

Chapitre 11 La politique de redistribution

La politique de redistribution a pour objectifs la lutte contre les inégalités économiques et sociales, et la couverture de la population contre les risques sociaux

I. La redistribution théories

A. La conception bismarckienne de la protection sociale

À la fin du XIX^e siècle, le chancelier allemand Bismarck crée les assurances sociales. Sa conception, dite « bismarckienne », de la protection sociale repose sur le modèle de l'assurance.

- une protection dont bénéficient uniquement ceux qui, par leur travail, peuvent verser des cotisations ;
- une protection obligatoire pour les seuls salariés dont le salaire est inférieur à un certain montant (ne sont donc couverts que ceux qui ne peuvent recourir à la prévoyance individuelle) ;
- une protection fondée sur la technique de l'assurance, qui instaure une proportionnalité des cotisations par rapport aux salaires et une proportionnalité des prestations aux cotisations ;
- une protection gérée par les employeurs et les salariés eux-mêmes.

Dans tous les pays qui ont adopté le modèle bismarckien, la protection s'est peu à peu généralisée par l'extension à des catégories de population initialement non protégées (employés, étudiants, travailleurs indépendants...) et à des « risques » non pris en compte à l'origine.

B. La conception beveridgienne de la protection sociale

En Angleterre, au milieu du XX^e siècle, Lord Beveridge propose une réforme de la protection sociale en créant la Sécurité sociale, fondée sur les principes de solidarité suivants :

- l'universalité de la protection sociale par la couverture de toute la population et de tous les risques sociaux ;
- l'uniformité des prestations en espèces, fondées plus sur les besoins que sur les revenus ;
- le financement par l'impôt ;
- l'unicité, avec la gestion étatique de l'ensemble de la protection sociale.

C. L'État-providence

L'État-providence intervient pour corriger les inégalités créées par le marché dans la distribution des revenus. Ce mode d'action prend appui sur l'analyse keynésienne relative à l'action de l'État. Il fournit des services en fonction des besoins (santé, éducation, retraite) qu'il finance par des prélèvements obligatoires et qu'il fournit à un prix faible ou nul.

La notion d'État-providence est souvent opposée à celle d'État-gendarme, qui n'assure que les fonctions régaliennes, comme la sécurité (police, armée, justice), le fonctionnement des administrations et la prise en charge des infrastructures non rentables (ex. : routes).

II Les instruments de la redistribution

A. La fiscalité

Les prélèvements obligatoires englobent d'une part les impôts et les taxes et, d'autre part, les cotisations sociales

Les cotisations sociales volontaires versées à d'autres organismes que des administrations publiques ne sont pas considérées comme des prélèvements obligatoires.

Le taux de prélèvements obligatoires correspond au rapport entre le montant des prélèvements obligatoires et le produit intérieur brut (PIB). Ce taux est actuellement de 45 % en France, c'est un des taux les plus élevés des pays de l'OCDE.

On distingue deux modes de calcul des impôts :

– le calcul proportionnel : on applique un taux de prélèvement identique, quelle que soit la base qui sert au calcul de l'impôt (revenus, patrimoine, chiffre d'affaires...) ou base d'imposition. Un impôt proportionnel est un impôt dont le taux de prélèvement est constant. Tous les contribuables doivent acquitter un même taux d'impôt.

Ex. : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA au taux normal de 20 %), est un impôt proportionnel, calculé sur le prix de vente hors taxe de tous les biens et services.

– le calcul progressif : le taux d'imposition augmente avec la base d'imposition. Plus le revenu est élevé, plus la proportion versée sous forme d'impôt est grande. L'impôt progressif favorise la redistribution des richesses et contribue ainsi à la réduction des inégalités.

Ex. : l'impôt sur le revenu, avec ses tranches d'imposition et la prise en compte des charges de famille, est un impôt qui apparaît redistributif, donc plus juste que la TVA.

B. Les transferts sociaux

Les prestations sociales sont des transferts versés (en espèces ou en nature) à des individus ou à des familles afin de réduire la charge financière que représente la protection contre divers risques sociaux.

Elles sont associées à six grandes catégories de risques : la vieillesse et la survie, la santé, la maternité et la famille, la perte d'emploi, les difficultés de logement, la pauvreté et l'exclusion sociale.

La protection sociale aide les individus à faire face aux risques sociaux qui sont des événements qui ont une incidence directe sur la situation économique des individus et de leur famille, que celle-ci se caractérise par une baisse de leurs revenus ou par une augmentation de leurs dépenses.

L'État opère une redistribution horizontale des revenus financée par les cotisations sociales entre les actifs et les chômeurs, les salariés et les retraités, les bien-portants et les malades.

Lorsqu'il agit pour réduire les inégalités et lutter contre l'exclusion en finançant sa politique par l'impôt, il opère une redistribution verticale des revenus.

C. Les services publics

Dans la mise en œuvre de la redistribution, l'État redistribue ce qu'il a prélevé sous forme monétaire, sous forme de biens mais également sous forme de services publics.

Les administrations publiques rendent de nombreux services aux ménages, dans des domaines tels que la santé, l'éducation ou le logement social, qui augmentent le bien-être de la population.

III. L'efficacité de la redistribution

A. Les aspects positifs de la redistribution

1. La lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté est l'un des axes majeurs de la politique de redistribution en France. Les transferts sociaux réduisent la pauvreté d'environ 40 %.

L'impôt sur le revenu et les transferts sociaux (principalement les prestations familiales, les *minima* sociaux et les aides au logement) réduisent de plus de 60 % les inégalités de niveau de vie.

2. Le soutien de la croissance

Les transferts de revenus en faveur des ménages aux revenus les plus modestes permettent d'augmenter leur consommation. La hausse de la demande agit alors comme un soutien à la croissance. Il s'agit d'une relance économique de type keynésien.

La revalorisation des *minima* sociaux est l'un des moyens de redistribution qui agit sur la croissance en augmentant la capacité de dépenses des ménages modestes.

3. La valorisation du capital humain

La théorie du capital humain a été développée en 1964 par Gary Becker (prix Nobel d'économie 1992). Le capital humain se définit comme l'ensemble des capacités productives qu'un individu acquiert par accumulation de connaissances générales (acquises dans le système éducatif) et de connaissances spécifiques (acquises par l'expérience en entreprise). Par conséquent, l'investissement dans la formation, d'une part dans le système éducatif, d'autre part, au sein de l'entreprise, contribue à augmenter la capacité productive du capital humain.

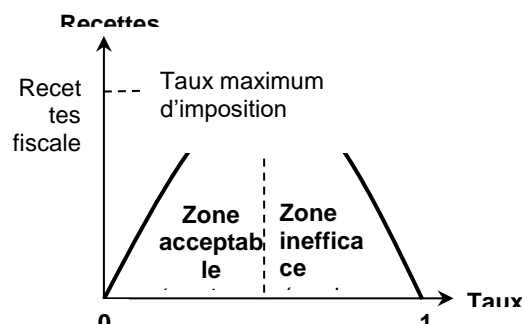
La théorie de la croissance endogène, développée par Paul Romer, Robert E. Lucas, et Robert Barro, est une théorie qui explique la croissance économique par des facteurs internes comme le développement du capital humain, les savoir-faire, le progrès technique.

L'investissement en capital humain à travers les dépenses d'éducation est une des bases de la théorie de la croissance endogène.

B. La remise en cause de la politique de distribution

1. Le poids des prélèvements obligatoires

Économiste libéral, Arthur Laffer considère qu'un taux d'imposition trop élevé incite les ménages et les entreprises à réduire leurs activités de travail au profit de temps de loisirs : plus la pression fiscale augmente, plus les recettes fiscales de l'État augmentent, mais seulement jusqu'à un certain seuil au-



Delà duquel elles finissent même par diminuer.

La fuite des capitaux se traduit par l'expatriation fiscale. Elle consiste, pour une personne ou une entreprise, à changer légalement de résidence fiscale afin de trouver un pays ou une zone économique offrant une fiscalité relativement plus favorable. Certains de ces pays, ou zones, sont qualifiés de « paradis fiscaux » : États souverains accordant un traitement privilégié aux revenus provenant de l'étranger. Ce procédé a des conséquences négatives pour les autres États, qui subissent une baisse de recettes fiscales, et fait peser un poids plus lourd sur ceux qui n'échappent pas à l'impôt. Ce transfert de revenus vers des pays à la fiscalité privilégiée est une forme de l'évasion fiscale.

La compétitivité des entreprises : Le niveau de prélèvements obligatoires d'un pays se traduit par des coûts supplémentaires des entreprises par rapport à celles de pays dans lesquels la fiscalité et la protection sociale sont plus faibles. Cela explique en partie le manque de compétitivité.

.2. Le déficit de la Sécurité sociale

Les quatre branches du régime général de la Sécurité sociale (maladie, vieillesse, famille et accidents du travail) accusent depuis de nombreuses années un déficit important, amplifié par la crise économique de 2008. Le financement de ce déficit est assuré par l'État qui lui-même a recours à l'emprunt.

Néanmoins, le déficit du régime général de la Sécurité sociale diminue depuis 2011 (en 2015 il est 2 fois moins élevé qu'en 2012).

3. La remise en cause des services publics au niveau européen

L'ouverture des services publics à la concurrence correspond à un mouvement de libéralisation, sous l'impulsion de l'UE, depuis 1990.

Le principe du service universel défini par l'Union européenne correspond à un ensemble de services minimums ou de base, considérés comme essentiels, auxquels tous les consommateurs européens doivent avoir accès à un prix abordable.

Le service universel est un concept mis en place par l'Union européenne pour harmoniser le marché des télécommunications dans les années 1980. Il a été ensuite élargi à d'autres secteurs comme les services postaux, l'électricité, les transports ferroviaires. Il impose aux prestataires de services l'obligation de proposer des services à des conditions spécifiées, parmi lesquelles une couverture territoriale complète et un prix abordable.

Ainsi, même dans un cadre privatisé et ouvert à la concurrence, les missions de service public doivent être assurées. Elles conservent donc leur caractère redistributif.

C. Les réformes

Pour réduire le déficit de la Sécurité sociale, les pouvoirs publics mettent en place une série de mesures :

- **Pour réduire le déficit de la branche vieillesse**

Le système de retraite français est un système fondé sur la répartition. Dans un système de retraite par répartition, les cotisations versées par les actifs au titre de l'assurance vieillesse sont immédiatement utilisées pour payer les pensions des retraités actuels. Ce système repose donc sur une forte solidarité entre les générations. Les actifs financent par leurs cotisations les retraites des inactifs. Son équilibre financier dépend du rapport entre le nombre de cotisants et celui des retraités.

Pour garantir le financement des retraites, les pouvoirs publics disposent de trois instruments : – l'augmentation des taux de cotisation qui permet d'augmenter les recettes,

– l'allongement de la durée des cotisations qui permet à la fois de réduire les dépenses en retardant l'âge moyen de départ en retraite, et d'augmenter les recettes par l'apport des cotisations des personnes contraintes de travailler plus longtemps,

– le gel des pensions versées qui permet de ne pas augmenter les dépenses.

- **Pour réduire le déficit de la branche maladie**

Les pouvoirs publics cherchent réduire les dépenses en utilisant :

– la franchise sur les actes médicaux et les médicaments,

– les économies sur le remboursement des médicaments par le développement des médicaments génériques,

– le faible remboursement de certains médicaments (15 % pour les médicaments jugés à « service médical rendu faible »),

– le déremboursement de médicaments jugés à « service médical rendu insuffisant »,

– les économies sur les dépenses hospitalières (par exemple, recours accru à la chirurgie ambulatoire c'est-à-dire sans hospitalisation, et suppression de lits d'hôpitaux).

- **Pour réduire le déficit de la branche famille**

La réforme de 2014-2015 a mis en place une modulation des allocations familiales en fonction des revenus des ménages et le plafonnement du quotient familial.

Les familles monoparentales sont les principales gagnantes de cette réforme. Au contraire, les familles les plus riches voient leurs allocations et leurs avantages fiscaux se réduire.