

Thème 6 : Comment l'État peut-il intervenir dans l'économie ?**Chapitre 04 : LES POLITIQUES SOCIALES****Notions**

- Les inégalités socioéconomiques.
- La redistribution horizontale et la redistribution verticale.
- La protection sociale. La logique d'assurance. La logique d'assistance.
- Les impôts et les cotisations sociales.
- La progressivité des prélèvements obligatoires.

Contexte et finalités

L'un des instruments clefs de l'exercice de la fonction redistributive de l'État est la politique sociale. Celle-ci protège les individus contre les risques sociaux (redistribution horizontale) et elle permet de réduire les inégalités socio-économiques (redistribution verticale).

La politique sociale passe notamment par :

- la protection sociale, qui répond à une logique d'assistance et/ou d'assurance contre les risques sociaux (maladie, invalidité, chômage, précarité/exclusion, vieillesse, charges de famille, etc.) ;
- la fiscalité lorsqu'elle permet de réaliser une redistribution verticale des ressources.

La protection sociale s'effectue d'une part par le versement de prestations sociales (prestations pécuniaires), d'autre part par l'offre de services sociaux (prestations non pécuniaires). Ces dépenses sont financées soit par les cotisations sociales, soit par l'impôt. Une partie de la redistribution verticale des ressources peut s'effectuer par la mise en œuvre de prélèvements obligatoires progressifs.

L'efficacité des politiques sociales est aujourd'hui discutée. Le débat s'articule autour de leur financement et de leur capacité à atteindre leurs objectifs.

Objectifs

- ⇒ caractériser la progressivité des différents prélèvements obligatoires ;
- ⇒ désigner les objectifs des politiques sociales et de protection sociale ;
- ⇒ énumérer et expliquer les principaux risques sociaux couverts par la protection sociale ;
- ⇒ distinguer la redistribution horizontale et la redistribution verticale des ressources ;
- ⇒ énumérer les différents modes de financement des dépenses publiques.

La politique sociale désigne l'ensemble des outils et mesures mobilisés par un État pour diminuer les inégalités socio-économiques au sein de sa population grâce à un système de prélèvements et de transferts.

La redistribution fait partie des moyens principaux pour mettre en œuvre une politique sociale car elle assure la mission de répartition des ressources allouée à l'État. La redistribution peut se définir comme l'ensemble des transferts monétaires ou en nature effectués par les pouvoirs publics entre les ménages.

I. Les principes de la politique sociale

A. La redistribution horizontale et verticale

a. La redistribution verticale

Elle est effectuée des ménages plus aisés vers les plus pauvres. C'est le niveau de revenu qui est pris en considération pour ce type de redistribution. La population est divisée en décile c'est-à-dire par tranche de 10 %. Le revenu médian divise la population en deux parties égales. La redistribution a donc lieu le plus souvent des ménages ayant un revenu supérieur à celui médian vers ceux qui sont en dessous. L'État tente de diminuer les écarts entre les extrêmes, c'est-à-dire entre le décile 9 (D9) et le décile 1 (D1).

La redistribution verticale s'effectue grâce à l'impôt sur le revenu et consiste à transférer du pouvoir d'achat entre différents individus. Le RSA (revenu de solidarité active) ou encore la CMU (couverture mutuelle universelle) sont des deux exemples de redistribution verticale. En effet, ces deux transferts sont effectués sans cotisation préalable et sont financés par une fiscalité pesant sur les revenus des plus aisés. Ce sont les revenus modestes qui bénéficient de ces deux dispositifs.

b. La redistribution horizontale

On parle de redistribution horizontale lorsque les transferts ont pour but de *réduire les inégalités* résultant de situations sociales différentes ou de risques sociaux subis (handicap, âge, zone géographique...).

Elle permet de diminuer les conséquences économiques de certains risques sociaux. On distingue plusieurs types de risques sociaux : le chômage, la retraite, le handicap, la maladie ou encore ceux liés à la situation familiale (nombre élevé d'enfants, veuvage...). Le niveau de revenus n'est donc plus le critère principal : ce qui compte, c'est la situation personnelle (familiale, médicale, etc.) dans laquelle se trouve l'individu considéré.

B. Une logique d'assurance ou d'assistance

La politique sociale passe par une redistribution répondant à deux logiques : assistance ou assurance.

a. La logique d'assurance

Dans cette logique, les individus contribuent, principalement sous la forme de cotisations, afin de bénéficier de certaines prestations. Cette logique assurantielle est particulièrement présente dans les politiques globales de protection comme celle de la Sécurité sociale.

Le système est donc contributif et opère principalement une redistribution horizontale. En France, la première assurance est créée en 1898, et concernait les accidents de travail. Cependant, c'est surtout à partir de 1930 que se développera le système de protection sociale français. Le chômage ou le système des retraites correspondent à une logique d'assurance.

b. La logique d'assistance

La logique assistancielle est aussi utilisée pour la mise en œuvre d'une politique sociale en France. Dans cette logique, les prestations sont accordées pour aider les ménages dans des situations défavorisées, sans contrepartie préalable.

L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), qui consiste à accorder aux familles ayant à leur charge un enfant en situation de handicap un montant mensuel, fait partie de cette logique assistancielle.

II. Les modalités de la redistribution

A. Le financement de la protection sociale

Le financement de la redistribution passe par un système fiscal venant modifier la distribution des niveaux de vie. Ce système fiscal regroupe les impôts directs, indirects et cotisations sociales.

- *Les impôts directs correspondent aux impôts sur les revenus ou sur les sociétés.* L'impôt sur le revenu est dit progressif car le taux d'imposition dépend du niveau de revenu du ménage. Plus celui-ci est élevé et plus le taux sera lui aussi élevé, entraînant le paiement d'une somme plus importante que les ménages à plus faibles revenus. Cette progressivité est l'outil de la redistribution verticale. Les revenus des ménages les plus aisés diminuent au profit des ménages les plus aisés, par le mécanisme des transferts liés à la redistribution.
- *Les cotisations sociales permettent de financer les transferts répondant à une logique assurantielle.* Par exemple, les cotisations retraites permettent de financer les pensions des retraités actuels, mais sont payées par les actifs. Lorsque ces actifs arriveront en retraite et s'ils ont payé les cotisations retraites, ils pourront alors bénéficier de pensions retraites. Les actifs actuels s'assurent contre un certain nombre de risques : chômage, retraite, maladie par le paiement des cotisations sociales.

B. Les types de transferts

La politique sociale est mise en œuvre grâce à des *transferts en nature ou en numéraire*.

- Les *transferts en numéraire* et donc monétaires sont nombreux. Ils sont destinés à améliorer directement le niveau de vie de certains ménages grâce à une augmentation de leurs revenus disponibles. Les écarts de revenus sont ainsi réduits grâce aux prélèvements obligatoires qui pèsent plus sur les plus aisés et les transferts monétaires qui sont plus destinés aux ménages les plus modestes.
- Les *transferts en nature* correspondent à des biens et services pris en charge par l'État et ses administrations publiques. Par exemple, en mettant à disposition des établissements publics dédiés à l'enseignement et gratuits, l'État assume sa mission de redistribution. De même, la fourniture de médicaments répond à un transfert en nature. Le patient bénéficie d'un traitement dont le coût est pris en charge en grande partie par la Sécurité sociale, mais qu'il reçoit en nature (ex : boîte de médicaments).

III. Les objectifs de la politique sociale

A. Réduire la pauvreté et les inégalités socio-économiques

La politique sociale permet de lutter contre la pauvreté. Les pays dont les États sont actifs en matière de redistribution et dont les institutions sont efficaces sont les pays développés et ce sont eux qui ont les taux de pauvreté les plus faibles. À l'inverse, les pays ayant des politiques sociales défailtantes sont aussi ceux qui enregistrent les taux de pauvreté et d'extrême pauvreté les plus élevés (par exemple, les pays d'Afrique subsaharienne).

La politique sociale permet aussi de lutter contre des inégalités de situation. Fournir des services éducatifs permet par exemple de donner les moyens aux futurs actifs de trouver un emploi. Il s'agit de développer les capacités de la population grâce à la fourniture de services publics. Selon l'Insee, en 2018, avant les transferts monétaires, le niveau de vie moyen des deux déciles les plus élevés était 8.3 fois supérieur aux deux premiers déciles. Après redistribution monétaire ce rapport tombe à 3.9.

La politique sociale est donc bien le pilier sur lequel l'État s'appuie pour diminuer les inégalités socio-économiques.

B. Assurer la justice sociale

La politique sociale s'inscrit dans une perspective de justice sociale et de solidarité. Il s'agit de corriger et modifier la répartition initiale des richesses pour atteindre une plus grande équité dans les situations des ménages.

La solidarité est au cœur des politiques sociales. Certains ménages paieront des cotisations sociales contre le chômage sans jamais bénéficier du transfert qui lui est lié. Le paiement de cette cotisation aura donc été accepté par solidarité. De même, une partie du paiement des impôts sur le revenu permet de soutenir les ménages et s'appuie sur la solidarité entre classes sociales.

La protection sociale et la redistribution des revenus participent donc à créer une société plus juste en développant des mécanismes de solidarité.

La justice sociale est une conception qui met en avant la recherche d'une plus grande équité entre les individus dans la répartition des richesses. Le revenu primaire des ménages, issu de leur travail et/ou de leur patrimoine, fait en effet apparaître d'importantes inégalités.

La notion de décile

Les déciles sont des valeurs qui partagent la population en dix parties égales : le premier décile (D1) est le niveau de vie au-dessous duquel se situent 10 % des individus (7 290 € en 2016) ; le neuvième décile (D9) est le niveau de vie au-dessous duquel se situent 90 % des individus (45 380 € en 2016).

Le revenu médian

On appelle « revenu (ou niveau) de vie médian » celui qui partage les individus en deux groupes d'effectifs égaux : 50 % perçoivent un revenu supérieur et 50 % un revenu inférieur.

Le revenu médian s'élève à 22 140 € en 2016.

Le rapport interdécile

Le rapport interdécile mesure les disparités entre les plus riches et les plus pauvres, soit entre D9 et D1. En 2016, le rapport interdécile (D9/D1) est égal à : $45\,380 / 7\,290$, soit 6,22. Il indique que le niveau de vie des 10 % les plus aisés représente 6,22 fois celui des plus pauvres.

On mesure la pauvreté par le seuil de pauvreté, c'est-à-dire le niveau de revenu au-dessous duquel un ménage est considéré comme pauvre. Il existe deux mesures du seuil de pauvreté : celui de l'INSEE, fixé à 50 % du revenu médian, et celui d'Eurostat, fixé à 60 % du revenu médian (ce seuil est le plus fréquemment publié et sert aux comparaisons internationales).

Depuis 2004, le nombre de personnes pauvres progresse de nouveau, après la diminution observée depuis les années 1970. Entre 2004 et 2017, le taux de pauvreté au seuil de 60 % du niveau de vie médian est passé 12,6 % à 14 %, soit une augmentation de plus de 1 million de personnes.

La mesure des inégalités de revenus : le rapport interdécile

Distribution et moyenne des niveaux de vie avant redistribution

Déciles de niveaux de vie avant redistribution	2005	2016
1 ^{er} décile (D1)	8 170	7 290
2 ^e décile (D2)	12 170	12 390
3 ^e décile (D3)	15 140	16 090
4 ^e décile (D4)	17 950	19 200
Médiane (D5)	20 800	22 140
6 ^e décile (D6)	23 760	25 390
7 ^e décile (D7)	27 460	29 240
8 ^e décile (D8)	32 690	34 870
9 ^e décile (D9)	42 760	45 380
Rapport interdécile (D9/D1)	5,23	6,22
Moyenne	24 610	26 010

Lecture : en 2016, 10 % des individus ont un niveau de vie annuel avant redistribution inférieur à 7 290 €.

REPÈRES

– Le niveau de vie avant redistribution est le niveau de vie sans prendre en compte les prestations sociales et les prélèvements directs.

– Le niveau de vie médian est celui qui partage les individus en deux groupes d'effectifs égaux : 50 % perçoivent un revenu supérieur et 50 % un revenu inférieur.

– Les déciles sont les valeurs qui partagent une distribution en dix parties égales. Le premier décile est le salaire au-dessous duquel se situent 10 % des salaires.

– Le rapport interdécile est le rapport D9/D1 qui met en évidence l'écart entre le haut et le bas de la distribution ; c'est une des mesures de l'inégalité de cette distribution.

Travaux dirigés

TD 1 : Analyse d'une situation économique

La France dans l'Union européenne : qui est pauvre en Europe ?

La pauvreté monétaire et la privation matérielle et sociale sont deux approches différentes de la pauvreté. La première, fondée sur le revenu du ménage, est définie de manière relative : le seuil de pauvreté dépend du niveau de richesse du pays. La seconde repose sur les conditions de vie et établit un même seuil pour tous les pays. Les personnes identifiées par ces deux approches de la pauvreté ne sont pas les mêmes, et cela a un impact sur les comparaisons entre pays de l'Union européenne (UE).

En 2016, 12,7 % de la population française et 15,7 % de la population de l'UE sont en situation de privation matérielle et sociale. La pauvreté monétaire, elle, touche 13,6 % des Français et 17,3 % des européens. La France a un des plus faibles taux de pauvreté monétaire de l'UE et un taux de privation matérielle et sociale médian. [...] Au sein d'un même pays, les populations pauvres définies par ces deux indicateurs ne se recoupent que partiellement : en France, moins de 6 % de la population est touchée par les deux formes de pauvreté. Pour autant, dans la majorité des pays de l'UE, les populations exposées à l'un ou l'autre type de pauvreté sont relativement similaires du point de vue du statut d'activité, de la profession et de la configuration familiale. Les indépendants, les agriculteurs et les jeunes sont toutefois beaucoup plus touchés par la pauvreté monétaire que par la privation matérielle et sociale.

Julien Blasco, François Gleizes,
Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 24 mai 2019

1. Relevez les deux mesures possibles de la pauvreté.
2. Indiquez les populations les plus touchées par la pauvreté dans les pays de l'Union européenne.
3. Analysez la situation de la France par rapport aux autres pays européens en matière de pauvreté.
4. Concluez sur l'efficacité du système redistributif français.

TD 2 La politique sociale en France

À partir de vos connaissances et des documents fournis en annexes :

1. Relevez les causes du problème de financement de la Sécurité sociale en 2019.
2. Commentez l'évolution des niveaux de vie en France entre 1970 et 2017.
3. Analysez les limites du système actuel des retraites en France.
4. Rédigez une argumentation qui vous permette de répondre à la question suivante :
La politique sociale est-elle efficace en France ?

ANNEXE 1 : Pourquoi réformer notre système de retraite ?

La réforme à laquelle le gouvernement travaille vise à créer un système universel dans lequel un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le montant où il a été versé et quel que soit le statut de celui qui a cotisé. Construit sur des logiques de statuts professionnels qui n'ont plus aujourd'hui la pertinence qu'elles avaient en 1945, notre système de retraite est constitué aujourd'hui de 42 régimes. Multiplicité des règles et des exceptions, complexité des calculs lorsque les carrières sont heurtées, ou lorsqu'on cumule plusieurs statuts (salarié, indépendant, agent public...), notre système est trop complexe, générateur d'injustice et pénalise les mobilités professionnelles.

Reforme-retraite.gouv.fr, 22 mars 2018

ANNEXE 2 : Les comptes de la Sécurité sociale ne sont pas à l'équilibre en 2019

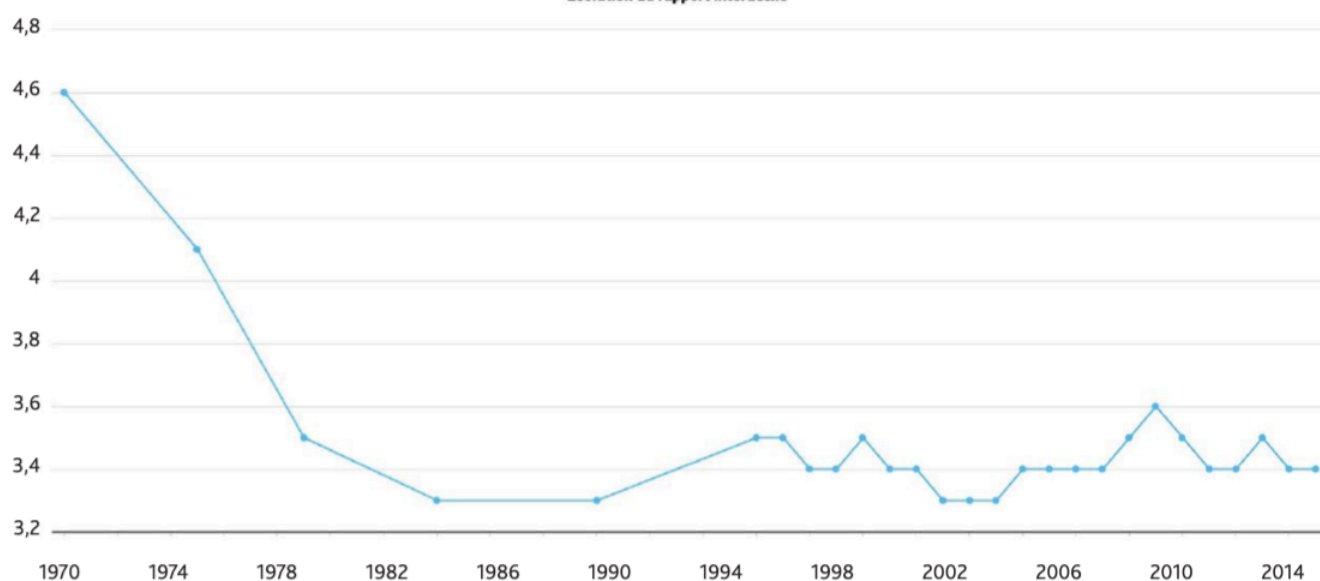
Le gouvernement avait annoncé en 2018 que les comptes de la Sécurité sociale seraient « à l'équilibre en 2019 pour la première fois depuis 18 ans ». Mais le déficit de la Sécurité sociale atteindra finalement 5,4 milliards d'euros en 2019, selon les chiffres du budget 2020, du fait d'une conjoncture économique dégradée [...]. [Cette] lourde dégradation est en partie due à des prévisions trop optimistes : croissance, inflation et masse salariale n'ont pas augmenté autant qu'espéré, « une révision des perspectives de croissance dans un environnement international moins porteur », selon les mots d'Agnès Buzyn et Gérald Darmanin : cela a réduit en proportion les recettes attendues. Mais l'ardoise a aussi grimpé à cause des « mesures d'urgence » (taux réduit de CSG pour certains retraités, exonération des heures supplémentaires) adoptées en décembre. Ces deux mesures ont coûté 2,8 milliards d'euros de recettes, d'après le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale dévoilé le 30 septembre, dont 835 millions d'euros pour la seule exonération des heures supplémentaires.

Guillaume Daudin, AFP, 1^{er} octobre 2019

Annexe 3 :

Comment évoluent les écarts de niveaux de vie en France ?

Evolution du rapport interdéclile



En 2017, le niveau de vie minimum des 10 % les plus riches était de 3,4 fois supérieur au niveau de vie le plus élevé des 10 % les plus pauvres.

Source : Insee - © Observatoire des inégalités

ANNEXE 4 : Les politiques sociales

Sans redistribution, plus d'un Français sur cinq vivrait sous le seuil de pauvreté 14 % des Français vivent sous le seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian en 2014. Ils seraient 22 % si les transferts sociaux et fiscaux n'existaient pas, selon le ministère des Solidarités et de la Santé. Le système redistributif permet de réduire de près de huit points le taux de pauvreté en France. Qui est concerné ? Une personne sans ressources peut prétendre à 756 euros de prestations sociales : c'est bien moins que les 1 015 euros mensuels du seuil de pauvreté. Dans l'immense majorité des cas, à elles seules, les prestations sociales réduisent l'intensité de la pauvreté mais ne sont pas d'un montant suffisant pour passer au-dessus du seuil de pauvreté. Si l'on passe de 22 à 14 % de personnes pauvres dans la population, c'est grâce au soutien apporté aux personnes qui disposent de ressources modestes, par exemple les salariés au Smic à temps partiel, une partie des chômeurs et des familles monoparentales.

Observatoire des inégalités, 16 janvier 2018