

Le modèle social français, un système efficace mais fragile

Emmanuelle Réju, Mathieu Castagnet et Antoine d'Abbundo, le 19/12/2018 à 18h57 La Croix

1 000 milliards d'euros d'impôts, taxes et cotisations sociales sont prélevés chaque année en France.

Ils servent de plus en plus à couvrir les Français contre les aléas de la vie : vieillesse, maladie, charge de famille ou inactivité forcée, mais aussi à réduire les inégalités et limiter la pauvreté.

Le sentiment de remise en cause de ce système, exprimé notamment par les « gilets jaunes », va contraindre à repenser ce modèle.

1 - La protection sociale, premier poste de dépense

La barre symbolique a été franchie en 2017 : cette année-là, les Français ont payé 1 000 milliards d'euros d'impôts, taxes et cotisations sociales. Mais à quoi sert tout cet argent ? En grande partie – et de plus en plus – à les couvrir contre les aléas de la vie : vieillesse, maladie, charge de famille ou inactivité forcée.

Au total, plus de 67 % de ces prélèvements obligatoires financent les dépenses de protection sociale, c'est-à-dire les retraites, les dépenses de santé, les allocations familiales, les aides aux chômeurs, les aides au logement et la lutte contre l'exclusion sociale. Cette proportion n'a cessé de progresser ces dernières décennies sous le poids notamment des retraites.

À elles seules, les prestations liées à la vieillesse et à la santé représentent 80 % des dépenses de protection sociale (325 milliards pour les premières en 2016, et 249 milliards pour les secondes).

La mesure des inégalités dans les pays de l'OCDE

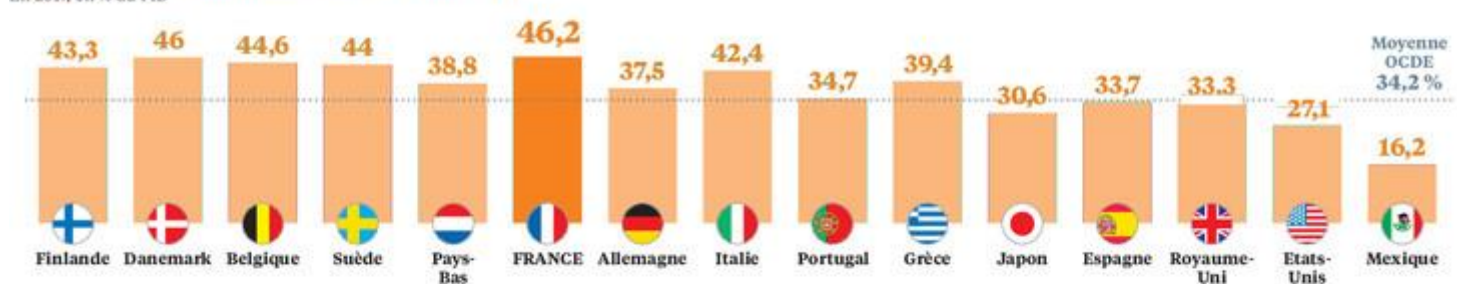
Coefficient de Gini : mesure statistique de la dispersion de la distribution des richesses dans une population donnée utilisée pour mesurer l'inégalité des revenus dans un pays (Chiffres 2016)

* en 2015 ** en 2014

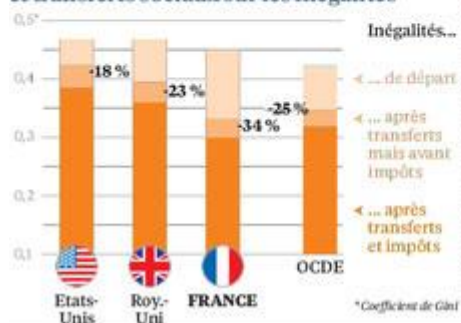


Les taux de prélèvements obligatoires selon les pays

En 2017, en % du PIB



L'effet de redistribution des impôts et transferts sociaux sur les inégalités

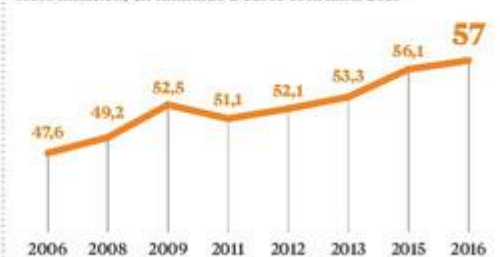


Le revenu moyen mensuel des 20 % les plus modestes et des 20 % les plus aisés

En euros	20 % les plus modestes	20 % les plus aisés	Rapport
Avant impôts et prestations sociales	553	4 566	8,3
Après impôts et prestations sociales	933	3 705	4

Les dépenses publiques de lutte contre la pauvreté

Hors inflation, en milliards d'euros constants 2015



Sources : Insee, Observatoire des inégalités 2015, DREES, OCDE, LA CROIX

Cette manne n'est pas redistribuée de manière aveugle. « Bien que ce ne soit pas son seul objectif, la protection sociale contribue à redistribuer les revenus des plus aisés vers les plus modestes », relève la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) dans son rapport annuel 2018 sur la protection sociale.

À lire aussi [Protection sociale : Emmanuel Macron livre sa version de l'État providence](#)

De fait, les cotisations sociales payées par les 10 % des ménages les moins riches (et par leurs employeurs), représentent 16 % de leur revenu disponible mais les prestations reçues représentent, elles, 77 % de ce revenu. À l'autre bout de la chaîne, les 10 % des ménages les plus riches cotisent à hauteur de 56 % de leur revenu disponible, et les prestations reçues – essentiellement les retraites – comptent pour 25 % de leur revenu. Pour les ménages qui se situent « au milieu », l'effort contributif se situe à 48 % et le « retour » à 41 %.

La redistribution est la vocation première des dépenses de lutte contre la pauvreté, qui ont progressé de 3,5 % par an en moyenne entre 2006 et 2016. En 2016, plus de 40 milliards d'euros ont été consacrés aux minima sociaux, aux aides ciblées sur les ménages les plus modestes comme la prime d'activité ou aux exonérations fiscales dont ils bénéficient.

Mais cet effort de la nation en faveur des plus pauvres peut être porté à 57 milliards d'euros si l'on tient compte de l'effet des autres prestations, comme les aides au logement et les allocations familiales qui représentent une part importante du revenu des ménages les plus modestes.

Enfin, des mécanismes de solidarité sont à l'œuvre, y compris dans les systèmes de retraite, d'assurance-chômage ou d'assurance-maladie dont la redistribution n'est pas la vocation première. Ainsi, si les pensions versées sont en grande partie corrélées aux revenus antérieurs, le régime de retraite réduit les écarts entre les revenus d'activité – qui vont de 1 à 6 – et les pensions versées qui, elles, s'échelonnent de 1 à 4.

Concernant [l'assurance-chômage](#), le montant de l'allocation perçue dépend bien sûr des salaires antérieurs... mais pas seulement. Les règles de calcul sont telles que le rapport entre l'indemnisation et le salaire perdu est plus élevé pour un bas revenu que pour un haut salaire.

Enfin, le ministère de la santé estime que l'assurance-maladie bénéficie davantage aux personnes les plus modestes. Ainsi, en 2012, les 60 % des ménages les plus modestes ont dépensé en moyenne 4 530 € pour leur santé et ont été remboursés de 3 490 € par la Sécurité sociale. Des montants qui se sont élevés respectivement à 4 180 € et 2 890 € pour les 40 % des foyers les plus aisés.

2 – Un financement peu progressif

Nul contribuable ne l'ignore, la France finance son modèle social avec des prélèvements aussi variés qu'élevés. Au point qu'elle est désormais la championne du monde des taxes et impôts. Avec toutefois des particularités qui jouent beaucoup sur l'efficacité en matière de réduction des inégalités.

« La France a un système où la redistribution se fait davantage par les dépenses, qui profitent d'abord aux ménages les plus pauvres, que par les recettes. Cela vient du fait que l'essentiel des prélèvements repose sur des cotisations proportionnelles aux revenus et très peu sur des impôts progressifs, résume Alain Trannoy, professeur à l'université d'Aix-Marseille. Sans oublier le fort poids des taxes qui pèse proportionnellement beaucoup plus lourd sur les foyers modestes que sur les plus aisés. »

À lire aussi [Impôts et cotisations ont dépassé les 1 000 milliards d'euros en France](#)

Ainsi, sur un total de plus de 1 000 milliards d'euros de prélèvements opérés chaque année, près des trois quarts sont peu ou prou payés par tous au même taux, ménages riches et ménages pauvres (cotisations sociales, CSG, TVA...). À peine 90 milliards d'euros sont issus de prélèvements réellement progressifs, avec un taux croissant, l'essentiel provenant de l'impôt sur le revenu (environ 75 milliards), le reste des droits de succession et marginalement de l'IFI qui a remplacé l'ISF.

Cette photo qui semble indiquer que tout le monde paye la même proportion de ses revenus doit toutefois être nuancée car la réalité est plus complexe.

« Certes, l'impôt sur le revenu pèse moins en France qu'ailleurs dans le total des recettes. Mais il est aussi beaucoup plus progressif. Rares sont les pays où le taux marginal grimpe à 49 %, voire 60 % si l'on ajoute la CSG », assure François Écalle, ancien rapporteur général à la Cour de comptes.

De même, la CSG a de façon régulière intégré des éléments de progressivité, pour les retraités ou avec des taux plus élevés sur les revenus du capital, très concentrés chez les ménages aisés. À l'inverse, la TVA, qui semble proportionnelle, comporte des singularités qui la rendent parfois plus injuste, notamment par des taux réduits qui bénéficient à certaines dépenses culturelles (livre, spectacle...) dont profitent bien davantage les plus aisés. Au final, le système aboutit à faire participer tous les ménages, y compris les moins bien lotis, avec un taux d'effort très légèrement croissant en fonction du revenu. Les plus modestes sont prélevés d'environ 45 % du total de leurs revenus (mais bénéficient davantage des prestations sociales).

À lire aussi [Quels retraités vont bénéficier de la baisse de la CSG ?](#)

Le taux culmine à près de 55 % pour les ménages les plus aisés. Les plus modestes versent leur contribution essentiellement via la TVA, les taxes ou les cotisations. Les plus aisés payent davantage en cotisations sociales, en impôt sur le revenu ou en prélèvement sur le capital.

Reste toutefois une anomalie bien visible du côté du 1 % des ménages les plus fortunés. Eux payent beaucoup en valeur absolue mais moins que les autres en proportion de leurs revenus. « *C'est l'effet des multiples niches fiscales dont ils savent tirer parti et aussi du poids dans leurs revenus des dividendes, moins taxés que le reste* », explique François Écalé.

Cette distorsion s'était un peu atténuée durant le mandat de François Hollande. Mais depuis l'arrivée du président Macron, « *les réformes de l'impôt sur la fortune et celles de la taxation du capital ont au contraire conduit à une baisse du taux effectif de taxation du 1 % des plus riches* », rappelle une étude publiée par des économistes de l'École d'économie de Paris.

3 - Un modèle de redistribution efficace mais fragile

Ce système de redistribution est-il efficace ? Si l'on se compare à d'autres pays, la situation nationale est plutôt favorable : en termes d'inégalités, la France se situe dans le milieu du tableau des pays membres de l'OCDE et parmi les meilleurs élèves en termes de réduction des risques de pauvreté.

« *Un résultat qui s'explique principalement par l'impact d'un impôt progressif et des transferts sociaux* », souligne Lucas Chancel, codirecteur du Laboratoire des inégalités mondiales.

Ainsi, des années 1990 à aujourd'hui, la part de revenu national avant impôts perçue par les 10 % les plus riches a, certes, légèrement augmenté – passant de 30 % à 32 % – mais est restée stable après impôts, autour de 29 %.

Dans le même temps, les 50 % les moins favorisés ont maintenu leur part de revenu national avant et après impôts, à 24 % et 26 % respectivement. Signe qu'il y a bien, sur la durée, une redistribution des richesses du haut vers le bas de la pyramide sociale qui atténue les inégalités de départ.

L'effet est encore plus perceptible lorsque l'on examine la situation des plus démunis. « *Les 10 % des Français les plus pauvres, dont le revenu annuel moyen est de 3 300 €, multiplient par trois leur niveau de vie grâce au système de redistribution. L'augmentation est de 72 % pour les 25 % les plus défavorisés, ceux dont le revenu avant transferts est en moyenne de 6 700 € par an* », précise Vincent Touzé, économiste à l'OFCE.

En moyenne, on reste encore à des niveaux inférieurs au seuil de pauvreté, et le nombre de pauvres augmente de façon préoccupante – d'environ 600 000 en dix ans, de 2006 à 2016 – « *mais notre modèle social permet au moins de contenir la grande misère. Sans prestations sociales, le taux de pauvreté passerait en France de 14 % à 22 %, soit 5 millions de pauvres en plus* », résume Louis Maurin, directeur de l'Observatoire des inégalités.

Mais ces réalités statistiques en cachent d'autres, plus problématiques. Les inégalités de patrimoine sont sans doute les plus flagrantes : le 1 % des plus aisés possèdent 17 % de la richesse nationale quand les 50 % les plus modestes se partagent seulement 8 %.

À cela, il faut ajouter les blocages d'un système censé garantir à tous l'accès aux services essentiels – santé, éducation – mais qui, dans les faits, contribuent à entretenir le sentiment d'injustice ressenti par une partie de la population.

« *L'équilibre, déjà fragile, s'est rompu avec une série de décisions fiscales – suppression d'une partie de l'impôt de solidarité sur la fortune d'un côté, taxe carbone sur les carburants de l'autre – qui bénéficient aux plus riches et pèsent sur le pouvoir d'achat des ménages modestes* », souligne Lucas Chancel.

Pour ramener la paix sociale, tout le monde semble avoir pris conscience que les mesures de court terme ne suffiront pas. Les chantiers à ouvrir dans le cadre du grand débat national voulu par le gouvernement ne manquent pas. « *Le plus urgent est celui de la réforme fiscale et des dépenses publiques*, estime Louis Maurin. *Quelle est la juste part que chacun doit acquitter ? Est-ce que les politiques publiques profitent à tous ? Voilà les questions que nous devons nous poser. Sans réponse partagée par le plus grand nombre, les tensions resurgiront, exacerbées.* » Emmanuelle Réju, Mathieu Castagnet et Antoine d'Abbundo