

Pour lutter contre les inégalités : ne pas sous-estimer l'Etat social

 [marianne.net/debattons/blogs/les-economistes-atterres/pour-lutter-contre-les-inegalites-ne-pas-sous-estimer-l](https://marianne.net/debattons/blogs/les-economistes-atterres/pour-lutter-contre-les-inegalites-ne-pas-sous-estimer-l-etat-social)

Christophe Ramaux, *Marianne.net*, 26 janvier 2018

Le récent *Rapport sur les inégalités mondiales* écrit par Lucas Chancel (le coordinateur général), T. Piketty et trois autres économistes - F. Alvaredo, Emmanuel Saez et Gabriel Zucman - a reçu un large écho. Un écho légitime au regard de l'ampleur du travail réalisé : en s'appuyant sur un réseau d'une centaine de chercheurs (le World Wealth and Income Database, WID.world), pour collecter et harmoniser les données, le rapport porte pour la première fois sur l'ensemble des régions du monde, alors que le livre de T. Piketty, *Le capital au XXI^e siècle*, était centré sur les pays développés. Il porte en outre sur les revenus, mais aussi sur le patrimoine.

Le diagnostic posé par le rapport peut être résumé en quatre principaux points : 1/ les inégalités de revenu se sont creusées en peu partout dans le monde depuis les années 1980 ; 2/ cela s'explique notamment par les inégalités dans la détention du patrimoine privé qui elles aussi ont fortement augmenté ; 3/ dans le même temps, le capital public a décliné ce qui limite la capacité d'intervention des Etats ; 4/ pour réduire à l'avenir les inégalités, il est nécessaire de taxer les hauts revenus et de lutter contre l'évasion fiscale par la création d'un registre mondial des titres financiers. Si on ne peut que souscrire à ses dernières propositions, on peut cependant regretter que le rapport sous-estime considérablement le rôle de l'Etat social dans la réduction des inégalités.

Cette sous-estimation s'explique en amont par l'indicateur central de répartition du revenu national retenu à la fois dans le rapport complet (298 pages) et, plus encore, dans la note de synthèse de 17 pages, sur laquelle se sont concentrés les comptes rendus et commentaires.



Selon cet indicateur, la part de ce revenu revenant au 10 % les plus riches est passée, entre 1980 et 2016, de 34 % à 47 % aux Etats-Unis, de 28 % à 41 % en Chine, de 21 % à 45 % en Russie, et, plus modérément, de 33 % à 37 % en Europe de l'Ouest (de 31 % à 33 % en France)[1]. Simultanément, la part revenant aux 50 % du bas de la distribution a fortement baissé passant de 20 % à 13 % aux Etats-Unis, de 27 % à 15 % en Chine, de 31 % à 17 % en Russie, et, à nouveau plus modérément, de 24 % à 22 % en Europe de l'Ouest (de 23 % à 22 % en France).



Mais cet indicateur porte sur la répartition du revenu national *avant* impôt et redistribution par les transferts et sans tenir compte de la composition des ménages (le revenu est divisé par le nombre d'adultes, sans prise en considération des unités de consommation et donc du nombre d'enfants). Ces choix méthodologiques peuvent se comprendre, pour des raisons d'accès aux données et dans la mesure où les auteurs mobilisent principalement les déclarations fiscales. Mais on peut regretter qu'ils ne soient pas affichés plus explicitement. Plus fondamentalement, il importe de saisir à quel point ils conduisent à largement invisibiliser – comme le soulignait déjà de façon détaillée et roborative Henri

Sterdyniak (2012) dans sa « Lecture critique de l'ouvrage Pour une révolution fiscale » de C. Landais, T. Piketty et E. Saez (*Revue de l'OFCE*, n°122) – le rôle de l'Etat social en matière de redistribution.

Or ce rôle est massif. Au niveau international, les travaux menés par l'OCDE depuis les années 2000[2] – qui prennent en compte les unités de consommation[3] – permettent d'en saisir la portée. Ces travaux confirment – à l'instar de ceux du WID.world – le creusement des inégalités au niveau des revenus primaires tirés du travail et du capital. Pour prendre la mesure de la régression à ce niveau, l'OCDE se concentre sur les seuls ménages dont le chef est une personne d'âge actif (moins de 65 ans), les retraités n'ayant pas de revenus du travail. En moyenne dans les principaux pays de l'OCDE, le coefficient de Gini de mesure des inégalités – compris entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité totale où un individu concentre tout) – est passé de 0,36 au milieu des années 1980 à 0,39 au milieu des années 1990, 0,4 au milieu des années 2000, puis 0,43 en 2014, soit une hausse totale des inégalités de près de 20 %. La libéralisation financière, le libre-échange, l'austérité salariale et la contre-révolution fiscale ont pesé de tout leur poids : il y a bien eu régression de l'Etat social à ce niveau, si on retient une définition large de celui-ci[4].

Mais les travaux de l'OCDE permettent simultanément de contrer la vision, malheureusement répandue, selon laquelle cet Etat social aurait quasiment disparu ou tournerait à vide et ne redistribuerait plus grand-chose. Cette vision omet le rôle massif des impôts et plus encore de la dépense publique, à travers les prestations sociales en espèce (retraite mais aussi allocations familiales, chômage, minima sociaux du type RSA en France, etc.), d'une part, et des transferts sociaux en nature (éducation et santé principalement), d'autre part.

Pour mesurer l'effet redistributif des impôts et des prestations en espèces, l'indicateur retenu par l'OCDE compare (à nouveau ici sur les seuls ménages d'âge actif de moins de 65 ans), les coefficients de Gini du revenu marchand, d'une part, et du revenu disponible (après impôts et prestations en espèce), d'autre part. Cet effet redistributif est de 27 % en moyenne en 2014. Dans certains pays, il dépasse les 30 % (33 % en France, entre 35 % et 38 % au Danemark, en Belgique ou en Finlande), alors qu'il est moins massif dans d'autres (entre 16 % et 18 % au Japon et aux Etats-Unis). Loin d'avoir régressé, cette redistribution a globalement progressé depuis le milieu des années 1980.

Un point important mérite ici d'être mentionné : la dépense publique sous forme de prestations sociales en espèces contribue deux fois plus que les impôts à la réduction des inégalités (en 2014 le coefficient de Gini passe de 0,43 à 0,35 soit une baisse de 19 % avec les prestations puis à 0,31 soit une réduction de 9 % avec les impôts). Fréquemment, lorsqu'on pense « redistribution », on pense avant tout à « faire payer les riches » par l'impôt. Une exigence légitime, aux antipodes de la contre révolution fiscale opérée depuis le début des années 1980. Les travaux de T. Piketty qui portent principalement sur les hauts revenus et sur la fiscalité apportent des arguments précieux en ce sens. Mais la redistribution passe aussi et plus encore – ce qui est souvent moins saisi – par la dépense publique. C'est d'autant plus vrai si on prend en compte, outre les prestations en espèces, la consommation de services publics réalisée sous forme de transferts sociaux en nature.

Les études intégrant le rôle de ces transferts sociaux en nature (éducation et santé principalement) sont malheureusement beaucoup moins fréquentes. Au niveau international, la dernière a été publiée par l'OCDE en 2012 avec des données portant sur l'année 2007[5]. Elle n'intègre donc pas les effets de la crise. Mais ses conclusions demeurent d'actualité, sachant que les tendances décrites sont « lourdes » et que la crise a sans aucun doute amplifié le mouvement.

En moyenne, les transferts sociaux en nature augmentent de 29 % le revenu monétaire des ménages (leur revenu disponible brut), lequel comprend lui-même 23 % de prestations sociales monétaires (retraite, allocation chômage, etc.). Mais pour le premier quintile (les 20 % les plus pauvres), l'augmentation est de 76 %, alors qu'elle n'est que de 14 % pour les 20 % les plus riches. La redistribution assurée par les transferts en nature (éducation, santé, etc.) est donc massive : grâce à eux le coefficient de Gini (calculé ici sur l'ensemble de la population) diminue à nouveau d'environ 20 % (il passe de 0,30 à 0,24)[6].

Transferts sociaux en nature en pourcentage du revenu disponible brut par quintile

Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total	
Education	30.6	18.5	14.2	10.4	5.6	11.8
Santé	34.9	22.2	15.8	11.8	7.2	13.9
Logement social	1.8	0.7	0.4	0.2	0.1	0.4
Petite enfance	4.5	3.0	2.4	1.5	0.8	1.8
Dépendance	4.0	1.9	0.7	0.4	0.2	0.9
Total	75.8	46.4	33.5	24.3	13.7	28.8

Lecture : l'éducation augmente le revenu disponible brut des ménages de 30,6 % pour le 1^{er} quintile (les 20 % les plus pauvres).

Données : OCDE (2012)

Grâce aux transferts sociaux en nature, le taux de pauvreté (au seuil de 50 % du revenu médian) est réduit de près de la moitié (il passe de 10 % pour le revenu disponible à 5,5 % pour le revenu disponible brut ajusté). La somme des revenus allant aux 20 % les plus riches comparée à celle allant aux 20 % les plus pauvres baisse de 30 % (elle passe de 4,95 à 3,43).

L'Etat social n'a décidément pas disparu en dépit des indéniables assauts libéraux à son encontre. Selon l'OCDE (2012), la somme cumulée des prestations sociales en espèces et des transferts sociaux en nature – soit ensemble environ les 2/3 de la dépense publique – représente (en tenant compte des unités de consommation des ménages) 40 % du revenu total des ménages[7], 50 % en Suède et en France, 42 % en Allemagne et 30 % (tout de même !) aux Etats-Unis. C'est à bien des égards colossal. Nous vivons dans des

économies mixtes. La dépense publique permet de satisfaire de nombreux besoins sociaux (retraite, éducation, santé...). Et elle contribue grandement, comme il vient d'être indiqué, à réduire les inégalités. Au total, les inégalités – mesurées par l'indice de Gini – sont en effet réduites de près de la moitié par rapport à la répartition des revenus marchands : de l'ordre de 10 % de réduction grâce à la fiscalité, de 20 % grâce aux prestations en espèces et de 20 % grâce aux transferts sociaux en nature.

L'Etat social n'est pas un manchot, la hausse des dépenses publiques enregistrée sur longue période un simple chant du cygne. L'indicateur de « capital public » utilisé par le rapport du WID-world pour apprécier la capacité d'intervention des Etats mérite de ce point de vue d'être interrogé. Le capital public correspond au patrimoine public, soit les actifs publics (les actifs financiers comme les participations dans les entreprises publiques et surtout les actifs non financiers constitués de bâtiments, routes, ports...) moins les dettes publiques. C'est un indicateur utile dans le débat public afin de contrer le discours catastrophiste des libéraux sur le supposé « poids de la dette publique ». Là où ceux-ci ressassent que chaque enfant qui naît est lesté de l'ordre de 30 000 euros de dettes publiques en France, on peut leur rétorquer que ces dettes ont pour contrepartie des créances (certains enfants naissent avec des espérances de portefeuilles financiers dans leur couffin, ceux de leurs parents) et que les administrations publiques mettent des actifs à leur disposition (crèches, écoles, hôpitaux...). Or le solde – le « capital public » – entre actifs et passifs publics est positif dans la plupart des pays. En France, chaque enfant qui naît est ainsi « doté » de 2 700 euros de « capital public » (données 2016).

Cela étant posé, il ne faut pas trop prêter à cette notion de « capital public ». Le rapport du WID-world souligne qu'il a baissé depuis les années 1978. En France, par exemple, la part du patrimoine public dans le patrimoine national est passée de 17 % en 1980 à 3 % en 2015 (le patrimoine public est même devenu négatif aux Etats-Unis et au Royaume-Uni depuis 2010). Le rapport indique que cette « *situation limite vraisemblablement la capacité d'action des Etats contre les inégalités* » (synthèse du rapport, p 10). Cette analyse est très contestable. Le patrimoine public a baissé dans tous les pays en raison principalement de la hausse des dettes publiques. Or ces dettes publiques ne sont pas gagées sur les « actifs » publics. La dette publique française, par exemple, n'est aucunement gagée sur la valeur des bâtiments publics qu'il faudrait « vendre » pour la payer. Elle est gagée sur la capacité présente et future à lever l'impôt pour la rembourser et, plus prosaïquement encore, sur la capacité à emprunter à nouveau pour rembourser la dette, puisque les Etats – et cela n'a rien de répréhensible – font « courir leur dette », « empruntent pour rembourser ».

Le montant des dettes publiques (tant que celles-ci sont « soutenables ») et, en conséquence, celui du « capital public » n'est pas un indicateur pertinent pour rendre compte de la capacité d'action des Etats et *a fortiori* de leur capacité à redistribuer afin de lutter contre les inégalités. Le capital public des monarchies pétrolières est très élevé... or ce sont dans ces pays que les inégalités de revenu sont les plus élevées.

Le rapport du WID-world est précieux pour rendre compte de la croissance des inégalités, intervenue suite au tournant néolibéral du début des années 1980, dans la répartition des revenus primaires et des patrimoines privés. Le rôle redistributif de l'Etat social, opéré par

la fiscalité et plus encore par les dépenses publiques de transferts en espèce et en nature, n'est pas au cœur de ce rapport. Ce n'est pas en soi un mal, même si cette limite méritait sans doute d'être plus explicitement mentionnée afin d'éviter une lecture biaisée (du type « l'Etat social n'existe et ne redistribue plus guère »).

Dans les documents annexes au rapport, les auteurs du WID-world reconnaissent cette sous-estimation. Ils indiquent que la prise en compte de la fiscalité et plus encore des transferts sociaux (en espèce et en nature) compte parmi les chantiers d'avenir à creuser par ce réseau. On attend avec impatience ses publications en ce sens. En espérant qu'à cette occasion, ne soient pas retenues des options méthodologiques absurdes consistant, par exemple, à considérer que la consommation des services publics tant individuels (éducation, santé...) que collectifs (police, armée, justice...) est répartie de la même façon que la répartition initiale des revenus[8]. Un tel choix conduit en effet, par construction, à évacuer ce qui mérite au contraire d'être mis en valeur : le rôle redistributif majeur de ces transferts, sur lequel l'OCDE elle-même insiste pourtant depuis une dizaine d'années.

Christophe Ramaux, membre du collectif d'animation des Économistes atterrés.

[1] Ce sont les 1 % les plus riches qui ont vu leur part du gâteau s'accroître le plus : de 11 % à 20 % aux Etats-Unis, de 6 % à 14 % en Chine, de 3 % à 20 % en Russie, et, plus modérément, de 10 % à 12 % en Europe de l'Ouest (de 8 % à 11 % en France).

[2] Voir en particulier le rapport OCDE (2012), *Toujours plus d'inégalités – Pourquoi les écarts de revenus se creusent* (Editions OCDE, 418 p.). Pour des mises à jour partielles, voir OCDE (2014), « Inégalités et croissance », *Focus*, décembre ; OCDE (2016), « Le point sur les inégalités de revenu », novembre.

[3] A défaut de données disponibles, l'OCDE n'utilise pas ici son échelle d'équivalence habituelle (une unité pour le premier adulte du ménage, 0,5 unité pour chaque membre supplémentaire d'au moins 14 ans et 0,3 unité pour les moins de 14 ans), mais une approximation par la racine carrée de la taille du ménage.

[4] L'Etat social comprend quatre piliers : la protection sociale, le droit du travail, les services publics et les politiques économiques (des revenus, budgétaire, monétaire, commerciale, industrielle...) de soutien à l'activité (C. Ramaux, *L'Etat social*, Fayard - Mille et une nuits, 2012). C'est sur ce dernier volet que le néolibéralisme est parvenu à changer radicalement la donne, avec la libéralisation de la finance, le libre-échange et l'austérité salariale.

[5] OCDE (2012), *Toujours plus d'inégalités – Pourquoi les écarts de revenus se creusent* L'étude porte sur 27 pays.

[6] Il n'existe pas d'étude portant sur l'évolution de la redistribution opérée par transferts sociaux sur longue période au niveau international. L'étude de l'OCDE disponible sur le sujet (OCDE, 2012) ne permet de comparer que les années 2000 et 2007. Sa lecture est cependant riche d'enseignements : entre ces deux dates, plus les pays ont augmenté ces transferts et plus les inégalités ont été réduites.

[7] Ce revenu total est le *revenu disponible brut ajusté*, lequel ajoute au revenu disponible brut (les revenus primaires moins les impôts directs et cotisations sociales plus les prestations sociales en espèces), la consommation de services publics constitués des transferts sociaux en nature.

[8] Cette option est évoquée dans « Distributional National Accounts (DINA) Guidelines : Concepts and Methods used in WID.world » (F. Alvaredo, A. Atkinson, L. Chancel, T. Piketty, E. Saez, G. Zucman, December 2016, p. 36).