum d'insertion mis en place en 1989, et dont le nombre de bénéficiaires dépasse un million de personnes en métropole au 31 décembre 1997.

Dépenses de protection sociale, distribution des revenus et pauvreté

L'expansion constante du système français de protection sociale et la complexité qu'il a aujourd'hui atteinte le dote, sans nul doute, d'importantes propriétés redistributives, bien que la part des prestations sociales

versées sous conditions de ressources ait à peine augmenté depuis le début de la décennie quatre-vingt, et essentiellement sous l'effet du renforcement des critères de revenu pour l'ouverture du droit aux prestations familiales (graphique 8).

8. Part des prestations sociales versées sous condition de ressources

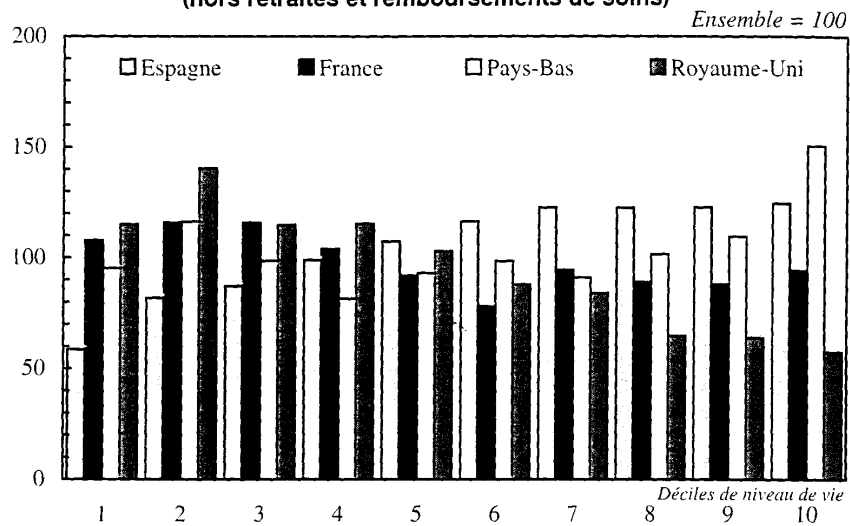


Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Dans le champ restreint des prestations autres que les retraites et les remboursements d'assurance-maladie – soit les prestations d'assistance, les aides au logement, les prestations familiales, les allocations d'invalidité et de chômage –, des données récentes tirées du panel européen des ménages fournissent des éléments complémentaires de comparaison entre quatre pays membres de l'Union européenne (Espagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni). Le graphique 9 situe ainsi le système français de protection sociale dans une position intermédiaire entre le système britannique et les systèmes hollandais et espagnol.

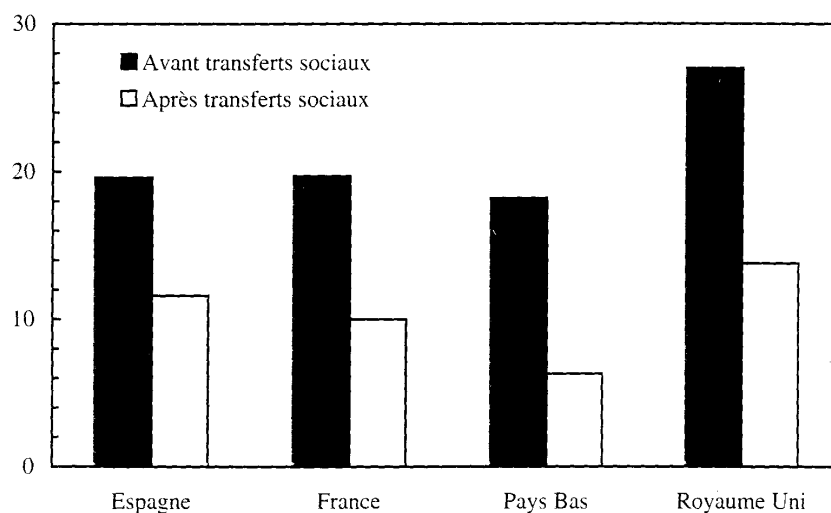
Le diagnostic est cependant légèrement modifié si l'on considère l'impact des revenus sociaux - hors retraites et remboursements d'assurance-maladie - sur les taux de pauvreté. La performance française paraît alors moins bonne que celle des Pays-Bas, puisque ce dernier pays parvient à diviser par trois la proportion de ménages pauvres à l'aide des transferts sociaux, contre une division par deux seulement en France (graphique 10). Ceci s'explique par des différences entre les deux pays dans le bas de la distribution primaire des revenus : la pauvreté étant plus « intensive » aux Pays-Bas qu'en France, les transferts sociaux ont logiquement un impact plus fort sur la diminution des taux de pauvreté.

**9. Montant moyen des revenus sociaux dans quatre pays européens
(hors retraites et remboursements de soins)**



Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité d'après Eurostat.

**10. Taux de pauvreté avant et après transferts sociaux
(hors retraites et remboursements de soins)**



Note : Le taux de pauvreté est la proportion de ménages dont le niveau de vie avant (respectivement après) transferts sociaux est inférieur à la moitié de la médiane des niveaux de vie avant (respectivement après) transferts sociaux.

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité d'après Eurostat.

Références bibliographiques

- Blanpain Nathalie et Jean-Louis Pan-Ké-Shon (1997) : « L'assurance complémentaire maladie : une diffusion encore inégale », *INSEE Première*, n° 523, juin.
- INSEE (1993) : *La société française. Données sociales*, avril.
- INSEE (1997) : France. *Portrait social*, novembre.
- INSEE (1998) : *L'économie française. Rapport sur les comptes de la Nation 1997*, Le Livre de Poche, juin.
- INSEE (1998) : « Comptes et indicateurs économiques. Rapport sur les comptes de la Nation 1997 », *INSEE Résultats*, n° 165-166-167, juillet.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (SESI) (1997) : *Les revenus sociaux. Solidarité-santé*, n° 3 spécial, juillet-septembre.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (SESI) (1997) : *Données sur la situation sanitaire et sociale de la France, rapport annexé au projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 1998*.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (SESI) (1998) : *Comptes nationaux de la santé 1995-1996-1997*, juin.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (SESI) (1998) : « Les comptes de la protection sociale 1990-1997 », *Documents Statistiques*, n° 312, septembre.

Annexe C

Un exemple de taxation optimale

Bernard Salanié

INSEE

Dès lors que la puissance publique n'a pas accès à l'information qui lui permettrait d'opérer par transferts forfaitaires, elle doit s'appuyer sur la fiscalité pour réaliser ses objectifs redistributifs. Mais celle-ci a des effets incitatifs et engendre des distorsions dans les comportements.

Établir la progressivité souhaitable de l'impôt sur le revenu nécessite alors de résoudre un conflit entre équité et efficacité, et de concilier au mieux ces deux types de considérations. On doit à Mirrlees d'avoir ouvert la voie à la résolution de ce problème de définition d'un barème optimal.

Dans sa version la plus élémentaire, le modèle de taxation optimale créé par Mirrlees en 1971 démontre que le taux marginal d'imposition $T'(w)$ applicable à un individu de productivité w est donné par la formule :

$$\frac{T'(w)}{1 - T'(w)} = E(w) R(w) H(w)$$

et dépend donc de trois facteurs. Le rôle des deux premiers est très simple à comprendre :

- $E(w)$ est une fonction décroissante de l'élasticité de l'offre de travail $e(w)$. Si cette élasticité est forte, un taux marginal d'imposition élevé amènera en effet l'individu concerné à beaucoup réduire son offre de travail.
- $R(w)$ retrace l'effet des objectifs redistributifs du gouvernement ; il est d'autant plus élevé que le gouvernement s'intéresse plus aux individus de productivité w .

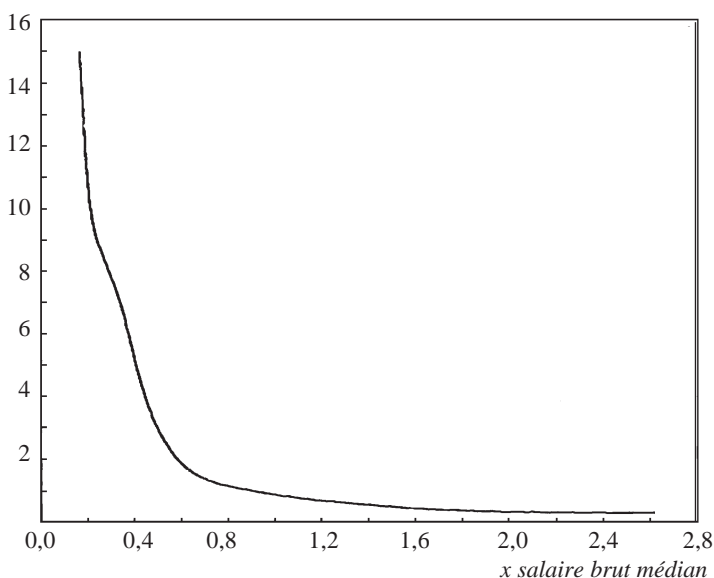
L'effet du troisième terme est un peu plus subtil. Si la distribution des productivités dans la population est décrite par une densité f et une fonction de répartition F , ce terme s'écrit :

$$H(w) = \frac{1 - F(w)}{wf(w)}$$

Augmenter le taux marginal d'imposition applicable à l'individu de productivité w a en effet un double impact. D'une part, cela permet de collecter plus d'impôt sur tous les contribuables plus productifs que w , qui sont en proportion $[1 - F(w)]$; d'autre part, l'offre de travail des individus de productivité w , dont le nombre est lié à $f(w)$, va s'en trouver découragée. On conçoit donc que toutes choses égales par ailleurs, il convienne d'appliquer en w un taux marginal d'imposition d'autant plus élevé que ce niveau de productivité est moins répandu dans la population et que les individus plus productifs sont plus nombreux.

À titre purement illustratif, on présente ici des simulations du barème d'imposition optimal en identifiant la distribution des productivités des ménages à celle de leurs salaires bruts dans l'enquête Budgets de Famille 1995 de l'INSEE. On exclut de l'analyse les ménages qui font partie des 5 % les plus et les moins productifs, pour lesquels les données sont trop peu informatives. Dans les graphiques qui vont suivre, l'axe des abscisses est exprimé en unité du salaire brut médian des ménages (soit environ 18 000 francs mensuels).

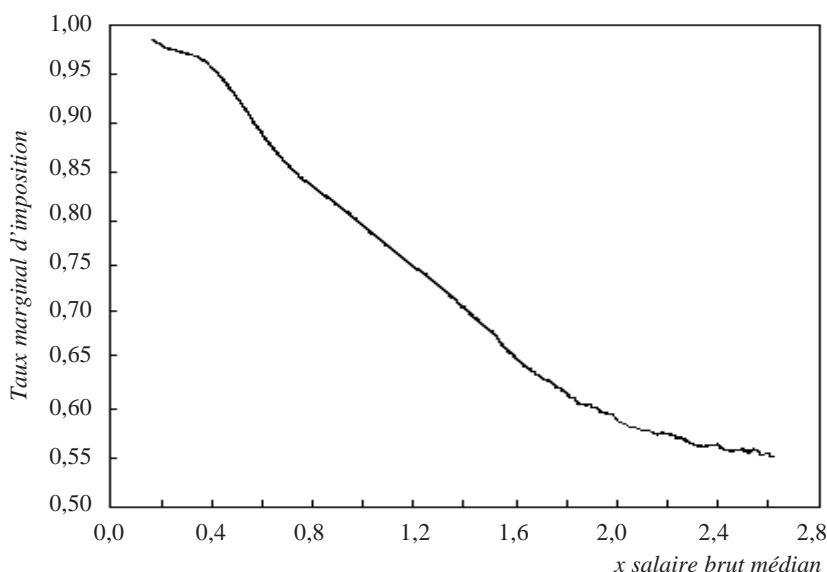
1. Profil du terme H pour la distribution française des salaires bruts



La figure 1 montre que le terme H a une allure très caractéristique : il décroît violemment jusqu'au salaire médian, puis se stabilise à peu près. Dans ces conditions, il paraît inévitable que le modèle de Mirrlees engendre des taux marginaux d'imposition très élevés pour les ménages les moins productifs. Pour le vérifier, supposons tout d'abord que le gouvernement ait des objectifs Rawlsiens — c'est-à-dire qu'il se focalise sur le bien-être du ménage le moins productif — et fixons l'élasticité de l'offre de travail à 0,3, ce qui n'est pas absurde au vu des études empiriques disponibles. La figure 2 montre que le taux marginal d'imposition correspondant est proche de un pour les ménages les moins productifs, puis décroît avant de se stabiliser autour de 50 % pour les ménages les plus productifs.

2. Impôt optimal

Objectifs rawlsiens, élasticité de l'offre de travail $e = 0,3$



On sait que le système fiscal français aboutit en fait à une courbe de taux marginaux d'imposition « en U » : les taux sont très élevés pour les très bas salaires, puis décroissent avant d'augmenter à nouveau pour les salaires élevés. L'exercice présenté ici montre qu'au moins pour les 90 % de ménages intermédiaires considérés, seule la première branche de la courbe en U est effectivement justifiée par le modèle de taxation optimale : dans la mesure où les salariés les moins productifs sont relativement peu nombreux et où, par définition, de nombreux salariés ont une productivité supérieure, il est socialement optimal de leur appliquer un taux marginal d'imposition élevé. En revanche, le modèle ne semble pas engendrer de taux marginaux élevés pour les ménages très productifs (la deuxième branche

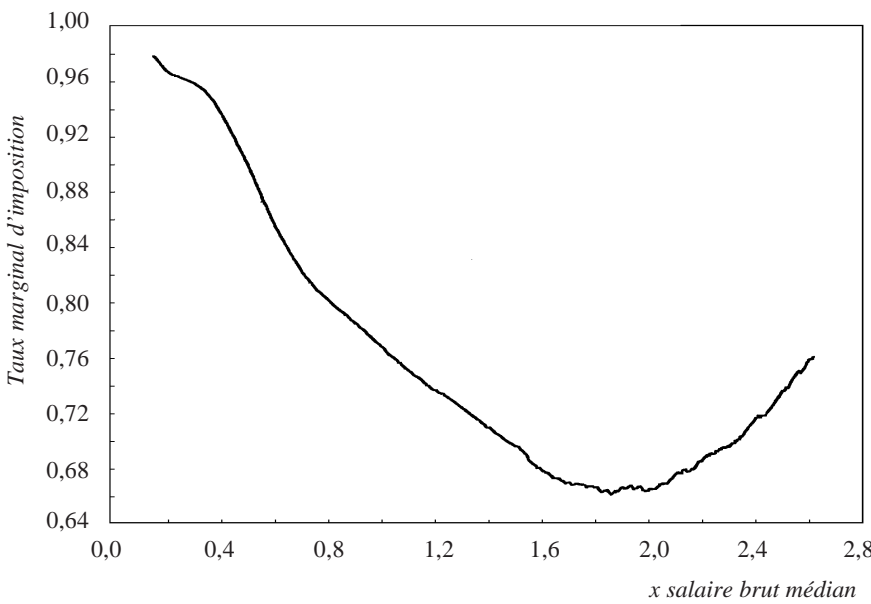
de la courbe en U), et ce même en variant les objectifs redistributifs du gouvernement. Pour retrouver une véritable courbe en U, deux voies sont possibles :

- On peut supposer que les ménages les plus productifs ont une offre de travail moins élastique, ce qui justifierait de les taxer plus fortement. La figure 3 montre qu'on peut ainsi retrouver une courbe en U, mais au prix d'une hypothèse assez héroïque au vu des données dont nous disposons.

- Contrairement au parti pris ici (qui est dû aux limitations de nos données), on peut étendre l'analyse aux 5 % de ménages les plus productifs. Des travaux menés sur les déclarations fiscales des ménages les plus riches suggèrent que le terme *H* remonte pour ces ménages, ce qui engendrerait bien une courbe U. Il convient toutefois de remarquer que la croissance des taux marginaux d'imposition serait alors limitée à ces ménages, qui sont par définition peu nombreux.

Il va de soi en tout état de cause que ces simulations négligent nombre de facteurs importants ; elles ont surtout l'intérêt de montrer comment jouent les trois facteurs identifiés plus haut.

3. Variante
e = 0,5 puis 0,1



Annexe D

Incidence fiscale et fiscalité optimale à l'équilibre

Bernard Salanié

INSEE

Contrairement à l'intuition courante, ceux qui supportent l'impôt diffèrent le plus souvent de ceux chez lesquels celui-ci est perçu. La fiscalité induit en effet un ensemble complexe de changements dans les prix ou les taux de rémunération ; et elle affecte les comportements en matière d'épargne ou d'offre et de demande de travail par exemple. Appréhender l'impact de la fiscalité sur le bien être social et sa distribution requiert ainsi des études approfondies.

L'économie publique s'est beaucoup intéressée à la fiscalité dans cette perspective. Parmi toutes les caractéristiques d'un système fiscal, on considérera d'abord son efficacité économique, la justice distributive étant également abordée dans la deuxième partie. Les résultats présentés supposent la flexibilité des prix et des salaires, ce qui les rend plus pertinents pour une analyse de long terme que sur le court terme.

L'incidence fiscale en équilibre partiel

L'introduction d'un impôt modifie profondément l'équilibre économique. Le bien-être de tous les agents s'en trouve affecté de façon parfois difficile à prévoir. La théorie de l'incidence fiscale a pour but de déterminer « qui paie l'impôt », au-delà des apparences juridiques.

Le modèle de base

L'approche la plus simple de l'incidence fiscale consiste à isoler le marché considéré. Supposons ainsi qu'on crée une taxe sur un certain bien dont le prix d'équilibre était jusqu'alors p_o . Le prix payé par les acheteurs ($p + t$) et le prix perçu par les vendeurs (p) différeront donc du montant de la taxe. Si les vendeurs répercutent entièrement la taxe sur leurs prix de vente en maintenant $p = p_o$, ils ne parviendront pas à écouler toute la quantité de bien qu'ils souhaitent vendre, puisque l'instauration de la taxe réduit la demande. Un nouvel équilibre ne peut donc s'établir que si les vendeurs acceptent de réduire leur prix de vente. On montre facilement que le nouveau prix d'équilibre p s'établit entre $(p_o - t)$ et p_o , et que sa position dans cet intervalle dépend des élasticités relatives de l'offre et de la demande : si la demande est très inélastique, p sera très proche de p_o et les acheteurs supporteront la taxe ; si elle est nettement plus élastique que l'offre, p sera proche de $(p_o - t)$ et les vendeurs seront les plus affectés. C'est ainsi toujours le côté du marché le plus inélastique qui supporte la plus grande partie du poids de la taxe.

Cette analyse permet notamment d'étudier l'effet des cotisations sociales sur un marché du travail équilibré. Notons tout d'abord que la distinction entre cotisations sociales patronales et salariales n'est pas pertinente sur un tel marché : seuls interviennent le salaire net de toutes cotisations (perçu par les salariés) et le salaire super-brut payé par les employeurs. Les études empiriques suggèrent que l'offre de travail est beaucoup moins élastique que la demande de travail ; les arguments précédents indiquent donc qu'à long terme, le salaire net s'ajuste afin d'absorber parfaitement les variations des taux de cotisations sociales. Les études économétriques confirment généralement cette conclusion.

Le cas d'un marché du travail structurellement déséquilibré doit être appréhendé différemment. Si par exemple un salaire minimum remet en cause le plein emploi d'une catégorie de travailleurs, alors une baisse des cotisations sociales réduit le coût du travail et augmente donc l'emploi de cette catégorie, qui n'est déterminé que par la demande de travail.

Court terme et long terme

Il est très important de distinguer le court terme et le long terme dans l'étude de l'incidence fiscale d'un prélèvement. Cette distinction est particulièrement pertinente pour les impôts portant sur le capital. À court terme, un tel impôt pèse en partie sur les offreurs de capital ; mais à long terme, l'offre de capital est probablement très élastique, notamment dans une économie ouverte où la mobilité des capitaux impose un taux de rémunération du capital au niveau mondial. Dans ces conditions, un impôt sur le capital pèse à long terme sur le travail ou sur les consommateurs.

L'impôt sur les profits

L'impôt sur les profits est un cas d'école de la difficulté à juger de l'incidence fiscale. Dans un monde idéal, l'assiette de l'impôt serait constitué par les profits économiques « purs », après déduction de la dépréciation des équipements et d'une rémunération « normale » du capital. L'impôt serait alors sans effet sur la demande de facteurs de production et ne pourrait avoir d'effets que sur le nombre d'entreprises présentes à l'équilibre de long terme. Dans la réalité, les règles fiscales de dépréciation et de prise en compte des charges de capital rendent l'impôt très opaque. Il est probable que, conformément à l'analyse présentée plus haut, il pèse sur les offreurs de capital (actionnaires) à court terme et est en bonne partie transféré sur les travailleurs et les consommateurs à long terme. Il est néanmoins juste de dire que les économistes ne parviennent pas à s'accorder sur l'incidence réelle de l'impôt sur les profits.

La taxation optimale

L'étude de la taxation optimale, initiée par Mirrlees, vise à déterminer la combinaison d'impôts qui permet de collecter un niveau de prélèvements obligatoires donné en conciliant au mieux efficacité et équité. Pour ce faire, l'économiste se fixe une « préférence sociale », qui reflète les choix éthiques du gouvernement en matière de redistribution, et cherche à la maximiser. Les agents économiques sont supposés différer par leur productivité. Si celle-ci était observée par le gouvernement, il pourrait mettre en œuvre des transferts forfaitaires qui ne remettrait pas en cause l'optimalité de l'équilibre. En pratique, le gouvernement n'observe que les transactions des agents. L'assiette des impôts est donc constituée par ces transactions, ce qui distord les signaux perçus par les agents et crée des inefficacités économiques qui réduisent le bien-être des ménages. Il s'agit donc de prélever une somme donnée en satisfaisant à des objectifs redistributifs et en minimisant les inefficacités causées par le caractère nécessairement non-forfaitaire des impôts.

On notera que les modèles de taxation optimale sont généralement statiques, si bien qu'on ne peut y distinguer revenu et consommation. Impôt sur le revenu et impôt sur la consommation sont donc équivalents dans ce cadre. Nous reviendrons néanmoins sur cette hypothèse ci-dessous).

Les travaux de taxation optimale ont permis d'aboutir à certains résultats que nous allons brièvement passer en revue.

L'impôt sur le revenu

De nombreux travaux se sont intéressés au calcul du barème optimal d'impôt sur le revenu. L'impôt sur le revenu réduit l'incitation à travailler et donc l'offre de travail ; les résultats sont donc assez sensibles à la valeur retenue pour l'élasticité de l'offre de travail, qui est malheureusement as-

sez mal connue, mais dont on sait par exemple qu'elle diffère entre les hommes et les femmes. Certaines de ces études concluent que l'impôt sur le revenu optimal est assez proche de la combinaison d'un impôt négatif et d'un impôt à taux marginal constant, selon la formule $T(R) = -N + tR$. Naturellement, la valeur précise des paramètres N et t dépend de la préférence sociale du gouvernement. On notera que du fait de l'impôt négatif, un tel impôt reste progressif en ce que le taux moyen d'imposition est croissant avec le revenu : $T(R) / R = t - N/R$. L'annexe précédente a présenté quelques simulations illustratives du barème d'imposition optimal en France.

Les impôts indirects

Atkinson et Stiglitz ont démontré que sous certaines hypothèses sur la forme des fonctions d'utilité, si l'impôt sur le revenu est choisi de manière optimale, il est inutile de lui adjoindre des impôts différenciés sur les consommations des différents biens : toute somme collectée par une combinaison d'impôt sur le revenu et d'impôts indirects peut l'être de manière plus efficace en n'ayant recours qu'à l'impôt sur le revenu. Ainsi, si l'impôt sur le revenu est choisi de manière optimale, il est inutile d'instaurer une TVA à plusieurs taux (une TVA à taux uniforme serait dans ce modèle équivalente à un impôt proportionnel sur le revenu).

Quand on introduit plusieurs périodes dans le modèle, ce résultat permet de démontrer qu'il n'y a plus équivalence entre un impôt sur le revenu et un impôt sur la consommation. L'impôt sur le revenu aboutit en effet, en taxant les revenus de l'épargne, à la « double taxation de l'épargne » ; contrairement à la consommation, l'épargne est taxée deux fois : une fois quand le revenu qui va être épargné est perçu, et une deuxième fois quand le ménage reçoit les revenus de son épargne. Comme l'épargne n'est qu'une consommation différée, l'impôt sur le revenu taxe donc plus lourdement la consommation future que la consommation présente. Mais consommation présente et consommations futures peuvent être interprétés comme des biens de consommation différents ; une application simple du résultat d'Atkinson et Stiglitz montre que les taux d'imposition sur ces biens doivent être identiques. Il serait donc préférable de ne pas taxer les revenus de l'épargne, c'est-à-dire d'avoir recours à un impôt (éventuellement progressif) sur la consommation plutôt qu'à un impôt sur le revenu.

L'efficacité productive

On dit qu'il y a efficacité productive quand un volume donné de production est produit en utilisant le minimum de facteurs de production. L'efficacité productive requiert que toutes les entreprises perçoivent les mêmes prix relatifs sur tous les biens. Diamond et Mirrlees ont montré que la taxation optimale doit préserver l'efficacité productive. Ce résultat a des conséquences très fortes, puisqu'il indique que les biens intermédiaires ne devraient pas être taxés. En effet, un tel impôt créerait une différence entre le

prix perçu par les entreprises productrices de biens intermédiaires et celui perçu par les entreprises qui utilisent ces mêmes biens. La taxation des biens intermédiaires distordrait donc la structure de prix relatifs perçue par les différentes entreprises et les conduirait à choisir leurs facteurs de production d'une manière qui remettrait en cause l'efficacité productive.

Notons que le capital, qui est un bien produit par une entreprise pour être consommé par une autre entreprise, peut être assimilé à un bien intermédiaire qui est simplement plus durable que les autres. Le résultat de Diamond et Mirrlees plaide donc aussi contre la taxation du capital, qui aboutirait notamment à imposer deux fois les revenus des travailleurs qui produisent des biens d'équipement. On remarquera que cet argument est valide dans une économie fermée et ne repose donc aucunement sur une hypothèse de mobilité parfaite du capital.

Les extensions du modèle de base

Le modèle de base de la taxation optimale suppose implicitement que les agents ne diffèrent que par leur productivité, et non par exemple par leur propension à épargner comme dans un modèle à générations. Par ailleurs, il ne prend pas en compte l'existence d'autres contraintes ou imperfections de marchés que la non-observabilité des productivités individuelles.

Si l'on sort du cadre du modèle de base, il n'y a plus guère de résultats robustes. En particulier, le système fiscal optimal devra alors faire usage de toutes les formes d'impôt, et notamment d'un impôt (ou de subventions) sur le capital. À titre d'exemple, l'existence du salaire minimum, s'il a un effet négatif sur l'emploi des non-qualifiés, justifie une imposition du capital qui réduirait le coût relatif du travail. D'autre part, la prise en compte de l'impossibilité pour certains agents d'emprunter au taux du marché rétablirait un rôle pour l'imposition du capital, qui permettrait à la société de transférer du pouvoir d'achat aux agents contraints et donc de bénéficier des capacités entrepreneuriales de ces agents.

Conclusion : la fiscalité en économie ouverte

Les résultats présentés ci-dessus l'ont été dans le cadre d'une économie fermée. Du point de vue de la fiscalité, la caractéristique d'une économie ouverte est que certains facteurs sont plus mobiles à travers les frontières que d'autres. Même si on sait depuis Feldstein et Horioka que la mobilité du capital n'est pas aussi parfaite qu'on le croit parfois, il demeure que le capital (au moins le capital financier) est sans doute beaucoup plus mobile que le travail. Ceci renforce l'élasticité de l'offre de capital, et la théorie de l'incidence présentée en première partie montre qu'un impôt sur le capital pèsera en fait encore plus sur les consommateurs et les travailleurs en économie ouverte qu'en économie fermée.

Résumé

Le concept de prélèvement obligatoire souvent retenu pour définir et mesurer l'importance du champ de la redistribution peut être trompeur. En effet l'importance des prélèvements obligatoires dans le PIB ne reflète pas seulement l'importance de la redistribution opérée. Ainsi le taux relativement élevé des prélèvements obligatoires en France traduit avant tout le fait qu'un certain nombre de fonctions d'assurance — en particulier la retraite et l'assurance maladie — y sont publiques.

L'objet du rapport de François Bourguignon est de préciser l'état des lieux en ce domaine, et de dresser un bilan du système redistributif français. Sa présentation est centrée sur l'opposition classique entre l'objectif d'équité du système redistributif et l'objectif d'efficacité de l'économie à laquelle il s'applique. Il s'appuie sur un travail original de comparaison internationale, utilisant un modèle de simulation des systèmes de redistribution des États-membres de l'Union européenne.

La première partie du rapport est consacrée à la définition du périmètre du système redistributif. Quatre grands circuits sont distingués : les contributions et prestations relevant de l'assurance sociale (retraite et maladie), les prestations dites non contributives, l'ensemble constitué par la fiscalité et la fourniture publique de services privés et collectifs, et finalement l'ensemble des interventions publiques modifiant le jeu des marchés des biens et des facteurs de production. Parmi ces différents circuits, c'est surtout sur la fiscalité et sur les prestations non contributives que porte l'analyse.

Privilégier l'analyse de ce système « direct » de redistribution se justifie par le caractère jugé plus limité de la redistribution qui résulte des autres circuits, et aussi par la difficulté à la mesurer. Surtout la partie actuariellement équilibrée, ou « contributive », des assurances sociales doit être considérée comme une redistribution des individus à eux-mêmes, à un autre point du temps (retraite) ou dans un autre état (maladie), et non une redistribution *entre individus différents*.

On observe alors que la plus grande partie de l'écart entre les taux de prélèvements obligatoires entre pays s'explique par les parts différentes du public et du privé dans l'assurance vieillesse et l'assurance maladie. Si l'on se restreint au système de redistribution proprement dit (entre individus), les instruments dominants sont les transferts sous condition de ressources, dans le bas de la distribution des revenus, et les tranches supérieures de l'impôt sur le revenu.

La redistribution ainsi réalisée en France est substantielle : elle représente un transfert de la partie supérieure à la partie inférieure de cette distribution égal à 5 % environ du revenu disponible total des ménages. Ce chiffre est cependant inférieur à celui de nos voisins européens (7 % en Allemagne, 6 % au Royaume-Uni), du fait d'un plus faible pouvoir redistributif des prestations non contributives et de la place plus réduite de l'impôt sur le revenu, qui bien qu'étant très progressif est de ce fait moins redistributif. La différence n'est pas négligeable, puisque l'écart représente 10 à 20 % du niveau de vie des ménages les plus pauvres.

Dans la mesure où la distribution des revenus disponibles des ménages n'est pas plus égalitaire en France que dans ces autres pays, on peut parler d'un certain « déficit social » de la redistribution en France. Il faut toutefois s'assurer que le renforcement de cette fonction ne générerait pas d'effet de seuil ou de distorsions excessives : à trop vouloir redistribuer par l'intermédiaire d'instruments basés sur les revenus que les agents tirent de leur travail, ne risque-t-on pas de réduire leurs incitations et de ce fait, la taille du gâteau à partager ?

Une façon de mesurer ces distorsions est d'examiner les « taux marginaux effectifs de prélèvements » qu'entraîne la redistribution, c'est-à-dire la part de toute augmentation de revenu brut prélevée sous forme d'impôt supplémentaire, ou de diminution des prestations qui lui sont accordées sous condition de ressources. Un taux marginal élevé est en effet une désincitation à obtenir un revenu supplémentaire par son activité ou son épargne.

On observe des taux marginaux particulièrement élevés aux deux extrémités de la distribution des revenus. À l'extrémité inférieure, cette situation traduit l'existence de « trappes à pauvreté » induites par le conditionnement d'un grand nombre de prestations non contributives de type RMI, allocation logement ou complément familial. À l'extrémité supérieure, les taux marginaux élevés sont dus à la forte progressivité de l'imposition du revenu. Au total, environ 8 % des ménages français sont confrontés à des taux marginaux d'imposition supérieurs à 70 %.

Pour l'auteur, la poursuite de l'efficacité économique paraît requérir une plus grande uniformité de ces taux marginaux de prélèvements. Sans modifier l'équité du système en place, cet objectif pourrait être atteint par des dispositifs se rapprochant du système idéal de l'impôt négatif, c'est-à-dire d'une allocation « universelle », ajustée sur la composition du ménage, couplée à un impôt proportionnel. Il est à remarquer cependant que la France n'occupe pas une situation exceptionnelle au regard des taux marginaux de prélèvements. Plus de 10 % des ménages ont un taux marginal de prélèvement supérieur à 70 % en Allemagne, et plus de 15 % au Royaume-Uni. Dans ces conditions, la réforme du système redistributif paraît une question européenne tout autant que française.

Dans leurs commentaires Tony Atkinson et Guy Laroque soulignent les limites qui résultent de l'étroitesse du champ d'analyse de la redistribution (impôts et transferts non contributifs). Les deux discutants notent par ailleurs que d'autres dimensions de la redistribution devraient être considérées (hommes/femmes par exemple, ou la redistribution qui ne se résume pas aux revenus)

Summary

Taxation and Redistribution

The concept of the tax level as a percentage of gross domestic product, often used to define and measure the size of the field of wealth redistribution, can be misleading. Indeed, this ratio does not alone reflect the extent of the redistribution carried out. The relatively high tax level in France reflects first and foremost that a number of insurance activities (retirement and health care in particular) are publicly-run.

The aim of François Bourguignon's report is to evaluate more precisely the French redistributive system. His presentation focuses on the classic opposition between the equity objective of the redistributive system, on the one hand, and the efficiency objective of the economy to which it applies, on the other. It is based on an original international comparison, modelling the redistribution systems of the European Union Member States.

The first part of the report defines the scope of the redistributive system. Four major circuits are identified: 1) contributions and benefits related to social coverage (retirement and health insurance), 2) non-contributory benefits, 3) taxes and state provision of private and collective services, and 4) state interventions which alter market forces and production factors. Of these four circuits, the report concentrates primarily on non-contributory benefits and on personal taxation.

Favoring an analysis of the "direct" redistribution system is justified by the more limited level of the redistribution resulting from the other circuits, and also by the difficulty of measuring it. In particular, the actuarially balanced or contributory portion of social coverage must be considered as a redistribution over different phases of an individual's life, i.e. another point in time (retirement) or another state of being (illness), and not as a redistribution *among different individuals*.

We see that most of the differences in tax levels from one country to another can be explained by the differing proportions of public and private funding in retirement and health insurance. If we limit ourselves to the redistribution system strictly speaking (among individuals), the predominant instruments are means-tested benefits in the low end of the revenue scale and income tax rates in the other end.

The redistribution achieved in France is thus substantial: it represents a transfer from the rich households to the poorest ones equal to approximately 5% of total household income available. This figure is however below that of our European neighbours (7% in Germany, 6% in the UK), because of the inferior redistributive power of non-contributory benefits and the lesser weight of income tax, which therefore has less of a redistributive impact despite the fact that its rate has a steep curve. The difference is not insignificant, as the gap represents 10 to 20% of the standard of living of the poorest households.

Insofar as the distribution of available household income is more equitable in France than it is in these other countries, we can say that there is a certain “social deficit” of the redistribution in France. However, we must be aware that bolstering this function could generate a threshold effect or excessive distortions. If the redistributive process relies too heavily upon instruments based on revenues earned by individuals, we run the risk of reducing their incentives and hence the size of the pie to be shared.

One way to measure these distortions is to examine the “effective marginal tax rates” triggered by redistribution, that is, the portion of any increase in gross income levied in the form of either additional taxes or less means-tested benefits. A high marginal rate is indeed a disincentive to generate supplementary income, whether by working or by saving.

Marginal rates are high at the two extremities of the income spectrum. At the lower extremity, this reflects the fact that there are “poverty traps” brought about by the existence of numerous non-contributory benefits, such as the *RMI (Revenu Minimum d'Insertion)* i.e. income support for those not entitled to unemployment benefits), housing subsidies and family allowances. At the upper extremity, the high marginal rates are due to the steep rise in the income tax curve. In all, some 8% of French households have marginal tax rates above 70%.

For the author, the pursuit of economic efficiency seems to require a greater uniformity among these marginal tax rates. Without altering the equity of the current system, the goal could be reached via devices similar to the ideal negative tax system, that is, a “citizen’s income” adjusted to the composition of the household, together with a proportional tax. France’s marginal tax rates are not exceptional. More than 10% of households in Germany have a marginal tax rate above 70%, and more than 15% in the UK. Under these conditions, a reform of the redistributive system appears to be a European question as much as it is a French one.

In their commentary, Tony Atkinson and Guy Laroque point out the limits of such a narrow scope (taking into account only taxes and non-contributory benefits), for analyzing redistribution. Furthermore, both discussants note that other dimensions of redistribution should be considered (between men and women, for example, or other kinds of redistribution which aren’t included in incomes).

Composition du groupe de travail

« Fiscalité et Prélèvements »

Jean Bensaïd

Conseiller Technique chargé de la Macroéconomie au Cabinet
du Premier Ministre

François Bourguignon

Directeur d'Études à l'École des Hautes Études en Sciences sociales
et Delta-ENS

Michel Didier

Professeur au CNAM et Directeur de Rexecode

André Gauron

Conseiller référendaire à la Cour des Comptes

Guy Gilbert

Professeur à l'Université Paris-X

Alain Gubian

DARES-Ministère des Affaires sociales

Jean-Pierre Laffargue

CEPREMAP

Gérard Maarek

Chef du Département des Études Économiques et Bancaires de
la CNCA

Jean Pisani-Ferry

Conseiller auprès du Ministre de l'Economie, des Finances et de
l'Industrie

Bernard Salanié

Chef de la Division Croissance et Politiques Macroéconomiques à
l'INSEE

Jean-Luc Tavernier

Sous-Directeur des Finances Publiques à la Direction de la Prévision

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

Dominique Bureau

Conseiller scientifique
Membre du CAE

*Fiscalité
Politiques structurelles*

Gilbert Cette

Conseiller scientifique
Membre du CAE

*Conjoncture
Réduction du temps de travail*

Laurent Caussat

Conseiller scientifique

*Santé
Protection sociale*

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de Mission

*Questions européennes et
internationales*

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre

*Environnement
Négociations commerciales
multilatérales*

Olivier Davanne

Membre du CAE
Chargé de la Mission
'Système financier international'
par le Premier ministre

*Retraites
macroéconomie*

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 77 47
c-carl@cab.premier-ministre.gouv.fr

Katherine Beau

Documentation

01 42 75 77 40
k-beau@cab.premier-ministre.gouv.fr

