

CREDOC

TRANSFERTS SOCIAUX ET REDISTRIBUTION

Sou1985-2733

Georges HATCHUEL

Transferts sociaux et redistribution /
Georges Hatchuel. Juillet 1985.

1985



CREDOC
BIBLIOTHÈQUE

— C R E D O C —

142. RUE DU CHEVALERET - 75013 PARIS - TÉL. : 584-14-20

TRANSFERTS SOCIAUX ET REDISTRIBUTION



Georges HATCHUEL

Secrétariat : Christiane DUBOIS

n° 4926 - JUILLET 1985

TRANSFERTS SOCIAUX ET REDISTRIBUTION

NOTE DE SYNTHESE

Les prestations sociales représentent aujourd'hui plus du tiers du revenu disponible des ménages français. Les prélèvements collectifs (impôts, taxes et cotisations sociales) constituent près de 45 % du Produit Intérieur Brut. Or, l'analyse des masses globales de prélèvements ou de prestations ne permet pas d'apprécier les véritables bénéficiaires de ce double mouvement de "pompe" aspirante et refoulante qui porte le nom de redistribution des revenus. Derrière ces masses globales se cachent en réalité des effets très différents selon les ménages. Pour certains, la part des transferts sociaux dans le revenu disponible est quasi nulle et le poids des prélèvements est important. Pour d'autres, les prestations sociales représentent l'essentiel du revenu tandis que les prélèvements peuvent être pratiquement inexistantes. Qui supporte le poids des prélèvements nécessaires au financement des prestations ? Qui profite le plus des sommes allouées ? Quels sont les résultats d'ensemble de ce double mouvement sur la distribution des revenus des particuliers et comment s'établit, pour les différents groupes de population, le "bilan" des contributions/prestations ?

Voilà les questions auxquelles le présent rapport, réalisé à la demande de la Mission Recherche-Expérimentation (MIRE) du Ministère des Affaires Sociales, tente sinon d'apporter des réponses, au moins d'inventorier les éléments de réponse existants. Son objet n'est donc pas de fournir des données statistiques nouvelles sur les "perdants" ou les "gagnants" des mécanismes redistributifs. Il est d'établir un bilan-inven-

taire des principales, et des plus récentes, études réalisées en France dans le domaine. Mais l'élaboration de ce bilan passe tout autant par l'examen des conclusions de ces études, et leurs principaux enseignements, que par l'analyse des hypothèses méthodologiques qui les sous-tendent. Il n'existe pas en effet de méthode unique, complète et parfaite, d'étude de la redistribution. Tous les travaux réalisés dans le domaine restent donc partiels et chacun d'entre eux correspond en réalité à des coups de projecteurs donnés "sous des angles variables dans les multiples stratifications des mécanismes redistributifs".

Trois grandes séries d'enseignements se dégagent de cet inventaire : ils concernent la multiplicité des approches et leur caractère parcellaire, la rareté relative des études dans le domaine, enfin les principales certitudes sur l'impact redistributif du système et ses contradictions.

LA REDISTRIBUTION. UN ENSEMBLE COMPLEXE, DES APPROCHES MULTIPLES ET PARTIELLES.

Le champ de la redistribution *monétaire* - les services collectifs sont en effets exclus de l'analyse proposée - est particulièrement vaste, à la fois par l'importance des montants concernés et par la multiplicité des mécanismes mis en cause : impôts directs, indirects, cotisations sociales, nombreuses prestations monétaires ou en nature répondant à la couverture de risques divers . Ces instruments répondent en fait à une multitude d'objectifs enchevêtrés, certes interférents entre eux ou complémentaires, mais aussi contradictoires, reflétant les sédimentations successives de l'histoire de la protection sociale française. En particulier, les trois principales finalités "assignées" aux mécanismes redistributifs (assurance, report, correction du revenu) ne sont ni tout à fait distinctes, ni toujours compatibles entre elles. De plus, chaque instrument redistributif participe souvent, et en même temps, de plusieurs de ces finalités.

Face à ces objectifs, explicites ou non, les méthodes d'approches sont diverses. Ces différenciations sont relatives aussi bien à la

prise en compte du *temps* qu'à la méthode d'appréhension des groupes de population comparés. Ainsi, aux études *synchroniques*, qui se réfèrent à l'analyse des transferts entre groupes sociaux à un instant donné, "s'opposent" les travaux *diachroniques* concernant l'élaboration de *bilans redistributifs longitudinaux* portant sur la durée de vie des individus. De même, la démarche consistant à désagréger les flux redistributifs entre groupes de population sur la base de données fournies par *échantillon représentatif* contraste avec celle consacrée à l'examen d'un certain nombre de "*cas-types*" choisis pour leur représentativité ou leur exemplarité. Mais ces "oppositions" sont plus formelles que réelles : chacune de ces démarches correspond en fait à des appréciations complémentaires d'un même phénomène, sans que l'on puisse prétendre que telle optique est meilleure ou plus vraie qu'une autre.

En tout état de cause, combinés deux à deux, ces différents types d'approches conduisent à quatre grandes catégories d'études de la redistribution, qui *diffèrent tout autant du point de vue de leurs résultats que de leur signification*. Trois seulement de ces quatre ensembles d'évaluation sont pratiqués en France : approche synchronique sur échantillons représentatifs, approche synchronique sur cas-types, bilans longitudinaux sur cas-types. Il n'existe pas en effet de suivi longitudinal d'un échantillon significatif de ménages.

C'est sur la base de cette classification qu'ont été recensées les principales études réalisées en France depuis 1975 sur la mesure des effets redistributifs. Ce recensement met notamment en évidence que les études sur la mesure de la redistribution "instantanée" sont bien plus nombreuses que les études longitudinales. Les études les plus globales sont non seulement "instantanées", mais se réfèrent le plus souvent, sinon toujours à une population classée selon des données d'enquêtes représentatives. Les études sur cas-types, synchroniques ou diachroniques, se réfèrent davantage, comme c'est leur objectif, à l'analyse de certains mécanismes redistributifs et n'autorisent, en ce sens, qu'une vue partielle, et illustrative, du champ couvert par les politiques sociales ou fiscales. Enfin, la majorité des mesures de redistribution instantanée se réfère plus ou moins explicitement à l'objectif de correction des reve-

nus et se traduit donc la plupart du temps par des conclusions ne relevant que de cette dimension. A l'inverse, l'analyse de l'impact redistributif propre de chacune des grandes "branches" de la protection sociale (vieillesse, maladie, famille) fait place à des études plus fonctionnelles parmi lesquelles l'approche sur durée de vie tient une place plus importante.

En tout état de cause, à chaque approche méthodologique correspondent des résultats différents. Ceux-ci peuvent d'ailleurs également varier selon l'unité de référence choisie (ménage, famille, individu). Enfin, que la démarche adoptée relève ou non de la méthode des cas-types, la population peut être de toutes façons segmentée en une infinité de classes, bien sûr largement dépendantes des objectifs "théoriquement assignés" à chacune des diverses mesures sociales analysées. Il ne peut, dans ces conditions, être élaboré un bilan unique de la redistribution, mais plutôt une série de bilans, plus ou moins partiels, ou plus ou moins globaux, qui, chacun, apporte un éclairage nouveau sur une question à facettes multiples que diverses difficultés de mesure tendent aussi à obscurcir.

RARETE RELATIVE DES ETUDES ET LACUNES.

Certes, quelques-unes de ces difficultés expliquent la rareté relative des études dans le domaine. En particulier, l'extraordinaire complexité du système de protection sociale français et les nombreux obstacles de tous ordres (techniques, statistiques, psychologiques, ...) à saisir les revenus des Français figurent en bonne place pour expliquer le caractère inévitablement lourd, donc coûteux, de telles études. D'autres interrogations méthodologiques, comme par exemple celles concernant *l'incidence* réelle des prélèvements (quel est par exemple le payeur final des cotisations sociales patronales ?) contribuent à compliquer encore les conclusions obtenues, ce qui a priori peut conduire les administrations intéressées par ces évaluations à hésiter à s'engager à financer des études longues et coûteuses, donnant lieu à la production de résultats en "demi-teinte" ne facilitant évidemment pas la prise de décision. Mais, au delà des questions de méthodes, les lacunes demeurent importantes. Il n'existe

pas de bilan d'ensemble, récent, de la redistribution "instantanée". Les études concernant l'évaluation des cotisations sociales à la charge des différentes catégories de familles (60 % du total des prélèvements collectifs) sont particulièrement rares. Les effets redistributifs du système d'indemnisation du chômage, de l'aide sociale, des aides communales fournies par les Bureaux d'Aide Sociale sont très mal connus. Certaines populations elles-mêmes directement concernées par les mécanismes de redistribution restent peu analysées : les chômeurs, les retraités, les familles mono-parentales, les populations "pauvres" ou défavorisées, par exemple. Il n'existe enfin aucune étude longitudinale sur les effets redistributifs de l'assurance-maladie, et, a fortiori, aucune étude sur la durée de vie embrassant à la fois les trois grandes branches de la protection sociale. Plus largement, on relève qu'aucune étude autre que celles concernant les aides aux familles, ne porte sur une période postérieure à 1979.

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DES ETUDES EXISTANTES.

Toutes les études en coupe instantanée mettent en évidence une réduction certaine de l'éventail des revenus sous l'effet des mécanismes redistributifs. Seule, l'intensité de cette réduction varie selon le nombre et le type de prestations ou prélèvements pris en considération. On remarque cependant que cette réduction des disparités, qui touche surtout les catégories extrêmes, précisément celles dont les revenus sont les plus mal connus, semble faible par rapport à l'importance des masses mises en jeu. Pour 70 à 80 % de la population, les modifications apportées à la hiérarchie des revenus apparaissent finalement légères. L'explication réside dans les effets redistributifs *divergents* de certains types de transferts : de façon schématique, les effets positifs observés pour certains mécanismes comme l'impôt sur le revenu, les prestations familiales ou les prestations maladie, sont en partie contrecarrées, parfois neutralisées, par les effets négatifs de la fiscalité indirecte et surtout de l'imposition parafiscale, marquée par le système du plafonnement. En fait, *l'effet des prestations semble être globalement inverse de celui des prélèvements* : alors que les réaffectations représentent une part du revenu qui s'accroît quand le revenu est plus faible, le taux global de prélève-

ments augmente quand le revenu baisse. On note cependant que les effets contradictoires des différentes catégories de prélèvements restent rarement mis en évidence : le nombre d'études consacrées à la mesure de l'impact redistributif de chaque grand type de prélèvement est inversement proportionnel à l'importance des sommes mises en jeu.

Si le resserrement de la hiérarchie des revenus est moins important - il reste cependant indéniable - qu'on aurait pu le penser compte tenu de l'énormité des masses mises en jeu, c'est en particulier que sous l'impact des prestations familiales, *le système assure des transferts plus en raison de la taille de la famille (nombre d'enfants) qu'en raison de son revenu*. Un autre critère influe sensiblement sur les résultats mis en évidence, aussi bien dans les études "instantanées" que longitudinales : il s'agit de l'activité de la femme, vis-à-vis de laquelle le système semble loin d'être neutre.

Enfin, l'analyse des effets redistributifs des trois grandes branches de la Sécurité Sociale montre que l'assurance maladie assure des transferts "instantanés" importants, dont les bénéficiaires sont les titulaires de faibles revenus. L'assurance-vieillesse exerce par contre des effets redistributifs longitudinaux "pervers", c'est-à-dire bénéficiant, du fait des disparités d'espérance de vie, aux catégories aisées. Les inégalités de pensions perçues restent également fortes et semblent largement refléter les inégalités des revenus d'activité. Enfin, les aides à la famille repondent à trois logiques contradictoires (aides indépendantes du revenu, aides croissantes ou dégressives avec les ressources) qui atténuent les effets de redistribution verticale du système : la taille de la famille influe plus sur le bilan, qu'il soit instantané ou longitudinal, que la catégorie sociale. Mais c'est l'activité ou la non-activité du conjoint qui paraît être le critère essentiel de différenciation des ménages vis-à-vis des effets redistributifs longitudinaux de la politique familiale.

SUR LES CONTRADICTIONS MISES EN EVIDENCE.

En fait, l'ensemble des mécanismes analysés constitue un éven-

tail de politiques qui n'avaient manifestement pas pour seul objectif la redistribution des revenus. Parfois même, celle-ci n'était pas du tout visée. Autrement dit, l'étude de la redistribution est celle de l'appréciation, *dans une optique déterminée*, des effets de toute une série d'interventions orientées vers des objectifs différents, qui sont nées historiquement une à une en réponse à des situations créées par l'évolution de la société et ayant des buts, non seulement sociaux, mais aussi, entre autres, économiques, c'est-à-dire toute une série de mesures, qui considérées, sous une optique particulière, peuvent apparaître contradictoires. Il serait donc faux de regarder les diverses actions que l'on pourrait considérer comme sociales comme relevant d'une politique d'ensemble, parfaitement définie et coordonnée.

Il reste néanmoins que depuis une vingtaine d'années, l'objectif de redistribution des revenus, de réduction des inégalités, s'affirme dans le débat politique comme un enjeu véritable. Diverses mesures de politique sociale ou familiale ont été prises en ce sens. Or, il est clair que les processus composant le champ des politiques sociales et fiscales n'ont toujours pas été, corrélativement, considérés comme des éléments d'un système *cohérent* de redistribution. La question se pose de savoir si cette cohérence est encore possible. La parcellisation des conclusions que l'on peut tirer sur la redistribution ne relève-t-elle pas de l'existence d'un système institutionnel lui-même parcellisé, répondant à une organisation fondée sur l'existence de divers groupes sociaux aux intérêts contradictoires, de diverses "corporations" dont les motivations profondes sont divergentes ? La semi-obscureté dans laquelle est plongée la connaissance de l'efficacité redistributive des politiques sociales relève peut-être de ces contradictions. Elle permet, en tout état de cause, de les esquiver.

S O M M A I R E

	Page
NOTE DE SYNTHESE - TRANSFERTS SOCIAUX ET REDISTRIBUTION.	<i>I à VII</i>
INTRODUCTION	1
<u>Chapitre I</u> - LA REDISTRIBUTION OPEREE PAR LES TRANSFERTS SOCIAUX. UN ENSEMBLE COMPLEXE, DES APPROCHES MULTIPLES ET PARTIELLES	9
1. APERCU DES MASSES CONCERNEES.	15
2. LA DIVERSITE DES OBJECTIFS POURSUIVIS ET LEUR ENCHEVETREMENT.	18
3. LA PERIODE DE REFERENCE : DEUX TYPES D'APPROCHES COMPLEMENTAIRES.	22
4. LES GROUPES DE POPULATION ANALYSES.	25
5. L'UNITE STATISTIQUE DE REFERENCE. COMPARER DES MENAGES, DES FAMILLES OU DES INDIVIDUS.	28
6. LES PROBLEMES PRATIQUES DE MESURE DE LA REDISTRIBUTION.	30
6-1. La complexité et la diversité du système de protection sociale français.	30
6-2. Les problèmes d'incidence.	33
6-3. Les difficultés d'appréhension des revenus des particuliers.	35
<u>Chapitre II</u> - L'APPRECIATION DES EFFETS REDISTRIBUTIFS DES TRANSFERTS SOCIAUX : UN BILAN DES ETUDES EXISTANTES.	41
1. LES ETUDES PLUS OU MOINS GLOBALES : LA CORRECTION DES INEGALITES DE REVENUS REALISEE PAR LES MECANISMES REDISTRIBUTIFS.	43
2. ANALYSE PAR FONCTION : LES EFFETS REDISTRIBUTIFS DES GRANDES BRANCHES DE LA PROTECTION SOCIALE.	72
2-1. Les effets redistributifs de l'assurance maladie.	73
2-2. Les effets redistributifs de l'assurance-vieillesse.	81
2-3. Les effets redistributifs des transferts concernant la famille.	90
1. LES ETUDES "INSTANTANEEES".	91
2. LES ANALYSES LONGITUDINALES.	102
CONCLUSION	117
BIBLIOGRAPHIE	123

I N T R O D U C T I O N

Les prestations sociales représentent aujourd'hui plus du tiers du revenu disponible des ménages français. De création relativement récente (1945), la Sécurité Sociale a acquis en quarante ans une importance considérable, caractérisée par une augmentation des masses concernées rapide et continue : alors qu'en 1960, la part des prestations sociales dans le revenu disponible des ménages était d'environ un cinquième, elle était d'un quart en 1970, d'un tiers en 1980 et elle atteint 36 % en 1984.

Ainsi, alors qu'en vingt-quatre ans, les revenus primaires bruts des ménages (revenus d'activité) ont été multipliés par 15, les prestations sociales ont dans le même temps été multipliées par 28. Pendant cette période, enfin, les prestations sociales ont progressé en volume (déduction faite de la hausse des prix) plus vite que le P.I.B. Les prestations reçues par les ménages représentent au total, en 1984, 27 % du Produit Intérieur Brut (plus de 1.100 milliards de Francs).

L'importance des sommes ainsi mises en jeu suscite au moins deux types d'interrogations :

- la première a trait aux causes d'une telle expansion et à sa poursuite éventuelle dans le futur ;
- la seconde concerne les effets des mécanismes de protection sociale et la qualification de leurs bénéficiaires. Qui supporte le poids des pré-

lèvements nécessaires au financement des prestations ? Qui profite le plus des sommes considérables ainsi allouées ?

Or, même si ces deux questions ne sont pas indépendantes l'une de l'autre, force est de constater que la première et surtout celle de la croissance éventuelle future des dépenses de protection sociale, trouve plus d'écho que la seconde. Ainsi, les auteurs du rapport de l'I.R.E.S. consacré à la Protection Sociale (1) s'étonnent-ils de cette prépondérance des analyses plutôt orientées sur le coût de la protection sociale que sur celles consacrées à son utilité : "Dites "Sécurité Sociale", on vous répondra presque à chaque fois "déficit" (...). On ne peut pas éluder la question "combien cela coûte-t-il ?", mais elle devrait venir après cette autre "à quoi cela sert-il ?". On l'oublie trop souvent en matière de protection sociale. L'énormité des flux de revenus transférés, la multiplicité des bénéficiaires, la diversité des situations, la complexité des institutions, l'étroite imbrication du privé et du public, du catégoriel et du national, expliquent peut-être cet oubli".

Dans cette optique, la question de la poursuite éventuelle de l'accroissement des sommes affectées aux transferts sociaux, principalement considérés dans ce contexte comme une "dépense", se réfère essentiellement à celle du poids des prélèvements obligatoires dans l'économie et à l'existence présumée d'un "seuil" de pression fiscale et parafiscale globale (2). Le contexte de crise accentue d'ailleurs encore l'importance de la question car la notion de seuil critique des prélèvements obligatoires ne prend véritablement son sens qu'en situation de revenu fixe ou en très faible croissance comme c'est le cas actuellement. L'impression semble prévaloir alors que le système prélève plus qu'il ne verse, que "les sommes qui lui sont consacrées vont se perdre dans un gouffre sans fond" (42).

L'étude présente vise au contraire à s'interroger sur les principaux bénéficiaires de la protection sociale, et, plus largement, à apprécier les résultats de la redistribution monétaire des revenus opérée par

(1) Cf. (42). Les chiffres entre parenthèses en caractère gras renvoient à la bibliographie in fine.

(2) Pour une réflexion sur la place croissante occupée par les recettes et dépenses de la protection sociale dans l'ensemble de l'économie, voir notamment "Protection sociale et économie nationale", par A. EUZEBY, *Droit Social*, n°3, mars 1984.

les Finances Publiques. Les cotisations sociales ne constituent pas, en effet, à elles seules, l'ensemble des ressources de la totalité des différents régimes de Protection Sociale existant en France. Le recours à un impôt progressif sur le revenu, tenant compte notamment de la situation de famille de chaque contribuable, traduit bien aussi une volonté délibérée d'intervention sur la distribution des revenus des particuliers afin d'en corriger certaines disparités. Le "quotient familial" constitue d'ailleurs un élément non négligeable de la politique familiale, au même titre que les prestations familiales proprement dites. De même, 30 % de la ponction fiscale et parafiscale globale sont constitués d'impôts indirects, la T.V.A. surtout, dont les modalités (modulation du taux de la taxe selon les produits) ont aussi pour effet, direct ou non, d'introduire des variations dans la participation de chaque type de ménage aux recettes fiscales.

Autrement dit, le double mouvement de prélèvements et de réaffectations opéré par les Finances Publiques crée une redistribution des revenus que les individus, les ménages ou les différents groupes sociaux tirent de leur participation à la vie économique. L'analyse des masses globales de prélèvements ou de prestations ne permet cependant pas d'apprécier véritablement les effets différentiels de ce double mouvement de "pompe" aspirante et refoulante. Ces masses globales recouvrent en effet des situations très différentes selon les ménages. Pour certains, la part des transferts sociaux dans le revenu disponible est quasi-nulle et le poids des prélèvements est important. Pour d'autres, les prestations sociales représentent l'essentiel du revenu tandis que les prélèvements peuvent être pratiquement inexistantes. Quels sont les résultats d'ensemble de ce double mouvement sur la distribution des revenus des particuliers ? Comment se cumulent, dans chaque catégorie de familles, les différents types de prestations sociales et comment s'établit, pour les différents groupes de population, le "bilan" des contributions/prestations ? Quelles conséquences le système de prélèvement (cotisations sociales individuelles et plafonnées, impôt sur le revenu progressif, taux de T.V.A. modulés selon les produits, ...) exerce-t-il sur la distribution des ressources des familles réparties selon leur composition, leur âge, etc ... ? Autant de questions auxquelles le présent rapport tente, sinon d'apporter des réponses, au moins d'inventorier les éléments de réponses existants. Car la

"simple" qualification des groupes "avantagés" ou "désavantagés" par ces mécanismes n'est pas chose aisée. Notamment, parce que les interrogations sur les *effets* des modes de collecte et de redistribution des instruments de politique sociale ou fiscale évoqués ne semblent finalement pas avoir donné lieu à une production de travaux aussi féconde qu'on aurait pu s'y attendre. A une des questions les plus évidentes suscitées par l'énormité des masses mises en jeu (quel est leur impact sur les différents groupes sociaux ?), les réponses sont en effet très partielles, éparses, et en tout état de cause, incomplètes. R. PADIEU écrivait ainsi en 1982 que les quelques études réalisées en France sur les effets redistributifs des transferts sociaux "apparaissent comme l'œuvre de pionniers valeureux, loin qu'elles sont d'éclairer complètement la question" (37).

L'objet de ce rapport, réalisé à la demande de la Mission Recherche-Expérimentation du Ministère des Affaires Sociales, n'est pas de fournir des données statistiques nouvelles sur les "payeurs" ou les "prestataires" de la protection sociale, sur les "perdants" ou les "gagnants" des mécanismes redistributifs mis en jeu. Il est de dresser un bilan-inventaire des principales, et des plus récentes, études réalisées en France dans le domaine. Il est aussi de procéder à l'analyse de leurs conclusions. Ces dernières sont cependant souvent partielles ou limitées, car elles dépendent en grande partie des hypothèses méthodologiques adoptées. L'analyse de ces hypothèses s'impose donc tout autant que les conclusions qu'elles suscitent. Cet examen devrait également permettre de répondre, ou de fournir quelques éléments de réponse, à deux types de questions sous-jacentes au constat précédent : pourquoi existe-t-il en France si peu d'études visant à apprécier les effets redistributifs des transferts sociaux ? Quelles sont les principales lacunes de la connaissance en matière d'efficacité redistributive des divers instruments de politiques sociales ?

La réponse à la première question (rareté relative des études) passe par l'analyse des différents mécanismes redistributifs (divers types de prestations ou de prélèvements) et de leurs objectifs, comme par une réflexion sur la notion même de redistribution. On trouve, en effet dans la définition des mécanismes concernés, en particulier, dans l'extraordinaire complexité du système de protection sociale français, diverses raisons à la rareté relative des études consacrées aux effets redistribu-

tifs des transferts sociaux. Mais là ne se limite pas les causes de cette rareté relative. La multiplicité des approches possibles et des hypothèses méthodologiques susceptibles d'être retenues se conjuguent à diverses difficultés pratiques de mesure, pour expliquer cet état de fait. Le premier chapitre du rapport est consacré à la présentation des diverses approches méthodologiques possibles comme aux difficultés pratiques auxquelles se heurte en France toute mesure des effets redistributifs.

Le deuxième chapitre est consacré au bilan-inventaire des principales études réalisées en France sur les effets redistributifs des transferts sociaux et à la présentation de leurs conclusions essentielles. Une remarque s'impose cependant : comme il n'existe pas de méthode unique, complète et parfaite, d'analyse de la redistribution, chaque étude ne fournit qu'"un coup de projecteur sous un angle particulier" (40). Les conclusions atteintes dans chaque cas ne peuvent donc en aucun cas être considérées comme *la* réponse à *la* question des effets redistributifs des transferts sociaux. Leur examen permet néanmoins de dresser un état des principales connaissances actuelles, comme des lacunes, dans chacune des dimensions du champ très large de la redistribution.

CHAPITRE I

Chapitre I

LA REDISTRIBUTION OPEREE PAR LES TRANSFERTS SOCIAUX UN ENSEMBLE COMPLEXE, DES APPROCHES MULTIPLES ET PARTIELLES

L'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale s'est traduite, depuis une quarantaine d'années, par la mise en place de nombreux instruments visant à répondre au besoin de sécurité des individus face aux "aléas", aux "risques" de la vie ou à remédier aux inégalités diverses de situations, notamment de revenus tirés du travail et du capital, ou aux inégalités des chances concernant certaines catégories de population, comme les pauvres, les malades, les orphelins, etc... Cette intervention de l'Etat s'est manifestée par l'instauration progressive d'un certain nombre de mesures telles que la fixation d'un salaire minimum garanti, la création d'un ensemble de transferts, monétaires (prestations familiales, pensions de retraite, allocations-chômage, ...) et en nature (remboursements d'assurance-maladie par exemple), et par la mise à la disposition de la collectivité de biens et services gratuits ou d'un prix relativement faible.

Il est habituellement de règle de distinguer dans cette intervention de l'Etat en matière de distribution des revenus, deux niveaux théoriques d'action :

- le premier est celui qui consiste à intervenir directement au niveau de la formation des revenus (ou, d'une façon plus large, des prix). La fixation d'un salaire minimum, ou la fixation des prix agricoles, constituent deux éléments parmi d'autres de ce moyen d'action appelé "politique des revenus" ;

- le second consiste à modifier la répartition des revenus une fois celle-ci déterminée et obtenue par les mécanismes prétendus "spontanés" du marché. Cette action consiste à greffer une "redistribution" dite correctrice sur la distribution primaire des revenus, celle issue des processus de production, en constituant sur les ressources disponibles de la société, des "fonds collectifs", en espèces ou en nature, dont les bénéficiaires ne sont pas obligatoirement ceux qui en auraient été les premiers destinataires dans une situation de libre jeu de l'économie.

Ce mécanisme, dit de "redistribution des revenus", se concrétise dès lors que d'une part des individus, ou des groupes sociaux, se voient prélever une partie de leurs ressources, d'autre part que les fonds ainsi collectés sont ensuite réaffectés à d'autres individus ou groupes sociaux.

Cependant, les motifs de la politique de redistribution, et ses instruments, sont suffisamment nombreux, divers et complexes pour que les mêmes ménages soient à la fois "payeurs" et "bénéficiaires". Il n'y a toutefois pas d'équilibre obligatoire, et là se justifie précisément l'existence d'une redistribution, entre ce que chaque ménage paie et ce qu'il reçoit.

Dans ces conditions, la redistribution publique "se définit comme la différence entre ce qu'un individu, un ménage ou un groupe social paie (impôts, taxes, cotisations) sur les ressources tirées de son travail et de son capital aux administrations publiques ou parapubliques et ce qu'il en reçoit sous forme, d'une part de prestations monétaires au sens large (prestations familiales, retraites, etc ...), d'autre part de consommations collectives (enseignement, etc...)" (1).

UNE DEFINITION CONVENTIONNELLE.

Cette définition pose déjà deux types de problème. Le premier est relatif au choix des interventions qu'il est nécessaire d'étudier. La multitude d'institutions et la diversité des mécanismes existant ne permet pas en effet de définir sans arbitraire ce qu'est un transfert social. Le se-

(1) Cf. J. DESCE, A. FOULON, P. KENDE, L. LEVY-GARBOUA : "Proposition pour une méthodologie de la redistribution", *Consommation* n°4, 1970.

cond concerne cette distinction largement conventionnelle entre deux distributions supposées indépendantes, une répartition "primaire" et une "redistribution", comme si les deux phases n'influaient pas l'une sur l'autre avec des interactions continues.

L'ensemble des interventions de l'Etat réalise en effet des modifications au plan de la répartition des revenus, en agissant, directement ou indirectement, sur les revenus en formation. Et si, au sein de ces interventions, certaines ont une action a priori seulement orientée sur les revenus "déjà formés", ces mêmes interventions exercent une action évidente sur les revenus "en formation". L'action peut être directe, car impliquée par l'instrument lui-même. Ainsi, les subventions pour le soutien des cours du marché agricole maintiennent à la fois le revenu primaire des agriculteurs par l'intermédiaire des prix soutenus et amputent le revenu disponible des consommateurs, qui subissent par contrecoup un prélèvement sur leurs revenus déjà formés. Ces subventions devront-elles donc être prises en compte dans les instruments redistributifs ? Mais plus largement, toute opération de redistribution exerce des effets notables sur l'orientation de la demande des produits et services, le marché du travail, le comportement des groupes sociaux, rétroagissant inévitablement sur la distribution primaire prise comme terme de référence. En outre, distribution et redistribution ont souvent lieu simultanément. Les revenus primaires sont en effet amputés de prélèvements "à la source" (cotisations sociales notamment) ; les transferts distribués sont versés régulièrement et supportent une imposition directe (pensions de retraite, prestations de chômage) comme indirecte (par l'intermédiaire des dépenses), etc... En fait, le système des flux mis en cause est en quelque sorte "circulaire", ou plus exactement, il introduit à l'intérieur du circuit global de génération des revenus, des sous-processus circulaires qui modifient à chaque étape la valeur et la qualification du revenu sans que l'on puisse considérer l'une de ces étapes comme indiscutablement primaire ou finale (1).

L'analyse de la redistribution nécessite donc de "briser" conventionnellement cette circularité en définissant un revenu primaire considéré comme point de départ de l'analyse. La mesure de la redistribution ne peut

(1) Cf. A. FOULON, G. HATCHUEL et P. KENDE : "Un premier bilan de la redistribution des revenus en France", *Consommation* n°4, 1973.

en effet s'effectuer que par rapport à une situation de référence. Or, la définition de cette situation de référence n'est que conventionnelle ou arbitraire.

Cette remarque n'est pas seulement de pure forme. Nous verrons en effet que la mesure des revenus primaires correspondant à la situation de référence dépend largement des conventions faites quand à l'incidence supposée des différents prélèvements.

LES MECANISMES REDISTRIBUTIFS ANALYSES.

Sans faire ici la liste exhaustive de toutes les opérations économiques ayant pour but de redistribuer les revenus, précisons qu'on distingue habituellement deux grandes catégories de mécanismes : les transferts monétaires, positifs et négatifs, et les consommations collectives.

Les transferts monétaires regroupent tous les paiements sans contrepartie équivalente et simultanée effectués par les ménages au profit de l'Etat, des collectivités locales ou de la Sécurité Sociale ou, inversement, ceux effectués par ces administrations au bénéfice des ménages. Ils recouvrent donc deux catégories de flux : les prélèvements collectifs et les prestations monétaires.

a) *Les prélèvements collectifs* (impôts et taxes, cotisations sociales), dont les différentes modalités (modulation des taux et calcul des parts de l'impôt sur le revenu, différences des taux de T.V.A., plafond de Sécurité Sociale et taux de cotisations différents par risque et par régime, etc...) visent, entre autres objectifs, à faire participer les ménages de façon différente au financement des fonds collectifs, et ce en fonction de critères multiples tels que le montant de leur revenu, le nombre de personnes (ou d'enfants) qu'ils comportent, leur structure de consommation, le nombre de revenus d'activité qu'ils incluent, etc ...

b) *Les prestations monétaires*, fort nombreuses, dont certaines touchent des groupes très larges de bénéficiaires (prestations maladie ou d'accidents du travail, retraites, allocations familiales ...) et d'autres, des catégories spécifiques, voire très restreintes, de la population

(aide aux handicapés, allocation d'orphelin, ...). Là aussi, la multiplicité des critères sur lesquels repose l'attribution de ces diverses prestations crée de sensibles distorsions dans les "gains" relatifs des divers groupes de ménages, en fonction notamment de leur composition et leur taille, leur âge, leur situation de revenu ou l'état de santé de leurs membres.

Les consommations collectives correspondent aux différents biens et services gratuits mis par l'Etat à la disposition de la collectivité. Les réaffectations qui s'effectuent sous cette forme contribuent bien en effet à accroître les revenus réels des particuliers. Leur prise en compte au titre de la redistribution tient à ce que la production de ces services s'effectue sur les ressources disponibles de la collectivité, principalement à partir des ressources fiscales. On scinde généralement les services collectifs en deux catégories :

- a) les services collectifs *indivisibles*, qui sont fournis globalement à l'ensemble de la collectivité (ex. Défense Nationale, recherche fondamentale, etc ...). Ceux-ci ne peuvent être en réalité "objectivement", c'est-à-dire sans jugement de valeur, imputés à un quelconque individu ou groupe, puisque leur "consommation" n'est pas fractionnée dans les faits, chaque citoyen bénéficiant théoriquement de la totalité du service fourni ;
- b) les services collectifs *divisibles*, services individualisables, c'est-à-dire ceux dont les utilisateurs peuvent être clairement identifiés. C'est dans cette catégorie que se classent les services d'enseignement. L'utilisation de services de transports (réseau routier notamment) relève aussi de ce type de transfert.

On peut donc, très schématiquement, définir trois champs d'observation de la redistribution des revenus.

- le premier se limite aux effets des mécanismes de prélèvements et de transferts monétaires ; c'est la *redistribution monétaire* ;
- le second comprend, outre les mécanismes précédents, les consommations collectives divisibles ; c'est la *redistribution élargie* ;

- le troisième étend la redistribution élargie aux consommations collectives indivisibles ; c'est la *redistribution globale*.

Nous nous limiterons ici à *l'analyse de la redistribution monétaire*. L'étude de la redistribution globale repose en effet, à travers la prise en compte des services indivisibles, ceux dont le bénéficiaire final ne peut être empiriquement repéré, sur l'adoption d'hypothèses répondant à divers présupposés théoriques et doctrinaux dont l'appréciation dépasserait largement l'objet de l'étude proposée (1). De même, les consommations collectives divisibles ne seront pas retenues ci-après. Seul un souci pratique d'allègement de l'étude explique ce choix (2).

Le champ de la redistribution est donc particulièrement vaste, à la fois par l'importance des masses concernées et par la multiplicité des divers mécanismes mis en cause. La réponse à la question sur le résultat effectif de la redistribution s'en trouve sérieusement compliquée. Dresser un bilan général, unique, précis et sans ambiguïté des effets de la redistribution apparaît en effet impossible : il n'existe pas une approche unique du problème permettant de juger de façon linéaire et simple de tous les effets de la redistribution. La multiplicité et l'enchevêtrement des objectifs "assignés" aux politiques sociales, comme à chacun des éléments du dispositif, la complexité et l'imbrication des mécanismes concernés, la diversité des méthodes d'approche, l'insuffisance notoire des données statistiques et l'incertitude qui entache la connaissance des revenus et leur distribution, tous ces éléments font que l'appréciation de l'efficacité redistributive des transferts sociaux ne peut être que multidimensionnelle

(1) Sur la répartition par catégorie de ménages des services collectifs indivisibles selon diverses hypothèses, voir notamment (46), (47), (48).

(2) Outre les références précédentes, les études sur la répartition par catégorie de ménages des services collectifs divisibles sont très rares. Deux études ont été menées par le CREDOC : J-L. MADRE et P. PICARD, "Les effets redistributifs des finances publiques dans le secteur des transports", *Consommation* n°2, 1978 et G. HATCHUEL, "Les bénéficiaires des dépenses de l'éducation nationale en 1965 et 1970", *Consommation* n°4, 1976. Voir aussi S. PFLIEGER, "La redistribution par les équipements collectifs : le cas de l'enseignement et de la culture", Thèse de Doctorat en Economie Monétaire et Financière, Université de Clermont I, février 1981.

et l'interprétation des résultats prudente et réservée (1). C'est à un examen des différents problèmes méthodologiques posés comme à celui des diverses difficultés pratiques de mesure auxquels se heurte l'appréciation de l'efficacité redistributive des transferts sociaux que seront consacrés les développements suivants.

Après un bref aperçu des masses financières concernées et de leur importance relative (section 1), seront abordés les problèmes méthodologiques de mesure des effets redistributifs. Ceux-ci tournent autour de quatre questions : Que mesurer ? Sur quelle période ? Quels groupes comparer ? A quelle unité se référer ? Une sixième section sera consacrée aux difficultés pratiques de mesure.

1. APERCU DES MASSES CONCERNEES.

Si l'on se réfère au schéma utilisé par le C.E.R.C. dans son rapport sur les revenus des Français (2) pour représenter la façon dont les richesses produites sont distribuées et redistribuées, on note qu'en 1980 la richesse produite, le revenu national, s'élevait à 2.457 milliards de Francs. Les ménages en recevaient les trois cinquièmes sous forme de revenus primaires nets (soit 1.460 milliards) en contrepartie de leur participation à l'activité productive. Le "reste" (3), soit 1.015 milliards, a été prélevé par la puissance publique et les organismes sociaux (prélèvement net des subventions d'exploitation) auprès de l'ensemble des unités productives, pour alimenter le système redistributif : les cotisations sociales versées par les employeurs et les salariés en représentaient 588 milliards et les impôts indirects, nets de subventions d'exploitation, 352 milliards. Mais le système redistributif ne reçoit pas seulement des fonds des unités productives en tant que telles ; il en reçoit aussi en provenance des ménages sous forme d'impôts directs tels que l'impôt sur le revenu, la taxe d'habitation, la taxe foncière, etc ... Ces impôts s'élevaient à 164 milliards de Francs en 1980.

(1) Cf. (40).

(2) *Les revenus des Français, 3ème rapport, (5). Voir aussi (37).*

(3) *On note qu'en 1980, les unités productives ont, dans leur ensemble, distribué un peu plus qu'elles n'ont reçu puisque le revenu national est légèrement inférieur à la somme des rémunérations directes, impôts et cotisations sociales.*

Autrement dit, le système redistributif disposait de 1.180 milliards de Francs en 1980, soit 48 % du revenu national.

L'utilisation de cette somme s'analyse en deux grandes masses : les prestations sociales, qui constituent la majeure partie de la redistribution (655 milliards en 1980) et le financement des services publics (459 milliards de Francs), que par convention nous n'analyserons pas ici.

Mais pour qui veut apprécier l'"efficacité redistributive" des transferts sociaux, positifs comme négatifs, la structure des prélèvements, comme celle des réaffectations, offre de précieux renseignements (tableaux 1 et 2).

Du côté des prélèvements, qui englobent (tableau 1) les impôts directs, les cotisations sociales et les impôts indirects considérés comme payés par les ménages sur leurs revenus, leurs patrimoines ou leurs consommations (1), on note que *l'impôt sur le revenu proprement dit ne représente que 12 % du total (1980). Les cotisations sociales, elles, constituent presque les deux tiers des prélèvements et les impôts indirects plus d'un cinquième (21 %).* L'évolution entre 1960 et 1980 a été marquée par deux mouvements assez réguliers : la décroissance progressive de la part des impôts sur la consommation a été compensée par une légère augmentation de celle des impôts directs et un accroissement très sensible des cotisations sociales. Ce dernier s'explique par une extension des régimes de protection sociale (création des régimes d'indépendants notamment), par un accroissement de la proportion de salariés dans la population active et par divers alourdissements des taux de cotisations accompagnés de déplafonnements partiels.

Du côté des prestations, la vieillesse (43 % en 1980) et la santé (35 %) sont les deux domaines d'action les plus importants, quoiqu'en légère régression en 1982. Celui de l'emploi n'occupe qu'une place relativement modeste (10 % en 1982), qui s'est cependant considérablement

(1) *L'impôt sur les sociétés n'a pas été considéré, pour l'élaboration de ce tableau, comme imputable aux ménages. Le problème du payeur réel de cet impôt se pose néanmoins (cf. problèmes d'incidence, évoqués plus loin). Les impôts indirects pris en compte sont ceux estimés relatifs à la seule consommation des ménages (TVA principalement, taxes spécifiques ...). La TVA sur la construction de logements imputable aux ménages n'a pas été prise en compte. Cf. (36).*

Tableau 1

EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES PRELEVEMENTS COLLECTIFS
"IMPUTABLES" AUX MENAGES (1)

- En % -

Type de prélèvement	1960	1970	1980
<u>Cotisations sociales</u>	46,4	54,0	61,2
<i>dont : Cotisations des employeurs (y.c. cotisations dites "fictives")</i>	35,9	40,9	42,9
<i>Cotisations des salariés</i>	8,1	9,5	14,4
<i>Cotisations des non-salariés</i>	2,4	3,6	3,9
<u>Impôts indirects</u>	38,1	29,3	21,4
<i>dont : T.V.A.</i>	30,0	22,6	17,5
<u>Impôts courants sur le revenu et le patrimoine</u>	15,5	16,7	17,4
<i>dont : Impôt sur le revenu</i>	9,7	12,1	12,2
ENSEMBLE	100,0	100,0	100,0

(1) Cf. A. FOULON (36).

Tableau 2

EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES PRESTATIONS SOCIALES
SELON LE RISQUE COUVERT (1)

- En % -

Type de risque	1960	1970	1980	1982
Santé	33,1	35,9	35,3	34,1
Famille - Maternité	31,0	21,2	14,7	14,5
<i>dont : Famille</i>	*	19,3	12,7	12,5
Emploi	1,2	2,0	6,9	9,7
<i>dont : Chômage</i>	*	1,8	6,6	*
Vieillesse, survie	33,7	39,8	42,8	41,4
Divers et ajustements	1,0	1,1	0,3	0,3
T O T A L	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Source : Comptes de la Protection Sociale.

* Détail non fourni.

accrue avec le chômage (2 % en 1970). La famille (15 % en 1980) enfin, est un domaine qui a connu ces vingt dernières années, sous l'effet notamment de la baisse de la natalité et de la faible revalorisation des prestations, une forte diminution relative (1).

Les prestations sociales évoquées ne se limitent pas à la Sécurité Sociale, qui en constitue bien sûr une part importante (75 % des prestations versées en 1980). La protection sociale s'exerce également par les mutuelles (1 % des prestations), par les prestations directes d'employeurs, comme par exemple les retraites et prestations familiales des fonctionnaires (11 % en 1980), les systèmes d'aide des administrations centrales (8 %) et l'aide sociale des collectivités locales (5 %).

Rappelons que les prestations servies sont de divers types pour chacun des risques couverts. Certaines sont en *nature* tandis que les plus importantes en masse (69 % du total des prestations en 1980) correspondent à des versements en *espèces*. Les unes visent à se substituer à des revenus interrompus, soit accidentellement par la maladie ou le chômage, soit durablement, par la retraite ou l'invalidité. D'autres viennent en complément des ressources des ménages intéressés pour faire face à leur situation de famille ou à la modicité, ou l'inexistence, de ces ressources. Elles sont donc généralement fonction de la situation des personnes (malade, chargé de famille, chômeur, retraité ...) et certaines peuvent être versées quels que soient les revenus des bénéficiaires, tandis que d'autres ne sont attribuées que si ces revenus ne dépassent pas un certain montant (2).

2. LA DIVERSITE DES OBJECTIFS POURSUIVIS ET LEUR ENCHEVETREMENT.

Si l'ensemble des mécanismes évoqués appartiennent au champ de la redistribution, ils répondent à une multitude d'objectifs, certes interférents entre eux, ou parfois complémentaires, mais aussi contradictoires.

(1) Pour une présentation des évolutions récentes de la protection sociale, voir C. WAGNER : "La protection sociale", dans *Données Sociales*, édition 1984, INSEE. Voir également J-P. LAUNAY : "Le compte satellite de la protection sociale", *Economie et statistique*, n°122, juin 1980.

(2) Voir par exemple J-J. DUPEYROUX, *Droit de la Sécurité Sociale*, Dalloz, 9ème édition, 1984.

Citons en vrac : la protection de l'ensemble de la population contre certains "risques" (maladie, vieillesse, chômage ...) et celle de groupes particuliers contre l'exclusion sociale (handicapés, pauvres ...), la réduction des inégalités de revenus, la compensation des charges familiales, le maintien de la femme au foyer ou la promotion de la femme au travail, l'expression d'une plus grande solidarité entre groupes sociaux, l'assurance du meilleur rendement et de la plus grande régularité possible des recettes publiques, la régulation de la croissance économique par action sur la demande des ménages, son volume et sa structure, et sur le volume de l'emploi, etc ... (1). C'est des complémentarités et des contradictions de ces diverses finalités que naît la difficulté de porter un jugement simple et linéaire sur les effets redistributifs des transferts sociaux.

Si l'on se limite aux effets immédiatement repérables de la redistribution, c'est-à-dire en laissant de côté les effets économiques induits par les prélèvements et réaffectations sur la dynamique de l'économie (volume et structure de la demande, offre et demande d'emploi, etc.), mais aussi sur le comportement des groupes et individus, il semble que l'on puisse classer les objectifs assignés aux mécanismes redistributifs sous trois rubriques (2) : l'assurance, le report et la correction du revenu ou du niveau de vie (3).

a) *Assurance* : le dispositif vise à assurer les personnes contre les risques qu'elles courent. Il peut s'agir du risque de disparition, permanente ou temporaire, du revenu (maladie, invalidité, chômage) ou de celui de devoir faire face à des dépenses inopinées (soins médicaux). "A cette finalité est associée le critère d'équité suivant : que chaque individu paie une cotisation égale au risque qu'il représente".

b) *Report* : les ressources des individus connaissent généralement de fortes variations au cours de leur vie. Le dispositif vise donc à régulariser le revenu d'une même personne au cours du temps (retraites).

(1) Cf. A. FOULON (40).

(2) Une quatrième correspond aux services gratuits mis à la disposition de la collectivité ; elle ne sera pas évoquée ici.

(3) Nous reprenons ici pour l'essentiel les remarques formulées dans (33). Voir également (5), deuxième rapport ou (37).

Le critère d'équité associé à cette finalité est le suivant : "qu'au terme de la période couverte, chaque individu ait reçu autant que ce qu'il a versé".

c) *Correction du revenu ou du niveau de vie* : le dispositif vise à compléter les ressources de personnes dont le revenu ou le niveau de vie est jugé insuffisant (assistance) ou qui ont des charges déterminées (famille). En contrepartie, le financement de ces transferts est demandé à ceux dont le revenu ou le niveau de vie est jugé suffisant. Selon que les modalités du mécanisme correcteur se réfèrent ou non à la taille des familles, le dispositif s'attache à corriger, soit le revenu, soit le niveau de vie. Un critère de solidarité est associé à cette finalité : "que les plus aisés subviennent aux besoins des plus démunis". L'assistance aux pauvres, comme la réduction des inégalités, relèvent bien sûr de cette rubrique.

Commode pour l'analyse, ce classement en trois rubriques ne signifie pas que chaque instrument redistributif se rattache à l'une d'elles à l'exclusion des deux autres. Ces trois finalités ne sont en effet ni tout à fait distinctes, ni toujours compatibles entre elles. De plus, un même mécanisme participe souvent de plusieurs d'entre elles. Nous en donnerons quelques exemples sommaires (1).

- L'assurance maladie n'a pas pour objet de réduire l'inégalité des revenus. Elle vise à protéger l'individu contre le risque de maladie en lui procurant des ressources exceptionnelles afin qu'il se soigne. Or, la cotisation est proportionnelle au revenu professionnel jusqu'à un certain plafond. D'autre part, si la cotisation est individuelle, le droit aux prestations est familial (ayants-droit). Le principe de l'assurance fondé sur l'idée selon laquelle chaque individu paie une cotisation égale au risque qu'il représente en est largement remis en cause. L'assurance maladie s'analyse alors tout à la fois comme un transfert des bien portants aux malades, des célibataires aux mariés, des personnes sans enfants aux familles, des plus aisés (salariés rémunérés au dessus du plafond) aux plus démunis ;

(1) Voir (33) ou (41).

La mesure de l'efficacité de la redistribution en est sérieusement compliquée, sinon obscurcie, car elle ne peut finalement être réduite à une seule de ces dimensions, notamment celle de réduction des inégalités. R. PADIEU écrit à ce propos : "L'adjectif redistributif en est arrivé à être synonyme de réducteur d'inégalité (entendez : inégalité de revenu). Or, cette assimilation est abusive. Elle conduit à une vue réductrice (sans jeu de mot) qui ignore la diversité des buts assignés à la redistribution" (37). Mais A. FOULON ajoute aussi : "Tout effort pour réaliser une redistribution dans un certain sens entraîne presque obligatoirement que les mécanismes correcteurs mis en place produisent également des effets dans d'autres dimensions. C'est pourquoi, jugeant de l'efficacité des politiques sociales, au sens où elles produiraient les résultats attendus, on ne peut se limiter aux constats de leurs conséquences par rapport aux seuls objectifs qui les justifiaient à l'origine (pour autant, d'ailleurs, que ces objectifs aient été explicités)". "Il est aussi indispensable d'en évaluer les effets induits, effets qui souvent n'étaient ni recherchés, ni attendus". (40).

3. LA PERIODE DE REFERENCE : DEUX TYPES D'APPROCHES COMPLEMENTAIRES.

L'analyse précédente des principales finalités des mécanismes redistributifs met en évidence combien le *temps* joue un rôle fondamental dans la mesure des phénomènes concernés. De ce point de vue, les études réalisées en France sur les effets redistributifs des transferts sociaux peuvent se classer en deux groupes :

a) les études *synchroniques* se réfèrent à l'analyse des transferts entre groupes sociaux à un instant donné, toutes générations confondues. Le cadre de référence choisi est généralement *annuel*, car les statistiques nécessaires à l'analyse sont élaborées sur une telle base. Ce type d'approche, qui fournit une "photographie instantanée" des effets de la protection sociale, notamment sur la distribution des revenus des différents groupes de la population, est le plus courant car le plus simple, au moins en théorie (1).

(1) Cf. par exemple, *Consommation*, n°4, 1970, déjà cité.

b) les études *diachroniques*, elles, partent du constat que certains transferts sociaux ne sont que des *transferts entre générations* : c'est le cas évidemment des retraites, dont les cotisations sont prélevées sur les jeunes générations et les prestations versées aux plus anciennes. Alors que la "coupe instantanée" ne fait apparaître dans ce cas qu'un transfert entre actifs et inactifs, l'analyse longitudinale vise à mettre en relation, pour chaque individu, le total des cotisations acquittées tout au long de la vie active par prélèvement sur les revenus professionnels et le total des prestations reçues pendant la retraite. Mais cette approche ne se limite pas, nous l'avons vu, aux seules retraites. Elle peut être élargie à d'autres transferts comme par exemple, mais pas uniquement, les prestations familiales : dans ce cas, l'objectif est de mettre en relation les cotisations versées tout au long de la vie active et le total des prestations reçues au moment où les enfants sont à charge. L'analyse proposée dans ce cadre concerne donc l'élaboration de *bilans redistributifs longitudinaux*, portant sur la durée de vie des individus. L'impulsion de ce type de travaux a été donnée en France par la Direction de la Prévision du Ministère des Finances (32).

Chacune de ces approches pourrait être, très schématiquement, raccordée aux différentes finalités des instruments redistributifs examinées précédemment : l'analyse longitudinale répond en effet plutôt à la mesure de l'efficacité de la finalité "report", voire "assurance" ; l'analyse synchronique relève, plutôt, de l'appréciation du rôle joué par les mécanismes redistributifs en matière de correction du revenu. En tout état de cause, les deux approches conduisent, bien sûr, à des résultats différents sur les "gagnants" et les "perdants" de la redistribution. Notamment, "plus la période d'observation s'allonge, plus chacun apparaît alternativement en mesure de donner et de recevoir" (42). Autrement dit, le "sens" du transfert et l'importance des redistributions varient fortement selon l'approche choisie. Il n'y a cependant pas lieu de prétendre que telle optique est meilleure ou plus "vraie" qu'une autre (37) ; elles correspondent chacune à deux appréciations complémentaires d'un même phénomène.

Tout au plus, peut-on relever que l'approche synchronique présente l'avantage de pouvoir fournir, à un instant donné, une vue globale des effets de l'ensemble des mécanismes redistributifs sur les revenus des particuliers, que ces instruments aient ou non vocation à corriger des inégalités de ressources ou de niveaux de vie. La plupart des études relevant de cette approche mesurent ainsi les effets de la redistribution, soit par la comparaison des dispersions des deux distributions primaires et secondaires des revenus des particuliers, soit par la modification instantanée apportée à la distribution des revenus primaires par chacun ou l'ensemble des prélèvements et/ou réaffectations (1). L'inconvénient est que ces études "en coupe instantanée" peuvent aboutir à des résultats relativement triviaux, montrant par exemple que les actifs financent les pensions des retraités ou des inactifs, ou que les célibataires et les couples sans enfants contribuent à la couverture des prestations versées aux familles nombreuses. Le choix des critères de partition de population retenus acquiert alors une importance considérable : si l'analyse est menée suivant des catégories socio-démographiques plutôt que selon le niveau de revenu, il y a quelque paradoxe à en tirer des conclusions sur les effets de correction des revenus impliqués par les mécanismes concernés.

L'approche longitudinale, elle, vise à analyser, par fonction, des transferts aux finalités mixtes, plutôt que de réaliser une mesure globale ; elle est en ce sens plus explicative car le bilan global instantané "écrase" les effets démographiques (la taille de la famille évolue dans le temps, tout actif a vocation à devenir inactif, etc ...), en ne tenant pas compte de l'histoire des groupes ou des individus qu'il tend à analyser. Cette méthode d'approche reste cependant sensiblement complexe et relativement abstraite (26). Elle repose en effet, non sur le suivi d'une cohorte réelle à travers tous les accidents de son histoire, mais sur une modélisation traitant d'une population schématisée que l'on suppose soumise toute sa vie aux conditions économiques, sociales et démographiques de l'année pour laquelle les bilans sont construits. En ce sens, les bilans établis reposent sur une hypothèse de "régime permanent" abstraite, quoique éclairante.

(1) C'est-à-dire en général par l'analyse du ratio $\frac{R-P}{A}$ par groupe de population où R représente les réaffectations, P , les prélèvements et A les revenus primaires.

La bibliographie fournie en annexe permet de classer les études réalisées en France sur la mesure des effets redistributifs des transferts sociaux selon chacune de ces deux approches. Seules les études publiées après 1975 y sont retenues.

4. LES GROUPES DE POPULATION ANALYSES.

L'analyse de la redistribution suppose la comparaison de la situation vis-à-vis des transferts, qu'ils soient positifs ou négatifs, de *groupes* de population. De ce point de vue, deux types de démarches peuvent être suivies:

- a) celle consistant à désagréger l'ensemble - ou partie - des flux redistributifs entre groupes significatifs de population sur la base de données fournies par *enquête représentative* ;
- b) celle consacrée à l'examen d'un certain nombre de "*cas-types*", c'est-à-dire d'unités de population spécifiées en regard de certains critères apparaissant pertinents pour les opérations étudiées. Les cas-types sont, selon les cas, choisis pour leur "représentativité" ou pour leur "exemplarité".

L'avantage de l'étude sur cas-types, outre qu'elle autorise à ne pas prendre en considération *l'ensemble* des cas présents dans la réalité (1), consiste dans sa *vertu pédagogique* : les unités de population retenues étant précisément définies pour apprécier l'effet d'un corps de règles juridiques particulières, la méthode permet une démarche analytique détaillant soigneusement les mécanismes de détermination, d'attribution ou de paiement des transferts. Il est aisé, dans ces conditions, d'expliquer les effets redistributifs de *chaque type* de mécanisme analysé en le rattachant à un ensemble de caractères propres à l'unité retenue, caractères définis à l'avance et modifiables à l'infini. L'utilisation de cas-types apparaît ainsi tout particulièrement bien adaptée à l'évaluation de l'impact redistributif d'une mesure donnée et par la multiplication des cas-types retenus, à l'appréciation des limites aux

(1) Ce qui constitue bien ici un avantage, compte tenu de la rareté des données statistiques concernant certains groupes de population.

effets mis en évidence. La technique permet ainsi, en particulier, de mettre à jour les "effets de seuil" de la législation fiscale ou sociale impliqués, par exemple, par l'existence d'un plafond de ressources pour l'attribution de tel ou tel type de prestation.

Les inconvénients de la démarche sont cependant inclus dans ses avantages : d'une part, les cas-types ne couvrent pas toutes les situations réelles. D'autre part, la vertu pédagogique de la méthode peut être contrecarrée par la multiplication des cas-types retenus, suscitée par l'extraordinaire complexité du système de protection sociale français. La question de la sélection la plus judicieuse possible d'un ensemble de cas-types suffisamment limité pour être intelligible se pose alors. Enfin, et surtout, la méthode peut se référer à un certain nombre de cas sélectionnés, notamment pour leur exemplarité, sans que l'on connaisse toujours la *représentativité* réelle de chacun des cas retenus (1). Dans ces conditions, l'agrégation des résultats obtenus, nécessaire à la fourniture d'évaluations globales relatives à l'ensemble de la population, apparaît impossible. "Utiles pour mettre en évidence des mécanismes, les cas-types ne permettent pas de mesurer les masses en jeu, de quantifier des dispersions ou d'étudier les équilibres financiers" (33).

A l'inverse, la méthode consistant à ventiler les flux redistributifs entre divers groupes de population sur la base de données fournies par enquête représentative autorise l'agrégation des résultats obtenus et des évaluations plus globales. Mais l'interprétation des résultats est moins claire. La méthode impose notamment au cadre d'analyse une grande rigidité, qui contribue à un certain appauvrissement des résultats. Celle-ci nécessite en effet de disposer, pour chaque flux étudié, d'une clé de répartition tirée d'une enquête, ce qui restreint considérablement les possibilités de ventilation de la population et réduit par contrecoup la capacité explicative de l'analyse effectuée. La détermination des flux redistributifs repose en réalité sur de multiples critères, dont le croisement n'est pas toujours compatible avec la taille des échantillons d'enquête. Les critères de partition imposés finale-

(1) Sur ces points, voir F. LAGARDE et G. WORMS (32).

ment ne sont pas non plus toujours les plus pertinents pour l'analyse, puisque la méthode conduit souvent à ne retenir qu'un découpage correspondant au plus grand dénominateur commun des différentes sources statistiques existantes, à savoir la catégorie socio-professionnelle. Or, celle-ci ne fournit en réalité, nous aurons l'occasion de le voir, qu'"un éclairage bien pauvre et partiel des phénomènes réels de la redistribution" (1). La réalisation de l'enquête CNAF-CREDOC (3) visait notamment à répondre à cette objection en fournissant une mesure plus globale de la redistribution par enquête représentative conçue à cette fin. Le coût de telles opérations impose cependant une taille d'échantillon encore insuffisante pour pouvoir intégrer l'ensemble des critères pertinents en matière de redistribution : le revenu familial, quand bien même pourrait-il être connu avec suffisamment de précision, en est un, mais l'âge l'est aussi en regard des retraites ou de la consommation médicale, la taille du ménage (nombre d'enfants ou nombre de personnes) en rapport avec les prestations familiales ou l'impôt sur le revenu, le nombre d'actifs du noyau familial du point de vue des cotisations sociales, le régime d'appartenance à la Sécurité Sociale en regard des cotisations payées comme des transferts reçus, la localisation spatiale du point de vue de l'accès aux équipements collectifs, etc ...

La question posée là, celle de *l'homogénéité* des groupes comparés, concerne d'ailleurs tout aussi bien les deux démarches évoquées (cas-types ou échantillons représentatifs). Cependant, il faut noter que cette homogénéité même s'apprécie en fait différemment selon que l'analyse privilégie la mesure de tel ou tel objectif assigné aux différents mécanismes redistributifs. *A chaque objectif et à chaque transfert correspond finalement une définition différente de la (ou des) partition(s) de ménages pertinente(s) pour l'analyse.*

En fin de compte, combinées deux à deux, les différents types d'approches relatives à la prise en compte du temps (instantané/longitudinal) et les deux démarches correspondant à l'appréhension des groupes de population comparés (cas-types/échantillons représentatifs) condui-

(1) Cf. *Consommation*, n°4, 1973, déjà cité.

sent à quatre grandes catégories d'études de la redistribution, qui diffèrent autant du point de vue de leurs résultats que de leur signification. Trois seulement de ces quatre ensembles d'évaluation sont pratiqués en France :

- 1 - Approche synchronique appuyée sur des données d'enquêtes (échantillons représentatifs).
- 2 - Approche synchronique sur cas-types.
- 3 - Bilans longitudinaux sur cas-types.

L'étude synchronique basée sur des données d'enquêtes est suffisamment lourde à elle seule et soulève tant de difficultés d'appariements de fichiers de données statistiques qu'aucune enquête longitudinale représentative n'a encore été réalisée en France dans le domaine.

C'est sur la base de cette classification que l'on a recensé les principales études réalisées en France sur la *mesure* des effets redistributifs. L'inventaire bibliographique fourni en annexe répond à ce classement.

5. L'UNITE STATISTIQUE DE REFERENCE. COMPARER DES MENAGES, DES FAMILLES OU DES INDIVIDUS ?

Apprécier l'efficacité redistributive des transferts sociaux conduit aussi à se poser la question de l'unité statistique de référence la plus pertinente pour l'analyse. Mais le choix de l'unité retenue reste finalement relativement lié à la méthode d'approche choisie et à la démarche adoptée correspondant à l'appréhension des groupes de population comparés.

Les prélèvements comme les réaffectations se réfèrent en effet, selon les cas, à plusieurs unités : certains touchent a priori le *ménage*, entendu comme l'ensemble des personnes vivant dans un même loge-

ment (allocation-logement, impôts locaux), d'autres la *famille* (prestations familiales) ou le *foyer fiscal* (impôt sur le revenu), d'autres enfin l'*individu* (retraites, prestations maladie, cotisations sociales). Or, à chaque objectif visé et selon que l'analyse se veut plus ou moins fonctionnelle, telle ou telle unité de référence pourra être privilégiée. Ainsi, à l'objectif de "report" et à l'analyse des retraites, correspond une approche longitudinale se référant à l'unité "individu" (17). Cette approche laisse cependant de côté les droits dérivés (pensions de réversion) qu'une analyse familiale devrait, elle, mettre en évidence. De même, la branche "maladie" peut s'analyser comme un système d'assurance dont les résultats différeront selon que les cotisations et les prestations seront mises en rapport au niveau individuel ou au niveau familial. A prestations égales, les familles à double revenu ne seront pas en effet logées à la même enseigne que celles ne comportant qu'un seul cotisant. De même, à cotisation individuelle identique, le montant des prestations perçues variera selon le nombre d'ayants-droit du noyau familial. Signalons d'ailleurs que certains des "effets pervers" que l'on peut observer dans les résultats de la redistribution relèvent précisément de la diversité des niveaux d'action auxquels chaque instrument se réfère, directement ou indirectement.

Le choix entre la famille et le ménage, unités finalement les mieux adaptées à l'étude de la majorité des flux redistributifs, apparaît davantage lié à la méthode d'appréhension des groupes retenus (cas-types/échantillons représentatifs). Le ménage est en effet l'unité statistique de référence de la plupart des enquêtes représentatives, effectuées surtout par l'INSEE. Cette notion est donc celle la plus couramment utilisée quand la ventilation entre groupes de population s'appuie sur des données d'enquête. Le concept d'unité familiale par contre, est plus opératoire pour les mesures effectuées sur cas-types, dont l'objectif principal est plus analytique. De ce point de vue, la cohabitation de plusieurs familles dans un même ménage tend plutôt à obscurcir l'analyse explicative des mécanismes de détermination des transferts. Elle correspond cependant à une réalité certaine, non prise en compte par les familles-types.

Enfin, la référence au ménage ou à la famille pose, dans le cas de l'appréciation du rôle de correction des disparités de revenus opéré par la redistribution, le problème de l'inégale répartition des ménages selon leur taille. Ceci conduit à une interrogation sur la distribution des ressources à retenir car les dispersions de revenus sont différentes selon qu'on se réfère au *revenu du ménage*, au *revenu par personne* dans le ménage, voire au *revenu par unité de consommation* dans le ménage. L'ordre de classement des ménages n'est précisément pas le même dans chacun de ces cas : les ménages les plus "aisés", comme les plus "défavorisés", sont différents selon l'échelle retenue. Appartiennent ainsi au bas de la distribution des revenus disponibles par ménage (1er décile), les ménages de petite taille (retraités surtout). Appartiennent au bas de la distribution des revenus disponibles par personne ou par unité de consommation du ménage, les ménages les plus nombreux (familles de quatre personnes et plus). Mais au-delà, les résultats même concernant l'efficacité redistributive des politiques sociales varient selon la distribution de référence adoptée (1). Le problème de l'échelle d'équivalence à retenir, relative à la détermination de la valeur à imputer à chaque unité composant le ménage, requiert alors une grande importance.

6. LES PROBLEMES PRATIQUES DE MESURE DE LA REDISTRIBUTION.

Que les "bilans" visés soient partiels ou non et qu'ils répondent à telle ou telle approche, un certain nombre d'autres problèmes pratiques importants se posent pour qui veut procéder à une mesure des effets redistributifs des transferts sociaux. Nous ne ferons ci-après qu'évoquer quelques-unes de ces difficultés, dont les résultats des travaux réalisés dans le domaine portent manifestement l'empreinte.

6-1. La complexité et la diversité du système de protection sociale français.

Il ne saurait être question de procéder ici à une description complète du système de protection sociale français (2). Celui-

(1) Cf. (6). Voir aussi (4) ou le troisième rapport du CERC (5).

(2) Cf. J-J. DUPEYROUX, déjà cité. Voir aussi J-P. DUMONT, "La Sécurité Sociale toujours en chantier". Les Editions Ouvrières, 1981.

ci se caractérise par un ensemble de mécanismes complexes liés à l'histoire, aptes à décourager rapidement tout analyste soucieux d'en qualifier précisément les bénéficiaires effectifs. L'organisation institutionnelle constitue un élément important de cette complexité. Citons ainsi :

- l'existence d'une "mosaïque" de régimes de base, dont les ressortissants peuvent être différents selon le risque couvert. Les travailleurs indépendants relèvent ainsi du régime général des prestations familiales, mais d'un régime particulier pour la maladie ou la vieillesse. Or, pour certains risques, les disparités de droits et de prestations dues à l'existence de multiples régimes sont très marquées. C'est le cas en particulier de l'assurance maladie, pour laquelle il existe une vingtaine de régimes différents, organisés sur une assise professionnelle (1) ;

- l'existence de multiples régimes complémentaires, tantôt obligatoires, tantôt facultatifs, couvrant parfois les mêmes risques que les régimes légaux et parfois aussi d'autres risques ne faisant pas l'objet d'un régime de base. Si là aussi l'organisation se réalise sur une assise professionnelle, on constate que souvent l'étendue du groupe intéressé est différente dans les régimes légaux et complémentaires. Notons que l'assurance vieillesse ne comporte pas moins, selon le C.E.R.C. (19), de 514 régimes distincts : 127 régimes de base et 387 régimes complémentaires.

- l'existence, enfin, de régimes d'assistance, qui eux, ne relèvent pas d'une assise professionnelle.

A cet enchevêtrement d'institutions correspond par ailleurs une diversité des modes de financement . Les taux de cotisations sociales diffèrent notamment aussi bien par risque que par régime et ils comportent pour les salariés deux parts d'importance variable : la part patronale et la part salariale. De plus, l'assiette des cotisations elle-même varie selon les régimes d'appar-

(1) Voir (39).

tenance (1). D'autre part, certaines cotisations relatives à un même risque peuvent porter tout à la fois sur une assiette plafonnée ou déplafonnée, avec là aussi des disparités selon les régimes (2). Enfin, l'Etat et certains établissements ou entreprises publiques versent directement certaines prestations à leurs agents, dont la contrepartie correspond à des cotisations dites "fictives". Certains régimes bénéficient aussi à un titre ou un autre de subventions publiques et un mécanisme dit de "compensation" opère une certaine péréquation des ressources entre les différentes institutions.

Pour les prestations, la situation n'est pas plus simple. Pour chacun des risques couverts, les prestations servies sont multiples et répondent à divers critères d'attribution, parfois particulièrement complexes (allocation-logement, par exemple). Ainsi si on observe qu'il n'existe que très peu de régimes d'allocations familiales, il subsiste par contre une très grande variété de prestations destinées à la couverture de la branche "Famille" : près d'une vingtaine, modulées généralement en fonction de la taille de la famille, du nombre d'enfants et/ou de leur âge. Certaines de ces prestations sont soumises à des conditions de ressources, d'autres non. Elles sont parfois modulées en fonction de l'activité de la femme. Enfin, la majorité d'entre elles sont mensuelles, mais certaines ne sont servies qu'à certains moments privilégiés de la vie de la famille, à la naissance notamment. De même, en matière d'assurance vieillesse par exemple, le calcul des pensions retient plusieurs paramètres, différents d'ailleurs selon les régimes : âge de départ en retraite, durée d'activité, revenu de référence, etc ... et trois systèmes différents de calcul des droits coexistent : montant de retraites forfaitaire, montant proportionnel à des "émoluments de base", montant correspondant au nombre de points total acquis grace aux cotisations (3).

Ce maquis législatif ou réglementaire, parfois inextricable, explique en partie la "parcellisation" des conclusions que

(1) Voir (39).

(2) Cf. (11).

(3) Cf. (19).

l'on peut tirer sur les effets redistributifs des politiques sociales, considérées aussi bien globalement que séparément. C'est ainsi que l'analyse du cumul de ces diverses allocations ou prélèvements apparaît toujours œuvre incomplète tant la multiplicité et la complexité de la "machinerie" existante est grande.

6-2. Les problèmes d'incidence.

La question posée ici est celle de savoir qui, en réalité, paie l'impôt. On ne peut en effet, pour ce qui concerne les prélèvements collectifs, s'en tenir à une analyse purement juridique et considérer que celui auquel la loi ou un accord collectif impose le paiement d'une cotisation ou d'un impôt est celui qui supporte en fait lui-même ce prélèvement. Le problème posé est celui dit de "l'incidence", c'est-à-dire de la détermination du payeur final de l'impôt.

La littérature sur ce thème est abondante (1) et nous n'aborderons pas ici longuement le problème. Il concerne en fait tous les types de prélèvements, même si pour chacun d'entre eux, les possibilités de répercussion sont différentes. Mais la question se pose peut-être davantage pour deux catégories d'impôts ou cotisations : l'impôt sur les sociétés et la part patronale des cotisations sociales. Nous laisserons de côté l'impôt sur les bénéfices des sociétés, dont certaines études considèrent qu'il est répercuté soit sur les consommateurs, soit sur les détenteurs du facteur capital (c'est-à-dire les actionnaires) (1), pour nous en tenir ici au prélèvement le plus important en masse, les *cotisations sociales patronales*. Quel en est le payeur effectif final ? Ce prélèvement doit-il être considéré comme étant à la charge des salariés, donc comme un prélèvement sur les titulaires de revenus salariaux, ou constitue-t-il un quasi-impôt indirect, prélevé sur le consommateur ? En fait, diverses hypothèses de répercussion peuvent être retenues, mais on admet généralement que les possibilités de transférer la charge parafiscale, comme la charge fis-

(1) On pourra se référer sur ce point à B. BOBE (47). On peut y trouver notamment diverses hypothèses d'imputation aux ménages de l'impôt sur les sociétés.

cale d'ailleurs, dépendent largement du contexte économique dans lequel évoluent les agents concernés et que les comportements en la matière sont fluctuants. Les réponses apportées à la question semblent varier aussi selon la période d'analyse retenue (court terme - long terme). Deux hypothèses sont généralement évoquées :

- a) La cotisation sociale patronale constitue un quasi-impôt direct à la charge des salariés, prélevé à la source sur leur rémunération primaire brute. Cette hypothèse relève de la constatation que la part patronale des cotisations sociales est partie intégrante du coût salarial total et que c'est cette valeur globale qui constitue la rémunération brute du salarié. Cette analyse remet d'ailleurs en cause la signification même de la distinction juridique entre cotisations salariales et cotisations patronales : "il s'agit dans les deux cas d'un prélèvement sur la valeur marchande du travail salarié, rémunéré par un salaire direct et un salaire indirect : les prestations sociales" (1). C'est cette hypothèse, la plus couramment admise, que retient la Comptabilité Nationale.
- b) Les cotisations sociales patronales constituent un impôt sur la dépense, en ce sens qu'elles ont une répercussion sur les coûts de la production et, en dernière analyse, sur le niveau des prix. Dans ce cas, elles sont en fin de compte à la charge des utilisateurs finaux de la production nationale (consommateurs, investisseurs, importateurs étrangers) (2). L'adoption de cette hypothèse revient généralement à considérer les cotisations sociales patronales comme prélevées sur la consommation des ménages (3).

(1) Cf. J-J. DUPEYROUX, déjà cité.

(2) Cf. *Consommation*, n°4, 1973, déjà cité.

(3) Cf. (1).

En fait, faute de disposer d'informations précises permettant d'estimer la réalité de ces reports de charge (1), chacune des hypothèses peut être retenue. Le choix éventuel de l'une d'entre elles ne constitue donc qu'une des *conventions* possibles en la matière. Mais ce constat n'a pas seulement des implications méthodologiques quand on sait que les cotisations sociales patronales représentent 43 % du total des prélèvements imputables aux ménages (tableau 1). En fait, *le sens même des résultats de la redistribution peut varier selon l'hypothèse choisie*. Les conclusions que l'on peut tirer de l'analyse des flux redistributifs dépendent en effet *doublement* des hypothèses faites sur l'incidence présumée des prélèvements et en particulier des cotisations sociales patronales : d'une part, la valeur des revenus primaires des ménages se trouve modifiée selon que la part patronale des cotisations sociales est considérée comme étant à la charge des salariés ou non. D'autre part, bien sûr, les différentes hypothèses concernant l'incidence de ce prélèvement modifient le poids et la structure des impôts et cotisations acquittés par les différents groupes de la population. L'étude de A. FOULON et G. HATCHUEL (1), présentée au chapitre II, met en évidence la *sensibilité* des résultats de l'analyse de la redistribution suivant chacune des deux hypothèses d'incidence des cotisations sociales patronales évoquées.

6-3. Les difficultés d'appréhension des revenus des particuliers.

Toute analyse des effets de la redistribution nécessite, directement ou indirectement, une mesure des revenus des ménages et de leur distribution. Soit pour apprécier directement, si c'est l'objectif retenu, les effets de tel ou tel mode de collecte ou réaffectation sur la distribution des ressources, soit pour partitionner les ménages selon leur position sur l'échelle des revenus, soit pour imputer à certains groupes de population des prélèvements ou des transferts dont le paiement ou l'attribution repose sur un

(1) L'analyse sur longue période de la situation française, mais en situation de croissance, tendrait cependant à confirmer plutôt l'hypothèse a). Cf. J. COURTHEOUX, "La politique des revenus", *Que sais-je*, et C. PHELINE "Répartition des revenus et rentabilité du capital", *Statistiques et Etudes Financières*, n°19, 1975, cités par J.-J. DYPEYROUX dans "Droit de la Sécurité Sociale", Dalloz.

critère de ressources. Or, la mesure des revenus se heurte à des difficultés de tous ordres (techniques, statistiques, psychologiques ...) qui font qu'on ne dispose pas d'une distribution fiable des revenus des ménages. Ceci explique en partie la rareté relative des études dans le domaine de la redistribution. Quelques remarques doivent être formulées à ce propos.

- La connaissance des revenus peut se réaliser, soit par enquête directe auprès des ménages, soit par exploitation de données administratives (administration fiscale notamment). Pour diverses raisons, d'ordre psychologique en particulier, les enquêtes directes sur les revenus des ménages sont peu pratiquées en France. La sous-estimation des revenus qui peut en résulter constitue le risque le plus évident de telles enquêtes. Cette sous-estimation n'est d'ailleurs pas uniquement volontaire : la formation des ressources est continuelle ; celles-ci ne proviennent pas d'une source unique ; enfin le nombre d'apporteurs de revenus est différent selon les ménages ; il n'est donc pas toujours possible de demander à l'enquêté un effort de reconstitution de ses revenus totalement rigoureux. Les enquêtes auprès de l'administration fiscale (enquêtes de l'INSEE sur les revenus déclarés) ne permettent cependant pas, non plus, une connaissance parfaite des ressources : les revenus déclarés peuvent être sous-estimés et les méthodes d'imposition de certains groupes de population se traduisent par une évasion fiscale tout à fait légale. D'autre part, certaines ressources ne sont pas imposables (prestations familiales par exemple). Enfin, une petite partie des ménages ne fait pas de déclaration fiscale.

- Les revenus salariaux sont, d'une façon générale, bien mieux connus que ceux des professions indépendantes (commerçants, artisans, industriels, professions libérales, agriculteurs). La fraude fiscale, comme l'évasion légale, permet en effet aux indépendants de soustraire une partie significative de leurs ressources à tout enregistrement statistique précis, possibilités qui s'offrent peu aux salariés. Les revenus des entrepreneurs individuels proprement dits se comparent d'ailleurs mal aux sa-

lares car ils comprennent, en proportion variable, les amortissements du capital de l'entreprise. La comparaison des revenus des salariés et des non-salariés nécessite dans ces conditions une prudence certaine.

- La connaissance des 10 % plus hauts et 10 % plus bas revenus est nettement moins bonne que celle des revenus intermédiaires. Or, on peut penser que si l'on se réfère à l'objectif de "correction du revenu", c'est précisément sur ces groupes de population que les effets des mécanismes redistributifs sont parmi les plus intéressants à étudier.

- Enfin, quel que soit le type d'enquête visant à évaluer les revenus des particuliers (enquête fiscale, enquête auprès des ménages), il s'agit d'opérations très lourdes nécessitant des délais de collecte de l'information, d'exploitation et de redressement importants. L'INSEE ne réalise ainsi l'enquête sur les revenus fiscaux qu'environ tous les cinq ans. La connaissance précise et complète des revenus une année donnée nécessite aussi de ne commencer la collecte des informations que l'année suivant celle de référence. Il s'en suit un décalage relativement long entre la date de sortie des résultats et la période étudiée. Ainsi, les données les plus récentes sur les comptes des ménages par catégorie socio-professionnelle, élaborées sur la base de l'enquête sur les revenus fiscaux de l'INSEE, sont relatives à l'année 1979 (8). Or les modifications de la législation fiscale et sociale intervenues depuis sont importantes. Dans ce contexte, les conclusions que l'on peut tirer de l'analyse des effets redistributifs des politiques sociales perdent beaucoup de leur intérêt pratique car elles n'apportent au décideur qu'une information rétrospective, relativement éloignée de l'actualité. L'utilisation de cas-types permet, certes, de répondre à l'objection, mais s'agissant de cas-types définis en fonction du montant de leurs revenus, la question de la *représentativité* réelle des cas retenus se pose alors.

En résumé, le champ des mécanismes économiques mis en cause par la redistribution monétaire est extrêmement vaste. Ceux-ci répondent à de multiples objectifs enchevêtrés et sont constitués par une extrême diversité d'instruments complexes reflétant les sédimentations successives de l'histoire récente de la Protection Sociale en France. La mesure des effets redistributifs des transferts sociaux ne peut en être rendue que plus ardue, d'autant qu'il existe diverses méthodes d'approche relatives à la multiplicité des objectifs visés, à la prise en compte du temps ou à l'appréhension des groupes de population qu'il s'agit de comparer entre eux. Les résultats peuvent d'ailleurs varier selon l'unité de référence choisie. En tout état de cause, la population peut être segmentée en une infinité de classes, largement dépendantes d'ailleurs des objectifs assignés à chacune des diverses mesures sociales analysées. Or à chaque approche méthodologique correspondent des évaluations qui diffèrent tout autant du point de vue des résultats que de leur signification. Il ne peut dans ces conditions être élaboré un bilan unique de la redistribution, mais plutôt une série de bilans, plus ou moins partiels, ou plus ou moins globaux, comme l'on veut, qui, chacun, apporte un éclairage nouveau sur une question à facettes multiples, que diverses difficultés de mesure tendent par ailleurs à obscurcir. L'intérêt des études réalisées dans le domaine n'en est pas moins grand. Les enseignements de chacune d'entre elles restent cependant très dépendants des hypothèses de travail qui les sous-tendent, car ces dernières conditionnent largement le sens des résultats obtenus. C'est à la présentation des résultats de ces études, en liaison avec les méthodes d'approche adoptées, qu'est consacré le chapitre II.

CHAPITRE II

Chapitre II

L'APPRECIATION DES EFFETS REDISTRIBUTIFS DES TRANSFERTS SOCIAUX : UN BILAN DES ETUDES EXISTANTES

Pour l'ensemble des raisons énoncées précédemment, tous les travaux réalisés pour évaluer les effets redistributifs des divers instruments de politique sociale restent partiels - ils le sont nécessairement - et chacun d'entre eux correspond en réalité à des "coups de sonde", plus ou moins profonds, donnés "sous des angles variables dans les multiples stratifications des mécanismes redistributifs" (36). Ils n'en fournissent pas moins une série d'enseignements sur les "bénéficiaires" ou les "perdants" de la redistribution ou de la protection sociale au sens large.

Nous ne prétendons pas ici ni citer, ni résumer, l'ensemble des travaux effectués en France sur ce thème. Les délais imposés pour la réalisation de cette étude ont nécessité des choix qui relèvent, inévitablement, d'une certaine partialité. Nous nous en sommes en particulier tenus aux études chiffrées les plus récentes, publiées après 1975. Rappelons aussi que seuls ont été retenus les travaux portant sur la *redistribution monétaire* des revenus, hors services collectifs, divisibles ou non. Sur ce dernier point, il est bon cependant de rappeler que les lacunes sont considérables : les études sur les caractéristiques des bénéficiaires des services collectifs divisibles sont particulièrement rares en France. Seuls l'enseignement et les transports ont été abordés, de ce point de vue, dans le détail (1).

La lecture de la bibliographie fournie en annexe, répondant à la classification en trois postes évoquée au chapitre précédent (analyse

(1) Voir les références de ces travaux au chapitre I.

"instantanée" sur échantillons représentatifs ou sur cas-types, bilans longitudinaux sur cas-types), permet quelques constatations préliminaires, qui structureront le chapitre. Celles-ci recourent bien sûr très largement les commentaires déjà formulés :

- les études sur la mesure de la redistribution "instantanée" sont bien plus nombreuses que les études longitudinales ;
- les études les plus globales (i.e. celles consacrées à l'analyse de plusieurs des mécanismes et instruments de redistribution) sont non seulement "instantanées", mais se réfèrent le plus souvent, sinon toujours, à une population partitionnée selon des données d'enquêtes représentatives. Les études sur cas-types, synchroniques ou diachroniques, se réfèrent plus, comme c'est leur objectif d'ailleurs, à l'analyse de certains mécanismes redistributifs et n'autorisent, en ce sens, qu'une vue partielle du champ couvert par les politiques sociales ou fiscales ;
- enfin, la majorité des mesures de redistribution "instantanée" se réfèrent plus ou moins explicitement à l'objectif de correction des revenus, et se traduisent donc la plupart du temps par des conclusions ne relevant que de cette dimension.

La première partie du chapitre sera consacrée aux études plus ou moins globales de la redistribution. Celles-ci concernent l'appréciation de la redistribution "instantanée" et de ses effets en matière de correction des disparités de revenus ou de niveaux de vie. Une seconde partie sera consacrée à l'analyse de l'impact redistributif propre de chacune des grandes "branches" de la protection sociale (vieillesse, maladie, famille). Celle-ci permettra de faire place à des études plus fonctionnelles et d'introduire l'analyse de l'impact des transferts sociaux - ou plutôt de certains d'entre eux - sur la durée de vie.

1. LES ETUDES PLUS OU MOINS GLOBALES : LA CORRECTION DES INEGALITES DE REVENUS REALISEE PAR LES MECANISMES REDISTRIBUTIFS.

Une première remarque s'impose : si l'on se réfère à l'ensemble du champ de la redistribution (impôts directs et indirects, cotisations sociales, prestations sociales, aide sociale), une seule étude fournit, par groupe de population, un bilan d'ensemble des prélèvements et réaffectations (1) : il s'agit de celle réalisée au CREDOC par A. FOULON et G. HATCHUEL (1). L'étude inclut même les services d'enseignement que nous n'évoquerons pas séparément ici. Elle présente cependant deux types d'inconvénients principaux :

- elle porte sur des données anciennes. Les résultats concernent en effet les années 1965 et 1970 ;
- elle fournit des bilans, non pour des ménages classés par tranche de revenu, mais par *catégorie socio-professionnelle*. Or, il existe d'importantes disparités à l'intérieur même de chacun des groupes analysés. La mise en évidence des inégalités selon la catégorie socio-professionnelle (C.S.P.) du chef de ménage n'apporte donc qu'une vue partielle sur les différences de ressources entre les ménages. Rappelons cependant que les études portant sur les ménages classés par tranche de revenu sont particulièrement rares en France : nombreux seront donc les travaux commentés ci-après où la C.S.P. du chef de ménage constitue le critère principal de partition des groupes de population analysés (2).

(1) Les impôts locaux restent cependant absents de l'étude.

(2) Le revenu saisi par enquête, notamment l'enquête sur les revenus fiscaux de l'INSEE, est toujours sous-évalué pour diverses raisons (évasion légale, fraude). La comparaison entre les revenus des Comptes Nationaux et le revenu fiscal issu des enquêtes de l'INSEE donne une mesure de ces sous-évaluations, cf. (8). La connaissance de la réalité des effets redistributifs nécessite donc de réévaluer le revenu fiscal des ménages, notamment par rapport aux valeurs fournies par les Comptes Nationaux. Or, la validité de ce redressement est bien meilleure pour les ménages répartis par catégorie socio-professionnelle. Ce travail nécessite en effet de supposer, faute d'informations, que la sous-évaluation est uniforme pour chaque type de revenu. Or, cette hypothèse peut paraître acceptable quand les ménages sont répartis par catégorie socio-professionnelle car la sous-évaluation est très faible pour les salaires et chacun des autres types de revenus est très concentré dans une catégorie socio-professionnelle. L'hypothèse est évidemment moins fondée pour des ménages classés selon le montant de leurs revenus.

Le tableau 4, extrait de cette étude, fournit une vue d'ensemble des principaux résultats concernant la redistribution des revenus en France en 1970 (1). Il donne, pour chacune des onze catégories sociales analysées, le taux de réaffectations nettes de prélèvements rapporté au revenu primaire brut (2). Les calculs sont effectués selon deux hypothèses d'incidence de la part patronale des cotisations sociales (cf. chapitre I) : dans l'hypothèse A, cette part patronale est supposée être à la charge des salariés ; dans l'hypothèse B, elle est supposée être répercutée dans les prix de vente des produits et donc à la charge des consommateurs.

Le ratio analysé permet d'estimer dans quelle mesure le jeu combiné des mécanismes redistributifs détermine des catégories sociales *gagnantes* (en ce sens que c'est un apport net de ressources que leur alloue la redistribution) ou *perdantes* (en ce sens que la redistribution se traduit par une pression fiscale nette sur leur revenu primaire). Dans le cas où, parmi les "perdants", certains le sont moins que d'autres, on peut alors conclure à une *redistribution relative* des seconds vers les premiers.

Si l'on relève que l'ensemble des ménages est perdant (- 11 %), ceci tient à ce que les prélèvements pris en compte sont largement supérieurs à la masse des réaffectations retenues ; une partie importante de la fiscalité sert en effet à financer des services (justice, affaires étrangères, armée ...) ou investissements publics (routes, bâtiments ...) restés en dehors de l'analyse.

La seule catégorie sociale pour laquelle la redistribution a des effets positifs se traduisant par un taux *d'apport net* est celle des *inactifs*. L'ensemble des réaffectations leur conférerait en 1970 un supplément de ressources, par rapport à leur revenu primaire, d'environ 78 % dans l'hypothèse A, et de 67 % dans l'hypothèse B. Mais les inac-

(1) Nous n'avons pas repris ici les résultats relatifs à 1965.

(2) Le ratio calculé est donc le suivant : $\frac{R - P}{A}$, où R représente les réaffectations, P les prélèvements et A les revenus primaires. Sur la définition des revenus primaires, voir chapitre I. Le ratio utilisé n'est qu'un, parmi d'autres, de ceux autorisant une appréciation des effets redistributifs des transferts sociaux.

tifs sont, "par construction", bénéficiaires obligés de la redistribution "instantanée" appréciée ici puisque les prestations-vieillesse vont massivement à cette catégorie. Plus intéressante si elle avait été possible, aurait été la décomposition de chacun des deux groupes de retraités et inactifs en fonction de leur éventuelle activité antérieure.

Toutes les autres catégories sociales, salariés et indépendants, sont "perdantes", mais de façon très différente (1).

Pour les salariés, le taux de réaffectations nettes de prélèvements croît au fur et à mesure que l'on descend dans l'échelle des revenus (réduction de l'éventail), et ce de façon plus nette dans l'hypothèse B que dans l'hypothèse A. Dans l'hypothèse A, on observe cependant peu de différences entre les cadres, supérieurs ou moyens, les employés et les ouvriers qualifiés et spécialisés, catégories numériquement les plus importantes. Sont donc principalement avantagées les catégories les moins aisées : les manœuvres, gens de maison et les salariés agricoles. L'hypothèse B conforte l'avantage relatif de ces deux catégories mais modifie peu les résultats relatifs aux autres catégories de salariés. L'effet de correction des revenus reste cependant assez net.

Pour les catégories d'indépendants, le taux évolue au profit des catégories aux revenus les plus faibles, les artisans-petits commerçants et surtout les exploitants agricoles. Mais finalement on note plutôt une redistribution des salariés vers les indépendants (hypothèse A) qu'une redistribution réelle orientée des plus hauts revenus vers les plus bas : les professions libérales et industriels, gros commerçants apparaissent moins imposées que les employés ou ouvriers qualifiés et spécialisés. Dans l'hypothèse B, l'effet redistributif vertical est plus net, mais les employés restent contributeurs au même niveau que les professions libérales et le sont plus que les industriels, gros commerçants.

Autrement dit, deux catégories apparaissent nettement "gagnantes" : les inactifs (bénéficiaires nets) et les ménages agricoles, salariés comme exploitants (peu "perdants"). Les manœuvres-gens de maison sem-

(1) Rappelons (cf. Chapitre I) que les revenus d'indépendants ne sont pas strictement comparables à ceux des salariés.

Tableau 4
LES TAUX DE REAFFECTATIONS NETTES DE PRELEVEMENTS,
PAR RAPPORT AU REVENU PRIMAIRE BRUT (1970) (1)

- En % -

Catégorie socio-professionnelle du chef de ménage	Hypothèse "A" (2)	Hypothèse "B" (2)
Salariés	- 23,9	- 21,5
Cadres supérieurs	- 27,5	- 28,5
Cadres moyens	- 25,2	- 25,6
Employés	- 23,6	- 23,0
Ouvriers qualifiés et spécialisés	- 23,2	- 16,1
Manœuvres, gens de maison	- 12,5	- 5,5
Salariés agricoles	- 10,5	- 4,2
Indépendants	- 12,2	- 17,4
Professions libérales	- 18,5	- 23,6
Industriels, gros commerçants	- 20,4	- 21,1
Artisans, petits commerçants	- 12,8	- 18,9
Exploitants agricoles	- 2,1	- 9,2
Inactifs	+ 77,6	+ 67,0
ENSEMBLE	- 11,1	- 11,9

(1) Cf. CREDOC (1). Les prélèvements comprennent l'impôt sur le revenu, la T.V.A. et les taxes spécifiques, les cotisations sociales et une partie de l'impôt sur les sociétés. Les réaffectations comprennent toutes les prestations sociales, y compris assistance, et les dépenses d'enseignement.

(2) Sur la définition des hypothèses, voir texte.

blent aussi tirer leur "épingle du jeu", mais les différences entre les autres catégories restent faibles. On peut, bien sûr, en conclure que les mécanismes redistributifs sont, dans une certaine mesure, efficaces puisque l'éventail des revenus est restreint après redistribution par rapport à la situation initiale (revenus primaires). Ainsi dans l'hypothèse A, en laissant de côté les inactifs, les écarts entre catégories d'actifs passent de 1 à 7,1 à 1 à 6,6 après redistribution et ceux des catégories de salariés de 1 à 3,8 à 1 à 3,1. Dans l'hypothèse B, ils passent de 1 à 9,3 à 1 à 7,5 pour les actifs et de 1 à 4,3 à 1 à 3,3 pour les catégories de salariés.

Cependant, selon les auteurs de l'étude, la réduction opérée semble mince par rapport à l'importance des masses mises en jeu, et ce

d'autant plus que l'intensité de cette réduction varie sensiblement selon l'hypothèse d'incidence retenue (1).

En fait, l'explication se trouve dans les *effets redistributifs divergents* de certains types de transferts : de façon schématique, les effets positifs qui sont observés pour certains mécanismes comme l'impôt sur le revenu, les prestations familiales, l'assistance notamment, sont en partie contrecarrés, parfois totalement neutralisés, par les effets négatifs de la fiscalité indirecte d'une part, des cotisations sociales salariales et patronales d'autre part. Nous aurons l'occasion de détailler les effets propres à chacun de ces mécanismes. Voyons d'abord s'il existe des données plus *récentes*, permettant de confirmer ou infirmer cette appréciation globale portant sur l'année 1970.

UN BILAN GLOBAL ACTUALISE A 1976.

Aucune étude nouvelle plus récente n'embrasse en fait un champ aussi large de la redistribution. Seul le C.E.R.C. a réalisé une actualisation des travaux du CREDOC pour l'année 1976 (2). Cette actualisation ne porte que sur *une* seule des deux hypothèses d'incidence retenues par le CREDOC : celle où les cotisations sociales patronales sont considérées à la charge du salarié lui-même. D'autre part, seules sept catégories socio-professionnelles sont étudiées.

Le tableau 5 fournit le résultat des estimations du C.E.R.C. Il donne, pour chaque catégorie sociale, les modifications apportées respectivement par les prélèvements et les réaffectations au revenu primaire de la catégorie, fixé conventionnellement à 100 pour chaque groupe (ce qui ne signifie évidemment pas que ces revenus sont égaux). Les catégories ont été classées dans ce tableau en fonction décroissante de leur revenu primaire moyen par ménage.

(1) Les auteurs relèvent d'autre part qu'entre 1965 et 1970, l'évolution des revenus primaires des catégories les plus aisées a été suffisamment rapide pour freiner le resserrement de l'éventail des revenus réalisée par la redistribution : les écarts de revenus disponibles entre catégories d'actifs semblent s'être finalement accrus entre les deux années.

(2) Cf. Premier rapport du C.E.R.C. sur les revenus des Français, (5).

Tableau 5

BILAN DE LA REDISTRIBUTION
PAR CATEGORIE SOCIO-PROFESSIONNELLE EN 1976 (1)

Catégorie socio-professionnelle du chef de ménage	Revenu primaire	Prélèvements	Réaffectations	Revenu disponible
Cadres supérieurs	100	41,8	11,3	69,5
Professions indépendantes	100	26,6	7,9	81,3
Cadres moyens	100	44,5	20,0	75,5
Exploitants agricoles	100	22,8	19,3	96,5
Employés	100	45,2	23,1	77,9
Ouvriers	100	49,2	29,3	80,1
Salariés agricoles	100	46,2	34,1	87,9
Inactifs (1)	100	48,5	14,9	200,5
(2)	100	23,6	21,6	98,0
ENSEMBLE	100	41,4	31,7	90,3

(1) Les retraites sont incluses dans les réaffectations.
(2) Les retraites sont incluses dans le revenu primaire.

(1) Source : C.E.R.C. (5). Les prélèvements et les réaffectations ont ici le même contenu que dans le tableau 4.

Les deux mêmes catégories qu'en 1970 apparaissent "bénéficiaires" relatives en 1976 : les inactifs (même quand leurs retraites sont incluses dans les revenus primaires et ne sont donc pas prises en compte dans le bilan redistributif), et les exploitants agricoles. Les professions indépendantes s'en "tirent" relativement mieux que les ouvriers, mais moins bien que les salariés agricoles, qui restent la catégorie de salariés relativement la plus avantagée. C'est d'ailleurs sur les catégories de salariés que la "hiérarchie" est la mieux respectée du point de vue de la réduction des inégalités : l'impact des prélèvements et réaffectations se traduit par une amputation du revenu primaire de chaque catégorie d'autant plus forte que ce dernier est plus élevé.

Mais, notamment sur ce groupe des salariés, l'effet des prestations est inverse de celui des prélèvements. Les premières représentent en effet une part du revenu primaire qui s'accroît quand le revenu est plus faible : les réaffectations constituent 11 % du revenu primaire des cadres supérieurs, 20 % de celui des cadres moyens, 23 % de celui

des employés, 29 % de celui des ouvriers et 34 % de celui des salariés agricoles. *A l'inverse, le taux de prélèvements augmente quand le revenu baisse* ; il est de 42 % pour les cadres supérieurs, 44 % pour les cadres moyens, 45 % pour les employés et 49 % pour les ouvriers. Seuls les ménages de salariés agricoles échappent à cette règle. Le taux de prélèvements des indépendants, par ailleurs, leur est bien davantage favorable.

Ceci résulte des effets contradictoires des diverses catégories de prélèvements (tableau 6). L'impôt direct est en effet progressif par rapport au revenu : les catégories à revenu élevé, cadres supérieurs et travailleurs indépendants, paient proportionnellement plus d'impôts directs, respectivement 13 et 12 %, que les autres. Les impôts indirects sont légèrement dégressifs par rapport au revenu (leur taux diminue avec le montant du revenu) : ainsi les cadres supérieurs supportent un taux de 10 % d'impôts indirects contre 13 % pour les employés, ouvriers ou salariés agricoles. Enfin, les cotisations sociales sont fortement dégressives avec le revenu : l'ensemble des cotisations patronales et salariales passent, en 1976, de 20 % du revenu primaire pour les cadres supérieurs à 24 % pour les cadres moyens, 27 % pour les employés et 33 % pour les ouvriers.

La distribution des prestations compense - et va au-delà - ces inégalités de prélèvements, si bien que le passage du revenu primaire au revenu disponible ramène les écarts de revenus moyens extrêmes de 7,7 à 3,1, essentiellement sous l'effet des retraites. L'écart extrême entre catégories de salariés (cadres supérieurs et salariés agricoles) passe de 2,9 à 2,3, celui entre les cadres supérieurs et les ouvriers de 2,3 à 2.

Au total, conclut le C.E.R.C., "le système redistributif réduit quelque peu les disparités entre catégories. Mais il est évident, d'après les caractéristiques du système, que la redistribution doit se faire autant, et même davantage, au sein des catégories qu'entre elles" (5).

Tableau 6
LES PRELEVEMENTS (HORS IMPOTS LOCAUX)
RAPPORTES AU REVENU PRIMAIRE DES MENAGES EN 1976 (1)

Catégorie socio-professionnelle du chef de ménage	Revenu primaire	Impôts directs	Impôts indirects	Cotisations sociales	TOTAL
Cadres supérieurs	100	12,6	9,6	19,6	41,8
Professions indépendantes	100	11,7	6,3	8,6	26,6
Cadres moyens	100	7,5	12,5	24,5	44,5
Exploitants agricoles	100	4,4	8,4	10,0	22,8
Employés	100	4,7	13,2	27,3	45,2
Ouvriers	100	3,2	13,2	32,8	49,2
Salariés agricoles	100	2,2	13,2	30,8	46,2
Inactifs (1)	100	11,0	23,0	14,5	48,5
(2)	100	5,4	11,2	7,1	23,6
ENSEMBLE	100	7,6	12,1	21,7	41,4
(1) Les retraites ne sont pas incluses dans le revenu primaire.					
(2) Les retraites sont incluses dans le revenu primaire.					

(1) Source : C.E.R.C. (5).

Des études plus récentes fournissent diverses informations, moins globales, portant soit sur chacun des différents types de prélèvements, soit sur certains groupes de réaffectations ou prélèvements. Nous les examinerons successivement.

APERCU SUR LES EFFETS REDISTRIBUTIFS DE CHAQUE GRANDE CATEGORIE DE PRELEVEMENTS.

En fait, toutes les études récentes, que nous résumerons ici à grands traits, confirment bien les effets contradictoires des différents types de prélèvements mis en évidence par les travaux déjà cités du C.E.R.C. et du CREDOC. Une remarque préalable s'impose cependant : le nombre d'études consacrées à la mesure de l'impact redistributif de chaque grand type de prélèvement est inversement proportionnel à l'importance des sommes mises en jeu. Ainsi les études sur la répartition, par catégorie de ménages, de la charge fiscale directe et surtout de l'impôt sur le revenu (12 % des prélèvements en 1980, cf. tableau 1) sont rela-

tivement nombreuses. Mais celles portant sur l'imposition fiscale indirecte (21 % des prélèvements) sont plus rares et celles relatives à la charge parafiscale, salariale ou patronale, par catégorie de familles sont pratiquement inexistantes. Les cotisations sociales représentent cependant plus de 60 % des prélèvements à la charge des ménages.

Du côté des *impôts directs*, l'impôt sur le revenu est celui dont les effets redistributifs sont le mieux connus. On sait que cet impôt vise précisément à taxer plus fortement les hauts revenus par le moyen d'un barème progressif. Mais l'impôt sur le revenu proprement dit ne représente que 70 % du total des impôts directs. La répartition par catégorie de ménages des impôts sur le patrimoine reste, elle, très mal connue et jusqu'à ces dernières années, les études chiffrées sur la répartition des impôts locaux étaient pratiquement inexistantes. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les travaux du CREDOC et du C.E.R.C., précédemment évoqués, excluaient ce type de prélèvements. Diverses études récentes sont venues combler en partie cette lacune, autorisant notamment une appréciation chiffrée des effets redistributifs de la taxe d'habitation.

Une livraison récente de l'I.N.S.E.E. (7) permet d'analyser ensemble, impôt sur le revenu et taxe d'habitation en 1980. L'impôt sur le revenu est très concentré : alors que 10 % des sommes perçues sont recueillies auprès de 40.000 foyers fiscaux, un peu moins de six millions de ménages ne sont pas imposables. La conséquence la plus directe en est une réduction sensible des disparités de revenus des différents groupes sociaux. Ainsi, alors que le revenu imposable moyen des ménages dont le chef exerce une profession indépendante non commerciale est près de cinq fois supérieur à celui des ménages dont le chef est inactif, l'impôt sur le revenu acquitté par les premiers est 14 fois supérieur à celui payé par les seconds. L'écart n'est par contre que de 1 à moins 3 pour la taxe d'habitation. Le mode de calcul de cette dernière ne traduit pas en effet la même intention redistributive que celui de l'impôt sur le revenu puisqu'elle est fondée sur la valeur locative brute cadastrale du logement occupé par le contribuable. Les abattements et exonérations accordées, dans certains cas, pour des catégories

à revenus modestes, ne suffisent pas en fait à modifier conséquemment, comme le montre l'étude de l'I.N.S.E.E., le "caractère antiredistributif de la taxe d'habitation" (7).

Le tableau 7, extrait d'une étude de la Direction de la Prévision du Ministère de l'Economie (12), fournit une image très parlante du caractère *progressif* de l'impôt sur le revenu et *régressif* de la taxe d'habitation. Signalons cependant que les ménages y sont classés par tranche de revenu imposable, non par tranche de revenu *avant* abattements et déductions divers. Si l'on rapporte cette fois le total des impôts directs au revenu total avant impôts (réévalué d'après les Comptes Nationaux) des diverses catégories professionnelles (8), on note que la pression fiscale directe évoluait finalement en 1979 de 3,2 % (ménages de salariés agricoles) à 11,6 % de ce revenu (ménages de cadres supérieurs). De fait, la taxe d'habitation ne représente que 12 % du total constitué par la taxe d'habitation et l'impôt sur le revenu. L'effet progressif de ce dernier l'emporte donc (1).

Tableau 7

L'IMPOT SUR LE REVENU ET LA TAXE D'HABITATION
EN FONCTION DU REVENU IMPOSABLE DES MENAGES EN 1980 (1)

Tranches de revenu imposable	Taux de pression fiscale (en % du revenu imposable)	
	Impôt sur le revenu	Taxe d'habitation
Moins de 10.000 F.	-	22,2 (2)
De 10.001 à 20.000 F.	3,3	3,3
De 20.001 à 40.000 F.	6,6	2,3
De 40.001 à 80.000 F.	10,8	1,7
De 80.001 à 200.000 F.	19,8	1,3
De 200.001 à 400.000 F.	32,9	0,9
Plus de 400.000 F.	46,7	0,5
ENSEMBLE	19,0	1,8

(1) Source : Direction de la Prévision (12).

(2) Le taux est très important car la taxe moyenne (266 F.) est rapporté à un revenu imposable moyen très faible (1.196 F.).

(1) Les effets propres du quotient familial seront examinés ultérieurement.

La T.V.A. constitue la majeure partie des impôts *indirects* à la charge des ménages. Elle représente un prélèvement environ une fois et demie plus élevé que l'impôt sur le revenu. Seule la Direction de la Prévision a étudié ces dernières années, la répartition du poids de la T.V.A. selon les différentes catégories socio-professionnelles, le montant du revenu des ménages ou leur configuration familiale (9). L'étude porte sur 1979, année de réalisation de la dernière enquête disponible de l'I.N.S.E.E. sur les budgets de familles. Les auteurs résument ainsi les principales conclusions de leur étude : "le système français de T.V.A. a été conçu en partie selon l'idée que l'on peut tirer profit des différences dans les structures de consommation des ménages en fonction de leur niveau de revenu pour introduire une certaine progressivité de la pression fiscale indirecte. Or, l'étude de cette charge, aux taux diversifiés en vigueur en 1979, de même qu'à d'autres taux, prouve que la progressivité reste faible par rapport à la consommation et qu'il existe une dégressivité certaine de cette charge par rapport au revenu". "En réalité, ..., l'impact de taux différenciés de T.V.A. se révèle faible car d'une part, les structures de consommation ne sont pas suffisamment diversifiées. De ce point de vue, la notion de "bien de luxe" semble non fondée dès lors que la dispersion des achats de ce type de produits est aujourd'hui peu accentuée. D'autre part, la logique de la fiscalité indirecte ne ressortissant pas de la seule recherche de la progressivité, il existe des contradictions dans le jeu simultané des différents taux".

Le tableau 8, extrait de cette étude, met donc en évidence le caractère faiblement progressif de la T.V.A. par rapport à la consommation : entre la plus basse tranche de revenu et la plus haute, la pression fiscale indirecte passe de 8,9 % à 10,6 % de la consommation, tandis qu'entre les catégories socio-professionnelles, l'écart est encore plus faible : le taux évolue entre 9,2 % pour les agriculteurs à 10,4 % pour les cadres moyens. Les différences sont aussi très faibles selon la taille des ménages ou la configuration familiale.

Tableau 8

TAUX APPARENTS DE TVA SUR LA CONSOMMATION DES MENAGES (1979)

- En %, TVA incluse -

Catégories socio-professionnelles	Tranches de revenu annuel (en milliers de F. 1979) déclaré à l'enquête						
	Moins de 24	24 à 36	36 à 60	60 à 96	96 à 180	Plus de 180	Ensemble
Gros commerçants, industriels, professions libérales	n.s.*	n.s.	n.s.	9,8	10,2	10,2	10,2
Cadres supérieurs	n.s.	n.s.	9,8	10,1	10,2	10,4	10,2
Cadres moyens	8,5	9,7	10,2	10,3	10,7	10,8	10,4
Artisans, petits commerçants	8,4	10,2	10,4	10,4	10,7	11,3	10,4
Employés	10,3	9,8	9,7	10,3	10,7	n.s.	10,1
Ouvriers	10,0	9,4	9,9	10,3	10,5	n.s.	10,1
Agriculteurs (et anciens agricul.)	8,5	9,1	9,3	10,0	9,3	11,2	9,2
Inactifs	8,9	9,4	9,6	10,0	9,8	10,7	9,5
ENSEMBLE	8,9	9,5	9,8	10,3	10,4	10,6	10,0

* n.s. = non significatif.

Source : Direction de la Prévision (9).

Les auteurs remarquent plus généralement que "plus les taux apparents sur un groupe de produits sont élevés pour une catégorie sociale donnée, plus la part de ces produits dans la consommation totale de ces ménages est faible, et réciproquement. Il est ainsi naturel que la progressivité résultante soit minime".

La conséquence la plus directe de cette faible progressivité de la T.V.A. par rapport à la consommation est sa *dégressivité par rapport au revenu*. On sait en effet que le taux d'épargne des ménages croît sensiblement avec le niveau de revenu. Même la prise en compte de la T.V.A. sur les acquisitions de logements neufs, non évaluée dans l'étude, ne permettrait pas, selon les auteurs, de rendre la T.V.A. progressive par rapport au revenu (1). Ils ajoutent : "Finalement, la T.V.A. sur la consommation a une concentration très voisine de celle de la taxe d'habitation". Nous avons déjà mentionné les effets anti-

(1) Les auteurs s'interrogent aussi sur les possibilités que pourrait offrir la législation de rendre le prélèvement plus progressif par rapport au revenu, en modulant différemment les taux de T.V.A. par produit. Ils en concluent qu'"il semble vain de rechercher dans la T.V.A. un renforcement significatif de l'effet progressif de l'impôt sur le revenu". Il faudrait notamment "taxer très lourdement des biens ou services que consomment déjà peu les ménages des catégories défavorisées et qui, de ce fait, leur deviendraient encore plus difficilement accessibles".

redistributifs de cette taxe. Cependant, l'importance de cette constatation est autrement plus grande ici : la T.V.A. sur la consommation des ménages représente une masse plus de dix fois plus élevée que la taxe d'habitation (1).

LES COTISATIONS SOCIALES ACCROISSENT LES INEGALITES.

En ce qui concerne les *cotisations sociales*, une étude récente du CREDOC (11) vient de confirmer les estimations du C.E.R.C. Ce travail est consacré à une évaluation de l'imposition parafiscale des différentes catégories de salariés. Les résultats, qui portent sur l'année 1978, excluent donc les cotisations sociales des non-salariés, mais traitent aussi bien de la part salariale que de la part patronale des cotisations sociales salariales, y compris cotisations complémentaires obligatoires (2). L'analyse repose sur l'hypothèse que la part patronale est à la charge des salariés eux-mêmes.

L'étude montre (tableau 9) que du fait du plafonnement des cotisations, *le prélèvement parafiscal accroît sensiblement la dispersion des rémunérations brutes des salariés du secteur privé* : en 1978, 70 % des salariés du privé supportaient un taux de prélèvement social total approximativement identique, tournant autour de 34 %. Les catégories extrêmes étaient, elles, les plus avantagées, surtout celles appartenant au 10 % les plus aisées (taux d'imposition total de 26 %). Le taux de pression parafiscale des 5 % de salariés du secteur privé les plus favorisés était même presque inférieur d'un tiers à celui supporté par les salariés aux revenus trois fois plus faibles, situés au milieu de l'échelle des salaires (24 % contre 34 %). De même, les cadres supérieurs supportaient un taux de pression parafiscale total de 27 % contre 33 % en moyenne pour les employés et les ouvriers.

(1) Sur les effets comparés de la T.V.A. et de l'impôt sur le revenu, voir G. MASSE : "L'effet redistributif global de l'ensemble : T.V.A. + I.R.", *Revue d'Economie Politique*, n°2, 1984.

(2) L'étude porte au total sur plus des trois quarts des cotisations sociales prélevées en 1978.

Tableau 9
LES TAUX MOYENS D'IMPOSITION PARAFISCALE TOTALE
SELON LE REVENU DU SALARIE (1)
(1978)

- En % -

Déciles de salariés du secteur privé selon leur salaire mensuel brut	Taux global d'imposition	dont	
		Taux de cotisations complémentaires	Taux de cotisations autres que complémentaires
Décile 1 (les 10 % de salariés les moins payés)	28,6	3,1	25,5
Décile 2	33,4	3,5	29,9
Décile 3	33,5	3,6	29,9
Décile 4	33,7	3,7	30,0
Décile 5	33,8	3,8	30,0
Décile 6	33,9	3,9	30,0
Décile 7	34,0	4,0	30,0
Décile 8	33,3	4,1	29,2
Décile 9	30,5	4,8	25,7
Décile 10 (les 10 % les mieux payés)	25,9	7,4	18,5
<i>dont : salariés aux rémunérations brutes supérieures à 10.000 F.</i>	23,8	8,4	15,4
ENSEMBLE DES SALARIES DU PRIVE	32,0	4,2	27,8

(1) Source : CREDOC (11).

Hors cotisations complémentaires, le rôle du plafonnement est encore plus net : le taux d'imposition hors régimes complémentaires évolue pratiquement du simple au double entre les salariés les mieux rémunérés (taux de 15 %) et ceux appartenant au bas de l'échelle, cotisant au dessous du plafond (taux de 26 à 30 %). A l'inverse, le taux de cotisations complémentaires croît de 3 % pour les salariés du décile 1 (les moins bien rémunérés) à 8 % pour les plus favorisés (décile 10).

Au niveau familial, le constat reste le même qu'au niveau individuel : le taux d'imposition parafiscale totale diminue systématiquement quand le montant des salaires croît. Le taux d'imposition parafiscale des 10 % de familles les mieux rémunérées est de 27 % contre 32 % pour les 10 % plus défavorisées. Ce constat reste vrai quand on s'élève dans la hiérarchie sociale : le taux d'imposition parafiscale des familles de cadres supérieurs est de 27 % contre 32 % pour celles dont le chef est employé et 33 % pour celles dont le chef est ouvrier.

L'analyse des taux de prélèvements par famille met de plus en évidence que, sous l'influence directe du système de plafonnement, lorsque l'épouse travaille, le taux d'imposition de la famille est bien plus élevé, à revenu égal, que quand celle-ci est inactive, dès lors que la famille appartient à la moitié la plus aisée de la population. Dans l'autre moitié, les différences sont peu sensibles (1).

L'ensemble des études évoquées semble donc bien confirmer l'effet globalement régressif des prélèvements collectifs français.

DE QUELQUES AUTRES BILANS PARTIELS.

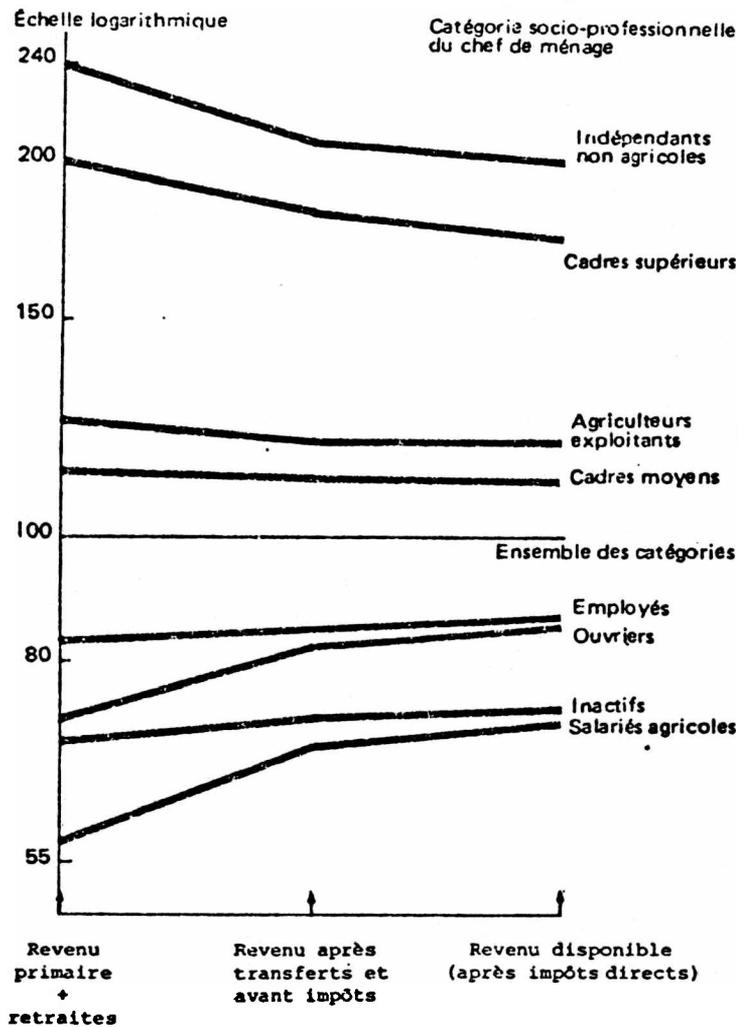
D'autres études plus récentes s'attachent, non à un bilan global, mais à certains groupes de prélèvements et réaffectations. Une des caractéristiques de ces études est qu'elles sont souvent limitées, du côté des prélèvements, aux seuls impôts directs.

L'I.N.S.E.E. vient ainsi de fournir une évaluation des revenus des ménages par catégorie sociale en 1979 (8). Cette étude permet d'apprécier le rôle propre des prestations sociales et des impôts directs dans la réduction des écarts de revenus primaires des différents groupes socio-professionnels en 1979. Elle autorise aussi l'appréciation de l'évolution de 1970 à 1979 des inégalités de revenus disponibles des diverses catégories sociales.

On y relève (graphique 1) une forte réduction de l'éventail des revenus moyens sous l'effet des transferts sociaux en 1979, et ce même si l'on neutralise l'effet propre des prestations-vieillesse, dont le rôle de resserrement des écarts est particulièrement important du fait de l'affectation massive de ce transfert à la catégorie des "inactifs". Cette étude ignore cependant les impôts indirects et les cotisations sociales, qui, on vient de le voir, concourent à accroître plutôt l'éventail des revenus.

(1) L'étude met aussi en évidence que, parmi les critères de différenciation de la charge parafiscale, le régime d'appartenance du salarié joue un rôle non négligeable, dont l'importance varie très sensiblement selon la façon dont est évaluée, et imputée, la pseudo-cotisation "patronale" vieillesse des fonctionnaires.

Graphique 1
INDICES DES REVENUS
PAR MENAGE APRES TRANSFERTS ET IMPOTS (1979) (1)



(1) Source : INSEE (8).

L'examen du rôle propre de chaque type de prestation dans l'accroissement du revenu des diverses catégories sociales met en évidence de sensibles disparités entre les groupes (tableau 10). Elles vont dans le sens d'une atténuation certaine des écarts de revenus. Encore une fois, l'effet propre des prestations-vieillesse n'est pas étonnant, compte tenu de la partition des ménages adoptée. Mais on relève aussi que si les prestations liées à la santé procurent en moyenne, toutes catégories confondues, un accroissement de 13,4 % du revenu primaire

par ménage, ce taux est de 43 % pour les inactifs (1), de 21 % pour les salariés agricoles et de 18 % pour les ouvriers. De même, les prestations versées en cas de maternité et les prestations familiales sont importantes en milieu ouvrier et faibles en valeur relative chez les indépendants non agricoles et les cadres supérieurs, qui disposent de revenus sensiblement plus élevés. Enfin, les prestations sociales pour l'emploi représentent un apport de ressources non négligeable pour les ménages d'employés, ouvriers et inactifs (2). L'"efficacité redistributive" (entendue ici au sens de réduction de l'éventail des revenus) des transferts sociaux et des impôts directs semble s'être d'ailleurs améliorée entre 1970 et 1979. D'une part, sous l'effet de la croissance spectaculaire des prestations vieillesse, mais aussi sous l'influence des autres types de transferts, y compris impôts directs.

Tableau 10

LES PRESTATIONS RECUES EN POURCENTAGE DU REVENU PRIMAIRE EN 1979

- En % -

Catégorie socio-professionnelle du chef de ménage*	Ensemble des prestations	dont :			
		Santé	Vieillesse	Famille Maternité	Emploi
Agriculteurs exploitants (98.400 F.)	20,9	9,2	5,0	5,8	0,4
Salariés agricoles (45.500 F.)	50,1	21,3	4,8	18,1	2,8
Indépendants non agricoles (194.400 F.)	8,0	3,4	2,1	1,9	0,3
Cadres supérieurs (162.700 F.)	11,9	4,8	2,4	2,2	0,8
Cadres moyens (91.600 F.)	21,2	8,8	2,5	4,6	2,4
Employés (66.500 F.)	29,0	11,5	4,4	6,6	4,0
Ouvriers (58.200 F.)	41,7	18,3	2,8	12,9	5,3
Inactifs (25.200 F.)	189,0	43,3	129,0	5,4	6,0
ENSEMBLE (71.100 F.)	41,3	13,4	17,1	5,9	2,8

* Entre parenthèses : revenu primaire moyen par ménage en 1979 (en Francs).

Source : INSEE (8).

-
- (1) Il est de 18,9 % quand on rajoute au revenu primaire des inactifs leurs retraites. Le taux reste donc nettement supérieur à la moyenne, même dans ce cas.
- (2) Les pré-retraités et les chômeurs n'ayant jamais travaillé sont regroupés dans la catégorie très hétérogène des inactifs, qui comporte à elle seule 32 % des ménages.

Les travaux évoqués, consacrés à l'élaboration d'un bilan, soit global, soit partiel, présentent cependant, de notre point de vue, deux défauts majeurs :

- d'une part, *ils relèvent plus du constat que de l'explication*. Mais nous avons vu (chapitre I) que le caractère global de telles études rend précisément très difficile le repérage des effets propres, éventuellement contradictoires, de chacun des divers mécanismes analysés ;
- ils visent, d'autre part, à tirer des conclusions sur les résultats de la redistribution du point de vue de ses effets en matière d'atténuation des disparités de revenus alors que *le critère de partition des ménages retenu, la catégorie socio-professionnelle, ne fournit qu'une information partielle sur la réalité des écarts de revenus de la population*. Chacune des catégories comporte en effet des ménages à hauts et bas revenus, surtout dans les groupes d'indépendants (1).

ANALYSE PAR TRANCHE DE REVENUS.

Deux études répondent à la deuxième objection (4), (3). Le bilan qu'elles proposent reste cependant incomplet à la fois par le champ des mécanismes couverts et par celui des populations analysées.

La première, réalisée par O. CHOQUET et A. VILLENEUVE de l'I.N.S.E.E. (4), concerne l'année 1975. Elle ne porte, du côté des prélèvements, que sur l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation, dont les auteurs rappellent qu'ils ne représentaient en 1975 que 12 % du total des prélèvements fiscaux et parafiscaux. Du côté des prestations, seules sont prises en compte les prestations familiales, qui ne constituaient en 1975 que 15 % des prestations sociales. *L'étude, d'autre part, ne retient que les ménages dont le chef est salarié ou inactif*. Les ménages de non-salariés en sont exclus, car le revenu professionnel de ces catégories est sous-estimé par les données fiscales, qui ser-

(1) Sur ce point, on pourra se référer, par exemple, à G. CANCEILL : "Les revenus fiscaux des ménages en 1979", *Economie et statistique*, n°166, mai 1984.

vent de base à l'étude (enquête sur les revenus fiscaux de l'I.N.S.E.E.). D'autre part, comme les prestations familiales ne sont pas imposables, elles ont été estimées par calcul théorique (1).

Un des intérêts de l'étude est donc que les ménages y sont classés par *déciles de revenus* (2). La comparaison des parts du revenu initial (revenu primaire + retraites) et du revenu disponible (3) perçues par chaque catégorie de population (des plus "pauvres" au plus "riches") permet donc de mettre en évidence l'effet des "transferts" (ou d'une partie d'entre eux) sur l'inégalité globale des revenus des ménages (tableau 11) : on observe que les 10 % des ménages les plus riches, qui perçoivent 29 % du revenu initial total, ne touchent plus que 26,4 % de l'ensemble des revenus, une fois les impôts directs et les prestations familiales pris en compte. L'importance relative des transferts sur les ménages classés selon leur revenu initial (revenu primaire + retraites) apparaît au tableau 12. *Dans les quatre premiers déciles, c'est-à-dire pour les 40 % de ménages les moins aisés de la population, l'effet des transferts est peu contrasté et plutôt à l'avantage des moins défavorisés d'entre eux.* Dans les six autres déciles au contraire, les ménages sont de plus en plus désavantagés au fur et à mesure que l'on monte dans l'échelle des revenus.

-
- (1) Ce calcul peut contribuer à surestimer les prestations des groupes les plus défavorisés. A l'inverse, des prestations, peu importantes en masse, mais probablement significatives pour certains groupes de population défavorisés (allocations d'orphelin, de déménagement, de frais de garde, etc ...) sont exclues des estimations fournies.
- (2) Les ménages étant classés par revenu croissant, on définit dix classes d'effectif égal, représentant chacune 10 % de la population. Ces classes sont appelées *déciles*. Le premier est constitué des 10 % de ménages dont le revenu est le plus faible, le dixième décile comprend les 10 % de ménages au revenu le plus élevé.
- (3) Celui-ci est défini comme le revenu initial, diminué de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation, et majoré des prestations familiales.

Tableau 11

REPARTITION DU REVENU INITIAL ET DU REVENU DISPONIBLE EN 1975 (1)

Décile de ménages selon leur revenu initial ou disponible*	Ménages classés selon le revenu initial ou disponible par ménage	
	Part du revenu initial perçue	Part du revenu disponible total perçue
1er	1,8	1,9
2ème	3,4	3,6
3ème	4,7	5,0
4ème	5,9	6,5
5ème	7,2	7,9
6ème	8,8	9,2
7ème	10,4	10,9
8ème	12,7	12,8
9ème	16,1	15,8
10ème	29,0	26,4
ENSEMBLE	100,0	100,0

* Les ménages n'occupent pas nécessairement le même décile selon ces deux classements.

(1) Champ : Ensemble des ménages dont le chef est salarié ou inactif. Transferts pris en compte : impôt sur le revenu, taxe d'habitation et prestations familiales.

Source : Enquête sur les revenus fiscaux des ménages de 1975, INSEE (4).

Les auteurs de l'étude notent : "quel que soit le point de vue considéré, les transferts ont bien pour effet de réduire la dispersion des revenus". Remarquant cependant que "toute mesure de la réduction d'inégalité opérée par les transferts sera entachée d'un certain arbitraire, car les divers indicateurs usuels peuvent donner des résultats sensiblement différents", ils concluent en se référant à l'indicateur dit de Kuznets : "La mesure de l'inégalité que propose l'indicateur de Kuznets est en fait la part du revenu total qu'il faudrait redistribuer pour aboutir à l'égalité complète. Cette part est de 28,3 % selon le revenu initial, et de 25,9 % selon le revenu disponible. Autrement dit, un dixième seulement du chemin à parcourir pour aboutir à l'égalité totale l'a été sous l'effet des prestations familiales et des impôts directs (1). Si, de fait, les transferts réduisent aussi peu l'inégalité,

(1) Les auteurs ajoutent : "Notons que l'égalité complète des revenus par ménage n'a rien d'"égalitaire", puisque la composition de chaque ménage est différente". L'étude fournit donc aussi une répartition des ménages par décile de revenu par personne.

ce peut être pour deux raisons : soit ils sont d'un volume insuffisant, soit, au contraire, leur volume est suffisant mais leur répartition n'est pas optimale du point de vue de la réduction des inégalités de revenu par ménage. La réalité est à mi-chemin. Car la masse totale des transferts est importante : elle représente 44 % du total qu'en théorie il faudrait redistribuer pour aboutir à l'égalité complète. Ainsi, si les modalités d'assiette avaient pour seul effet de réduire l'inégalité de revenu des ménages, ce n'est pas le dixième mais presque la moitié du chemin à parcourir qui le serait du fait des transferts".

Tableau 12

IMPORTANCE RELATIVE DES TRANSFERTS SUR LES MENAGES CLASSES SELON LEUR REVENU INITIAL EN 1975 (1)

- En % du revenu initial -

Décile de ménages selon leur revenu initial (revenu primaire + retraites)	Impôt sur le revenu	Taxe d'habitation	Allocations familiales	Prestations familiales soumises à plafond de ressources ¹	Ensemble des transferts
1er	+ 0,1 ²	- 2,6	+ 3,4	+ 3,9	+ 4,8
2ème	- 0,2	- 1,8	+ 3,7	+ 4,1	+ 5,8
3ème	- 1,4	- 1,7	+ 5,7	+ 6,1	+ 8,7
4ème	- 2,0	- 1,4	+ 6,3	+ 6,3	+ 9,2
5ème	- 2,9	- 1,3	+ 4,8	+ 4,4	+ 5,0
6ème	- 4,0	- 1,2	+ 3,5	+ 2,4	+ 0,7
7ème	- 4,7	- 1,1	+ 2,8	+ 1,3	- 1,7
8ème	- 6,0	- 1,1	+ 2,0	+ 0,6	- 4,5
9ème	- 7,3	- 0,9	+ 1,6	+ 0,3	- 6,3
10ème	- 13,4	- 0,8	+ 0,9	+ 0,1	- 13,2
ENSEMBLE	- 7,0	- 1,1	+ 2,6	+ 1,7	- 3,9

- (1) Il s'agit de l'allocation de salaire unique et sa majoration, de l'allocation de logement et de l'allocation de rentrée scolaire. Le complément familial n'existe que depuis 1978. Les plafonds de ressources dépendent non seulement du revenu mais du nombre d'enfants. Certaines familles nombreuses des déciles supérieurs peuvent ainsi bénéficier de ces prestations.
- (2) Certains ménages peuvent ne pas payer d'impôt, mais au contraire percevoir une certaine somme de l'administration, si l'avoir fiscal (ou le crédit d'impôt) dont ils bénéficient est supérieur à l'impôt dû.

(1) Champ : Ensemble des ménages dont le chef est salarié ou inactif.
Source : Enquête sur les revenus fiscaux des ménages de 1975. INSEE (4).

Les modalités d'assiette répondent donc aussi à d'autres objectifs que la seule réduction de l'inégalité verticale des revenus. En fait, le nombre d'enfants du ménage est une variable importante à prendre en compte, surtout pour apprécier les effets redistributifs des prestations

familiales. L'étude de l'I.N.S.E.E. montre ainsi *de fortes variations de l'effet des transferts selon la taille des ménages, et cela quel que soit le revenu* : dans le premier décile des revenus, l'effet des transferts étudiés se traduit par une amputation de 2 % du revenu initial des ménages composés d'une seule personne et par une majoration de 220 % de celui des ménages composés de six personnes et plus. De même, dans le neuvième décile, l'effet des transferts se traduit par une amputation de 15 % du revenu initial des ménages d'une personne et par un accroissement de 8 % de celui des ménages de six personnes et plus. Mais, au total "70 % de l'ensemble des ménages ont des revenus qui ne changent guère sous l'effet des transferts : de 10 % au plus dans un sens ou un autre". Globalement, l'impact des transferts paraît donc modéré pour la grande majorité de la population. "Il ne devient sensible que dans deux situations extrêmes : d'une part, les ménages de petite taille à revenu élevé ; d'autre part, les familles nombreuses à revenu modeste".

Une étude plus récente de l'I.N.S.E.E. (7), portant sur l'année 1979 et consacrée cette fois à l'ensemble des ménages (donc y compris non-salariés) confirme le net avantage des familles nombreuses. L'étude porte sur le même champ que l'article précédent (impôts directs et prestations familiales) mais retient comme critère de partition la catégorie socio-professionnelle du chef de ménage. On y relève notamment qu'alors que 10 % seulement des ménages bénéficient d'un solde positif (prestations familiales moins impôts directs) de plus de 8.500 Francs annuels, la proportion est de moins d'1 % parmi les ménages sans enfants, de 2 % parmi ceux comportant un enfant et de 91 % parmi ceux qui en ont quatre ou plus. Les variations sont bien moindres quand le critère de partition retenu est la catégorie socio-professionnelle du chef de ménage.

L'effet cumulé des impôts directs et des prestations familiales se traduit bien finalement, selon cette étude, par une redistribution verticale des revenus : quel que soit le nombre d'enfants, les prestations sont plus fortes en moyenne pour les ménages les moins imposés. Mais d'une part, au fur et à mesure que le nombre d'enfants s'élève, les différences de prestations perçues par les ménages classés selon le

montant de l'impôt payé s'amointrissent. D'autre part, les prestations attribuées aux ménages sans enfants et à ceux ayant un seul enfant restent faibles. Or, comme ces derniers sont les plus nombreux dans la population et qu'une partie importante d'entre eux dispose de revenus modestes, G. CANCEILL note : "Certes, la moitié des bénéficiaires de prestations figurent parmi les 40 % de ménages les moins imposés et ces allocataires peu imposés touchent des prestations bien plus importantes que les autres ... mais les ménages qui ne payent pas d'impôt ne sont pas ceux qui perçoivent les prestations les plus élevées. Les prestations sont d'abord croissantes avec l'impôt. Cette tendance ne s'inverse que quand l'impôt dépasse une valeur proche de 600 Francs, valeur qui correspond à environ un quart des ménages". Cet effet est dû à la taxe d'habitation, que nous avons déjà évoquée.

DE L'IMPORTANCE DU NOMBRE D'ENFANTS.

L'enquête CNAF-CREDOC (3), effectuée en 1979, présente par rapport aux travaux analysés jusqu'ici une originalité importante : elle a été réalisée directement auprès des ménages. Il ne s'agit donc pas d'une enquête d'origine fiscale, qui présente pour notre objet deux types d'inconvénients : redressement nécessaire des ménages au revenu inconnu du fait de l'absence de déclaration, estimation théorique de certaines prestations non imposables (prestations familiales, minimum vieillesse, une partie des indemnités chômage notamment). A l'inverse, le risque de sous-estimation des ressources, s'il existe dans les deux cas, peut se révéler plus important dans une enquête directe auprès des ménages. Il semble cependant que la méthode adoptée pour l'enquête CNAF-CREDOC, comportant notamment la confrontation des réponses fournies avec certaines informations d'origine administrative, ait permis de limiter ces risques, sauf pour les revenus mobiliers et les revenus d'indépendants, dont les montants fournis à l'enquête restent sensiblement sous-estimés (1).

L'enquête CNAF-CREDOC présente deux inconvénients par rapport aux études précédentes : d'une part, la population agricole en est exclue. L'enquête reste cependant représentative de l'ensemble des ménages non

(1) Comme pour l'enquête sur les revenus de l'I.N.S.E.E., les revenus d'activité indépendante recueillis sont les revenus fiscaux.

agricoles. D'autre part, l'échantillon de ménages analysé est de taille nettement plus faible que les enquêtes sur les revenus fiscaux de l'I.N.S.E.E. (3.800 ménages contre 33.000 environ en 1979).

Le champ des prélèvements couverts reste limité, dans l'étude citée ici (3), aux impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, impôt foncier sur le logement principal). Les prestations analysées sont par contre nettement plus nombreuses que dans l'étude de l'I.N.S.E.E. (4) : il s'agit de la totalité des prestations familiales, des retraites, imposables ou non, des indemnités de chômage, des prestations pour handicap ou invalidité et de divers autres revenus de transferts (certaines aides en espèces de l'aide sociale, pensions d'anciens combattants, rentes d'accidents du travail de réversion, etc...)(1). Cet élargissement du champ modifie quelque peu les résultats mis en évidence sur les catégories les plus défavorisées.

Le tableau 13, extrait de l'étude, permet d'apprécier les impacts relatifs des prestations familiales, des transferts autres que les retraites et les prestations familiales, des impôts directs et le résultat d'ensemble de ces mécanismes (2).

Le resserrement de la hiérarchie est sensible : la tranche la plus élevée passe de l'indice 432 à l'indice 361, la tranche la plus basse de l'indice 11 à l'indice 31. Le rôle respectif de chacun des différents types de transferts ou prélèvements n'est cependant pas le même au plus haut et au plus bas de l'échelle des revenus :

- le resserrement de la situation relative des noyaux les plus défavorisés (moins de 12.000 F. de revenu initial) s'explique essentiellement par les transferts autres que les prestations familiales (indemnités de chômage, prestations liées à un handicap ou une invalidité,...). L'effet des prestations familiales n'est pas négligeable, mais il est nettement moins important ;

(1) Un autre bilan comprenant en plus les prestations maladie est fourni dans (16).

(2) L'unité statistique de référence pour la présentation des résultats de l'enquête CNAF-CREDOC n'est pas le ménage, mais le noyau familial : il s'agit, soit de la famille au sens habituel du terme (père, mère, enfants), soit d'une personne seule (avec ou sans enfants). Signalons que 95 % des ménages ne sont cependant composés que d'un seul noyau familial.

Tableau 13

ECHELLES DES REVENUS MOYENS PAR NOYAU
A DIFFERENTS STADES D'INCLUSION DES TRANSFERTS (1)
Noyaux familiaux répartis
suivant le montant de leurs revenus initiaux (1978)

(en indice, par rapport au revenu moyen de l'ensemble des noyaux)

Montant des revenus primaires + retraites du noyau	Revenus primaires + retraites	Revenus primaires + retraites + prestations familiales	Revenus primaires + retraites + transferts autres que prestations familiales	Revenus primaires + retraites - total des impôts	Ressources disponibles après transferts et impôts
Moins de 12 000 F	11	15	27	11	31
12 001 à 24 000 F	34	35	37	36	40
24 001 à 36 000 F	57	60	58	59	64
36 001 à 48 000 F	78	81	78	80	83
48 001 à 60 000 F	101	101	100	103	102
60 001 à 72 000 F	123	122	121	124	120
72 001 à 84 000 F	144	142	140	146	139
84 001 à 96 000 F	167	163	163	166	157
96 001 à 108 000 F	189	184	183	186	174
108 001 à 120 000 F	210	204	205	204	193
120 001 à 144 000 F	242	233	235	233	217
144 001 à 180 000 F	295	285	285	278	259
180 001 F et plus	432	415	419	388	361
Ensemble	100	100	100	100	100

Tableau 14

ECHELLES DES REVENUS MOYENS PAR NOYAU
A DIFFERENTS STADES D'INCLUSION DES TRANSFERTS (1)
Noyaux répartis selon leur nombre d'enfants (1978)

(en indice, par rapport au revenu moyen de l'ensemble des noyaux)

Nombre d'enfants ouvrant droit du noyau	Revenus primaires + retraites	Revenus primaires + retraites + prestations familiales	Revenus primaires + retraites + transferts autres que prestations familiales	Revenus primaires + retraites - total des impôts	Ressources disponibles après transferts et impôts
Aucun enfant	86	82	86	85	82
Un enfant	126	123	125	126	122
Deux enfants	124	128	122	126	127
Trois enfants	118	136	116	121	138
Quatre enfants	102	132	101	107	137
Cinq enfants et plus	73	121	76	78	130
Ensemble des noyaux	100	100	100	100	100

(1) Source : CREDOC (3).

- la détérioration de la situation des familles aux plus hauts revenus tient principalement aux impôts directs ;
- pour les autres catégories de revenus, les situations se modifient dans le sens d'une réduction des écarts, mais les effets sont nettement atténués par rapport à ceux mis en évidence pour les deux groupes extrêmes. Les auteurs de l'étude notent : "pour 74 % des noyaux, ceux dont les "revenus primaires + retraites" sont compris entre 24.000 et 120.000 F., aucun mécanisme particulier n'influe de façon prépondérante dans la réduction des écarts ; celle-ci provient plus de l'effet cumulé de ces mécanismes, chacun d'eux pris séparément n'ayant somme toute qu'un impact limité. On peut ainsi noter une dilution certaine des prestations familiales".

L'effet des mécanismes étudiés, notamment des prestations familiales est par contre plus net quand les noyaux sont classés selon le nombre d'enfants qu'ils comportent (tableau 14). A partir de trois enfants, l'amélioration de la situation relative des familles est extrêmement sensible puisque sous l'effet principal des prestations familiales, on note une égalisation des ressources disponibles moyennes des différentes catégories de familles comprenant au moins un enfant. Il s'agit cependant de moyennes par *famille*, non par personne ou par unité de consommation.

Les auteurs de l'étude concluent : "Les modifications apportées, à nombre d'enfants égal, à la hiérarchie des revenus sont sans commune mesure avec celles mises en évidence, à revenu égal, pour des catégories définies selon la taille des familles : l'effet "taille", ou nombre d'enfants, l'emporte clairement sur l'effet "revenu". Les caractéristiques démographiques des diverses catégories analysées (nombre moyen d'enfants par famille, proportion de familles comprenant au moins trois enfants) sont finalement plus importantes que le montant des revenus initiaux pour comprendre la hiérarchie des revenus qui s'instaure après l'introduction des mécanismes redistributifs. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater que les modifications des situations relatives des familles classées selon le montant de leurs revenus res-

tent faibles sous l'effet des prestations familiales : le poids des familles sans enfants ou comportant un seul enfant est prépondérant dans chaque catégorie ; à l'inverse, celui des familles comportant au moins trois enfants est faible, car ces dernières ne représentent globalement que 9 % de l'ensemble des noyaux".

Le constat reste le même quand l'analyse est menée par catégorie socio-professionnelle : les mécanismes redistributifs réduisent les écarts de revenus des groupes extrêmes, mais les effets sont plus notables, à l'intérieur de chaque catégorie, suivant la taille de la famille qu'entre les catégories considérées toutes tailles confondues.

UN BILAN DE LA SECURITE SOCIALE.

Une autre étude, utilisant le même matériau statistique, permet de tirer un bilan partiel de la Sécurité Sociale pour 1978 (11). Son originalité repose sur la prise en compte des *cotisations sociales*, dont la répartition par catégorie de familles est très rarement étudiée (cf. ci-dessus).

Le bilan proposé ne concerne que les familles de salariés dont tous les membres relèvent, pour la maladie, du régime général ou d'un régime géré par le régime général (fonctionnaires civils notamment), soit plus de la moitié des familles françaises non agricoles. L'étude concerne en fait les quatre cinquièmes des salariés de 1978.

Les cotisations sociales étudiées sont celles prélevées en 1978, parts salariale et patronale, y compris cotisations complémentaires obligatoires. Les prestations sociales prises en compte sont les prestations en nature d'assurance maladie (hors dépenses d'hospitalisation), les indemnités journalières maladie, les pensions d'invalidité et rentes d'accidents du travail, l'ensemble des prestations familiales et les indemnités-chômage. Les pensions de vieillesse en sont exclues.

La mise en relation des cotisations payées et des prestations sociales perçues fait apparaître de sensibles inégalités par catégorie,

davantage liées aux différences de prestations que de cotisations : 10 % des familles perçoivent plus du tiers des prestations versées. Les inégalités de prélèvements sont cependant sensibles : 10 % des familles, les plus imposées, fournissent 21 % du total des prélèvements parafiscaux. Mais les deux effets se cumulent plutôt qu'ils ne se neutralisent : *les cotisations payées par les plus gros prestataires sont plutôt faibles et les prestations perçues par les plus gros contributeurs sont relativement peu élevées.*

En fait, l'étude montre là encore que, sous l'effet des prestations familiales, l'importance du *transfert net* dont bénéficient les ménages dépend étroitement du nombre d'enfants qu'ils comportent (tableau 15). Ainsi, à revenu égal (c'est-à-dire dans un même décile), le taux de contribution nette de réaffectations est toujours nettement plus favorable quand le nombre d'enfants de la famille est élevé. L'effet "revenu", lui, est également très sensible, mais *le système opère davantage sur le bas de l'échelle des salaires, du fait des prestations perçues, que sur le haut, car le taux d'imposition parafiscale est plus avantageux pour les salariés les plus aisés* (effet du plafonnement des cotisations). On note ainsi que le taux de contribution nette de réaffectations évolue peu entre les 50 % de familles appartenant à la moitié la plus aisée de la population (déciles 5 à 10).

L'étude permet aussi de noter que dès lors que le ménage n'appartient pas aux 30 % de familles les moins bien rémunérées, l'activité du conjoint se traduit globalement, au niveau familial, par un net désavantage vis-à-vis de la redistribution opérée par la Sécurité Sociale. L'avantage résultant de l'inactivité de l'épouse a principalement pour origine, pour les familles appartenant aux déciles 4 à 6, la distribution des prestations. Au delà du décile 6, il provient essentiellement de l'allègement du taux d'imposition parafiscale induit par le plafonnement.

L'auteur conclut : "L'analyse des distributions de salaires avant et après le double mouvement de transferts opérés par la Sécurité Sociale met finalement en évidence une sensible réduction des disparités.

Tableau 15

LE TAUX DE CONTRIBUTION NETTE DE PRESTATIONS (1) PAR NOYAU
SELON LE MONTANT DES SALAIRES
ET LE NOMBRE D'ENFANTS (2) DU NOYAU (1978)*

- En % -

Nombre d'enfants du noyau (2) Déciles de noyaux du régime général, selon le montant de leurs salaires annuels bruts (y.c. cot. salar. et patron.)	0	1	2	3 et plus	Ensemble
1er décile (moins de 36.200 F)	- 0,2	+ 15,2	n.s.	+ 230,8	+ 39,8
2ème décile	- 23,2	- 11,6	n.s.	+ 28,9	- 10,1
3ème décile	- 24,4	- 18,1	- 10,4	+ 13,7	- 11,7
4ème décile	- 26,2	- 18,5	- 14,5	+ 4,2	- 16,8
5ème décile	n.s.	- 22,3	- 18,0	- 2,1	- 18,5
6ème décile	- 25,4	- 22,3	- 19,9	- 4,9	- 21,0
7ème décile	- 28,2	- 27,6	- 20,4	- 3,9	- 23,9
8ème décile	- 30,2	- 28,0	- 24,6	- 11,8	- 26,7
9ème décile	- 27,9	- 26,3	- 24,2	- 15,3	- 25,3
10ème décile (plus de 139.900 F)	- 26,4	- 24,4	- 22,1	- 16,4	- 23,7
ENSEMBLE DES NOYAUX NE COMPORTANT QUE DES SALAIRES DU RÉGIME GÉNÉRAL	- 22,4	- 20,3	- 9,0	+ 17,5	- 13,8

(1) Soit $(P-C)/S$, où P correspond aux prestations sociales hors dépenses d'hospitalisation et retraites, C au total des cotisations salariales et patronales et S au total des salaires bruts de la famille.

(2) Nombre d'enfants ouvrant droit aux prestations familiales.

* CHAMP : Familles ne comportant que des salariés du régime général.

Source : CREDOC (11).

Le rapport interdécile diminue par exemple de 12 % sous l'effet des transferts analysés. *Cette réduction intervient en fait sous l'action des prestations sociales, non sous celle des prélèvements.* Ainsi, la redistribution engendrée par la Sécurité Sociale s'opère globalement de la moitié la plus aisée de la population vers les 30 % de familles les moins pourvues en ressources et surtout celles situées au plus bas de l'échelle des salaires (1er décile). Mais les taux de contribution nette de réaffectations ne varient pas sensiblement entre les 40 % de familles les plus aisées. Pour ce groupe de population, la distribution des prestations n'est pas en effet assez sélective pour compenser les effets inégalitaires de l'imposition parafiscale".

En conclusion, signalons enfin que l'importance des disparités des revenus et celle de la réduction des inégalités réalisée par les mécanismes redistributifs varient sensiblement selon que l'on se réfère au revenu moyen par ménage ou par famille, comme nous l'avons fait jusqu'ici, ou au revenu moyen *par personne* ou par *unité de consommation* dans chaque ménage.

L'étude de A. BABEAU (6), comme celles de l'I.N.S.E.E. (4) ou du CREDOC (11), permet notamment de montrer que le fait de se référer à des données par personne ou par unité de consommation tend "à augmenter, de façon assez nette, l'efficacité des politiques sociales quant à leur objectif de redistribution verticale" (6).

2. ANALYSE PAR FONCTION : LES EFFETS REDISTRIBUTIFS DES GRANDES BRANCHES DE LA PROTECTION SOCIALE.

Les études globales, instantanées, se réfèrent finalement toutes, plus ou moins explicitement, à l'objectif de correction des revenus et leurs conclusions ne relèvent le plus souvent que de cette seule dimension. L'analyse des effets redistributifs de chacune des grandes branches de la Sécurité Sociale (maladie, vieillesse, famille) ne se limite pas cependant à cette seule approche. Diverses études plus ponctuelles se réfèrent, conjointement ou séparément, à d'autres objectifs, tels que ceux évoqués au chapitre I (assurance et report notamment) et à

ces finalités différentes, correspond un élargissement des méthodes d'approche, passant notamment par l'utilisation de cas-types ou par des analyses sur durée de vie.

Nous nous attacherons successivement à l'examen des études concernant l'assurance maladie, l'assurance vieillesse et la politique familiale. Deux lacunes importantes doivent être soulignées ici : les études consacrées aux effets redistributifs de l'assurance-chômage (1), comme celles portant sur la qualification des bénéficiaires de l'Aide Sociale, sont pratiquement inexistantes.

2-1. Les effets redistributifs de l'assurance maladie.

Trois études ont été consacrées en France à la mesure des effets redistributifs de l'assurance maladie. La méthode vise dans les trois cas à mettre en relation, au niveau du ménage, les cotisations à l'assurance maladie et les prestations reçues en contrepartie. Cette méthode d'approche est basée sur le principe général de tout système d'assurance, selon lequel l'assuré bénéficie de la couverture d'un ensemble précis de risques en contrepartie du paiement d'une prime dont le montant est fixé à l'avance. Remarquons cependant à nouveau (cf. chapitre I) que pour diverses raisons, les contributions sociales demandées aux assurés sont déterminées, non en fonction de la probabilité du risque, mais selon le montant des revenus professionnels. On notera aussi que dans les trois études, la mesure est effectuée de façon "instantanée" et non sur la durée de vie des individus.

Deux de ces études sont déjà relativement anciennes. Celle de J. BRUNET-JAILLY (13) est basée sur des données de 1965-1972. Elle conclut, en s'attachant au "rendement" de l'assurance, appréciée par le rapport des prestations aux cotisations, à "une redistribution perverse" : le rapport prestations/cotisations croît,

(1) Pour l'assurance-chômage, aucune étude n'évalue les effets redistributifs engendrés par le mécanisme "prestations-cotisations-impôts". En 1981, un tiers des ressources de l'UNEDIC était en effet financé par l'Etat. On se référera à (45). Voir aussi Les Documents du C.E.R.C., n°62, 1982 et (44).

d'après cette étude, avec le niveau de revenu (apprécié par catégorie socio-professionnelle). Cette croissance semblerait s'être atténuée après 1967, du fait du déplafonnement partiel d'une partie de la cotisation maladie. Mais les prestations moyennes reçues par les ménages de cadres supérieurs seraient, selon cette étude, presque deux fois supérieures à celles perçues par les ouvriers. Divers travaux publiés postérieurement à celui de J. BRUNET-JAILLY aboutissent à des résultats différents.

En fait, le travail de J. BRUNET-JAILLY a été réalisé à partir de données agrégées par catégorie socio-professionnelle, et non de données individuelles. S. DARBON (1) a montré que ceci avait une influence sur les résultats obtenus, notamment quant au rôle du plafond de cotisations. Mais surtout, les prestations retenues par BRUNET-JAILLY excluaient les dépenses d'hospitalisation (et accessoirement les indemnités journalières), dont les catégories sociales défavorisées bénéficient en fait plus largement que les autres (2).

L'étude du CRESGE (14) aboutit donc à des résultats différents. Celle-ci concerne l'année 1973. Elle porte sur un échantillon de 1.200 ménages représentatifs de la population de six départements du Nord de la France. L'étude se limite à des ménages dont tous les membres relèvent du régime général de la Sécurité Sociale (salariés ou anciens salariés du secteur privé principalement). Elle est basée sur l'exploitation d'une enquête réalisée avec la participation des Caisses Primaires et des URSSAF concernées. Selon les auteurs de l'étude, les résultats sont entachés, du côté des prestations, d'une certaine sous-estimation, concernant en particulier les dépenses d'hospitalisation. Celles-ci sont, en effet, contrairement au travail évoqué précédemment, incluses dans le champ de l'étude.

(1) S. DARBON : "Assurance Maladie et Redistribution du revenu : une question de méthodes", *Revue d'Economie Politique*, n°3, 1983.

(2) On se réfèrera sur ce point aux diverses études réalisées au CREDOC sur la consommation médicale. Voir notamment : A. et A. MIZRAHI, "L'influence des facteurs socio-économiques sur l'hospitalisation", *Consommation* n°2, 1977. Voir aussi R. SERANGE-FONTERME : "Les disparités sociales de consommation médicale". *Economica*, Paris 1983.

Les principales conclusions auxquelles conduisent les résultats présentés sont les suivantes : le fonctionnement de l'Assurance Maladie (y compris maternité, invalidité) entraîne une importante redistribution des revenus entre familles. L'ampleur des transferts s'explique à la fois par une inégalité très marquée des prestations servies et une inégalité moins accusée, mais sensible néanmoins, particulièrement entre les inactifs et les familles à hauts revenus, des cotisations payées. La conjonction de ces facteurs engendre une distribution des transferts nets (prestations moins cotisations) très irrégulière, qui s'opère d'un volant substantiel de familles moyennement "perdantes" vers un très faible contingent de familles fortement "gagnantes" et un nombre important de familles faiblement bénéficiaires. En fait, dans le transfert net, la variable cotisation joue un rôle plus déterminant que la variable prestation du fait d'un nombre élevé de non-cotisants (inactifs).

Selon les auteurs de l'étude, les variables explicatives des transferts opérés sont principalement, du côté des cotisations, le revenu, la catégorie socio-professionnelle, le pourcentage d'actifs et accessoirement la taille du ménage ; du côté des prestations, l'âge du chef de ménage et son état de santé ainsi que la taille de la famille apparaissent déterminants.

Les bénéficiaires de ces transferts sont essentiellement les familles ne comportant pas d'actifs, rassemblant peu de personnes et disposant de ressources modestes, celles dont le chef de ménage est invalide et celles constituées de plus de six personnes, notamment quand le chef de ménage se range parmi les catégories socio-professionnelles ouvriers spécialisés et manœuvres. Les familles d'où proviennent ces transferts sont en majorité des ménages à revenu élevé, donc de catégorie socio-professionnelle supérieure, et celles de taille moyenne (entre trois et cinq personnes).

Les familles qui consentent le taux d'effort $(P - C/R)$ le plus grand, compte tenu de leurs ressources, appartiennent aux classes moyennes de taille légèrement inférieure à la moyenne. En

effet, dans ces groupes, le nombre d'actifs est généralement plus élevé, ce qui, à revenu égal, conduit à des montants de cotisations importants.

Enfin, si l'on analyse les critères un à un, on relève que les transferts nets s'effectuent des actifs vers les inactifs, des catégories socio-professionnelles "supérieures" vers la catégorie des ouvriers spécialisés ou manœuvres, des revenus élevés vers les revenus faibles, des familles de taille moyenne vers les familles de petite et grande taille. La combinaison de ces divers critères met en évidence un transfert des familles très aisées de taille moyenne en faveur d'une part des familles de petite taille, pauvres, où le pourcentage d'inactifs est grand et d'autre part, des familles de grande taille, peu aisées, à faible qualification.

Enfin, les auteurs remarquent que la redistribution verticale entre catégories d'actifs est beaucoup moins marquée que celle mise en évidence entre actifs et inactifs : "le transfert net le plus important est procuré par le haut de la classe moyenne, puis par les ouvriers qualifiés, puis seulement par la classe supérieure".

UNE SEULE ETUDE SUR ECHANTILLON NATIONAL.

L'étude de S. DARBON (15) s'appuie, elle, sur un échantillon national de 3.300 ménages. La période concernée par l'enquête est de cinq ans (1970 - 1974), mais les données présentées sont relatives à une période annuelle. Là aussi, les résultats proviennent d'informations recueillies auprès de diverses administrations : Caisses Primaires d'Assurance Maladie, URSSAF notamment. L'étude ne concerne cependant que des ménages de salariés du secteur privé, excluant donc non seulement les inactifs (retraités notamment), mais aussi les salariés relevant de régimes spéciaux comme les fonctionnaires. Contrairement à l'étude du CRESGE, elle vise donc à apprécier les transferts réalisés par l'assurance maladie au sein de la seule catégorie des salariés actifs plutôt que ceux intervenant entre salariés actifs et anciens salariés devenus inactifs. Le sens des conclusions diffère inévitablement de ce point de vue puisque l'étude

du CRESGE mettait en évidence une très forte redistribution entre actifs et inactifs, pesant fortement sur l'ensemble des résultats (1).

Les prestations retenues par S. DARBON comprennent aussi bien les prestations en espèces que les prestations en nature, y compris frais de séjours hospitaliers. La part patronale des cotisations sociales relatives aux risques analysés (maladie, maternité, invalidité, décès et accidents du travail) est considérée comme étant à la charge des salariés eux-mêmes (2).

Les principales conclusions de l'étude sont les suivantes. Elles confirment celles du CRESGE : les prestations sont beaucoup plus dispersées que les cotisations. Environ 70 % des ménages reçoivent des prestations inférieures à la moyenne, alors que 53 % des ménages paient des cotisations inférieures à la contribution moyenne. Contrairement aux prestations, les cotisations sont beaucoup plus liées aux facteurs socio-économiques qu'aux facteurs démographiques traditionnels. Alors que l'âge, le nombre de personnes à charge et la catégorie de commune de résidence semblent particulièrement influencer le montant des prestations, ce sont le revenu et la catégorie socio-professionnelle qui déterminent le plus étroitement le montant des cotisations.

Les bénéficiaires des transferts nets les plus importants sont les titulaires de faibles revenus (tableau 16). Le rapport P/C décroît systématiquement quand on passe des ménages aux revenus faibles à ceux aux revenus élevés. Mais cet effet redistributif n'est pas provoqué par les prestations, dont la dispersion selon le critère "revenu" est faible (les prestations moyennes sont comprises entre 1.600 et 1.800 F. par an et par ménage quel que soit le niveau de revenu). Il est dû à la forte progressivité des cotisations, liée notamment au déplafonnement partiel de la cotisation maladie.

-
- (1) Précisons que l'unité statistique retenue par S. DARBON est la famille, ou le noyau familial, élargi à tous les ayants-droit, et non le "ménage" proprement dit au sens retenu par l'I.N.S.E.E. (ensemble des personnes résidant dans le même logement).
- (2) S. DARBON présente deux types de résultats tenant compte, soit des seules cotisations salariales, soit du total "cotisations salariales et patronales". Les résultats diffèrent peu selon les deux approches.

Tableau 16

ASSURANCE MALADIE :
COMPARAISON PRESTATIONS/COTISATIONS
PAR TRANCHE DE REVENUS DU MENAGE AU DEBUT DES ANNEES 1970 (1)

- Par ménage -

Revenu annuel du ménage	Prestations reçues (en F.)	Cotisations payées en F. (y.c. cot. pat.)	P - C	P/C
De 0 à 9.999 F.	1.679	1.241	438	1,93
De 10.000 à 14.999 F.	1.704	2.521	- 817	0,77
De 15.000 à 19.999 F.	1.864	3.533	- 1.669	0,62
De 20.000 à 29.999 F.	1.604	4.497	- 2.893	0,37
De 30.000 à 49.999 F.	1.629	5.551	- 3.921	0,29
50.000 F. et plus	1.733	7.644	- 5.911	0,23
ENSEMBLE	1.696	3.827	- 2.131	0,71

(1) Source : S. DARBON (15)

Remarquons aussi que 87 % des familles ont dans l'étude un "transfert net" (P - C) négatif, en tenant compte de la cotisation patronale. Ceci tient au fait que les retraités ne font pas partie de l'échantillon analysé. Or, c'est au sein de cette catégorie que se trouve concentré le transfert net positif le plus élevé (absence de cotisations, fortes prestations très liées à l'âge).

L'âge du chef de ménage exerce un rôle important, même entre les seules catégories d'actifs : les rapports P/C sont d'autant plus hauts que l'âge est élevé. Enfin, les catégories socio-professionnelles qui bénéficient le plus de la redistribution sont, d'après l'auteur, les catégories d'ouvriers, les "autres personnels de service", les cadres moyens administratifs, les manœuvres et les gens de maison. Celles qui sont au contraire les moins favorisées sont les cadres supérieurs et ingénieurs, les cadres moyens non administratifs et les techniciens et dessinateurs industriels.

Plus généralement, l'auteur relève que les ménages les plus débiteurs sont, par ordre d'importance, ceux dont le revenu est le plus élevé, dont l'âge du chef de ménage est le plus faible, qui résident dans les communes les moins urbanisées, dont la catégorie socio-professionnelle est la plus favorable, qui disposent de ni-

veaux d'éducation technique et générale les plus élevés, qui n'ont pas de personnes à charge, et qui entrent dans la catégorie matrimoniale des "célibataires". L'auteur en conclut que les mécanismes de la redistribution fonctionnent effectivement et qu'"ils ne manifestent pas, spécialement lorsque l'on considère les critères du revenu et de la catégorie socio-professionnelle, d'effets pervers généralisés". L'auteur ajoute cependant : "Le fait que les ménages les plus bénéficiaires de la redistribution soient les plus défavorisés socialement ne doit pas masquer le fait qu'ils ont une utilisation très spécifique du système de soins (marquée notamment par un fort recours à l'hospitalisation, par un moindre recours à la médecine de ville, par des soins souvent moins spécialisés et moins techniques, et par un poids particulièrement important des prestations en espèces consécutives à des arrêts de travail), à travers laquelle on retrouve finalement une autre forme d'inégalité".

LES PRESTATIONS-MALADIE RESSERRENT L'EVENTAIL DES REVENUS.

Aucune étude plus récente ne fournit, à notre connaissance, un bilan prestations-cotisations pour la seule branche maladie. L'étude du CREDOC consacrée à l'assurance maladie (16) ne s'intéresse qu'aux prestations, d'ailleurs hors frais d'hospitalisation, celle portant sur le bilan cotisations-prestations (11) ne fournit pas d'analyse risque par risque. Celle-ci pourrait cependant être réalisée puisque le matériau recueilli autorise une telle approche.

L'étude de G. HATCHUEL et P. MANNONI (16), qui concerne l'année 1978, montre néanmoins que les prestations maladie, hors dépenses d'hospitalisation, contribuent à un resserrement de la hiérarchie des revenus, finalement presque du même ordre de grandeur que les prestations familiales (1). Cet effet est notamment lié à la forte corrélation existant entre la morbidité, et donc l'âge, et la consommation médicale. Mais les auteurs rappellent qu'il s'agit d'un effet indirect puisque l'objectif des prestations maladie n'est pas de réduire les inégalités de revenus.

(1) L'étude montre aussi que le montant des prestations maladie varie plus en fonction de la taille de la famille (nombre d'enfants) que selon le montant des revenus.

L'analyse des études consacrées aux effets redistributifs de l'assurance maladie nous conduit à formuler, en guise de conclusion, trois types de remarques :

- toutes les études, même les plus récentes, qui ne sont, elles, consacrées qu'aux seules prestations, confirment la très forte concentration des prestations sur un petit nombre de bénéficiaires : 13 % des familles consommaient en 1978 plus de la moitié des biens médicaux et 15 % la moitié des honoraires (16). La C.N.A.M.T.S. note, à partir d'un échantillon régional, que sur trois années de consommation, 4 % des personnes protégées consomment 50 % des dépenses (y compris hospitalisation) (1). "C'est bien là le propre d'une assurance, indique R. PADIEU (37), tous paient un peu, la plupart ne reçoivent rien ou presque; quelques-uns reçoivent beaucoup".
- toutes les études analysées ne concernent que le régime général des salariés. Or, en matière d'assurance maladie, les disparités dues à l'existence de multiples régimes sont très marquées, du côté des prestations tout autant que du côté du financement. Une étude du C.E.R.C. (39) montre à ce propos que les différences de protection offerte sont loin d'expliquer les inégalités d'efforts contributifs entre régimes. Le critère "régime d'appartenance du salarié" devrait donc tout autant être pris en compte dans l'analyse des effets redistributifs que les autres critères de différenciation mis en évidence précédemment.
- les études analysées montrent que le transfert "instantané" profite essentiellement aux inactifs âgés. Or, aucune étude sur durée de vie n'a été menée en matière d'appréciation des effets redistributifs de l'assurance maladie. Une telle approche pourrait conduire à mettre en évidence une redistribution au profit des catégories les plus favorisées, car ce sont celles qui bénéficieraient d'une plus grande espérance de vie. Il y a là une possibi-

(1) "Qui consomme quoi ?", C.N.A.M.T.S., mars 1982. Voir aussi T. LECOMTE : "La concentration des dépenses médicales, les 10 % plus forts consommateurs de soins", CREDOC, décembre 1977.

lité d'effet pervers, non encore mesuré (1), éventuellement identique à celui mis en évidence, comme nous allons le voir, pour l'assurance-vieillesse.

2-2. Les effets redistributifs de l'assurance-vieillesse.

La couverture du risque vieillesse est en France d'une extrême complexité : selon le C.E.R.C., il existe 514 régimes contributifs obligatoires, dont 387 régimes complémentaires (19). Chacun d'entre eux fonctionne par prélèvement sur les revenus professionnels, prélèvement échelonné tout au long de la vie active, puis par attribution d'une pension à partir de la retraite. Mais la grande diversité des situations professionnelles et des régimes de retraites rend particulièrement difficile l'appréciation, par groupes significatifs de population, de ce double mouvement. Même la seule connaissance du cumul des différentes retraites perçues par chaque pensionné fait défaut, compte tenu des multiples combinaisons possibles de pensions perçues entre régimes de base et régimes complémentaires et de l'ignorance des carrières professionnelles passées des retraités.

En fait, les caractéristiques du système font que l'analyse des effets redistributifs de l'assurance-vieillesse relève prioritairement d'une approche sur *durée de vie*. La mise en relation, pour une année donnée, des cotisations payées et des prestations reçues a en effet peu de sens pour les bénéficiaires de retraites, celles-ci n'étant que la contrepartie de l'ensemble des contributions antérieurement acquittées. De fait, les comparaisons prestations/cotisations en coupe instantanée ne peuvent conduire qu'à la mise en évidence, apparemment triviale, d'un transfert massif des catégories d'actifs vers celles des retraités (2).

Deux des mécanismes du système de retraites conduisent cependant à relativiser l'approche sur durée de vie : d'abord le versement de droits dits non-contributifs, comme le minimum vieillesse,

(1) Les projets en ce sens, envisagés par la Direction de la Prévision, semblent avoir été abandonnés.

(2) C'est notamment ce à quoi conduisaient les bilans d'ensemble évoqués précédemment.

dont l'objectif est précisément d'attribuer une prestation minimale dans le cas d'insuffisance ou d'absence de cotisations antérieures ; ensuite, l'existence de droits dérivés (pensions de réversion) versés au conjoint en cas de décès du prestataire direct.

Nous examinerons donc d'abord les études réalisées en France sur les effets redistributifs *longitudinaux* de l'assurance-vieillesse. Mais nous élargirons aussi l'analyse à l'appréciation "instantanée" des inégalités de prestations perçues.

DES EFFETS PERVERS SUR DUREE DE VIE.

Le modèle BABAR (1) de la Direction de la Prévision (17, 32) répond à une approche longitudinale visant à procéder à une consolidation des flux redistributifs sur la durée de vie des individus. La méthode utilisée pour l'assurance-vieillesse consiste à reconstituer des cohortes définies par leurs comportements d'entrée, de sortie d'activité et de décès, tels qu'ils ont été observés une année donnée. L'année retenue dans l'étude (17) est 1976.

La population ainsi définie est dite "stationnaire", c'est-à-dire que "les calculs sont menés en supposant que ces comportements se répètent à l'identique d'une génération à l'autre". La législation sociale de 1976 est donc supposée ne pas subir de modifications : cotisations et prestations sont déduites des règles juridiques des régimes en vigueur cette année-là . Les conditions économiques sont supposées invariables. Le bilan vise donc à prendre la mesure de l'avantage (positif ou négatif) que retirerait un individu de son affiliation à un ou plusieurs régimes de retraite s'il était placé *tout au long de sa vie* dans les conditions observées pendant une année.

Dans ce contexte, le modèle évalue ce que l'individu moyen verserait au total comme cotisations durant sa carrière et ce qu'il toucherait comme prestations durant sa retraite, suivant sa catégo-

(1) BABAR = *Balayage Automatique de Bilans Actualisés de Redistribution.*

rie socio-professionnelle et son régime d'appartenance (1). Les principaux résultats de l'étude, concernant *les seuls droits directs des hommes mariés*, sont les suivants pour l'année 1976 (tableau 17) :

- *Les catégories socio-professionnelles disposant des revenus d'activité salariée les plus élevés sont celles qui présentent les bilans les plus avantageux.* Une différence importante, de 330.000 Francs, existait en 1976 entre les deux catégories extrêmes de salariés du privé : les cadres supérieurs et les manœuvres. Les auteurs notent ainsi que "la hiérarchie des bilans suit, à quelques exceptions près, celle des revenus d'activité". Le bilan reste cependant notablement défavorable pour les professions libérales.

Les inégalités de durée de carrière jouent peu dans ce bilan d'ensemble : des entrées plus précoces sont compensées par des sorties de la vie active également plus précoces, et inversement. Les résultats dépendent en fait de deux facteurs principaux. D'abord, *"les caractéristiques démographiques spécifiques des catégories, c'est-à-dire la mortalité très différenciée suivant les catégories socio-professionnelles, expliquent une part importante de ces écarts"*. Ces inégalités d'espérance de vie se traduisent par le fait que les catégories favorisées reçoivent des prestations très supérieures aux autres : d'une part, une longévité plus importante accroît les chances de pouvoir atteindre l'âge de la retraite. D'autre part, elle augmente la durée de perception de la pension pour les survivants. En second lieu, les différentes réglementations des régimes ont un rôle essentiel, dans la mesure où elles peuvent accentuer ou réduire les écarts imputables à la mortalité différentielle.

(1) *Les régimes pris en compte dans l'étude sont les régimes de base suivants : régime général des salariés, régime des salariés agricoles, des fonctionnaires, des ouvriers de l'Etat, des professions libérales, des exploitants agricoles, des non salariés (ORGANIC et CANCAVA). Les régimes complémentaires étudiés sont l'ARRCO et l'AGIRC, comme ceux des exploitant agricoles. Enfin, dans les cotisations prises en compte, figure aussi bien la part salariale que la part patronale. Pour les agents de l'Etat, où n'existe pas de part patronale explicite, une part patronale fictive a été reconstituée de façon à équilibrer le régime. Précisons aussi que les bilans ont été calculés avec un taux d'actualisation nul.*

Tableau 17

BILANS DE PENSIONS ET DE COTISATIONS SUR LA DUREE DE VIE
(Hommes mariés - 1976) (1)

	Pensions	Cotisations	P - C	P/C
Salariés du privé :				
— cadres supérieurs	929.120	590.280	338.830	1,57
— cadres moyens	502.700	349.670	153.030	1,44
— contremaîtres	412.080	322.150	89.930	1,28
— employés	267.430	209.220	58.210	1,28
— ouvriers qualifiés	242.520	214.660	27.870	1,13
— ouvriers spécialisés	221.510	198.510	23.000	1,12
— manœuvres	157.150	150.680	6.470	1,04
— personnel de service	248.080	172.810	75.270	1,43
— salariés agricoles	179.950	171.790	8.160	1,05
Salariés du public*				
— cadres supérieurs	834.300	664.880	169.420	1,25
— cadres moyens	572.100	469.590	102.510	1,22
— employés	332.010	345.020	- 13.010	0,96
— contremaîtres	690.120	423.450	266.670	1,63
— ouvriers qualifiés	443.850	363.660	80.190	1,22
— ouvriers spécialisés	322.930	319.270	3.660	1,01
— manœuvres	286.860	293.670	- 6.810	0,98
Exploitants agricoles	120.360	24.380	95.980	4,94
Non-salariés non-agricoles				
— industriels et gros commerçants	202.820	178.310	24.510	1,14
— petits commerçants	164.620	150.020	14.600	1,10
— artisans	170.360	131.200	39.160	1,30
— professions libérales	35.940	57.780	- 21.840	0,62

* Cotisations calculées pour le régime des fonctionnaires et celui des ouvriers de l'Etat à partir des taux assurant l'équilibre, dans une situation démographique stable.

Tableau 18

RAPPORT DES PENSIONS/COTISATIONS
POUR QUELQUES CATEGORIES DE SALARIES (1976) (1)

	Secteur privé			Secteur public
	Régime de base	Régime complémentaire	Ensemble	
<u>Salariés cadres</u>				
Cadres supérieurs	1,44	1,63	1,57	1,25
Cadres moyens	1,32	1,54	1,44	1,22
<u>Salariés non cadres</u>				
Ouvriers qualifiés	1,10	1,20	1,13	1,22
Ouvriers spécialisés	1,10	1,16	1,12	1,01
Manœuvres	1,03	1,08	1,04	0,98

(1) Source : Direction de la Prévision (17).

- Pour les salariés du privé, les effets redistributifs globaux du système de retraites résultent d'une tendance des régimes complémentaires à être plus "anti-redistributifs" que le régime de base. Par contre, les effets "anti-redistributifs" semblent plus atténués dans le secteur public que dans le secteur privé (tableau 18)

- L'étude permet aussi de relever que les prestations reçues sont dans presque tous les cas supérieures aux cotisations. Ceci tient en fait à l'hypothèse de stationnarité adoptée pour le calcul : les taux de cotisations et de pensions retenus pour 1976 correspondent à des régimes alors en expansion, où le rapport cotisants/retraités est élevé. Mais les auteurs relèvent que "les chiffres présentés ne sont pas compatibles avec les hypothèses faites quant à la permanence des règles de fonctionnement des régimes, puisque les raisons qui permettraient à ces régimes d'être équilibrés en répartition à un tel niveau appartiennent pour l'essentiel à l'histoire". On touche là une des limites de l'étude. Rappelons aussi que les bilans fournis ne concernent que les pensions contributives de droits propres. Ils excluent donc les droits dérivés, comme les allocations non-contributives (1).

L'étude du C.E.R.C. (19) s'intéresse d'une part au bilan des prestations/cotisations appréhendé du point de vue des "délais de récupération", d'autre part au "taux de remplacement", c'est-à-dire au rapport entre la valeur annuelle de la retraite et le montant du dernier revenu annuel. Signalons que l'objectif de l'étude

(1) Les auteurs procèdent en outre à des simulations permettant d'évaluer l'impact de diverses réformes du système. Il apparaît que les réformes les plus redistributives, c'est-à-dire celles qui réduiraient le plus la dispersion inter-catégories des bilans de pensions et de cotisations, sont celles qui permettent d'accroître la durée de la perception des prestations chez les catégories les moins favorisées (ce qui contre-carre l'effet des taux de mortalité différentiels). Ainsi, "les variantes les plus redistributives correspondent à la suppression des coefficients d'anticipation (avant 65 ans) et à la fixation d'un seuil de durée minimale d'assurance". Cette dernière mesure en particulier, qui consisterait à remplacer l'âge plancher de départ à la retraite par une durée minimum de cotisation, "apparaît comme la plus redistributive, la hiérarchie habituelle des bilans y étant inversée". Ces variantes correspondent cependant à un accroissement très sensible de la masse des pensions servies.

n'est pas de tenter d'appréhender les inégalités secrétées par l'assurance-vieillesse entre groupes définis selon de multiples critères de qualification, mais de voir en quoi l'existence de nombreux régimes est en ce domaine générateur d'inégalités. Le critère principal de partition de la population analysé est donc *le régime d'appartenance de l'assuré.*

La méthode repose sur l'utilisation de *cas-types*, définis en fonction de profils de carrière propres à l'intérieur de chaque régime. 43 cas-types sont ainsi retenus, répondant aux dix régimes les plus importants (1).

La réglementation retenue dans chaque cas est celle de l'année 1981. La méthode suivie, théorique, est la suivante : "les cas-types décrivent ce qui se serait passé pour des individus dont la carrière n'aurait connu d'éventuelles promotions qu'à l'intérieur de la même catégorie socio-professionnelle et qui auraient, pendant toute leur vie active, été couverts par les mêmes systèmes d'assurance-vieillesse, ceux-ci appliquant constamment la réglementation en vigueur au 31 décembre 1981".

Les résultats de l'étude comparant le total des cotisations payées par le retraité durant sa vie active et le montant annuel de la pension, confirment pour l'essentiel l'étude de la Direction de la Prévision. Les auteurs notent ainsi que "dans tous les régimes, sauf le régime agricole, le rapport des cotisations (2) et des prestations a tendance à être *légèrement plus favorable pour les carrières à haut revenu que pour les autres.* Ainsi, par exemple, dans le régime général, les cadres amortissent leurs cotisations en 7 à 9 ans de retraite, les non cadres en plus de 9 ans".

(1) Ils concernent le régime général des salariés complété par l'ARRCO, l'AGIRC ou l'IRCANTEC ; les régimes des artisans, des industriels et commerçants ; le régime des fonctionnaires, de la S.N.C.F. ou des mines ; le régime des médecins conventionnés ; enfin, celui des exploitants agricoles.

(2) Elles comprennent aussi la part patronale des cotisations des salariés.

La comparaison de ces délais de "récupération" avec les espérances de vie à l'âge de la retraite fait ressortir des situations très inégales selon les cas-types, non seulement parce que l'âge de la retraite varie selon les professions, mais aussi parce que l'espérance de vie n'est pas la même. Pour les retraités du régime général notamment, on note que plus on s'élève dans la hiérarchie sociale, plus la durée de vie après 60 ans a une forte probabilité d'être longue. Or, les délais de "récupération" sont un peu plus grands lorsque les salaires sont bas. *"Il résulte de ces deux phénomènes que les salariés à plus haut revenu tirent un "bénéfice relatif" (différence entre leur espérance de vie à 60 ans et le délai de "récupération" de leurs cotisations) de leur retraite plus grand que les autres : les cadres reçoivent des retraites pendant plus de dix ans après que leurs cotisations leur aient été "remboursées" ; pour les non cadres, ce bénéfice est plus faible, de l'ordre de huit ans"*.

L'analyse, non du rapport des prestations aux cotisations, mais "du taux de remplacement", c'est-à-dire du rapport entre la valeur annuelle de la retraite et le montant du dernier revenu annuel, conduit à tempérer cet effet redistributif "pervers". On note que les personnes ayant eu les revenus les plus faibles obtiennent un taux de remplacement meilleur que celles ayant eu un revenu d'activité plus élevé. Ainsi, les auteurs remarquent-ils que "d'une façon générale, les systèmes de retraite ont pour effet de réduire les écarts dans la hiérarchie des retraites par rapport aux écarts constatés entre les revenus d'activité. Par exemple, pour les salariés du secteur privé affiliés au régime général, la hiérarchie des retraites brutes entre l'ouvrier le moins bien payé et le cadre le mieux payé est de 1 à 4,2 alors que celle des salaires bruts est de 1 à 6,7". Ces résultats ne concernent cependant que les régimes de retraites obligatoires. En particulier, il n'est pas tenu compte de l'influence des pensions des régimes complémentaires *facultatifs*, que touchent principalement les salariés cadres du haut de l'échelle.

LES INEGALITES DE RETRAITES PERCUES.

L'étude du CREDOC (18) est basée non sur des cas-types, mais sur un échantillon représentatif d'un millier de retraités (hors retraités agricoles). Elle fournit un constat sur les inégalités "instantanées" de pensions perçues par les retraités en 1978 : concentration des retraites, cumuls de pensions, disparités par régime, par sexe ou selon l'ancienne catégorie socio-professionnelle, ... L'étude comprend cette fois aussi bien les droits directs que les droits dérivés, et les pensions contributives comme les non-contributives, telles que notamment l'allocation du Fonds National de Solidarité. Elle comprend aussi l'ensemble des retraites complémentaires.

Ce rapport fournit la *photographie d'un paysage sérieusement inégalitaire*. Les auteurs relèvent ainsi que "60 % des retraités ne perçoivent qu'un peu plus du tiers de la masse des retraites alors qu'à l'opposé, 15 % des retraités bénéficient à eux seuls de plus de 33 % de cette masse". Les inégalités par sexe sont fortes : la retraite annuelle moyenne des hommes était, en 1978, 1,7 fois plus élevée que celle des femmes. Ainsi, alors qu'un tiers des retraités de sexe féminin perçoivent un montant de retraites inférieur à 12.000 Francs (moins de la moitié de la retraite moyenne), cela ne concerne que 5 % des hommes retraités. A l'autre extrême, 22 % des hommes bénéficient de plus de 42.000 Francs annuels contre seulement 6 % des femmes.

La concentration des retraites complémentaires est encore plus accentuée : 42 % des retraités ne perçoivent aucun avantage complémentaire . 8 % des retraités par contre bénéficient à eux seuls de la moitié de la masse des retraites complémentaires.

La diversité des situations professionnelles passées, comme le type de régime d'appartenance, joue fortement sur le nombre d'avantages perçus : un tiers des retraités ne perçoit qu'une seule pension et 17 % en perçoivent plus de quatre différentes (retraites de base comme complémentaires). Mais le nombre de pensions

perçues ne joue pas tant sur les montants moyens touchés que *le type* d'avantage de base (régime d'appartenance) : les retraités du secteur public perçoivent une retraite totale moyenne une fois et demi plus élevée que les retraités du secteur privé (32.000 Francs contre 23.000 Francs en 1978) qui, pourtant, sont plus nombreux à bénéficier d'une retraite complémentaire.

Mais l'étude met aussi en évidence qu'au-delà des différences par régime, les caractéristiques socio-démographiques des retraités exercent une forte influence sur les montants touchés : entre les anciens "manœuvres-gens de maison" et les cadres, l'écart de retraites totales moyennes est presque de 1 à 3, les différences sur les avantages complémentaires étant d'ailleurs plus grandes que celles pesant sur les avantages de base. De façon générale, selon les auteurs de l'étude, "les écarts de retraites entre groupes sociaux ne reflètent rien d'autre que la hiérarchie des salaires entre ces mêmes groupes" (1).

Selon cette étude enfin, les retraites représentent, en moyenne, 71 % du total des ressources des ménages comprenant au moins un retraité. Ce pourcentage augmente régulièrement avec le montant des retraites perçues. Mais on note aussi que les prestations sociales autres que les pensions de vieillesse contribuent à réduire l'éventail des retraites, puisque l'importance relative de ces transferts diminue avec le montant des pensions touchées.

Finalement, trois conclusions se dégagent de l'analyse des effets redistributifs de l'assurance vieillesse :

- les analyses effectuées sur durée de vie restent bien sûr conventionnelles. Elles mettent cependant en évidence que les inégalités d'espérance de vie selon les groupes sociaux se conjuguent aux différences par régime pour conférer à l'assurance

(1) Les différences de constat entre l'étude du C.E.R.C. et celle du CREDOC relèvent essentiellement des différences de méthodes entre les deux études. On retrouve là quelques-unes des remarques formulées au chapitre I.

vieillesse des effets redistributifs "pervers". Les droits dérivés et les avantages non contributifs restent cependant exclus de ce type d'étude ;

- les inégalités de prestations perçues sont importantes et semblent largement refléter les inégalités des revenus d'activité. Cela répond en fait à la logique même d'un système à base professionnelle ;
- enfin, on ne peut qu'être frappé de la rareté des études consacrées aux ressources des retraités (nombre et montant des pensions perçues, cumuls éventuels, autres types de ressources). Les travaux en cours au S.E.S.I. (1) (mise en place d'un échantillon inter-régimes de retraités, étude des allocataires du Fonds National de Solidarité) devraient permettre de combler en partie cette lacune, d'autant plus étonnante qu'elle concerne un tiers des ménages français et que les prestations vieillesse représentent en France 42 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale.

2-3. Les effets redistributifs des transferts concernant la famille.

Alors que les prestations vieillesse et les prestations-maladie représentent respectivement 42 % et 34 % des prestations sociales, c'est à l'analyse des effets redistributifs des transferts relatifs à la famille (15 % des dépenses) qu'a été consacré le plus grand nombre des études recensées. Cette palette plus large fait que, contrairement aux deux autres grandes branches de la protection sociale, les divers travaux consacrés à l'impact redistributif de la politique familiale ne se cantonnent pas tous dans le même type d'approche : ils relèvent aussi bien de coupes "instantanées" que d'analyses longitudinales. C'est à ces deux types de démarches que nous nous attacherons successivement.

(1) S.E.S.I. = Service des Statistiques, des Etudes et des Systèmes d'Information du Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale.

1. LES ETUDES "INSTANTANÉES".

Certaines études (3, 4, 5, 7) ont déjà été évoquées précédemment. Elles mettent en particulier en évidence l'impact propre des prestations familiales, qui, nous l'avons vu, jouent un rôle essentiel pour compenser partiellement la baisse des revenus primaires avec le nombre d'enfants. L'effet principal mis en évidence est donc lié à la progressivité des prestations en fonction du rang de l'enfant : l'impact du troisième enfant, en particulier, est considérable (1). Mais les prestations familiales semblent n'avoir, en fin de compte, qu'un effet de redistribution verticale limité, quoique indéniable.

TROIS LOGIQUES DIFFÉRENTES.

Diverses autres études permettent de mieux expliquer les raisons de ce constat, lié à la complexité du système français d'aides aux familles. La plupart de ces analyses soulignent les *incohérences* d'un tel système, caractérisé par la coexistence de trois logiques étrangères l'une à l'autre en ce qui concerne le critère revenu et soumises à des régimes d'évolution contrastés. Il en résulte des effets contradictoires sur le plan de la redistribution verticale, comme une limitation des effets de la redistribution horizontale au sein des familles. Les trois types d'aides financières sont les suivants (2) :

- *les aides forfaitaires indépendantes du revenu*, servies essentiellement en fonction de la taille de la famille (allocations familiales). Leur part est passée de 60 % à 40 % du volume global de l'aide entre 1962 et 1979 ;

(1) Rappelons que les allocations familiales procurent un avantage marginal fortement croissant jusqu'au troisième enfant et constant au-delà. Le complément familial, forfaitaire, procure un avantage marginal pour le premier enfant (durant ses trois premières années) et pour le troisième. Cet avantage est nul pour tous les autres rangs.

(2) Voir notamment (5, 26, 34, 35).

- *les aides dégressives avec le revenu* (qui diminuent quand le revenu augmente). Il s'agit là des prestations dites "sous conditions de ressources", telles que le complément familial ou l'allocation-logement. Ces prestations sont passées, pendant la même période, de 10 % à presque 40 % du total de l'aide aux familles sous l'effet des orientations plus sélectives données depuis 1972 au système des prestations familiales.

- *les aides croissantes avec le revenu* : il s'agit principalement de l'aide fiscale attribuée par le système du quotient familial. Leur part est passée d'un peu plus de 10 % en 1962 à 20 % en 1979, si l'on ne considère que les réductions d'impôt accordées au titre des enfants. Les réductions d'impôt au titre du conjoint représentent, elles, un montant environ deux fois plus élevé que celles relatives aux enfants (35). La croissance de ce poste tient à "l'automatisme fiscal, qui assure aux aides fiscales un rythme de croissance plus rapide que celui des salaires, et donc une indexation de fait sans égale dans le système de sécurité sociale" (34).

Basé sur les travaux de l'I.N.S.E.E. concernant les familles-types (20, 22), le deuxième rapport du C.E.R.C. relatif aux revenus des Français (5) a permis de mettre en évidence certaines des "incohérences" dues à la coexistence de ces trois types d'aides. Nous reprendrons ici le commentaire qu'en ont fait E. LOUIS et J. de MARCILLAC (35). Il porte sur des données relatives à l'année 1978 : "Le système des prestations familiales et celui des aides fiscales aux familles ont des caractéristiques opposées. Le système des prestations familiales est d'inspiration nataliste puisqu'il profite principalement aux familles nombreuses ou à celles ayant un enfant en bas âge (moins de trois ans). Il est également redistributif puisqu'il bénéficie davantage aux familles à revenus bas ou modestes qu'aux familles à revenus élevés. Le système du quotient familial par contre profite davantage en masse financière aux couples sans en-

fants et aux familles de un et deux enfants qu'aux familles nombreuses. Il est aussi considérablement plus avantageux pour les couples ou familles à revenus élevés que pour les autres". Les auteurs s'appuient ici sur le fait que les réductions d'impôts liées au quotient familial (réductions au titre du conjoint comme des enfants à charge) sont d'autant plus élevées que les revenus sont hauts. D'autre part, les réductions d'impôts diminuent sensiblement, à revenu égal, avec le rang de l'enfant. Enfin, les réductions apportées au titre du conjoint sont toujours deux à trois fois plus élevées que celles apportées au titre du premier enfant à charge (tableau 19). Le mécanisme du quotient familial conduit donc, du moins dans le cas où il y a un seul revenu d'activité dans le couple, à des effets importants en faveur des familles n'ayant pas d'enfants à charge (1).

Les auteurs relèvent aussi, à partir du tableau 20, élaboré sur la base des travaux de l'I.N.S.E.E. sur les familles-types (2), que "les familles à revenus élevés sont excessivement avantagées". En effet, dans tous les cas de familles-types de salariés retenus (relatifs à différentes configurations familiales), le total des aides est toujours plus élevé *en valeur absolue* pour les familles-types de cadres supérieurs. Par contre, les familles à revenus moyens sont plutôt défavorisées car le total des

(1) Depuis 1978, une demi-part supplémentaire a été attribuée au 3ème enfant. D'autre part, l'avantage procuré par le quotient familial a été plafonné pour chaque enfant. Le sens des conclusions formulées ici ne change cependant pas fondamentalement. Pour un revenu imposable de 100.000 F. en 1982 par exemple, le conjoint procure une économie de 11.789 F., le premier enfant de 3.613 F., le deuxième de 2.454 F., le troisième de 3.538 F. et le quatrième de 1.088 F. Bien que comptant pour une part entière, le troisième enfant réduit donc l'impôt un peu moins que le premier enfant. D'autre part, l'avantage procuré en 1982 par un conjoint n'ayant pas de ressources propres est de 4.803 F. pour un revenu imposable de 50.000 F., de 11.789 F. pour un revenu de 100.000 F., de 24.447 F. pour un revenu de 200.000 F. Il est plafonné à 49.062 F. au delà de 390.000 F. de revenu annuel. Cf. (10).

(2) Dans ces familles-types, on attribue par convention à l'homme, éventuellement à la femme si elle exerce une activité professionnelle, le salaire moyen de leur catégorie socio-professionnelle. Cf. (20).

Tableau 19

REDUCTIONS D'IMPOTS DUES AU QUOTIENT FAMILIAL DANS LES FAMILLES
OU SEUL LE CHEF EXERCE UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE
(Impôt dû en 1979 sur les revenus de 1978) (1)

Salaire annuel 1978	Impôt dû par un célibataire (une seule part)	Atténuations d'impôt (a)					Total des atténuations d'impôt pour 4 enfants et le conjoint	Réduction d'impôt en % du revenu primaire
		au titre du conjoint	au titre du 1er enfant à charge	au titre du 2ème enfant à charge	au titre du 3ème enfant à charge	au titre du 4ème enfant à charge		
24 000	1 400	1 400	0	0	0	0	1 400	5,8
36 000	3 380	2 100	600	500	200	0	3 400	9,4
48 000	6 000	3 400	800	600	600	400	5 800	12,1
60 000	9 480	4 900	1 200	800	700	600	8 200	13,6
72 000	13 000	6 300	1 500	1 100	900	600	10 400	14,4
84 000	16 400	7 200	2 000	1 400	1 100	900	12 600	15,0
96 000	20 100	8 200	2 500	1 700	1 400	1 000	14 800	15,4
108 000	24 000	8 500	3 200	2 200	1 600	1 300	16 900	15,6
180 000	51 000	14 600	4 000	3 900	3 900	3 200	29 600	16,4
360 000	128 700	26 760	10 360	7 740	5 560	5 550	56 000	15,6
600 000	232 400	26 800	13 400	13 400	12 800	10 700	77 000	12,8
720 000	284 300	26 800	13 400	13 400	13 400	13 400	80 400	11,2

(a) Différence entre l'impôt réellement payé et celui dû par un célibataire ayant le même revenu

(1) Source : C.E.R.C., Deuxième rapport (5)

aides de ces familles est parfois inférieur à la fois à celui perçu par les familles à revenus élevés (qui ont droit à une réduction d'impôt nettement supérieure), et à celui touché par les familles à bas revenus (qui, elles, ne sont pas privées des prestations sous conditions de ressources). La dernière colonne du tableau 20 fait cependant apparaître que pour chacune des six configurations envisagées, *le montant des aides à ces familles-types est finalement progressif avec le revenu.*

Enfin, on note que le système "pénalise les couples dans lesquels les deux conjoints exercent une activité professionnelle". Par exemple, la famille-type Employé (tableau 20) ayant un enfant à charge de moins de trois ans bénéficiait en 1978 de 8.500 Francs d'aide, contre 1.810 Francs pour la famille-type Employé, de même configuration familiale, dont la femme exerçait aussi une activité salariée d'employée. L'étude du C.E.R.C. (21) a mis à ce propos en évidence comment les effets de la législation fiscale et sociale modifient (1) l'intérêt que présente le second salaire dans un ménage, avec notamment l'apparition d'un certain nombre d'effets de seuil liés aux prestations familiales accordées sous conditions de ressources (2).

L'EFFET TAILLE L'EMPORTE SUR L'EFFET REVENU.

La coexistence de trois logiques différentes explique donc en partie pourquoi les aides à la famille présentent des effets de redistribution verticale moindres que ceux auxquels on aurait pu s'attendre, d'autant que 40 % de la masse des prestations familiales sont soumis à conditions de ressources. Mais sur ce dernier point, B. FRAGONARD (43) remarque que *le volume relatif*

-
- (1) D'après les calculs du C.E.R.C., le "rendement financier" du second salaire, c'est-à-dire le supplément de revenus, après transferts et impôts, dont bénéficie la famille grâce à un second salaire est élevé quand le premier salaire est faible et le second aussi. Il diminue quand le premier ou le second salaire augmente. Le rendement passe par un minimum d'autant plus bas que le premier salaire est plus élevé et le second salaire plus faible. Ensuite, le rendement augmente et atteint un maximum pour un premier salaire voisin de 5.000 F. mensuels en 1978, avant de diminuer à nouveau de façon continue. Cependant, le rendement financier d'un second salaire ne descend jamais au-dessous de 66 %. Cf. (21).
- (2) Pour des données plus récentes sur ce thème, voir : "Mères de famille : coûts et revenus de l'activité professionnelle", Les Documents du CERC, n°75, 2ème trimestre 1985.

Tableau 20

AIDES AUX FAMILLES EN 1978 EN FONCTION DU REVENU
(Familles-types dans lesquelles le conjoint n'a pas d'activité professionnelle) (1)

	Salaire annuel	Impôts	Réductions d'impôt (a)	Prestations familiales	Total des aides en F	en % du salaire
1. Célibataires						
Cadre supérieur	128 040	27 380	—	—	—	—
Cadre moyen	66 600	10 050	—	—	—	—
Employé	4 800	4 020	—	—	—	—
Ouvrier	35 540	2 890	—	—	—	—
2. Couples sans enfant						
Cadre supérieur	128 040	18 780	8 600	—	8 600	7
Cadre moyen	66 600	5 020	5 030	—	5 030	8
Employé	41 800	1 640	2 380	210	2 590	6
Ouvrier	35 540	1 050	1 840	440	2 280	6
3. Couples avec enfant de moins de 3 ans						
Cadre supérieur	128 040	15 220	12 160	—	12 160	9
Cadre moyen	66 600	3 810	6 240	—	6 240	9
Employé	41 800	1 040	2 980	5 520	8 500	20
Ouvrier	35 540	460	2 430	5 760	8 190	23
4. Couples avec deux enfants de 10 à 15 ans						
Cadre supérieur	128 040	12 650	14 730	3 200	17 930	14
Cadre moyen	66 600	2 890	7 190	3 200	10 390	16
Employé	41 800	460	3 550	6 200	9 750	23
Ouvrier	35 540	0	2 890	6 560	9 450	27
5. Couples avec trois enfants de moins de 10 ans						
Cadre supérieur	128 040	10 660	16 720	6 100	22 820	18
Cadre moyen	66 600	2 260	7 790	10 570	18 360	27
Employé	41 800	0	4 020	14 330	18 350	44
Ouvrier	35 540	0	2 890	14 450	17 340	49
6. Couples avec quatre enfants de moins de 10 ans						
Cadre supérieur	128 040	9 220	18 160	9 810	27 970	22
Cadre moyen	66 600	1 660	8 390	15 680	24 070	36
Employé	41 800	0	4 020	19 390	23 410	56
Ouvrier	35 540	0	2 890	19 390	22 280	63

(a) Différence entre l'impôt réellement payé et celui résultant de l'attribution d'une seule part au foyer.

(1) Source : Tableau établi à partir des travaux de l'INSEE sur les familles-types, voir (5).

des prestations sous conditions de ressources ne signifie rien si l'on ne tient pas compte "du pourcentage de familles exclues par ce critère au regard des effectifs potentiels définis par les autres critères d'attribution (variables démographiques, âge et nombre d'enfants, niveau de loyer, etc ...)". Analysé de ce point de vue, on note que le complément familial est très peu sélectif : selon la configuration familiale, 69 % à 99 % des bénéficiaires potentiels (répondant aux caractéristiques tenant à l'âge et au nombre d'enfants) touchent effectivement cette prestation, dont le montant d'ailleurs est forfaitaire. Le complément familial, qui représente plus de la moitié des prestations soumises à conditions de ressources, introduit donc finalement un effet de redistribution verticale limité. L'allocation de rentrée scolaire est très sélective, mais son montant est faible. En fait, "c'est l'allocation-logement qui représente, par sa forte modulation en fonction du revenu, l'instrument le plus sélectif du système de prestations familiales". Autrement dit, l'introduction de critères de ressources a accentué le phénomène redistributif (réduction de la hiérarchie des revenus primaires) ; il n'a pas conduit à un effet massif et concentré : on constate plutôt "un étalement modéré des prestations familiales sur une plage assez large de revenus".

B. FRAGONARD note : "L'incidence des critères de ressources dans la redistribution verticale ne doit pas être surestimée par rapport à celle de la progressivité de fait du barème en fonction du rang de l'enfant". En fait, "l'effet revenu est *minoritaire* par rapport à l'effet de taille de la famille. S'il apparaît un effet revenu, c'est parce que les familles les plus modestes sont très majoritairement des familles nombreuses qui perçoivent structurellement des prestations fortes". On retrouve là quelques-unes des conclusions déjà dégagées lors de l'examen précédent des études relatives aux bilans partiels de la redistribution.

LES AIDES A LA FAMILLE : UNE COURBE EN "V".

D'autres études plus récentes confirment pour l'essentiel les enseignements précédents (1). Une étude menée à la C.N.A.F. (28) sur des familles-types (2) permet d'évaluer, pour deux types de ménages, l'un à revenu faible et l'autre à revenu élevé, les effets cumulés des aides à la famille en 1982 (tableau 21). Ces données prennent en compte le plafonnement du quotient familial intervenu en 1982 (3). On relève d'abord que l'aide croît fortement avec la taille de la famille. D'autre part, pour trois et quatre enfants, l'aide est très peu sensible au revenu. Elle l'est par contre pour les petites tailles (1 et 2 enfants). Pour les hauts revenus, c'est l'effet de l'avantage fiscal qui stabilise l'aide totale, tandis que pour les bas revenus, le complément familial et l'allocation-logement exercent un rôle marquant. L'examen de tous les cas-types retenus dans l'étude montre plus généralement que *l'aide aux familles, élevée pour les plus faibles revenus, décroît rapidement quand les revenus augmentent, et ce jusqu'à un revenu mensuel 1982 d'environ 10.000 - 12.000 Francs (4). L'aide croît ensuite quand les revenus s'élèvent, sous l'effet du quotient familial (5).* La forme en "V" des courbes s'atténue au fur et à mesure que la taille de la famille croît.

-
- (1) Sur l'évolution de l'aide aux familles entre 1970 et 1979, voir (22). Voir aussi : "L'évolution des prestations familiales de 1970 à 1984", note CNAF, avril 1985.
- (2) Les prestations analysées sont : les allocations familiales, le complément familial, l'allocation-logement, les prêts aux jeunes ménages et les allocations pré et post-natales. Pour les mêmes données, voir P. STECK : "Les effets des prestations familiales et de la fiscalité sur les revenus des familles en 1982", Revue C.A.F., n°6, 1983.
- (3) Ce plafonnement n'exerce cependant ses effets que pour des revenus très hauts, on l'a vu : par exemple 36.571 F. mensuels en 1982 pour une famille de 3 enfants.
- (4) Ce seuil est d'autant plus élevé que la taille de la famille est grande.
- (5) Dans le même sens, voir (26).

Tableau 21

AIDES AUX FAMILLES EN 1982 POUR DEUX CAS-TYPES DE SALARIES (1)

- Montant mensuel, en Francs -

Nombre d'enfants du ménage	Ménage à revenu faible (50000 F. de RNI 81) (2)				Ménage à revenu élevé (150000 F. de RNI 81) (2)			
	Aide totale	Avantage fiscal	dont : CF + AL (3)	Autres prestations familiales	Aide totale	Avantage fiscal	dont : CF + AL (3)	Autres prestations familiales
Un enfant de moins de 3 ans	995	101	588	306	617	449	-	168
Deux enfants dont un de moins de 3 ans	1605	178	710	717	1477	898	-	579
Deux enfants de plus de 3 ans	799	178	155	466	1364	898	-	466
Trois enfants	2358	308	908	1141	2641	1500	-	1141
Quatre enfants et plus	3178	342	1070	1766	3480	1714	-	1766

(1) Source : CNAF (28).

(2) RNI = Revenu Net Imposable. Les 50.000 F. de RNI de 81 correspondent à un revenu brut mensuel 1982 de 6.597 F. Les 150.000 F. de RNI 81 correspondent à un revenu brut mensuel de 19.792 F. pour 1982.

(3) Complément familial et allocation logement.

A. COUTIERE, s'appuyant sur le modèle MIR 4 de la Direction de la Prévision (10), fournit de la même façon, mais non sur cas-types, un jugement d'ensemble tenant compte du quotient familial et de trois prestations familiales (allocations familiales, complément familial, allocation de rentrée scolaire) (1). L'étude, qui porte sur l'année 1982, confirme que l'ensemble des dispositifs d'aides à la famille referme l'éventail des revenus primaires car l'avantage fiscal du quotient familial, qui croît avec le revenu, est plus que compensé par les prestations, qui favorisent les bas revenus (tableau 22). Plus précisément, pour le quotient familial, on note que l'avantage croît en fonction du nombre d'enfants, mais de façon non proportionnelle, malgré la part entière accordée au troisième enfant. L'avantage croît aussi avec le revenu de façon progressive, puis dégressive, le point de retournement étant d'autant plus élevé que la taille de la famille augmente (effet du plafonnement du quotient). Cette propriété disparaît lorsque l'on cumule le quotient familial et les prestations. "L'ensemble des dispositions à caractère familial apparaît alors dégressif avec le revenu" (2). Enfin, au niveau horizontal, pour l'ensemble des familles classées par taille (et non par revenu), il apparaît que deux enfants procurent un avantage supérieur au double de

(1) Elles représentent, à elles trois, 70 % du total des prestations familiales.

(2) A. COUTIERE remarque que ce diagnostic serait encore plus net s'il avait été tenu compte des aides au logement, qui sont soumises à conditions de ressources.

Tableau 22

EFFETS DES DISPOSITIONS A CARACTERE FAMILIAL
EN FONCTION DU NOMBRE DE PARTS ET DU REVENU (1982) (1)

En % du revenu déclaré en 1982, net des frais professionnels

Tranches de revenu perçu en 1981 (milliers de F)	Quotient familial seul					Quotient familial et principales prestations familiales				
	1,5	2,5	3	4	4,5	1,5	2,5	3	4	4,5
0- 25	-	-	-	-	-	0,2	7,9	26,5	84,4	107,5
25- 50	3,5	2,4	2,9	3,0	2,9	3,7	7,3	16,9	40,5	57,0
50- 75	5,1	2,4	3,6	5,7	6,0	5,1	5,5	12,8	30,4	41,9
75-100	5,8	2,6	4,1	6,4	7,4	5,8	4,2	10,1	23,5	32,1
100-120	5,3	2,9	4,9	7,4	8,2	5,3	3,0	9,1	18,4	25,2
120-150	5,1	3,4	5,4	9,0	9,6	5,1	3,4	8,3	17,0	22,7
150-200	4,2	3,3	5,9	9,6	11,1	4,2	3,3	8,1	15,2	19,9
200-250	3,4	3,1	5,3	9,8	12,1	3,4	3,1	6,9	13,6	17,3
250-300	2,7	2,8	5,0	9,1	10,9	2,7	2,8	6,2	11,5	16,1
300-400	2,3	2,3	4,4	8,6	10,7	2,3	2,3	5,5	11,2	14,3
Plus de 400	1,3	1,2	2,6	4,6	5,9	1,3	1,2	3,2	5,8	8,2
Ensemble	3,6	2,7	4,4	6,7	7,3	3,7	4,5	9,9	22,4	31,6

(1) Source : Direction de la Prévision (10).

celui qu'apporte un seul enfant. La présence d'un troisième enfant est aussi prise en compte très généreusement, en particulier pour les revenus les plus faibles. Cet effet est d'ailleurs imputable aux prestations plutôt qu'au quotient.

Ces conclusions appellent cependant deux remarques :

- si le montant des aides à la famille diminue en pourcentage du revenu à mesure que celui-ci croît, il semble cependant qu'il augmente en valeur absolue avec le revenu ;
- l'avantage de telles études sur celles concernant les cas-types, est de fournir le poids réel de chacun des groupes analysés : remarquons alors que, pour ce qui concerne les données du

tableau 22, les foyers dont le revenu est supérieur à 120.000 Francs, soit les six dernières tranches analysées, ne représentent que 10 % de l'ensemble des foyers. Pour la majorité de la population (les trois quarts des foyers appartiennent aux quatre premières tranches du tableau 22), les effets de la politique familiale sont donc bien moins contrastés.

Une autre étude de la C.N.A.F. (30) confirme ces observations. Basée sur des données concernant 1984, elle met en évidence à nouveau l'allure "en V" de la courbe du montant de l'aide aux familles en fonction du revenu. On relève notamment que pour les familles de trois enfants, l'aide globale est maximum pour les hauts revenus. Mais pour les familles de deux enfants, le plafonnement du quotient familial fait que l'aide financière globale n'atteint jamais pour les hauts revenus l'aide accordée aux familles à revenus très faibles. Dans tous les cas, par contre, l'aide est minimale pour les revenus moyens. Cependant, l'étude étant effectuée à partir des fichiers des C.A.F., elle permet d'avoir une idée de l'ampleur des dispersions et du poids relatif de chaque catégorie : on relève alors que pour 80 % des familles, les différences de montants perçus sont relativement faibles en valeur absolue et que *globalement, l'aide aux familles décroît avec le revenu.*

Cependant, *toutes les études analysées jusqu'ici restent partielles car elles négligent systématiquement les cotisations sociales qui permettent de financer les prestations versées (1).* Une seule étude fournit à notre connaissance une mesure de la redistribution nette instantanée réalisée par les prestations et cotisations familiales (31). Elle reste cependant elle aussi partielle, car, conduite à partir du fichier de la Caisse d'Allocations Familiales de Saône-et-Loire, elle ne concerne qu'un

(1) Cette cotisation est une cotisation dite "patronale". La question de son imputation aux salariés relève du débat, déjà évoqué, sur les hypothèses d'incidence de la parafiscalité,

échantillon régional. D'autre part, l'étude ne touchant que les allocataires de prestations familiales, une bonne partie de la redistribution échappe à l'analyse : 59 % des cotisations proviennent en effet des contributions fournies par les non-allocataires, c'est-à-dire des ménages sans enfants ou en comportant un seul. L'étude montre que la redistribution effectuée s'opère des ménages à faible dimension vers les familles nombreuses. D'autre part, le bilan Prestations/Cotisations diminue nettement avec le revenu (1). Enfin, le bilan Prestations/Cotisations varie sensiblement avec le nombre de parents présents au foyer et engagés dans une activité professionnelle. On note en particulier que quand le couple ne comporte qu'un actif, 84 % des familles bénéficient de prestations supérieures aux cotisations payées. Par contre, quand les deux conjoints sont actifs, les cotisations sont supérieures aux prestations dans 70 % des cas.

Aucune étude globale ne prend en compte à la fois prestations familiales, aides fiscales et cotisations sociales. Mais il est clair en définitive que le bilan reste extrêmement défavorable aux personnes seules actives : elles cotisent et ne bénéficient d'aucune prestation. Les couples sans enfants bénéficient, eux, de la part de quotient attribuée au conjoint (2).

2. LES ANALYSES LONGITUDINALES.

Trois types d'études, d'objectifs différents, ont été réalisés en France pour apprécier l'effet des législations familiale et fiscale sur durée de vie ou, plus précisément, sur une période significative de la vie des couples. Ces études s'appuient sur le fait que la taille de la famille évolue dans le temps : par exemple, le fait d'être sans enfants est souvent

-
- (1) Et ce, malgré le plafonnement de la cotisation. En fait, les familles nombreuses ont des revenus nettement moins élevés que les familles de petite taille, essentiellement à cause de la diminution du taux d'activité féminine avec le nombre d'enfants.
- (2) Pour une conception du quotient familial différente de celle retenue ici, c'est-à-dire le quotient familial conçu comme un avantage fiscal, voir J. BICHOT : "Le quotient familial. Le vrai débat", *Droit Social*, n°6, juin 1981.

une situation temporaire ; de même, les familles d'un enfant regroupent, en coupe instantanée, les couples qui auront seulement un enfant, ceux qui n'ont encore qu'un enfant, et des anciennes familles nombreuses à qui il ne reste qu'un enfant à charge. Tirer un bilan des résultats effectifs de l'aide aux familles et de la redistribution qu'elle engendre entre groupes de population passe donc par la prise en compte de l'ensemble du cycle de vie des couples.

Le travail réalisé à l'I.N.S.E.E. par G. LATTES (24) ne visait pas précisément à apprécier les résultats d'ensemble de la redistribution opérée par les transferts relatifs à la famille, mais à comparer l'effet, sur le revenu disponible des familles-types de deux et trois enfants, des mesures familiales répondant à la législation de 1980. Cette comparaison avait pour objectif d'apprécier *l'effet propre du troisième enfant*. Elle repose sur une simulation des effets des dispositions des législations familiale et fiscale sur toute la période pendant laquelle les enfants sont à la charge de leurs parents au sens des prestations familiales, c'est-à-dire de la naissance d'un premier enfant jusqu'à ce que le dernier-né ait atteint l'âge de 20 ans. Les effets de la législation sont ainsi estimés sur une période fictive de 24 ans représentant le cycle de prise en charge des enfants (1).

L'étude permet de relever un fort effet "troisième enfant" : par exemple, quand la femme est inactive, celui-ci "rapporte" à lui seul, sous l'effet des prestations familiales, deux fois plus que les deux premiers enfants réunis. Le jeu du quotient familial confirme l'impact important du troisième enfant. Il

(1) L'étude est basée sur le principe de la démarche poursuivie à l'INSEE sur les familles-types. Les aides à la famille prises en compte sont les allocations familiales, le complément familial, l'allocation-logement, l'allocation de rentrée scolaire, les allocations pré et post-natales, le quotient familial. L'étude considère deux familles qui se constituent à l'identique à partir de la naissance du premier enfant. Deux ans plus tard, dans chaque famille naît un second enfant. Enfin, un troisième naît deux ans après le second dans l'une des familles. Ces deux familles sont suivies sur 24 ans, c'est-à-dire jusqu'à ce que le benjamin de la famille de trois enfants atteigne l'âge de 20 ans.

contribue cependant à homogénéiser cet impact entre les différentes catégories socio-professionnelles : quand la femme est inactive, le troisième enfant apporte 8.720 Francs par an - et ce, pendant 24 ans - à la famille dont le chef est cadre supérieur contre 10.590 Francs à la famille de cadre moyen et 9.950 Francs à celle d'ouvrier. Quand la femme est inactive, le troisième enfant apporte légèrement plus à la famille dont le chef est cadre supérieur (11.220 Francs par an) qu'à celle d'ouvrier (11.020 Francs) ou d'employé (10.280 Francs).

L'étude menée à l'I.N.E.D. par G. CALOT (23) est plus large. Elle ne se limite pas aux familles de deux et trois enfants et elle porte sur une période de 40 ans, représentant la phase active de la vie conjugale (entre le mariage et le départ à la retraite). Elle relève aussi de cas-types, limités à des catégories de salariés. La démarche adoptée, qui repose sur la législation de 1978, est la suivante : pour chacune des années où le couple a des enfants à charge, on établit ses ressources disponibles après application de la législation, compte tenu de sa situation du moment, caractérisée par le montant du salaire de chacun des conjoints, par le nombre et l'âge de ses enfants, le cas échéant par la non-activité de l'épouse à certaines époques. Certaines conventions doivent donc être adoptées (1). On compare ensuite les ressources disponibles moyennes sur 40 ans (les années qui suivent le mariage) en analysant l'écart de ressources disponibles moyennes entre le couple appelé à avoir n enfants et le couple sans enfants de mêmes revenus salariaux.

(1) Les conventions sont les suivantes. Elles sont bien sûr "simplificatrices" : mari et femme conservent pendant les 40 années étudiées les mêmes salaires, libellés en Francs constants 1978. Les enfants éventuels naissent tous les deux ans à partir du mariage. Chaque enfant cesse d'être à charge lorsqu'il atteint dix-huit ans. L'épouse peut faire choix ou non d'exercer une activité professionnelle. Si elle fait ce choix, elle interrompt son activité à la naissance de son premier enfant et elle la reprend lorsque le plus jeune des enfants atteint deux ans (dans le cas des familles d'un ou de deux enfants), six ans (dans le cas des familles de trois enfants), respectivement huit ans, dix ans et douze ans dans le cas des familles de quatre, cinq et six enfants.

Les comparaisons effectuées (1) conduisent à la conclusion que "la variable déterminante de l'écart moyen de ressources disponibles mensuelles entre le couple ayant des enfants et le couple homologue sans enfants n'est pas tant le total des salaires des parents que la manière dont se décompose ce total entre mari et femme". En particulier, l'effet du quotient et des prestations est assez modeste : ainsi, si le choix de l'épouse est de ne pas exercer d'activité professionnelle, les ressources disponibles du couple sans enfants passent de 2.913 Francs à 15.833 Francs par mois lorsque le salaire du mari passe de 2.000 à 20.000 Francs. Pour trois enfants, le supplément de ressources disponibles est de 643 Francs par mois pour un salaire de 3.000 Francs et de 761 Francs pour un salaire de 20.000 Francs, soit une différence modeste. De même, pour six enfants, le supplément de ressources passe de 1.243 Francs par mois à 1.617 Francs par mois quand le salaire passe de 3.000 Francs à 20.000 Francs.

"Mais si le choix de l'épouse est d'exercer une activité professionnelle, qu'elle interrompra comme il est prévu dans les conventions de référence, les résultats sont considérablement modifiés. Tandis que pour le couple sans enfants, les ressources disponibles moyennes sont indépendantes de la façon dont le salaire total des conjoints se partage entre le salaire du mari et celui de son épouse, il en va de façon très différente si le couple fait choix d'avoir des enfants. Avec trois enfants, soit dix ans d'interruption d'activité aux termes de nos conventions, pour des salaires de chacun des deux conjoints égaux à 3.000 Francs par mois, le couple dispose de ressources moyennes mensuelles *inférieures* à celles dont il aurait disposé s'il n'avait pas eu d'enfant". Certes, précise G. CALOT, cette modification des résultats tient aux durées conventionnelles d'interruption d'activité adoptées. Mais on ne peut ignorer la liaison très étroite qui existe entre nombre d'enfants à charge et activité féminine.

(1) Les aides prises en compte sont les allocations familiales, le complément familial, l'allocation-logement, les allocations de naissance et le quotient familial.

UN BILAN PRESTATIONS-COTISATIONS FAMILIALES SUR DUREE DE VIE.

Les travaux de O. EKERT (25, 27) répondent mieux à notre objectif de mesure des effets redistributifs réalisés par le système des prestations familiales. Ces travaux ne se limitent pas en effet aux seules aides reçues, mais comptabilisent à la fois les prestations reçues et les cotisations versées leur vie durant par les couples supposés soumis, toute leur vie, aux conditions économiques, démographiques et sociales de 1978.

L'avantage de ces travaux est donc qu'ils ne se limitent pas à l'établissement de bilans reposant sur des conventions définies a priori (exemple : tous les enfants restent à charge jusqu'à l'âge de 20 ans), mais qu'ils sont établis en tenant compte des conditions démographiques, économiques ou financières réellement observées en 1978 (1).

Trois types de "bilans Prestations moins Cotisations familiales" sont ainsi établis, répondant successivement aux cas des familles où la femme ne travaillera jamais (25), à ceux où elle travaillera tout au long de la vie du couple (27) et aux cas "réels" tenant compte des interruptions d'activité suivant les données relatives à l'activité féminine en fonction du calendrier de constitution de la famille (27).

(1) La méthode suivie est celle-ci : chaque type de famille est défini par la combinaison de deux caractéristiques: la dimension finale de la famille et la catégorie socio-professionnelle du mari. Pour chaque type de famille ainsi défini, il a été calculé la moyenne des prestations reçues tout au long de la vie en déterminant cette prestation pour chaque cas-type possible et en effectuant leur moyenne pondérée par leur fréquence. Pour cela, ont été étudiés les éléments du cycle de vie, du point de vue : - démographique (répartition des âges au mariage, calendriers de constitution de la famille, mortalité) - économique (répartition des âges à l'entrée de la vie active, âge de départ à la retraite, âge auxquels les enfants cessent d'être à charge,...) ou financier (évolution de la répartition des revenus avec l'âge). Dans un second temps, la législation de 1978 a été appliquée aux biographies ainsi déterminées. Les distributions "transversales" de l'année 1978 ont été considérées comme longitudinales. Les biographies commencent à l'entrée du mari dans la vie active et prennent fin avec son départ à la retraite. Ont été exclus du champ les naissances illégitimes, les divorces, les remariages et la mortalité infantile.

Ces bilans concernent *seulement des familles de salariés*. Ils sont établis *par dimension finale de la famille (0 à 6 enfants) et par catégorie socio-professionnelle (C.S.P.) du mari*, Ils conduisent aux conclusions suivantes (1) :

- *quand la femme reste inactive*, les cotisations versées tout au long de leur vie par les familles qui ont eu deux enfants ou moins sont supérieures aux prestations reçues par elles, et donc financent les prestations versées aux familles plus nombreuses (tableau 23). L'"aide réelle" commence ainsi à trois enfants (sauf pour les cadres supérieurs).

"A partir de cette dimension familiale, les cadres tirent le même profit du système que les ouvriers, car la durée de dépendance des enfants par rapport à leurs parents est nettement plus longue dans les milieux aisés". Autrement dit, toutes les familles nombreuses reçoivent presque les mêmes montants sur l'ensemble de la durée de prestation. Mais l'échelonnement des sommes reçues dans le temps varie : "les ouvriers sont aidés pendant un temps plus court alors que les sommes reçues par les cadres le sont pendant plus longtemps, mais sont souvent amputées du complément familial". Cette différence de temporalité tend certes à aider les catégories modestes lorsqu'elles en ont besoin. *Mais l'effet sélectif du plafond du complément familial est presque annulé par celui de la durée de scolarisation (25).*

(1) *Les prestations prises en compte sont les allocations familiales, le complément familial, les allocations pré et post-natales et l'allocation de rentrée scolaire. Les cotisations (taux fixe de 9 % du salaire brut plafonné) sont supposées être à la charge des salariés. Les cotisations sont calculées depuis la première entrée en activité jusqu'à l'âge de la retraite. Le taux d'actualisation adopté est nul dans tous les cas.*

**BILANS PRESTATIONS MOINS COTISATIONS
SELON LA CATEGORIE SOCIO-PROFESSIONNELLE
DU MARI ET LA DESCENDANCE FINALE**

(Bilans, en Francs, portant sur l'ensemble de la vie active du mari)

Tableau 23 - LA FEMME RESTE AU FOYER (1)

Descendance finale \ CSP	Cadres supérieurs	Cadres moyens	Employés	Ouvriers qualifiés	Ouvriers spécialisés	Manœuvres
1	- 167890	- 148270	- 131030	- 124744	- 114201	- 90778
2	- 117504	- 96244	- 79525	- 74442	- 63573	- 39690
3	- 15069	17630	23637	33774	45234	69507
4	75535	105118	114136	115900	127343	151535
5	154961	179052	191654	189328	200759	224870
6	244001	266775	273590	269034	280833	304912

(1) Source : O. EKERT (25).

**Tableau 24 - LA FEMME EXERCE UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE
SANS JAMAIS L'INTERROMPRE (2)**

	0	1	2	3	4	5	6
Cadres supérieurs	-295 600	-271 100	-207 300	-87 700	29 900	121 000	211 200
Cadres moyens	-277 600	-251 400	-186 900	-58 200	58 600	141 000	226 600
Employés	-256 400	-229 300	-166 700	-44 100	67 500	152 300	228 900
Ouvriers qualifiés	-248 800	-221 300	-160 500	-38 500	67 500	147 300	220 600
Ouvriers spécialisés	-235 700	-208 200	-147 700	-25 400	78 700	157 800	230 800
Manœuvres	-221 000	-182 500	-122 100	800	102 600	180 700	253 200

(2) Source : O. EKERT (27).

**Tableau 25 - BILAN REEL TENANT COMPTE DES INTERRUPTIONS
D'ACTIVITE DE LA FEMME (3)**

Catégorie socio-professionnelle \ Nombre d'enfants	0	1	2	3	4	5	6
Cadres supérieurs	-295 600	290 100	243 800	156 300	-75 800	1 300	82 900
Cadres moyens	-277 600	270 000	-222 900	127 700	-45 800	24 900	104 200
Employés	256 400	246 500	-199 500	105 700	-24 069	51 000	122 900
Ouvriers qualifiés	-248 800	-237 700	-191 400	-94 800	-15 100	62 300	131 500
Ouvriers spécialisés	-235 700	-223 600	-176 500	-76 500	3 650	75 400	144 600
Manœuvres	-211 000	-196 800	-148 400	-43 800	36 500	108 100	177 000

(3) Source : O. EKERT (27).

Si les bilans prestations moins cotisations des catégories socio-professionnelles restent différenciés, cela est dû aux cotisations : les montants totaux cumulés sur durée de vie (tableau 23) varient en fonction inverse de la position dans l'échelle sociale. Néanmoins les écarts s'atténuent très sensiblement quand la taille de la famille augmente.

- quand la femme est "totalement" active, c'est-à-dire qu'elle n'interrompt pas son activité à l'occasion des naissances, on constate (tableau 24) qu'il faut au moins 4 enfants pour que les couples de manœuvres dont la femme travaille reçoivent plus de prestations qu'ils ne paient de cotisations. Les ouvriers qualifiés, les employés et les cadres moyens doivent avoir 5 enfants au moins pour que leur bilan soit positif (1). Les cadres supérieurs, enfin, ne sont nettement bénéficiaires qu'à partir de 6 enfants.

Les différences entre les catégories tiennent surtout aux écarts entre cotisations. D'ailleurs, lorsqu'on compare les bilans dans le cas des femmes "actives totales" et dans celui des "inactives totales", on constate que la perte de complément familial subie par les premières représente au plus 25 % des différences de bilan entre les deux types de couples. Autrement dit, ce sont les cotisations féminines qui expliquent principalement la modification des bilans.

O. EKERT conclut : "Il existe, pour chaque dimension de famille, des femmes qui n'interrompent pas leur activité. Le

(1) Deux raisons à cela : le complément familial n'est souvent plus versé quand la femme travaille car le revenu du ménage dépasse alors souvent le plafond d'attribution. D'autre part, en raison de l'existence d'un plafond de cotisations, deux familles identiques par la taille et le montant des ressources mais différentes quant à l'activité de la femme, ne cotisent pas de la même manière.

calcul montre que la législation familiale n'est pas conçue pour elles. L'augmentation des prestations est dérisoire pour les couples dont les deux époux sont actifs : pour qu'ils deviennent bénéficiaires du régime lorsqu'ils ont trois enfants, il faudrait augmenter leurs prestations de 70 % (27).

- Les "bilans réels", enfin, tiennent compte du fait que certaines femmes restent toujours inactives, que d'autres demeurent toujours actives, mais aussi qu'une majorité s'interrompt quelques années lors de la naissance de leurs enfants (1).

La prise en compte des taux d'activité féminine accentue certes les écarts de montants de *prestations* perçus par les familles de taille différente. Mais à partir du deuxième enfant, on note que *les montants perçus varient peu selon les catégories sociales* .. Dans les familles de quatre enfants et plus, les montants de prestations cumulées sont même plus importants pour les cadres moyens. Dans les familles de six enfants, les cadres supérieurs sont légèrement plus avantagés en valeur absolue que les manœuvres.

Le bilan des prestations moins cotisations (tableau 25) met en évidence qu'à partir de quatre enfants, toutes les catégories reçoivent plus de prestations qu'elles ne versent de cotisations, les manœuvres exceptés, pour lesquels le bilan est tout juste équilibré.

Autrement dit, *du fait de l'activité féminine, le bilan pour les familles de trois enfants reste négatif* (sauf pour les manœuvres). O. EKERT ajoute : "L'addition de l'allocation-logement ne modifie pas ce fait. L'ajout des mesures

(1) L'étude tient compte des seules sorties d'activité liées aux maternités. Il est donc supposé que toutes les femmes qui n'auront jamais d'enfants travaillent.

instituées en 1980 en faveur du troisième enfant ne modifie pas non plus le sens de ce bilan. L'augmentation de 25 % de la base des allocations familiales, décidée en 1981, augmente les prestations des familles de trois enfants de 20.000 F. On obtient alors un bilan pratiquement nul pour tous les ouvriers".

O. EKERT conclut : "L'activité féminine modifie entièrement les bilans des prestations et des cotisations. Des cotisations assises sur les salaires individuels plafonnés et des prestations dépendant de situations familiales ne peuvent constituer un système redistributif, lorsque des couples à deux salaires coexistent avec des couples à un seul salaire. Le travail féminin perturbe toute la logique du système. On voit alors s'opérer une redistribution des femmes actives vers les femmes inactives, *indépendamment des revenus des conjoints et de la taille des familles ...* Cette étude montre que la neutralité envers le travail féminin n'est qu'apparente. *Par leurs cotisations, les femmes contribuent à financer la politique familiale*" (27). Remarquons d'ailleurs qu'il peut s'agir de femmes actives à famille peu nombreuse finançant des femmes inactives qui ont fait choix de constituer des familles plus nombreuses. Mais aussi, ce qui est plus incohérent, de femmes actives ayant quatre enfants finançant des femmes inactives ayant un enfant de moins qu'elles.

Les travaux évoqués jusqu'ici ne prennent cependant pas en compte l'aide représentée par le quotient familial. O. EKERT a procédé dans une autre étude (29) à cette prise en compte, toujours sur durée de vie. L'étude reste cependant *limitée aux familles où la femme est inactive* : on y relève qu'il faut avoir au moins trois enfants pour être bénéficiaire net du système de redistribution (cotisations et prestations familiales, quotient familial). Ce sont les couples et familles peu nombreuses qui financent le système, avec les cadres célibataires, sans enfants, ou ayant un enfant. *La contribu-*

tion dépend plus dans ces cas de la catégorie socio-professionnelle que de la taille de la famille. Par contre, pour les familles de plus de trois enfants, les différences par catégorie sociale sont beaucoup moins importantes et s'atténuent encore quand le nombre d'enfants s'élève. Dans les familles de cinq et six enfants, le jeu du quotient familial fait même que les cadres ont les bilans les plus avantageux. Pour les familles bénéficiaires nets, les bilans dépendent donc surtout de la descendance finale.

Les diverses et nombreuses études consacrées à l'analyse des effets redistributifs de la branche "Famille" permettent en conclusion de dégager quatre types de remarques :

- les aides à la famille se caractérisent par un ensemble multiple de prestations répondant à diverses logiques contradictoires : certaines sont progressives avec le revenu, d'autres ne sont versées qu'aux familles modestes ;
- en coupe instantanée, les effets "horizontaux" sont importants : l'aide varie fortement avec le rang de l'enfant. Une compensation certaine des inégalités de niveaux de vie des familles de taille différente intervient ainsi sous l'effet des aides offertes, sans toutefois les annuler. Les effets de redistribution verticale sont moins nets, mais il apparaît bien, globalement, un transfert des catégories favorisées vers les catégories à revenus modestes. Le système semble défavoriser par ailleurs assez sensiblement les familles où la femme est active. Mais la plupart des études "instantanées" ne prennent pas en compte les cotisations assurant le financement des prestations versées.
- les analyses longitudinales mettent en avant un transfert important des familles de petite taille vers les familles les plus nombreuses. Dans les familles de petite taille, contributrices, l'effet "revenu" semble important. Dans les

familles de plus grande taille, à partir de 3 enfants, l'effet revenu joue nettement moins : la taille de la famille influe plus sur le bilan que la catégorie sociale. Mais c'est l'activité ou la non-activité de la femme qui paraît être le critère essentiel de différenciation des ménages vis-à-vis des effets redistributifs longitudinaux du système.

- enfin, on note que c'est dans le domaine de l'aide à la famille que les études sont non seulement les plus nombreuses, mais aussi les plus récentes. L'exploitation par la C.N.A.F. des fichiers de familles allocataires fournit en particulier un matériau récent qui permet une appréciation relativement rapide des effets des modifications de la politique familiale. Ces fichiers excluent cependant, par définition, la majeure partie des familles sans enfants ou n'en comptant qu'un seul.

C O N C L U S I O N

C O N C L U S I O N

Dresser, au terme de notre étude, un bilan d'ensemble, unique, précis et sans ambiguïté, des effets de la redistribution apparaît impossible. Il n'existe pas en effet une approche unique du problème, permettant de juger de façon linéaire et simple de tous les effets redistributifs engendrés par un ensemble de mécanismes aussi vaste que celui constituant les politiques fiscale ou sociale françaises : 48 % du revenu national transitait, en 1980, par le système redistributif. En fait, la multiplicité et l'enchevêtrement des objectifs "assignés" - pour autant qu'ils puissent être définis précisément - aux politiques sociales, comme à chacun des éléments du dispositif, la complexité et l'imbrication des mécanismes concernés, la diversité des méthodes d'approche et l'insuffisance notoire des données statistiques font que l'appréciation de l'efficacité redistributive des transferts sociaux ne peut être que multidimensionnelle et l'interprétation des résultats inévitablement prudente et réservée. Chaque étude ne fournit ainsi "qu'un coup de projecteur sous un angle particulier" ; chacune d'entre elles correspond à "des coups de sonde", plus ou moins profonds, donnés "sous des angles variables dans les multiples stratifications des mécanismes redistributifs".

INTERROGATIONS METHODOLOGIQUES, LACUNES STATISTIQUES.

On ne peut cependant qu'être frappé, au terme de ce bilan-inventaire, de la rareté relative des études dans le domaine, quand on sait

l'importance des masses mises en jeu. Bien sûr, l'extraordinaire complexité du système de protection sociale français (multiplicité considérable de prestations diverses répondant à différents objectifs, parfois contradictoires, elles-mêmes financées par un système de prélèvement social fort complexe et morcelé par régime et par risque) et les nombreuses difficultés de tous ordres (techniques, statistiques, psychologiques, ...) à saisir les revenus des Français, donc à disposer d'une distribution fiable des ressources des différents groupes de population, expliquent en partie la rareté des études, qui ne peuvent être qu'inévitablement lourdes, donc coûteuses. D'autres interrogations méthodologiques, comme par exemple celle concernant l'incidence réelle des prélèvements (quel est par exemple le payeur final des cotisations sociales patronales ?) contribuent à obscurcir encore les conclusions obtenues, ce qui a pu ou peut conduire les administrations a priori intéressées par ces évaluations à hésiter à s'engager à financer des études longues et coûteuses, donnant lieu à la production de résultats en "demi-teinte", sources de conclusions "prudentes" ne facilitant évidemment pas la prise de décision.

AU DELA DES QUESTIONS DE METHODES.

Mais les lacunes demeurent importantes, sans pour autant être toutes liées à ces problèmes méthodologiques. Il n'existe pas en particulier de bilan d'ensemble, récent, de la redistribution "instantanée". Les études concernant l'évaluation des cotisations sociales à la charge des différentes catégories de familles, imposition qui représente pourtant 60 % du total des prélèvements collectifs à la charge des ménages, sont particulièrement rares. Les effets redistributifs du système d'indemnisation du chômage, de l'aide sociale, des aides communales fournies par les Bureaux d'Aide Sociale sont très mal, ou pas du tout, connus. Certaines populations elles-mêmes directement concernées par les mécanismes de redistribution restent peu analysées : les chômeurs, les retraités, les familles mono-parentales, les populations "pauvres" ou défavorisées en constituent les exemples les plus criants. Il n'existe enfin aucune étude longitudinale sur les effets redistributifs de l'assurance-maladie, et, a fortiori, aucune étude sur la durée de vie embrassant à la fois les trois

grandes branches de la protection sociale (1). Plus largement, il n'existe pas en France de suivi longitudinal d'un échantillon significatif de ménages permettant de mettre en lumière des trajectoires et de mieux comprendre le comportement des individus et des familles face aux instruments redistributifs.

En fait, alors que les mécanismes analysés représentent un tiers du Produit Intérieur Brut, on ne peut qu'être frappé de ce qu'il n'existe aucune comptabilité systématique visant à évaluer les effets des politiques concernées. On peut même s'interroger sur une autre lacune apparue lors de ce recensement : aucune étude autre que celles concernant les aides aux familles, ne porte sur une période postérieure à 1979. Les raisons d'un tel état de fait ont été largement évoquées. Il reste que ceci concourt à obscurcir considérablement le débat social et à limiter fortement le contrôle des décisions de l'exécutif par les citoyens et leurs représentants dans un domaine où ce contrôle devrait être primordial (2).

QUELQUES CERTITUDES SE DEGAGENT NEANMOINS.

Le système assure des transferts plus en raison de la taille de la famille (nombre d'enfants) qu'en raison de son revenu. Le système est également loin d'être neutre vis-à-vis de l'activité de la femme. C'est en matière d'assurance-vieillesse que le bilan semble le plus négatif : les inégalités de pensions perçues sont fortes et les analyses sur durée de vie concluent à un effet redistributif "pervers", se traduisant par un transfert plus favorable pour les catégories les plus aisées. Cependant, toutes les études en coupe instantanée mettent en évidence une réduction certaine de l'éventail des revenus sous l'effet des mécanismes redistributifs. Seule, l'intensité de cette réduction varie selon le nombre et le type de prestations ou prélèvements pris en considération. On remarque cependant que cette réduction des disparités, qui touche surtout les catégories extrêmes, précisément celles dont les revenus sont les plus mal connus, semble faible par rapport à l'importance des masses mises en jeu.

-
- (1) Rappelons aussi la rareté des études portant sur les bénéficiaires des services collectifs, que nous avons laissés en dehors de notre analyse.
 - (2) "Certains se demandent même si, dans la conjoncture actuelle, la connaissance de l'état de la redistribution est socialement désirable : est-il vraiment opportun par exemple de renforcer, en lui donnant des bases objectives, le sentiment déjà très prononcé qu'ont certaines personnes situées immédiatement au-dessus des seuils d'exclusion (plafonds de ressources au delà desquels on perd le droit à telle prestation) d'appartenir aux "classes perdantes?". J-C. RAY, Commentaire sur les communications présentées au Congrès annuel de l'A.F.S.E. de juin 1982, Revue d'Economie Politique, n°3, 1983.

Pour 70 à 80 % de la population, les modifications apportées à la hiérarchie des revenus apparaissent finalement légères. L'explication réside dans les effets redistributifs *divergents* de certains types de transferts : de façon schématique, les effets positifs observés pour certains mécanismes comme l'impôt sur le revenu, les prestations familiales ou les prestations maladie, sont en partie contrecarrés, parfois neutralisés, par les effets négatifs de la fiscalité indirecte et surtout de l'imposition parafiscale. En fait, l'ensemble des mécanismes analysés constitue un éventail de politiques qui n'avaient manifestement pas pour seul objectif la redistribution des revenus ; parfois même la redistribution n'était pas du tout visée. Le système ne traduit en particulier rien d'autre que les sédimentations successives de l'histoire de la Protection Sociale Française. Deux de ces contradictions, parmi les plus évidentes, méritent d'être rappelées : l'une est relative aux effets divergents des différentes catégories de prélèvements ; l'autre concerne l'aide à la famille, qui répond à trois logiques contradictoires (aides indépendantes du revenu, aides dégressives ou croissantes avec les ressources).

UNE APPROCHE REPOUNDANT A UNE OPTIQUE DETERMINEE.

En fait, l'étude de la redistribution est celle de l'appréciation, *dans une optique déterminée*, des effets de toute une série d'interventions orientées vers des objectifs différents, qui sont nées historiquement une à une en réponse à des situations créées par l'évolution de la société et ayant des buts, non seulement sociaux, mais aussi, entre autres, économiques, c'est-à-dire toute une série de mesures, qui considérées, sous une optique particulière, peuvent apparaître contradictoires. Il serait donc faux de regarder les diverses actions que l'on pourrait considérer comme sociales comme relevant d'une politique d'ensemble, parfaitement définie et coordonnée. En particulier, les études longitudinales mettent en évidence des effets redistributifs pervers et certaines des incohérences du système. Cependant, les décisions de politique sociale sont souvent prises pour répondre à des inégalités ou à des situations jugées négatives à un instant donné.

Il reste néanmoins que depuis une vingtaine d'années, l'objectif de redistribution des revenus, de réduction des inégalités, s'affirme

dans le débat politique comme un enjeu véritable. Diverses mesures de politique sociale ou familiale ont été prises en ce sens (introduction du critère de ressources dans la législation des prestations familiales, déplafonnement de certaines cotisations sociales, ...). Or, il est clair que les processus composant le champ des politiques sociales et fiscales n'ont toujours pas été, corrélativement, considérés comme des éléments d'un système *cohérent* de redistribution. La question se pose de savoir si cette cohérence est encore possible. Peut-il même exister un consensus sur les "lieux" de cette cohérence ? La parcellisation des conclusions que l'on peut tirer sur la redistribution ne relève-t-elle pas de l'existence d'un système institutionnel lui-même parcellisé, répondant à une organisation fondée sur l'existence de divers groupes sociaux aux intérêts contradictoires, de diverses "corporations" dont les motivations profondes sont divergentes ? La semi-obscureté dans laquelle est plongée la connaissance de l'efficacité redistributive des politiques sociales relève peut-être de ces contradictions. Elle permet, en tout état de cause, de ne pas les affronter directement.

B I B L I O G R A P H I E

B I B L I O G R A P H I E

PRINCIPALES ETUDES REALISEES EN FRANCE (depuis 1975)
SUR LA MESURE DES EFFETS REDISTRIBUTIFS DES TRANSFERTS SOCIAUX¹

Type d'approche Population partitionnée selon :	Approche synchronique	Approche diachronique
Données d'enquêtes ou de fichiers représentatifs	(1) , (2) , (3) , (4) , (5) , (6) , (7) , (8) , (9) , (10) , (11) , (12) , (13) , (14) , (15) , (16) , (18) , (26) , (30) , (31).	X
Cas-types	(20) , (21) , (22) , (28).	(17) , (19) , (23) , (24) (25) , (27) , (29) .

ETUDES PLUS OU MOINS GLOBALES (relatives à divers types de prélèvements et réaffectations).

- (1) A. FOULON et G. HATCHUEL : "Les effets redistributifs des finances publiques en 1965 et 1970", Consommation n°3, juillet-septembre 1978.
- (2) Les ressources des ménages par catégorie socio-professionnelle en 1975. Les Collections de l'INSEE, série M, n°87, 1981.
- (3) G. HATCHUEL et alii : "Les ressources des familles et l'impact des prestations familiales", CNAF-CREDOC, 1981. Voir également Consommation, n°1, 1983.

(1) *L'inventaire bibliographique fourni ci-après répond aux conventions suivantes : seules sont retenues les études portant sur la redistribution monétaire (impôts directs et indirects, cotisations sociales, prestations sociales), hors services collectifs ; seules ont été retenues les études les plus récentes, publiées après 1975. En cas de publications multiples sur un thème identique, par un même auteur, seule la publication la plus complète a été retenue. Enfin, dans chaque rubrique, les études sont présentées par ordre chronologique.*

- (4) O. CHOQUET et A. VILLENEUVE : "L'effet de l'impôt et des prestations familiales sur le revenu", Economie et statistique, n°139, décembre 1981.
- (5) Les revenus des Français, Documents du CERC, premier, deuxième et troisième rapports, n°37/38 (1977), n°51 (1979), n°58 (1981).
- (6) A. BABEAU : "La prise en compte de la composition des ménages dans les politiques de redistribution des revenus", CREDOC, 1984.
- (7) G. CANCEILL : "L'effet redistributif de l'impôt direct et des prestations familiales", Economie et statistique, n° 177, Mai 1985.
- (8) M. GOMBERT : "Les revenus des ménages par catégorie sociale en 1979", Economie et statistique, n°177, mai 1985.

COTISATIONS SOCIALES, IMPOTS ET TAXES LOCALES.

- (9) C. BAZY-MALAUURIE, A. COUTIERE, B. ROUX : "La T.V.A. dans la consommation des ménages", Economie et statistique, n°149, novembre 1982.
- (10) A. COUTIERE : "Augmenter l'impôt sur le revenu : des mesures de portée inégale", Economie et statistique, n°158, septembre 1983.
- (11) G. HATCHUEL et P. MANNONI : "L'imposition parafiscale des différentes catégories de salariés en 1978", CREDOC, 1984.
- (12) A. DUCHE, C. PONTAGNIER : "Taxe d'habitation, revenu et impôt sur le revenu en 1980: Un constat", Economie et prévision, n°67, 1985.

MALADIE.

- (13) J. BRUNET-JAILLY : "Note sur les effets redistributifs de l'Assurance Maladie", Revue d'Economie Politique, Septembre-octobre 1976.
- (14) M. FALISE, J-C. SAILLY : "Le rôle de l'Assurance Maladie dans la redistribution des revenus", CRESGE, ATP n°23, Editions du CNRS, 1978.
- (15) S. DARBON : "Assurance Maladie, Consommation médicale et redistribution des revenus", LEST, CNRS, 1980.
- (16) G. HATCHUEL et P. MANNONI : "Les prestations maladie par catégorie de familles", CREDOC, 1982.

VIEILLESSE.

- (17) F. LAGARDE, J-P. LAUNAY, F. LENORMAND : "Les effets redistributifs du système des retraites : une méthode, un constat et des voies de réforme", Droit social, n°16, juin 1982.
- (18) G. HATCHUEL et P. MANNONI : "Les retraités et leurs ressources", CREDOC, 1983.
- (19) "Comparaison des régimes de Sécurité Sociale. II. Les régimes de retraites", Les Documents du CERC, n°68, 1984.

FAMILLE.

- (20) A. CHARRAUD, A. CHASTAND : "Les ressources des familles de salariés de 1970 à 1976", Les Collections de l'INSEE, série M, n°67, 1978.
- (21) "Incidence du second salaire sur les ressources de la famille", Les Documents du CERC, n°47, 1979.
- (22) A. CHASTAND : "Dix ans d'aide à la famille", Economie et statistique, n°125, septembre 1980.
- (23) G. CALOT : "Réflexions sur la prise en compte du nombre des enfants dans la législation familiale et fiscale", Revue Economique, n°6, novembre 1980. Voir aussi, du même auteur : "Niveau de vie des familles et nombre d'enfants. Un bilan de la législation familiale et fiscale française de 1978", Population, n°1, janvier-février 1980.
- (24) G. LATTES : "L'effet "troisième enfant"", Economie et statistique, n°138, novembre 1981.
- (25) O. EKERT : "Durée de scolarisation et prestations familiales", Population, n°3, 1982.
- (26) G. WORMS : "La prise en compte des ressources dans l'attribution des aides monétaires aux familles", Consommation n°3, juillet-septembre 1982.
- (27) O. EKERT : "Activité féminine, prestations familiales et redistribution", Population, n°3, 1983.
- (28) B. GUIBERT : "Les prestations familiales", Données Sociales, édition 1984, INSEE.

- (29) O. EKERT : "Prestations familiales, fiscalité et redistribution", Revue Française des Affaires Sociales, juin 1984.
- (30) Y. YAKUBOVICH, F. LAGARDE et B. GUIBERT : "Si l'équité de la politique familiale m'était comptée", Communication au Colloque de Comptabilité Nationale, Paris, décembre 1984.
- (31) "Prestations et cotisations familiales, une mesure de la redistribution nette instantanée", Note CNAF, 1985.

ETUDES PLUS GENERALES

* Parmi les études les plus récentes consacrées, soit à une réflexion sur les effets redistributifs, soit à une présentation de diverses études effectuées dans le domaine, citons :

- (32) F. LAGARDE, G. WORMS : "La redistribution, une problématique nouvelle", Statistiques et études financières, série orange, n°32, 1978.
- (33) Rapport du Sous-groupe "Bilans redistributifs des transferts sociaux", Commissariat Général du Plan, 1979.
- (34) Rapport de la Commission "Protection Sociale et Famille", Préparation du XIII^e Plan, Commissariat Général du Plan, juillet 1980.
- (35) E. LOUIS et J. de MARCILLAC : "Incohérent et injuste, le système des aides financières aux familles a besoin d'être totalement réformé", Droit Social, n°1, janvier 1981.
- (36) A. FOULON : "Un bilan de la politique sociale", CREDOC, 1981.
- (37) R. PADIEU : "Réflexions sur l'effet redistributif des transferts sociaux", Economie et statistique, n°143, avril 1982.
- (38) Rapport du Groupe quantitatif sur la protection sociale. Commissariat Général du Plan, octobre 1982.
- (39) Comparaison des régimes de Sécurité Sociale - Cotisations et Prestations (I). Les Documents du CERC, n°63, 3^e trimestre 1982.

- (40) A. FOULON : "Les différents aspects de l'efficacité redistributive des politiques sociales", Revue d'Economie Politique, n°3, 1983.
- (41) G. WORMS : "Cohérence, optimalité et effets pervers des politiques sociales - Une application à la politique familiale", Revue d'Economie Politique, n°3, 1983.
- (42) "La protection sociale", Les dossiers de l'IRES, n°1, novembre 1983.
- (43) B. FRAGONARD : "Eléments pour un débat sur le critère de ressources dans la législation des prestations familiales", Droit Social, n°5, mai 1984.
- (44) J-P. JALLADE : "Protection sociale et distribution du revenu en France". Institut Européen d'Education et de Politique Sociale, novembre 1984.
- (45) V. DROUIN, X. GREFFE : "L'assurance-chômage - Filet de sécurité ou parapluie percé ?", Economica, 1985.

* Parmi les études globales (y compris services collectifs), citons enfin :

- (46) H. BROCHIER : "Finances publiques et redistribution des revenus". Paris, A. Colin, 1950.
- (47) B. BOBE : "Affectation optimale des ressources et redistribution des revenus dans les choix de l'Etat : Etude théorique et analyse quantitative". Thèse, Université de Paris I, février 1973.
- (48) P. CAZENAVE, C. MORRISSON : "Justice et redistribution". Economica, 1977.

