

CH 2 Les fonctions de l'État

Avant d'étudier le comportement des agents privés dans le chapitre 4, il nous semble judicieux de présenter les fonctions de l'État. En effet, nos économies modernes sont, certes, des économies de marché, mais fortement marquées par les interventions de l'État. La consommation des ménages et, dans une certaine mesure, l'investissement des entreprises dépendent des politiques publiques. La preuve en est que dans le schéma général du chapitre précédent, la redistribution intervient avant l'utilisation du produit.

On rappelle que l'État, plus exactement les Administrations publiques (APU) au sens de la Comptabilité nationale ont deux fonctions principales : celle de producteur de biens et services non marchands et celle de redistribution des revenus. Chacune fera l'objet d'une section. Le macro-économiste attribue à l'État une troisième fonction, celle de régulation de

l'économie²⁵. Nous aborderons cette question dans le dernier chapitre.

A – La fonction de production non marchande

Les APU sont des producteurs très particuliers. La Comptabilité nationale considère que leurs productions sont aussi leurs dépenses. D'autre part, les économistes cantonnent leur production à celle de biens intrinsèquement, matériellement, très spécifiques (mais non moins nombreux).

1. De l'État producteur aux dépenses gouvernementales

Les APU produisent des services publics consommés par les ménages. Il s'agit de la **partie socialisée de la consommation** des ménages. Certains de ces services publics sont individualisables comme la santé ou l'éducation nationale. En effet, chacun peut mesurer sa consommation de santé publique, qu'il consomme gratuitement ou quasi-gratuitement. D'autres de ces services publics sont non individualisables comme la justice, la police, ou la défense nationale. Que le lecteur essaye de mesurer sa consommation personnelle en ces trois services ! Comme ces biens sont non marchands (**gratuits** ou **quasi-gratuits**²⁶), ce que produit l'État est un coût, une dépense.

Par ailleurs, en tant que producteurs, les APU investissent, achètent des biens d'équipement. C'est également un coût.

Par conséquent, on peut se donner un nouveau concept, les **dépenses gouvernementales**²⁷ G. Si on décompose la consommation finale (CF) entre consommation privée des ménages (C) et consommation publique des APU (C_g), si de même on distingue investissement privé des entreprises (I) et investissement des APU (I_g), on a $G = C_g + I_g$. On en déduit une autre écriture du PIB selon l'optique des emplois.

On sait que : $PIB = CF + FBCF + X - M$ (avec les notations introduites au chapitre précédent)

Comme : $CF = C + C_g$ et $FBCF = I + I_g$

On a donc : $PIB = C + C_g + I + I_g + X - M$

Finalemment :

$PIB = C + I + G + X - M$

L'État en tant que producteur de biens et services non marchands correspond à une dépense dans l'économie, une des manières d'employer nos richesses.²⁸

2. Les biens collectifs

La question ici est : Pourquoi la fourniture de certains biens et services n'est-elle pas assurée par le marché mais par l'État ? La réponse des économistes nécessite que l'on introduise un nouveau concept, celui de **bien collectif**. Attention ce qualificatif de collectif ne signifie pas « bien produit par l'État » (ce serait donner la solution avant de poser le problème !) ; il s'agit de caractériser intrinsèquement un bien, qu'il soit produit de manière privée ou publique. La remarque vaut également pour les biens qualifiés de privés, car pour clairement définir ce

²⁵ par le biais de politiques économiques qui, en fait, jouent essentiellement avec les leviers de la production non marchande ou de la redistribution.

²⁶ Bien non marchand gratuit : l'entretien de la voirie. Bien non marchand quasi-gratuit : l'enseignement universitaire, les droits d'inscriptions étant loin de couvrir l'ensemble des frais et des salaires.

²⁷ C'est un anglicisme plus large que les seules dépenses du gouvernement au sens français du terme.

²⁸ C'est une écriture révélatrice de la place de l'État dans l'économie. Bien sûr la production des APU est également comptabilisée dans le PIB. Le lecteur à l'aise avec les égalités, aura compris que la consommation C_g est également comptabilisée dans le PIB en tant que production : la consommation des APU égale la valeur ajoutée des APU.

qu'est un bien collectif, le plus simple est de le comparer à un **bien privé** sur deux points.

La non-rivalité

- Un bien privé est marqué par la rivalité : sa quantité diminue à l'usage.

Exemple : un bœuf (une fois mangé, il ne peut plus nourrir personne), l'essence (ce que l'automobiliste a pris à la pompe a disparu pour les clients suivants).

- Un bien collectif demeure entier quel que soit le nombre de personnes qui l'utilisent : il ne disparaît pas à l'usage. La consommation n'épuise pas le bien collectif.

Exemple : un phare (ce n'est pas parce qu'un bateau voit la lumière d'un phare au loin que cela diminue la visibilité du phare pour les autres bateaux), un pont, un enseignement en amphithéâtre.

La non-exclusion

- Dans le cas d'un bien privé, il y a possibilité d'exclure le mauvais payeur, d'empêcher celui qui ne paie pas de profiter du bien en question (chaque fois où il est aisé de faire respecter le droit à la propriété privée).

Il faut payer pour devenir propriétaire d'un bien (steak chez le boucher) ou bénéficiaire d'un service (ticket pour une projection cinématographique).

- Dans le cas d'un bien collectif, il est généralement impossible – techniquement, politiquement ou économiquement – d'exclure un usager même s'il refuse de payer une partie des frais.

Il est difficile d'exclure les bateaux dont les armateurs n'ont pas participé au financement du phare ; il est peu vraisemblable de commencer son cours après avoir exclu tous les étudiants qui viendraient sans s'être acquittés de leurs droits d'inscription (techniquement, il est trop long de vérifier ; politiquement, le comportement d'auditeurs libres dans un amphithéâtre n'est pas condamné dans le monde universitaire ; économiquement, l'enseignant n'est pas incité à le faire puisque son salaire n'est pas lié au nombre d'étudiants inscrits).

Un bien collectif est donc intrinsèquement marqué par la non-rivalité et la non-exclusion. On craint alors que se produise un problème de **passager clandestin** généralisé. Que le lecteur s'imagine habitant la Côte d'Opale et possédant un petit bateau de pêche. Un magnifique phare doit être construit, une souscription est lancée : on propose de partager de manière équitable les frais de construction entre ceux qui seront volontaires. Que décidez-vous ? Le pêcheur prudent et serré budgétairement comprend vite où est son intérêt : ne pas être volontaire, de toute façon on ne pourra pas l'empêcher de profiter ultérieurement des services gratuits du phare. Quand bien même notre pêcheur est coopératif et prêt à participer à l'effort collectif, il ne peut s'empêcher d'être suspicieux : et si jamais il était le seul à être volontaire, aucune raison qu'il finance seul !! Certains voient leur intérêt à se comporter en passagers clandestins (consommer sans payer), d'autres soupçonnent leurs congénères de vouloir être passagers clandestins et d'avoir à en pâtir... Finalement, la souscription est un échec et le phare n'est pas construit. Dans le cas où le bien est totalement gratuit (il n'y a rien à financer), on parle de **bien collectif pur**. De manière emblématique, c'est le cas des poissons dans la mer : on peut en pêcher autant qu'on veut, ils se reproduisent gratuitement ! Le comportement de passager clandestin généralisé mène cette fois-ci à l'écumage du fond des mers et à la fin programmée du bien collectif pur...

En d'autres termes, un bien collectif a : (i) une utilité collective élevée (puisque'il satisfait non pas un seul mais plusieurs individus, parfois tous) ; mais (ii) une rentabilité privée faible. Ce second point est crucial. Du fait de la non-exclusion, il est pratiquement impossible d'exiger

un prix de la vente d'un bien collectif. Du coup, aucune entreprise privée ne peut en escompter un profit. De la sorte, un bien collectif a toutes les chances d'entrer dans la catégorie des biens non marchands, car fondamentalement il est impossible de le vendre à un prix supérieur à son coût de production. Le marché ne peut pas garantir la production de biens collectifs, ce qui serait dommageable puisque leur utilité est grande.

Déjà **Adam Smith**²⁹ soulignait l'existence de ces biens collectifs qui, bien qu'ils présentent un avantage très élevé pour la société, sont tels que leur production n'est rentable ni pour un particulier ou un petit groupe. Si bien que personne ne les produit. Adam Smith, pourtant grand partisan du marché, reconnaissait alors que ce dernier ne pouvait résoudre le problème : c'est aux pouvoirs publics de les fournir. On dit que **l'État vient pallier une défaillance du marché**.

Ainsi l'État est-il économiquement légitimé dans son intervention en tant que producteur³⁰ ! D'autant plus, que pour résoudre le problème du passager clandestin qui veut consommer sans payer, un État démocratique a deux atouts :

- L'État bénéficie du « monopole de la violence » considéré légitime (Max Weber) : dans un État de droit, il est le seul à pouvoir prélever des sommes monétaires sur les ménages et sur les entreprises sans être accusé de racket. Par conséquent, s'il est difficile de faire payer à leurs prix réels certains biens collectifs, l'État peut néanmoins les financer par le biais des impôts auxquels aucun citoyen n'a le droit de se soustraire. Payer ses impôts revient à verser sa quote-part au financement des biens collectifs que l'on consomme par ailleurs. De plus, on peut aussi ajouter un argument de justice sociale, les impôts étant proportionnés aux revenus, chacun participe selon sa capacité contributive.
- Pour les biens privés, les entreprises savent quels biens et services correspondent à une véritable demande des ménages : ceux qu'ils vendent aisément à un bon prix. Dans le cas des biens collectifs, tout le monde en demande mais chacun est incité à être passager clandestin, donc le prix que l'on est prêt à payer n'est plus l'indice pertinent pour savoir si le bien collectif est désiré ! Heureusement, le mode de constitution d'un État démocratique permet de révéler malgré tout les préférences des ménages en termes de biens collectifs. Le gouvernement à la tête de l'État est élu à l'aune d'un programme politique, qui du point de vue de l'économiste peut être lu comme un programme de production et de financement de biens collectifs (ce qu'on appelle aussi des promesses électorales : plus d'école, moins de fonctionnaires, plus de sécurité, moins d'impôts, plus..., moins..., etc.). En choisissant une équipe et un programme, les électeurs choisissent les biens collectifs qui seront produits (et dans quelle quantité).

Le concept de bien collectif est très important car il définit ce que le marché peut faire et où, au contraire, il est défaillant, et ce sans avoir besoin de recourir à des arguments extérieurs à l'économie même. L'État peut assurer sur son territoire la production de biens collectifs. Mais qu'en est-il des biens collectifs qui dépassent les frontières nationales ? On aborde là la question des **biens collectifs mondiaux** qui interroge de plus en plus l'économiste en cette période de mondialisation. Pour la sauvegarde des poissons dans la mer, le raisonnement tenu plus haut nous amènerait à prôner l'intervention d'une instance supra-nationale jouant le rôle d'un super-État mondial.

²⁹ L'écossais Adam Smith (1723 - 1790) est sans doute l'économiste le plus important de l'histoire de l'économie. Ses Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations (1776) est le premier grand traité du capitalisme libéral.

³⁰ On insiste sur le fait que dans ce raisonnement, aucun argument de justice sociale n'a été nécessaire pour justifier la production non marchande.

B – La fonction de redistribution

Notre État très présent et redistributif est souvent qualifié d'**État-providence**. On peut lui préférer le nom d'**État social**. Le terme d'État-providence « évoque une manne généreuse épandant ses bienfaits sur des sujets comblés » (Robert Castel, Les Métamorphoses de la question sociale, p. 431)³¹, ce qui, en toute objectivité, ne correspond pas à l'activité réelle des Administrations publiques dont beaucoup de leur temps est dévolu à vérifier les justificatifs des ayants-droits ou à traquer les fraudeurs. C'est pourquoi le terme d'État social rend mieux compte du véritable rôle de nos Administrations publiques : garantir une certaine sécurité à chacun ou encore réduire les risques.

C'est pourquoi, après avoir présenté le principe des moyens dont usent les APU (prélèvements et prestations), nous traiterons de la protection sociale française.

1. Prélèvements et prestations

Comme il a déjà été dit, la redistribution corrige la répartition primaire des revenus par des prélèvements monétaires d'une part et des réallocations monétaires d'autre part. L'objectif implicite étant une répartition des revenus disponibles plus égalitaire. On oppose en fait deux logiques gouvernant les prélèvements et les prestations : une logique verticale, une autre horizontale.

L'objectif de la **redistribution verticale** est de resserrer l'éventail des revenus : procéder à une redistribution des hauts vers les bas revenus. Avec la **redistribution horizontale**, il ne s'agit plus de tenir compte des différences de revenus entre les ménages mais de compenser les charges que supportent certains ménages et d'autres non (des enfants, une maladie, etc.).

Le débat sur les allocations familiales permet bien de saisir la portée de cette opposition. Les allocations familiales doivent-elles être dépendantes ou indépendantes du revenu des parents ? La logique horizontale veut que, comparé à un couple sans enfant, un couple avec enfants doit recevoir une prestation monétaire pour les aider à assurer leur éducation. La logique verticale défend l'idée qu'un enfant dans un ménage pauvre devrait susciter le versement d'une prestation plus élevée que celle destinée à un enfant élevé dans un ménage aisé. Une manière de combiner les deux logiques serait le versement d'une allocation non conditionnée au revenu des parents mais impossible.

En fait, aussi faible que soit son revenu, le « pauvre » paie des impôts qui diminuent son pouvoir d'achat (TVA, cigarette, Loto) et aussi élevé que soit son revenu, le « riche » reçoit des prestations qui l'augmentent (santé, école, culture). Détaillons à présent ces prélèvements (T) et ces prestations (P).

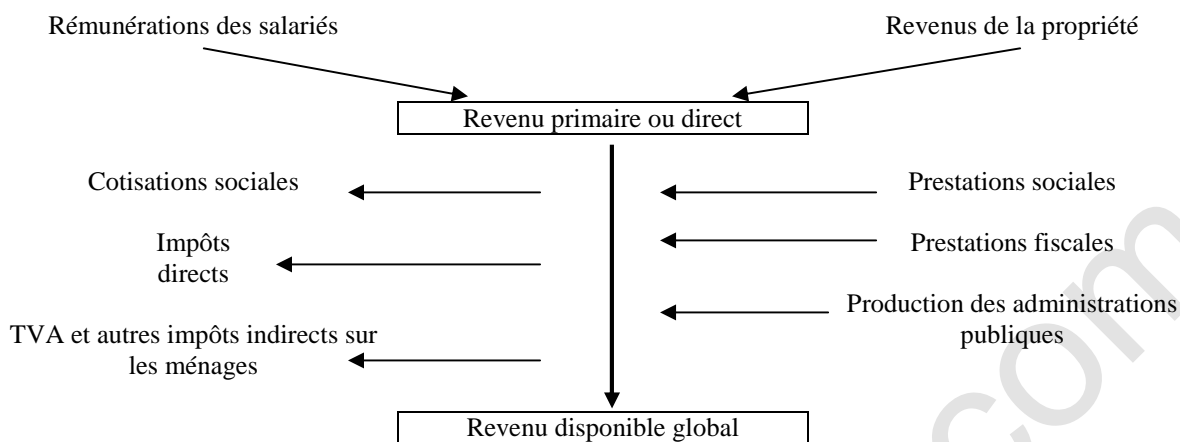
- Dans la catégorie des prélèvements, trois grandes classes de taxes : (i) les cotisations fonction de la rémunération du travail payées par les individus salariés et leur employeurs et versées aux Institutions de la protection sociale (et non pas à l'État *stricto sensu*), (ii) les impôts directs fonction de l'ensemble des revenus et de la structure du ménage versés à l'État et aux collectivités locales et (iii) les impôts indirects fonction de la consommation individuelle indépendamment du revenu et du ménage (versés à l'État).

On appelle taux de prélèvements obligatoires le rapport du total des impôts directs et indirects et des cotisations sociales sur le PIB. En France, ce pourcentage est traditionnellement autour de 45%³², ce qui ne signifie pas : « sur 100 € de richesses créés, 45 € vont à l'État ! », mais

³¹ De plus il faut savoir que le terme d'État-providence a été inventé en France au XIX^e siècle par ses adversaires, pour fustiger un État trop généreux qui devrait pourvoir à tout vis-à-vis d'individus non responsabilisés.

³² Notons que ce taux est volontairement orienté à la baisse : 44,7 % en 2001, 43,8 % en 2002 et 2003.

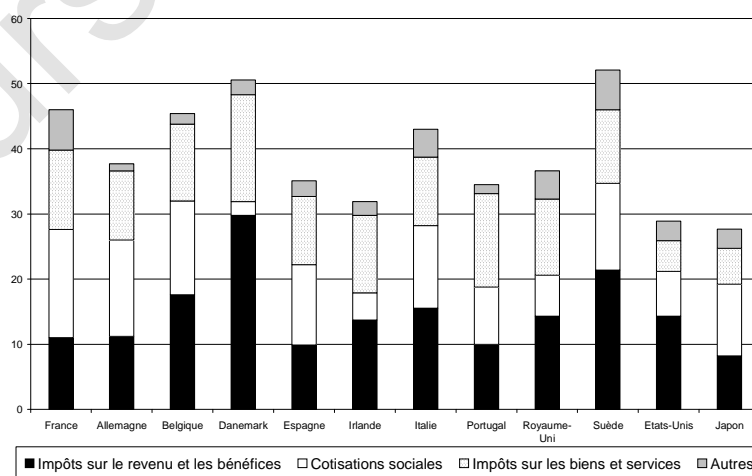
signifie bien dans le circuit macro-économique : « sur 100 € de richesses créés, 45 € sont définitivement³³ alloués aux résidents selon les directives de l'État ».

Schéma 4. *Le détail de la redistribution*

Le tableau 7 est fidèle à une hiérarchie des pays bien connue : les pays du Nord de l'Europe sont plus redistributifs et les pays anglo-saxons le sont moins. C'est pourquoi il est plus nouveau sans doute de regarder la décomposition de ces prélèvements obligatoires. Par exemple, il est intéressant de se rappeler que l'impôt sur le revenu en France est relativement faible, de noter que le Danemark est un pays très redistributif où le budget des Institutions spécialisées de la protection sociale est dérisoire, ou encore de vérifier que le fait de consommer des biens et services est peu taxé aux Etats-Unis (graphique 6).

Tableau 7. *Prélèvements obligatoires dans d'autres pays industrialisés en 2000 (% PIB)*

France	45,5 %	Irlande	31,5 %
Allemagne	37,8 %	Italie	42,3 %
Belgique	46,0 %	Royaume-Uni	37,7 %
Danemark	48,4 %	Suède	53,3 %
Espagne	35,3 %	États-Unis et Japon	≈ moins de 30 %

Graphique 6. *Parts des principaux prélèvements obligatoires en 1999 (% du PIB)*

³³ « définitivement » par opposition à « temporairement » car ces 45 € ont d'abord été alloués temporairement selon la répartition primaire des revenus.

- Dans la catégories des prestations, trois types de transferts : (i) les prestations sociales versées sous forme monétaire par les Institutions de la protection sociale (voir plus loin), (ii) les prestations fiscales qui correspondent à des prélèvements monétaires non effectués (des économies d'impôts telles la prime pour l'emploi) et (iii) la production des Administrations publiques.

Cette dernière prestation peut surprendre. En fait, il s'agit d'une écriture comptable correspondant au raisonnement économique suivant. La production de biens collectifs des APU de la section précédente, sont en même temps leurs dépenses effectuées pour la partie socialisée de la consommation des ménages. Si l'État dépense 1000 € d'éducation nationale pour un ménage X, ce ménage ne paie pas, concrètement il n'y a pas d'échange monétaire. Mais pour pouvoir ré-attribuer à ce ménage ce que l'État dépense en son nom, virtuellement on considère que l'État verse 1000 € au ménage X qui le dépense simultanément en consommation d'éducation nationale.

Par conséquent, le lecteur aura compris que l'agrégat national **revenu disponible** est plus élevé que la somme réelle des revenus détenus par les résidents après impôts et transferts. Il est gonflé de toutes les consommations de biens collectifs qui n'engendrent pas (ou quasi-pas, dans le cas de biens quasi-gratuits) d'échange monétaire mais qu'il faut bien financer. C'est un peu comme si une partie de notre porte-monnaie nous était inaccessible et gérée pour nous par l'État qui paye en notre nom la consommation collective.

Après redistribution, le revenu disponible est donc largement socialisé et déconnecté du revenu primaire.

Par ailleurs, près du tiers des revenus français provient aujourd'hui des prestations sociales. En 2002, le montant des prestations de protection sociale reçues par les ménages résidant en France s'est élevée à 443,3 milliards d'euros, soit un **taux de redistribution sociale** (ensemble des prestations sociales rapportées en pourcentage du PIB) de 29.1%. Dans les années 1950, ce taux était de l'ordre de 10 %.

Tableau 8. *Le poids des principales prestations en France en 2002 (% du PIB)*

Chômage	2%	Survie	1,7%
Insertion professionnelle	0,2%	Maternité	0,4%
Maladie	7,8%	Famille	2,6%
Invalidité	1,4%	Logement	0,9%
Accidents du travail	0,5%	Pauvreté	0,4%
Vieillesse	11%	(RMI essentiellement)	

Le lecteur, s'il n'est pas insensible à l'actualité, ne devrait rien apprendre de ce tableau : la prestation la plus importante en France est celle pour le motif de vieillesse, en termes plus choisis pour les retraites, et cette part, comme les prestations de santé, est appelée à augmenter avec le vieillissement de la population. Les « érémites », et même dans une certaine mesure les enfants, « ponctionnent » une part du gâteau finalement assez dérisoire.

2. Assistance versus Assurance ?

Les prestations sont versées par les Institutions de la protection sociale³⁴ aux ménages ayant

³⁴ J'utilise sciemment l'expression de « protection sociale » plutôt que celle de « Sécurité sociale ». Cette dernière est limitée à trois Institutions : la Caisse Nationale d'Assurance Maladie, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, et la Caisse d'Allocation Familiale. Le domaine de la protection sociale est plus large

subi un **risque social**, à savoir un événement susceptible de perturber l'existence de chacun et contre lequel la société choisit de protéger ses membres³⁵. L'économiste spécialisé dans l'analyse de la protection sociale préférera le terme de **revenus de remplacement** pour qualifier ces prestations, car il se place du point de vue de ceux qui les reçoivent du fait de la réduction, suppression ou absence de revenus primaires suffisants. Indépendamment de l'effet vertical ou horizontal produit, deux grandes logiques d'attribution et de financement peuvent régenter le versement de ces revenus : celle de **l'assistance** et celle de **l'assurance**.

Attribution et calcul :

- Selon la logique de l'assurance, les revenus de remplacement sont versés aux individus qui ont cotisé à cette fin : il y a eu « **ouverture de droits** ». Le revenu de remplacement est proportionnel aux cotisations versées par l'ouvrant droits (fonction de la durée et du taux de cotisation), et cela quels que soient leurs besoins ou leurs autres revenus.
- Selon la logique de l'assistance, l'attribution se fait au regard des autres ressources dont dispose l'individu pour atteindre un minimum vital. Le principe consiste à garantir un revenu minimum à chacun indépendamment de sa possibilité de cotiser ou non : le droit à une protection minimale est **universelle**. Le revenu minimum versé va dépendre de l'effort financier que la société consent à faire.

Financement :

- Selon la logique de l'assurance, le financement des revenus de remplacement est assuré par les **cotisations** des salariés et de leurs employeurs. L'assiette du prélèvement est la **masse salariale**. Il s'agit donc de « l'argent » du monde du travail, il est co-géré par les **partenaires sociaux** (syndicats de salariés et organisations patronales).
- Selon la logique de l'assistance, c'est **l'impôt** qui finance les revenus minimums (il s'agit de l'effort de la société dans son ensemble et non pas seulement celui du monde du travail). Cette fois-ci la gestion est assurée par les représentants de la société dans son ensemble : les députés au parlement, bref **l'État**.

Historiquement, la protection sociale obligatoire fondée sur le modèle de l'assurance est inventée en Allemagne par **Otto von Bismarck** dans les années 1880, la protection sociale obligatoire fondée sur le modèle de l'assistance est instaurée au Royaume-Uni dans l'après Seconde Guerre Mondiale sur les préconisations de **William Beveridge**. C'est pourquoi on parle indifféremment, d'une part, de logique bismarckienne ou d'assurance et, d'autre part, de logique beveridgienne ou d'assistance. Le système français de protection sociale créé en 1945 par **Pierre Laroque** est un modèle intermédiaire.

La logique intermédiaire française :

- La nature de la protection relève essentiellement de l'assurance (cotisations avec ouverture de droits pour les salariés ; cotisations des employeurs), mais selon le principe d'universalité revendiqué, les cotisations peuvent financer la protection de non-assurés sociaux (exemple des allocations familiales ou du RMI qui s'obtiennent

comprenant l'UNEDIC pour les indemnités chômage et l'ensemble des caisses complémentaires professionnelles.

³⁵ L'inventaire des risques sociaux est donc fonction du choix de chaque société : ici, accoucher est un risque social qui peut survenir dans la vie d'une femme salariée auquel cas elle est remboursée de son manque à gagner salarial ; là, par exemple encore en Suisse à la date du 22 septembre 2004, c'est un risque privé, à chacune de prévoir cette éventualité.

sans ouverture de droits). Les risques sociaux sont : la maladie, la vieillesse, la famille et le chômage.

- La gestion du budget de la protection sociale est confiée aux partenaires sociaux sous tutelle de l'État. En France, plus qu'un paritarisme, on peut y voir un tripartisme, étant donné l'importance du troisième acteur, public. Le Premier ministre, le ministre de l'économie et le ministre des affaires sociales ont un pouvoir de contrôle important. L'Assemblée nationale a pris beaucoup d'importance. Un projet de loi de financement de la sécurité sociale y est présenté chaque année depuis 1994³⁶.
- Le financement fut d'abord alimenté uniquement par les cotisations sociales, puis peu à peu s'y ajoute l'impôt. Par exemple, une loi de 1991 invente un nouvel impôt destiné à la protection sociale, la contribution sociale généralisée (CSG), puis l'ordonnance du 24 janvier 1996 crée la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Assises sur l'ensemble des revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine, elles ont une assiette nettement plus large que la seule masse salariale. Et contrairement aux cotisations, elles n'ouvrent aucun droit.³⁷
- Les prestations servies sont proportionnelles aux cotisations versées lorsqu'elles relèvent de l'assurance ; elles correspondent à des minima sociaux quand elles sont versées sans ouverture de droit préalable au titre de la solidarité nationale : allocations familiales, RMI, CMU.

Tableau 9. *Comparaison des systèmes bismarckien, beveridgien et français.*
(issu de Batifoulrier et Touzé, *La protection sociale*, Dunod, 2000).

Systèmes	Bismarckien	Beveridgien	Français
Nature de la protection	Professionnelle (assurance)	Universelle (assistance)	Assurance à vocation universelle
Gestion confiée aux	Partenaires sociaux	Élus de la nation	Partenaires sociaux avec tutelle de l'Etat
Moyen de financement	Cotisations sociales	Impôts	Cotisations sociales et impôts
Prestations servies	Proportionnelles au salaire et plafonnées	Forfaitaires	Proportionnelles avec minima sociaux

Le diagnostic actuel sur le système français est, outre sa dérive financière, son rapprochement de plus en plus marqué avec le modèle beveridgien, alors qu'initialement il était proche du modèle allemand. Reprenons l'histoire de cette mutation.

Après deux, voire trois, décennies de plein-emploi, la protection sociale française a dû faire face à la montée et la persistance d'un **chômage de masse** dans les années 1970. La part d'ouvrants droits diminue mécaniquement. On ne peut plus espérer atteindre l'objectif d'universalité de la protection par le biais du monde du travail. Il a fallu créer des revenus d'assistance forfaitaires : le RMI en 1988 et la CMU en 1999. La logique de l'assistance progresse alors. La crise de l'emploi entraîne aussi un problème financier : en pourcentage, on compte moins de cotisants pour plus de bénéficiaires (non seulement à cause du chômage,

³⁶ Contrairement au projet de loi de finance du budget de l'État, la loi de financement de la Sécurité sociale n'a aucun caractère obligatoire, mais elle donne un caractère plus officiel aux souhaits de l'État.

³⁷ Il existe d'autres impôts destinés au financement de la protection sociale : les taxes sur le tabac ou la bière à plus de 8 degrés, ainsi que la contribution sociale de solidarité à la charge des entreprises.

mais aussi à cause de l'allongement de la vie et donc de la retraite). La solution la plus simple apparut être l'ajout d'un impôt. D'où la **fiscalisation** de la protection sociale française. En 1991, la CSG n'était prévue que pour aider au financement de la Caisse Nationale d'Allocation Familiale (depuis toujours relevant de l'assistance), mais depuis son usage s'est généralisé aux Caisses Nationales d'Assurance Maladie et Vieillesse³⁸. La part de l'impôt dans le financement de la protection sociale française progresse donc (même si elle est encore minoritaire, cf. Tableau 10)³⁹. À partir du moment où l'impôt est venu financer ainsi la Sécurité sociale, la place des représentants de la Nation, et non plus seulement des représentants des travailleurs et des employeurs, s'est renforcée. La CSG apparaît en 1991, **la première loi de financement de la Sécurité sociale** en 1994 ! C'est le principe « qui paie, gère » et le monde du travail n'est plus le seul à payer. Le rôle du parlement et du gouvernement semble de plus en plus important au détriment des partenaires sociaux, ce qui explique en partie le retrait du MEDEF et de la CGPME⁴⁰ des caisses de Sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV) en septembre 2001.

Tableau 10. *La fiscalisation du financement de la protection sociale*

<i>Contributions au total du financement :</i>	1990	2002
cotisations employeurs	42%	37%
cotisations salariés	22%	17%
<i>sous-total :</i>	<i>64%</i>	<i>54%</i>
impôts et taxes affectés	3.1%	19%*
contributions publiques	13.9%	11.4%
<i>sous-total :</i>	<i>17%</i>	<i>30.4%</i>

*La CSG représente en 2002 près des trois quarts des impôts et taxes affectés.

Le fait que la protection sociale française relève de plus en plus de l'assistance est sans doute le reflet de ce qu'est aujourd'hui la société française : une société de consommateurs de moins en moins garantis d'un revenu primaire stable leur ouvrant des droits sur la société pour être protégés.

C – Deux résultats des actions publiques

Nous allons terminer sur l'ampleur des actions publiques en en présentant deux conséquences : (i) la répartition des revenus avant et après la redistribution, (ii) le solde budgétaire des APU.

1. La distribution des revenus

Pour étudier la répartition des revenus entre les ménages français, un minimum de technique est requis. Soit un ménage dont le revenu mensuel primaire est 3 000 €. Bien sûr, cette somme ne garantit pas le même niveau de vie selon que le ménage compte un seul adulte ou deux adultes avec trois enfants. Il faut donc ajuster cette somme en fonction de la taille du ménage. Il existe des conventions internationales selon lesquelles le premier adulte compte pour une

³⁸ Le lecteur remarquera que les noms de ces caisses qu'il doit bien connaître révèlent leur logique : le 'A' de CNAM et CNAV signifie Assurance, car elles fonctionnent sur le principe des cotisations et ouvertures de droits, alors que le 'A' de CNAF signifie Allocation, car cette caisse ne relève pas de l'assurance mais de l'assistance : allocations familiales et RMI créé en sein de la CNAF sont des allocations et non des indemnités pour ayants-droits.

³⁹ En montant monétaire, toutes les contributions ont augmenté, mais la part des cotisations a baissé au profit du financement fiscal.

⁴⁰ Mouvement des Entreprises de France et Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises, deux des trois représentants patronaux nationaux.

unité de consommation, les adultes suivant pour 0,5 (du fait des économies d'échelle : la taille de l'appartement n'a pas besoin d'être multipliée par deux) et chaque enfant (<14 ans) pèse 0,3. Par conséquent, pour un ménage de deux adultes et de deux enfants, un revenu de 3 000 € correspond à $\frac{3000}{1+0,5+2\times 0,3} = \frac{3000}{2,1} = 1428,57$ € par **unité de consommation** (U.C.). Pour un

célibataire sans enfant son revenu est 3 000 € par U.C. On normalise alors tous les revenus de tous les ménages français selon leur taille et on les ordonne du plus pauvre au plus riche. Puis on les groupe par paquet de 10%, soit dix **déciles** : les 10% les plus pauvres, les 10% suivants, ..., les 10% les plus riches. Si on cumule les cinq premiers déciles, cela correspond aux 50% moins riches et le ménage juste en ce point est le ménage français **médian** : 50% des ménages français sont plus riches que lui et 50% plus pauvres.

Le tableau 11 présente les répartitions de revenus mensuels par U.C. avant et après l'action redistributrice des APU. On peut apprécier l'effet « resserrement de l'éventail » des revenus. Le rapport entre le décile 1 et le décile 9 est égal à 6,4 avant redistribution : le moins riche des 10% ménages français les plus riches⁴¹ a un revenu mensuel par U.C. 6,4 fois plus grand que le moins pauvre des 10% ménages français les plus pauvres. Après redistribution ce rapport inter-décile descend à 3,3. Remarquez que le ménage médian est déjà suffisamment riche pour perdre au jeu de la redistribution : il passe de 1132 à 1095.

Tableau 11. Répartition des revenus mensuels entre les ménages français en 1999 (en euros)

déciles :		Revenu avant transferts et impôts par U.C.	Revenu après redistribution par U.C.
D1 :	10% ont moins de	447	595
D2 :	20% ont moins de	656	748
D3 :	30% ont moins de	824	871
D4 :	40% ont moins de	975	981
D5 :	50% ont moins de	1132	1095
D6 :	60% ont moins de	1306	1229
D7 :	70% ont moins de	1511	1387
D8 :	80% ont moins de	1797	1609
D9 :	90% ont moins de	2304	1982

INSEE

Les comparaisons internationales en la matière sont assez difficiles. Prenons un autre indice, à savoir le taux de pauvreté : les conventions internationales de statistiques qualifient de « pauvre » toute personne appartenant à un ménage dont le revenu par U.C. est inférieur à 60% du revenu par U.C. du ménage médian. Donc en France, en 1999, est pauvre celui/celle qui vit dans un ménage ayant un revenu par U.C. inférieur à 657 euros (=1095×0,60).

De nouveau, mesurons l'effet de la redistribution dans le tableau suivant regroupant 13 pays de l'Union européenne en 1996.

⁴¹ En effet, le ménage à 90% est aussi le premier du décile des plus riches.

Tableau 12. Taux de pauvreté dans l'UE de 1996.

	Pourcentage de la population pauvre avant redistribution	Pourcentage de la population pauvre après redistribution		Pourcentage de la population pauvre avant redistribution	Pourcentage de la population pauvre après redistribution
Belgique	28	17	Italie	21	19
Danemark	30	11	Luxembourg	24	13
Allemagne	23	16	Pays-Bas	24	12
Grèce	23	21	Autriche	24	13
Espagne	26	19	Portugal	27	22
France	27	16	Royaume-Uni	32	19
Irlande	33	18			

Le lecteur s'attardera à comparer l'efficacité relative des systèmes redistributifs de chaque pays. On attirera juste son attention sur un petit pays, le Danemark. Ce pays est riche, son PIB par tête est égal à plus de 30 000 \$ (cf. chapitre précédent) soit un potentiel de partage des richesses plus grand qu'en France. En fait, l'économie privée danoise distribue les revenus de manière plus inégalitaire qu'en France : sans intervention de l'État, 30% des Danois seraient pauvres, au lieu de 27% en France. Or, le Danemark a fait le choix d'une protection sociale ambitieuse (taux de prélèvements obligatoires à près de 50%) financée par l'impôt (cf. graphique 6). Le Danemark présente donc un modèle assez original d'économie de marché « dure » avec une protection sociale fondée sur l'assistance qui redistribue fortement et, en termes de taux de pauvreté, ça marche. En contredisant Shakespeare, on peut donc dire que tout va bien dans le royaume du Danemark ! En revanche, la redistribution en Italie est presque sans effet sur sa pauvreté...

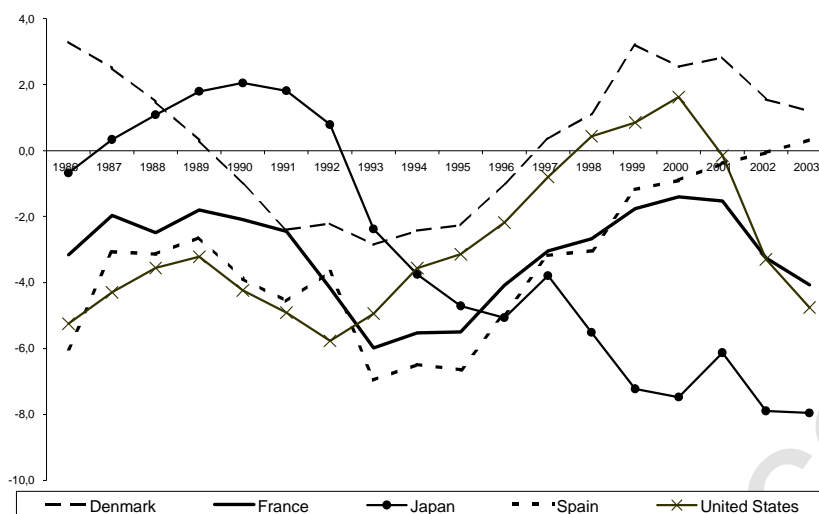
2. L'équilibre budgétaire des APU :

Enfin, une autre mesure de l'activité publique est l'ampleur du déficit public qu'elle entraîne le plus souvent. Scrutons le solde du compte des APU. Si l'addition des dépenses G et des prestations versées P est égale aux impôts T , le budget public est équilibré. En revanche, si $(G+P) > T$, alors les APU sont en besoin de financement, et si $(G+P) < T$, elles dégagent une capacité de financement.

Tableau 13. Éléments de la Comptabilité nationale 2002 pour les APU

DEPENSES	milliards d'euros	% PIB
Dépenses de fonctionnement (pour la consommation socialisée des ménages) C_g	296,7	19.5
Investissement public I_g	47,3	3.1
Prestations et autres transferts P	422,1	27.8
Intérêts de la dette	48,4	5.4
<i>Total des dépenses</i>	814,4	53.5
RECETTES		
Impôts	410.3	27.0
Cotisations sociales	278.5	18.3
Autres recettes d'activité (production, revenus de la propriété, transferts)	78.1	5.1
<i>Total des recettes</i> T	766,9	50.4
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	-47,6	- 3.1

Graphique 7. Capacité (+) et besoin (-) de financement des APU dans cinq pays de l'OCDE de 1986 à 2003.



Les APU françaises sont structurellement en besoin de financement. On remarquera que le Danemark et l'Espagne sont arrivés à redresser la barre sur ces dernières années, contrainte de Maastricht oblige⁴². Mais le Danemark n'a pas pour autant remis en cause sa politique de redistribution. Si l'État américain est dans le rouge, c'est essentiellement dû aux dépenses de sécurité nationale et de guerre. Remarquons enfin le Japon : l'État a dû soutenir sa demande intérieure pour lutter contre la crise dont le Japon ne semble pas se sortir depuis le début des années 1990. D'où des dépenses publiques qui creusent une dette nationale impressionnante (cf. Tableau 14), mais c'est le prix cher payé par le secteur public pour que la Nation reste en capacité de financement (cf. graphique 2, chapitre 2).

Tableau 14. Part dans le PIB de la dette publique dans plusieurs pays de l'OCDE

	1987	1992	1997	2002	2003
Belgique	128,7	140,3	130,5	110,8	105,1
Canada	71,5	89,9	96,2	77,8	75,6
Danemark	73,3	76,0	73,4	54,5	50,1
France	40,1	44,7	68,2	67,0	71,1
Allemagne	41,8	41,8	61,8	62,8	65,1
Grèce	53,0	87,8	108,2	104,7	103,0
Irlande	111,9	92,6	64,6	32,3	32,8
Italie	97,3	125,0	131,2	117,2	116,7
Japon	76,4	68,7	100,3	149,4	157,3
Luxembourg	..	5,5	6,8	5,7	4,9
Pologne	45,6	46,1	51,3
Portugal	60,8	54,4	59,1	58,1	60,1
Espagne	49,0	52,4	80,8	66,9	65,0
Royaume-Uni	60,1	48,5	60,8	50,0	51,6
États-Unis	64,1	73,7	70,9	60,5	62,8

Un déficit est un flux annuel. Cumulé cela devient une dette, nécessitant de verser des intérêts à ceux qui ont pu prêter un financement aux APU, résidents ou non résidents. Néanmoins,

⁴² Le déficit annuel ne doit pas dépasser 3% du PIB et la dette 60% du PIB.

sans affirmer qu'être endetté pour un État soit une bonne chose, le fait que la France ait une dette de 70% de son PIB ne la met pas dans le même danger qu'un particulier avec le même taux d'endettement. Contrairement à un individu, l'État n'est pas mortel ou n'a pas d'âge de fin d'activité et de départ à la retraite. L'horizon de la France est infini (sauf à programmer sa disparition), elle n'a donc pas à se désendetter au fur et à mesure, le maintien de son ratio suffit : en quelque sorte, l'État ne rembourse jamais sa dette et paie éternellement des intérêts.⁴³

Dire que ce sont les générations futures qui paieront pour nous⁴⁴ n'est pas non plus l'argument massif que l'on croit. Cela revient à nier l'investissement sur le long terme que représentent nos dépenses actuelles (investissement dans l'éducation des futurs actifs ou dans la recherche médicale pour les traitements qui seront efficaces dans une ou deux décennies) : pourquoi faudrait-il que la génération d'aujourd'hui paie pour les générations de demain ?

Enfin, « *Il ne servirait à rien de réduire le déficit budgétaire s'il s'ensuivait une fragilisation du secteur privé, c'est-à-dire si finalement l'action revenait à substituer un déficit privé à un déficit public. Un déficit privé peut avoir des conséquences irréversibles sur le destin des personnes (faillites d'entreprises, insolvabilité des ménages, etc.), même s'il n'est que conjoncturel. Les asymétries d'information font, en effet, que le marché du crédit est toujours caractérisé par des rationnements, une personne pouvant être empêchée d'emprunter si elle ne dispose pas des garanties suffisantes dans le présent, quand bien même ses perspectives d'avenir le lui permettraient. D'autres, pour lesquelles ces garanties existeraient, seraient contraintes d'emprunter à des taux d'intérêt bien plus élevés que ceux portant sur la dette publique. En un sens, en période de ralentissement de l'activité, le déficit budgétaire témoigne de ce que l'État emprunte à la place du secteur privé, avec, comme avantage pour la collectivité, de pouvoir le faire à un taux d'intérêt nettement inférieur.* » (Jean-Paul Fitoussi, Le Monde daté du 29 avril 2004)

De la sorte, l'endettement des APU françaises a peut-être permis aux ménages français d'être les champions mondiaux de l'épargne, l'État prenant à sa charge toute une partie de leurs consommations⁴⁵. En revanche, aux États-Unis, le niveau d'épargne zéro des ménages peut s'expliquer aussi par une consommation socialisée bien inférieure à la nôtre. Il est temps de passer au chapitre suivant sur le comportement des ménages.

⁴³ Pour enfoncer le clou : l'État n'est pas un ménage, donc quand les hommes politiques transposent les bons principes d'économie domestique (du père ou de la mère de famille soucieux(se) de l'équilibre de son budget), cela vient plutôt brouiller le débat économique ; c'est une métaphore certes accessible mais malheureusement fautive !

⁴⁴ Cf. l'effet ricardien, chapitre suivant.

⁴⁵ La mauvaise nouvelle de 2003 est plutôt le besoin de financement de la nation France, la capacité de financement des ménages ayant chuté de 10% du PIB (cf. chapitre 2).