



# Comprendre les mécanismes d'imposition et de transferts publics qui prévalent dans nos économies contemporaines

Une note de synthèse rédigée pour IREF par Pierre Garelo  
sur la base d'une recherche conduite par Bertrand Lemennicier

Mars 2007

## L'ampleur des mécanismes de redistribution

Dans tous les pays de l'OCDE des mécanismes d'imposition et de redistribution existent qui ont pour effet de réduire les inégalités de revenus.

Une façon de présenter ces faits consiste à utiliser ce que les économistes appellent les coefficients de Gini. Le coefficient de Gini d'une population peut varier entre 0 et 1. Lorsque le coefficient est à 0 c'est que tout le monde a le même revenu. Au plus il s'éloigne de zéro, au plus les inégalités sont importantes. En conséquence, plus la valeur du ratio des coefficients de Gini avant et après redistribution est élevée (le ratio PRE/POST dans le tableau ci-dessous), plus cette redistribution est importante.

Tableau 1 *Les coefficients de Gini pour 19 pays de l'OCDE 1990-2000*

Gini Coefficients for 19 OECD Countries	mid-1990s	mid-1990s	mid-1990s	2000	2000	2000
	POST	PRE	PRE/POST	POST	PRE	PRE/POST
Name of countries	Disposable income	market income	Ratio of Gini Coefficients	disposable income	market income	Ratio of Gini Coefficients
Japan	0,29	0,338	1,17	0,31	0,362	1,17
United States	0,351	0,417	1,19	0,346	0,42	1,21
Switzerland	0,285	0,336	1,18	0,264	0,324	1,23
Greece	0,322	0,405	1,26	0,335	0,413	1,23
Portugal	0,342	0,431	1,26	0,348	0,433	1,24
Canada	0,287	0,389	1,36	0,305	0,39	1,28
New Zealand	0,324	0,428	1,32	0,33	0,43	1,3
Italy	0,349	0,464	1,33	0,345	0,456	1,32
Netherlands	0,254	0,377	1,48	0,25	0,332	1,33
United Kingdom	0,304	0,424	1,39	0,319	0,432	1,35
Norway	0,249	0,341	1,37	0,26	0,363	1,4
Australia	0,294	0,423	1,44	0,295	0,421	1,43
Finland	0,234	0,382	1,63	0,26	0,371	1,43
Poland	0,39	0,553	1,42	0,37	0,532	1,44
Germany	0,27	0,363	1,34	0,272	0,393	1,45
<b>France</b>	<b>0,277</b>	<b>0,414</b>	<b>1,49</b>	<b>0,272</b>	<b>0,403</b>	<b>1,48</b>
Czech Republic	0,251	0,371	1,48	0,26	0,404	1,55
Sweden	0,216	0,374	1,73	0,242	0,375	1,55
Denmark	0,214	0,348	1,63	0,226	0,355	1,57
Average OECD : 19	<b>0,29</b>	<b>0,399</b>	<b>1,38</b>	<b>0,295</b>	<b>0,4</b>	<b>1,36</b>

Gini coefficients are for market and disposable income among the working-age population. Data for Germany refer to old länder. Data for Canada and Sweden take account of breaks in series in the mid-1990s..Source: Calculations from OECD questionnaire on distribution of household incomes. Countries are ranking in function of the intensity of public income redistribution in 2000

L'objet de l'étude de Bertrand Lemennicier était d'identifier plus précisément qui sont « les gagnants et les perdants » dans nos mécanismes modernes de redistribution des revenus

financée par l'impôt et de comprendre pourquoi il en est ainsi, c'est-à-dire, quels sont les paramètres clés qui gouvernent la nature et le montant des politiques de redistribution.

Un exemple simple nous permettra d'entrevoir le type d'analyse que nous allons conduire tout en amorçant notre réflexion.

Pierre, Paul et Jean ont des revenus respectifs de 1000, 600 et 200. Si un vote doit avoir lieu pour décider à la majorité de la politique de redistribution, quelle en sera l'issue ? On pourrait imaginer par exemple qu'un impôt proportionnel de 10% avec redistribution vers le plus pauvre soit choisi. Dans ce cas les revenus après redistribution seront de 900, 540 et 340. Les écarts de revenu se seront réduits, la redistribution se faisant effectivement des deux plus riches vers le plus pauvre. Mais deux personnes, Pierre et Paul, voient leurs revenus diminuer. Il y a donc de fortes chances pour que cela ne soit pas l'issue d'un vote à la majorité. Dans la mesure où les politiques de redistribution sont « continues » (c'est-à-dire, dans la mesure où on opte pour des impôts forfaitaire, proportionnels ou progressifs, et des politiques de redistribution basées sur les revenus<sup>1</sup>), alors le personnage clé dans cette histoire sera Paul. Pour qu'un projet de redistribution soit retenu par une majorité il faut qu'il obtienne l'aval de Paul, sinon Paul se coalisera avec l'autre perdant pour bloquer le projet. Ainsi, dans un système où les votes clés sont à la majorité, une politique de redistribution se fera certainement avec l'accord des revenus moyens et donc leur sera bénéfique. Cette idée est connue en économie sous le nom de « loi Director », du nom de l'économiste Aaron Director qui la suggéra à George Stigler qui la fit ensuite connaître à tous les économistes.

## Les classes moyennes sont-elles les premiers bénéficiaires des mécanismes en place ?

Notre petite histoire (ou, si vous préférez, la loi Director) l'affirme. Et cela semble bien confirmé dans les faits si nous analysons le Tableau 2 ci-dessous. Il est vrai que la classe moyenne a plutôt tendance à bénéficier des mécanismes de taxation et de transferts (participant pour 49% aux recettes fiscales et recevant 56% des transferts). Mais les pauvres demeurent néanmoins les premiers bénéficiaires puisqu'ils ne paient que pour 4% des recettes fiscales et reçoivent 30% des transferts. (Je dis néanmoins car la version forte de la loi Director est que seules les classes moyennes voient leur sort amélioré par ces politiques.)

Tableau 2 a *Redistribution des revenus publics: qui reçoit quoi ?*

OECD countries : average					
Transfer programs			Taxation (including social security)		
20%-low income	60% middle	20% High income	20%-low income	60% middle	20% High income
30%	56%	14%	4%	49%	47%
<i>Source: OECD</i> Forster M. and Mira d'Ercole M. "Income Distribution and poverty in OECD Countries in the Second Half of the 1990s", Document de Travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n°22, OECD.					

<sup>1</sup> Une politique « discontinue » serait par exemple une politique où seuls les salaires moyens paient des impôts et où les riches et les pauvres sont seuls bénéficiaires des politiques de redistribution. Dans un tel cas on pourrait imaginer que les riches et les pauvres se coalisent contre les classes moyennes.

Le tableau suivant montre qu'il s'agit d'un phénomène général, même si dans certains pays la redistribution des riches vers les pauvres est plus forte (l'Australie battant tous les records).

Tableau 2 b *Redistribution des revenus publics: qui reçoit quoi ?*

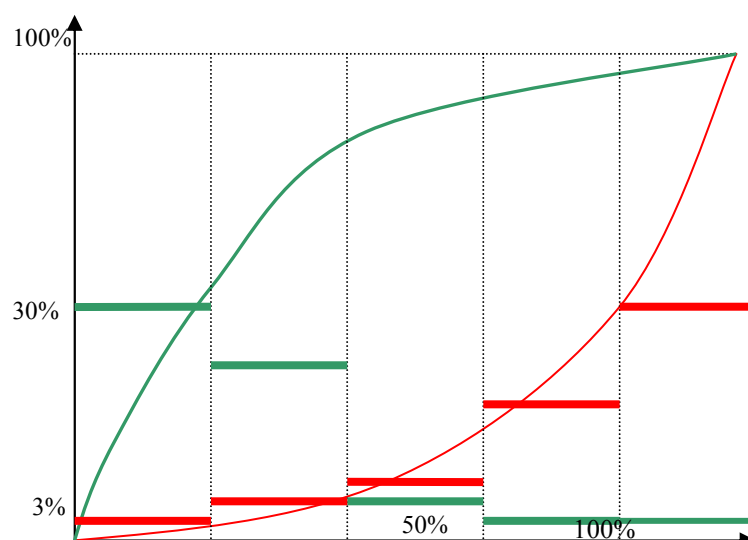
Countries	Transfer programs			Taxation		
	-low income D1-D3	Middle D4-D7	High income D8-D10	-low income D1-D3	Middle D4-D7	High income D8-D10
Data around 1994-1995						
Denmark	45,8%	37,5%	16,7%	12,7%	36,5%	50,8%
Germany	38,6%	40,1%	21,3%	5,3%	31,7%	62,9%
Finland	39,8%	41,4%	18,7%	9,5%	32,9%	57,6%
Italy	20,8%	44,7%	34,5%	5,8%	29,8%	64,4%
Netherlands	43,6%	35,7%	20,7%	10,7%	34,5%	54,7%
Sweden	32%	41%	27%	11%	34,9%	54,1%
USA	37,2%	38,2%	24,6%	5,2%	26,5%	68,2%
Australia	58%	34,6%	7,4%	1,9%	27,8%	70,4%
Canada	41,7%	41%	17,3%	2,9%	29,2%	67,9%

*Source: Fiorella Kostoris Padoa Schioppa 2001 "Commentaire" table 5, in Inégalités économiques, ed. T. Atkinson, M. Glaude and T. Piketty, La documentation Française*

Les tableaux ci-dessus indiquent clairement que ce sont souvent les classes moyennes qui reçoivent le plus de transferts *en volume*. Mais si l'on tient compte des prélèvements obligatoires, alors leurs gains sont moins importants. Ils peuvent parfois être négligeables (cas du Danemark, de la Hollande ou encore de l'Australie), et parfois très importants (cas de l'Italie, des USA ou du Canada).

La figure ci-dessous illustre le phénomène à l'œuvre. Sur l'axe horizontal sont placés les ménages par ordre de revenus croissant. On suppose un impôt proportionnel au revenu et des transferts qui sont également inversement proportionnels aux revenus. La courbe continue rouge donne la proportion perçue des recettes fiscales totales au fur et à mesure que l'on intègre les impôts payés par des revenus supérieurs. La courbe verte donne la même information pour la proportion versée de la totalité des transferts. Les lignes cassées représentent les moyennes pour le quintile concerné. Par exemple, les 20% des ménages avec les revenus les plus faibles reçoivent 30% des transferts totaux et contribuent tous ensemble pour 3% des recettes fiscales. On voit dès lors quel sont les quintiles qui devraient favoriser une telle politique de redistribution.

Figure 1 *Représentation schématique de la situation*

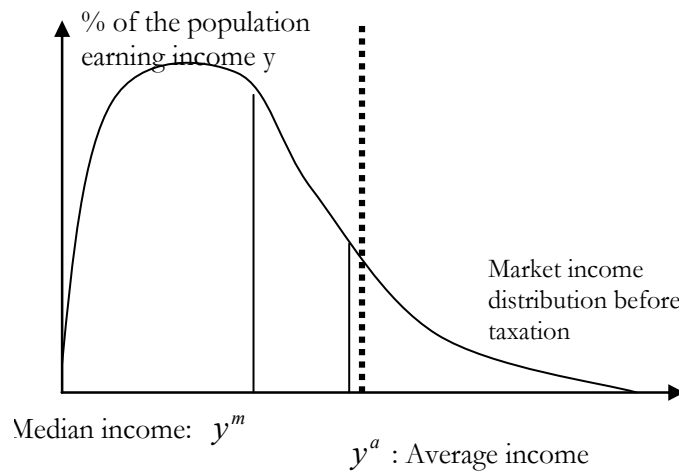


## Un modèle simple de la décision publique en démocratie : Le rôle de l'électeur médian

Plutôt que de raisonner sur la base floue de « classes » de revenus (classe moyenne, classe élevées, etc.), la science économique préfère raisonner à partir des concepts plus précis de revenu moyen et de revenu médian. Si l'on observe la distribution des revenus dans une économie avancée, on s'aperçoit rapidement (voir la figure ci-dessous) que les revenus marchands (c'est-à-dire ici, avant redistribution) ne sont pas distribués de façon symétrique autour du revenu moyen ( $y_a$ ) : la distribution « s'étire » vers les revenus élevés. L'une des conséquences « statistiques » de cette réalité est que le revenu médian ( $y_m$ ) est inférieur au revenu moyen (le revenu médian se définissant comme le revenu qui partage la population en deux parties égales : il y a autant d'individus qui gagnent plus que le revenu médian que d'individus qui gagnent moins).

Les conséquences de cette asymétrie dans la distribution des revenus marchands (et donc d'un revenu médian inférieur au revenu moyen) sont importantes. En effet cela implique que, lors d'un vote à la majorité simple, la seule proposition concernant la politique de redistribution qui ne peut être battue est celle qui correspond aux préférences de l'individu au revenu médian. Le résultat d'un tel vote est alors facile à anticiper (en théorie...) : **puisque l'individu médian est en dessous du revenu moyen, il préfère une situation qui le fasse monter le plus haut possible**. Ce « plus haut » est le revenu moyen (s'il demandait plus, quelqu'un d'autre se trouverait dans sa situation présente et serait en mesure de demander une nouvelle redistribution). En d'autres termes, ce modèle simple de la prise de décision publique concernant les politiques de redistribution prévoit que, partant d'une distribution asymétrique des revenus, le vote majoritaire aboutira à une situation d'égalité parfaite des revenus. Tout le monde se retrouve avec le revenu moyen (qui devient, du même coup, le revenu médian !).

Figure 2 *La dispersion des revenus avant et après impôt*



Ce modèle « de base » conduit ainsi à un paradoxe puisqu'il prédit que, dans la mesure où les individus désirent de la redistribution essentiellement pour accroître leur bien-être présent, alors **un mécanisme de décision à la majorité devrait conduire à une redistribution bien plus forte que celle que nous observons dans la réalité.**

Pourquoi donc, dans nos démocraties modernes, ne voyons nous pas encore plus de redistribution que nous n'en avons ? C'est ce que nous allons tenter de comprendre.

### **La prise en compte des transferts en nature fait des citoyens à revenus moyens les grands bénéficiaires des mécanismes de redistribution...**

La chose peut paraître paradoxale mais elle est pourtant bien expliquée par les économistes. Là encore, un exemple permettra de comprendre les mécanismes à l'oeuvre.

Prenons le cas de l'éducation : le gouvernement peut décider de financer celle-ci soit par des transferts de revenu, soit en subventionnant le prix de l'éducation (jusqu'à le rendre « gratuit » pour l'utilisateur). Dans le premier cas—transfert monétaire—les riches seront mécontents car c'est leur argent que l'on prend pour distribuer aux autres. Les pauvres seront ravis car ils reçoivent de l'argent, qu'ils peuvent d'ailleurs dépenser pour autre chose... Le revenu moyen ne reçoit pas grand-chose dans cette redistribution monétaire des riches vers les pauvres et il ne sera donc pas très enthousiaste. Dans le second cas—transfert en nature—les choses sont différentes. L'éducation publique est financée par les riches qui ne sont donc pas très satisfaits. Certes leurs enfants ont accès à l'école subventionnée, mais ils l'ont payée le prix fort à travers les impôts. Les pauvres ne sont pas très heureux non plus : ils auraient largement préféré un transfert en monnaie qui ne les aurait pas « contraints » à consommer autant d'éducation. Seule les revenus moyens sont satisfaits dans la mesure où ils étaient effectivement disposés à consommer de l'éducation et que celle-ci se trouve à présent en partie subventionnée par les hauts revenus. C'est ainsi que les revenus moyens apprécient les transferts en nature.

C'est d'ailleurs ce type de mécanisme que Stigler—et avant lui Director—avait à l'esprit lorsqu'il affirmait que les classes moyennes sont les grands bénéficiaires des politiques de redistribution.

Le tableau ci-dessus a tendance à confirmer cette analyse. A la différence des revenus moyens et supérieurs, les revenus les plus faibles ne tirent guère avantage des transferts en nature qui leur sont proposés.

Tableau 3 *Les étudiants de l'enseignement supérieur français classés par origine sociale (2004-2005)*

Percentage of students at the university by Socio economic classes in France	% of households	Social origin of French students 2004-2005 in%	market income declared to fiscal authorities
Small shop keepers, merchants, entrepreneurs,	<b>6,2</b>	6,7	70655
Upper class	<b>10,7</b>	<b>32,2</b>	54733
Intermediary	<b>15</b>	15,5	44826
white collard	<b>10,7</b>	12,9	29660
peasants	<b>2</b>	2	27023
retired people	<b>26,8</b>	11,4	25018
blue collard	<b>23,5</b>	10,5	24246

Source : Annuaire statistique de la France, édition 2006 , Table B.04-6 p.87 and Table G.01-12 p227

## **Le caractère désincitatif de l'impôt et des transferts**

Le modèle dans sa version simple suppose que ni les impôts, ni les transferts ne modifient la création de richesse et la distribution des revenus avant impôt et redistribution. Cette hypothèse est clairement abusive. Dans la réalité, l'octroi de transferts conduit certains agents économiques à offrir une quantité moindre de travail (l'économiste dit que le coût d'opportunité du travail a augmenté). Parallèlement, il est fort possible (mais pas certain) que les impôts conduisent les travailleurs à moins travailler (ou à travailler au noir, ou chez eux). A l'extrême limite, l'agent économique qui sait qu'il sera taxé à 100% peut décider de ne plus travailler. L'électeur médian qui prend en compte ces phénomènes aura tôt fait de réaliser qu'une politique de redistribution forte conduira à plus ou moins court terme à une chute du revenu moyen *avant impôt*, ou, ce qui ici conduit au même, à une moindre augmentation dans le temps de ce revenu moyen. Pour cette raison, il peut exprimer une préférence pour une politique de redistribution plus modérée. Dis autrement, un électeur médian qui a compris l'effet Laffer modérera ses prétentions redistributives, même s'il se trouve avoir un revenu inférieur au revenu moyen. Il ne veut pas scier la branche sur laquelle il est assis.

## **La croyance en une mobilité sociale peut freiner les ardeurs redistributives**

Un revenu moyen ou faible qui espère se retrouver à court terme dans le clan des revenus élevés devrait mieux accepter les inégalités de revenus qu'un même revenu qui aurait des

anticipations opposées. Si nous généralisons cela, dans une économie où la perception dominante est celle d'une grande mobilité et d'un enrichissement dans le moyen terme de tous (peut-être le cas de la Chine aujourd'hui où encore de l'Amérique que découvrait Tocqueville), on accepte facilement les inégalités et ne pousse pas à la redistribution des revenus. Nous avons donc là une autre explication possible aux observations faites au début de l'étude.

Il est sans doute bon aussi de rappeler, d'un point de vue plus normatif, que la mobilité sociale est sans doute un bon ciment pour une société (un point sur lequel insistait l'économiste et sociologue Vilfredo Pareto). Plus important encore, il faut rappeler que les inégalités de revenus ne sont pas fondamentalement imputables à des paramètres exogènes : elles relèvent plutôt de la liberté des prix qui jouent correctement leurs rôles de signaux. En d'autres termes, si certains sont mieux rémunérés que d'autres c'est parce qu'ils ont mieux perçu les besoins, c'est parce qu'ils ont investi dans la bonne direction. Cette diversité des revenus est donc naturelle, ou logique, dans un monde marqué par le progrès et le changement (comme le sont tous les mondes !). Lutter contre cette diversité des revenus par des politiques redistributives revient à se priver d'un instrument fondamental de gestion de la rareté et d'anticipation. C'est aller contre nature. Nous rejoignons ici nos remarques précédentes sur le caractère désincitatif des impôts et transferts.

### **Tout le monde ne va pas voter...**

Même lorsqu'ils en ont la possibilité, certains électeurs s'abstiennent de voter. En conséquence, la distribution de ceux qui votent n'est pas forcément identique à la distribution des revenus. Le revenu de l'électeur médian (si on ne tient compte que de ceux qui vont effectivement voter) pourrait ainsi être différent du revenu médian de la population toute entière.

Prenons un cas extrême pour illustrer l'idée. Si le droit de vote est réservé aux propriétaires terriens alors l'issue du vote dépendra des préférences du propriétaire terrien médian. Si de plus les revenus de ce propriétaire terrien médian sont au-dessus de la moyenne nationale, alors il sera probablement opposé à toute redistribution et donc un vote à la majorité ne conduira à aucune redistribution des revenus au sein de la population.

Qu'en est-il dans la réalité ? Qui va voter et lorsqu'il vote pour qui vote-t-il ?

Une première constatation est que la mise en œuvre des politiques redistributives est fortement corrélée avec l'élargissement du droit de vote. Pour s'en convaincre il suffirait de mettre en parallèle les grandes dates de l'élargissement du droit de vote (d'abord « les hommes plus pauvres », puis les femmes, puis les jeunes) et la montée des dépenses publiques et de la redistribution. Ce phénomène peut être réconcilié avec l'analyse précédente si nous supposons que les nouveaux électeurs sont situés sous le revenu de l'électeur médian et sont plutôt des bénéficiaires des transferts en nature comme en espèce.

Si maintenant l'on raisonne par catégories socioprofessionnelles (ce qui doit toujours être fait avec prudence) on constate que les premiers gagnants sont « les cols bleus », et les premiers perdants les entrepreneurs et commerçants.

Tableau 4 *Revenus moyens avant et après impôt pour les différentes catégories socioprofessionnelles (France, 2003)*

Average annual income in 2003 by Socio economic classes in France	% of households	market income declared to fiscal authorities	disposable Income	difference
merchants, entrepreneurs, medical doctors , lawyers, accountants,	<b>5,4</b>	70655	57453	-13203
engineers (public and private) managers, scientists	<b>9,3</b>	54733	47963	-6770
teachers, novelists and artists	<b>3,9</b>	34920	32217	-2703
managers and intellectual professions (sum and means of the two precedent lines)	<b>13,2</b>	44826	40090	-4737
white collar	<b>14</b>	29660	28752	-649
Peasants	<b>1,5</b>	27023	26770	-253
retired people	<b>35</b>	25018	23390	-1628
blue collar	<b>18,5</b>	24246	25411	1166
people working at home	<b>4</b>	17260	19200	1940
people helping others at home	<b>1,8</b>	14670	17020	2350
Weight means by % of households	<b>93,4</b>	28482	26778	-1668
median income	<b>59%</b>	25000		

Sources : Annuaire Statistique de la France, édition 2006, Table D.01-1 page 121

Il est alors intéressant de regarder qui va voter et si, comme le prédit le modèle, ceux qui profitent de la redistribution votent pour plus de redistribution. Or, nous constatons que les gagnants ne votent pas en masse pour les partis qui soutiennent traditionnellement les politiques de redistribution et, inversement, que les perdants ne soutiennent pas en masse les partis qui s'opposent à la redistribution.

Tableau 5 *Pour qui ont ils voté?*

1997 National front (extreme right)	Merchants, entrepreneurs, medical doctors, lawyers, accountants, (all those who held the monopoly on professional status) (5,4%)	Managers and intellectual professions (13,2%)	White collar and middle wage earners employees (14%)	Peasants (1, 5%)	Retired people (35%)	Blue collar (18,5%)
extreme left	2	4	4	0	1	3
Communist Party	5	7	12	5	9	14
Left wing ecologists	3	8	5	0	3	4
Independent left	4	2	2	0	2	2
Socialist party	15	30	30	26	23	28
Centre right (UDF) and ex Gaullists (RPR)	38	31	23	57	39	20
Right wing ecologists	4	2	5	0	2	3
Undefined Right	2	4	1	0	3	2

Ces deux tableaux semblent indiquer que les choix électoraux ne sont pas uniquement guidés par l'impact sur l'électeur des politiques de redistribution préconisées par les partis.

Ce résultat n'est pas tout à fait surprenant. En effet, l'analyse économique des comportements de vote montre qu'il est bien difficile de prévoir l'issue d'un vote lorsque celui-ci porte sur plusieurs thèmes. Or, l'enjeu des élections ne porte rarement, voire jamais, exclusivement sur des considérations de redistribution. Chaque candidat, ou parti, défend une certaine vision de ce que devrait faire un gouvernement ; une vision qui inclut tout aussi bien des positions en matière de redistribution que des positions en matière de défense nationale, de politique étrangère, de libertés individuelles, de politiques environnementales, etc.

En résumé, il est difficile d'étayer la thèse selon laquelle nous n'avons « pas trop » de redistribution parce que ceux qui vont effectivement voter ne sont pas représentatifs de la population dans son ensemble.

## L'influence du régime politique sur les politiques de redistribution

Une première réponse est que, contrairement à ce que suppose notre modèle simplifié du fonctionnement de la démocratie, ce n'est pas toujours la majorité qui décide dans nos démocraties modernes. En fait, selon les régimes politiques le pouvoir sera tantôt aux mains de la majorité tantôt aux mains de groupes plus ou moins importants. Parmi les régimes démocratiques il est possible de distinguer, par exemple, entre les régimes Présidentiels (comme aux Etats-Unis), où les pouvoirs du Parlement et ceux de l'équipe présidentielle sont en concurrence, et les régimes parlementaires plus proches de notre modèle théorique où les votes sont pris à la majorité.

Le tableau ci-dessous nous indique qu'effectivement le niveau de redistribution varie avec les régimes parlementaires.

Tableau 6 *Coefficients de Gini et régimes politiques*

78 countries	Democracies			
Gini coefficients calculated on disposable income period 1988-1991	Dictatorial left (communist or ex communist)	Dictatorial right	Presidential	Parliamentary
Poor countries : income per capita < \$3000 (48)	10	10	23	5
Gini Coefficients %	25,6	47,5	46	41
Per capita income in dollars 1991	1902	1255	1240	1602
Middle countries : income between \$3000-\$10000 (8)	3	1	2	2
Gini Coefficients %	26,4	60	44,3	33
Per capita income in dollars 1991	3386	6320	4680	6135

Rich countries >\$10000 (24)		2	2	20
Gini coefficients %		43	37	30,6
per capita income in dollars 1991		13820	27925	19363
Average Gini coefficients by political regime	25,5	47	46	30,2
Per capita income in dollars 1991	2200	3577	3471	15094

Sources: Klaus W. Deininger, Lyn Squire 1996, *Measuring Income Inequality Database*, World Bank. Completed with UNU –WIDER 2a See Appendix A

## Des syndicats puissants vont souvent de paire avec une forte redistribution

Le fait que syndicats forts et redistribution forte vont de paire semble bien établi, surtout si l'on prend soin de regarder le pouvoir réel des syndicats (en particulier, la force que leur donne la loi) et non pas leur nombre d'adhérents.

Tableau 7 *Le coefficient de Gini et le pouvoir des syndicats d'employés*

Name of countries	Coverage of collective bargaining	Membership of union in % of the work force OECD	Gini coefficient for disposable income	Gini coefficient for market income	Ratio of Gini Coefficients market income on disposable income
Japan	15	22	0,31	0,362	1,17
United States	14	13	0,346	0,42	1,21
Switzerland	40	18	0,264	0,324	1,23
Canada	32	28	0,305	0,39	1,28
New Zealand	25	23	0,33	0,43	1,3
United Kingdom	30	31	0,319	0,432	1,35
Switzerland	40	18	0,285	0,336	1,18
<b>Average</b>	<b>28,00</b>	<b>21,86</b>	<b>0,31</b>	<b>0,38</b>	<b>1,25</b>
Portugal	80	24	0,348	0,433	1,24
Italy	80	35	0,345	0,456	1,32
Netherlands	80	23	0,25	0,332	1,33
Norway	70	54	0,26	0,363	1,4
Australia	80	25	0,295	0,421	1,43
Finland	90	76	0,26	0,371	1,43
Germany	68	25	0,272	0,393	1,45
<b>France</b>	<b>90</b>	<b>10</b>	<b>0,272</b>	<b>0,403</b>	<b>1,48</b>
Sweden	90	79	0,242	0,375	1,55
Denmark	80	74	0,226	0,355	1,57
Austria	95	37	0,227	0,316	1,39
Belgium	90	56	0,23	0,29	1,26
<b>Average</b>	<b>82,75</b>	<b>43,17</b>	<b>0,27</b>	<b>0,38</b>	<b>1,40</b>

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2004, Chapitre 3 , Tableau 3-3

On constate bien que là où les syndicats ont le plus grand pouvoir politique (pas forcément le plus d'adhérents) la redistribution est plus forte. Comme toujours en science sociale, la difficulté consiste alors à expliquer cette corrélation. Deux explications semblent ici retenir l'attention. Tout d'abord, à travers une politique telle que celle d'un salaire minimum élevé, la distribution des revenus marchands est modifiée (un quart des français salariés sont rémunérés au salaire minimum). Nous nous rapprochons ainsi d'une distribution semblable à celle de la figure 2 et donc avec un revenu médian inférieur au revenu moyen. Cela donne donc plus de réalisme à notre modèle de base dans lequel, rappelons le, il faut s'attendre à de la redistribution. Ensuite, dans un pays où, du fait des syndicats, un grand nombre d'individus se retrouvent sans emploi (dans la file d'attente !), il est plus urgent de prévoir des politiques de redistribution.

La puissance des syndicats permet donc d'expliquer, au moins en partie, aussi bien la distribution asymétrique des revenus avant impôts et transferts, que la mise en place de fortes politiques de redistribution.

### **Sommes nous bien représentés par nos représentants ?**

Nous venons de voir que les opinions exprimées à travers les votes ne reflètent pas directement les préférences des individus en matière de redistribution. Il n'est donc pas surprenant que la redistribution soit moins forte qu'elle eût été dans le cas d'un vote portant uniquement sur les impôts et la redistribution.

Mais le mécanisme décisionnel est, dans la réalité, encore plus complexe car il passe par les intermédiaires que sont les partis et les hommes politiques qui, une fois élus, ne défendent pas nécessairement le point de vue de leurs électeurs.

Cette suggestion, qui peut paraître choquante, devient assez naturelle si l'on utilise la comparaison avec une grande société anonyme. L'électeur est un peu semblable au petit actionnaire d'une grande entreprise. Ce dernier a bien un droit de vote mais celui-ci est bien peu de chose lorsqu'il s'agit de peser sur les choix des gestionnaires (c'est d'ailleurs pour cela qu'il s'abstient de voter, voire de s'informer sur les différentes possibilités. Ignorance rationnelle dira l'économiste).

Il est donc possible que les opinions des gestionnaires (nos élus) en matière de politique de redistribution ne représentent pas, ou mal, les opinions de la population. Cela expliquerait les faits que nous rappelions au début : il y a de la redistribution (et de plus en plus), mais pas autant que l'on pourrait s'y attendre dans un régime démocratique.

## **Et si la redistribution bénéficiait tout simplement à ceux qui ont le pouvoir ?**

Jusqu'à présent nous avons plus ou moins maintenu l'hypothèse d'un régime politique où, de façon plus ou moins parfaite, plus ou moins directe, c'est l'ensemble des citoyens qui choisit les politiques de redistribution. Dit autrement, nous avons maintenu l'hypothèse d'hommes d'état bienveillants et d'administrateurs publics zélés qui tentent, avec la marge de manœuvre dont ils disposent, et en tenant compte des pressions que peuvent exercer sur eux des groupes organisés tels que les syndicats, de satisfaire les préférences très hétérogènes des citoyens en matière de redistribution. Cette hypothèse est-elle réaliste ? Certains analystes en doute, et il est intéressant de voir comment, sur la base d'une vision moins glorieuse des hommes qui nous gouvernent, ils envisagent les mécanismes de redistribution.

Quel est plus précisément le point de départ de ces analyses concurrentes ? Pour utiliser l'image, sans doute sévère, de Mancur Olson, l'hypothèse concurrente à celle d'hommes d'états et d'administrateurs bienveillants est celle d'hommes d'états et d'administrateurs brigands ! Comme l'explique Gordon Tullock, nous avons deux façons de concevoir le gouvernement. On peut le concevoir comme l'expression d'un désir de coopération entre des individus afin d'éviter autant que possible d'entrer dans un jeu à somme négative. Mais on peut également le concevoir comme l'exploitation par un groupe d'individus qui a le pouvoir du reste des citoyens. L'idée est de détailler cette dernière vision pour voir si elle offre une explication plus tangible des phénomènes de redistribution observés dans la réalité.

Selon cette vision, les politiques, détenteurs du pouvoir, vont donc chercher à soutirer de leurs « sujets » le plus d'avantages possible. Mais ils devront tenir compte des coûts de cette exploitation. Ces coûts vont bien au-delà des coûts du prélèvement de l'impôt. Il faudra en particulier éviter que les exploités ne quittent le territoire, la juridiction (c'est pourquoi les champions de la redistribution sont souvent les plus farouches opposants à la mondialisation). Il faudra aussi éviter les révoltes, fiscales ou autres. Il faudra encore payer ceux qui seront les bras de cette exploitation, les bureaucrates. Il faudra enfin, pour pouvoir exploiter durablement sa position de prédateur, se prémunir contre les autres groupes organisés de prédateurs : le crime organisé et les syndicats sont deux concurrents sérieux. Des alliances pourront être nouées avec eux.

De leur côté, les sujets exploités vont chercher à se défendre ! Mais cette défense est elle aussi coûteuse. Les exploités mettront donc dans la balance, d'un côté ce que leur coûtent les efforts engagés pour résister à l'exploitation (par exemple, les efforts engagés pour payer moins d'impôts), et d'un autre côté les gains qu'ils retirent de cette bataille contre le pouvoir. Ces coûts et ces gains ne seront pas les mêmes pour tous. Une idée clé de cette approche est qu'ils varient non seulement avec le *montant* des revenus mais aussi avec la *nature* de ces revenus.

On peut ainsi penser qu'il est plus facile pour un commerçant indépendant d'éviter l'impôt que pour un salarié. Si tel est le cas, le politique prédateur devrait œuvrer à la disparition des professions indépendantes et à l'expansion du groupe des salariés. Le tableau ci-dessous semble indiquer que cet objectif est en bonne voie de réalisation : le groupe composé des non salariés et des salariés du privé a diminué au profit des salariés du public et des intellectuels (on regroupe dans cette catégories les professeurs, scientifiques, enseignants, artistes, les métiers des medias et de la communication et le clergé).

Tableau 8 *Evolution des catégories de revenu sur 20 ans*

% of socio economic group in working population	1982	2000
non wage earners	14,8	9,2
wage earners in private sector	53,3	50,9
wage earners in public sector	17	20,6
intellectuals	5,8	6,5
unemployed	9,1	12,8
Sum	100	100

Source: Chauvel L. 2001, *Le retour des classes sociales?*, OFCE, Table 1, pp325 working paper

Parallèlement, les détenteurs du pouvoir vont accorder un traitement de faveur aux employés du secteur public afin de les rendre dociles. Ce traitement de faveur est en partie statutaire (un emploi à vie), et en partie financier comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 9. *Comparaison des distributions des revenus chez les salariés du privé et du public*

Net Annual wages in euros	Civil servants central state: numbers: 1.867 400		Civil servants local state: numbers: 1.600000		Wage earners in the private and mixed private-public sectors	
	All sample	Managerial staff (44% of all)	All sample	Managerial staff (8% of all)	All sample	Managerial staff and entrepreneurs (16% of all)
D1	15663	19476	12838	20075	11527	22329
D2	17956	21808	14090	22960	12894	25945
D3	19677	23983	15033	25459	14173	28833
D4	21242	25667	15939	27722	15555	31666
D5 median	<b>23076</b>	<b>27480</b>	<b>16927</b>	<b>29975</b>	<b>17142</b>	<b>34898</b>
D6	25059	29697	18101	32342	19098	38807
D7	27407	32497	19571	35454	21687	44025
D8	30753	36416	21797	40054	25818	51803
D9	36997	43021	26055	47565	34206	66161
D9/D1	2.36	2.21	2.03	2.37	3	3

Source: Fiches thématiques INSEE : <http://www.insee.fr/fr/ppp/sommaire/SALERA05.PDF>

Dans cette recherche de la meilleure utilisation possible de son pouvoir, le groupe prédateur n'épargnera personne. Les pauvres, eux aussi, pourront être exploités. Il sera par exemple possible de leur offrir des transferts visibles qui les maintiennent dans la juridiction (en particulier des logements publics bon marché) et de se « repayer » en prélevant un impôt invisible comme la TVA.

## Conclusion

Nous sommes partis de constatations simples : la redistribution est grande et a tendance à s'accroître dans la plupart de nos sociétés modernes. Nous avons aussi voulu savoir à qui profite cette redistribution. Une première analyse nous indique, sans surprise, qu'elle semble profiter aux revenus les plus pauvres mais que les revenus moyens s'en tirent également bien.

Nous avons ensuite voulu comprendre pourquoi il en était ainsi. Partant d'un modèle simple de décision à la majorité (car c'est ainsi que l'on peut, tout du moins dans une première approximation, caractériser nos démocraties modernes), nous avons vu que l'issue d'un tel mécanisme de décision publique devrait correspondre aux préférences de l'électeur médian. Dès lors que le revenu de l'électeur médian est inférieur au revenu moyen (ce qui est le cas dans nos économies), ce mécanisme devrait donc conduire à une redistribution forte. A la limite, il devrait conduire à une égalité totale des revenus après taxes et transferts. Or, dans la réalité, malgré une redistribution croissante, nous semblons encore loin de ce résultat.

Notre tâche a alors consisté à enrichir ou modifier les hypothèses du modèle de base pour tenter de mieux rendre compte de cette réalité. Plusieurs pistes ont été explorées.

- *Considération dynamique 1* : Dans une perspective de long terme, si l'on veut bénéficier de la redistribution pendant longtemps il faut prendre garde à ne pas assécher les revenus marchands. Trop de redistribution pourrait tuer la redistribution comme (et parce que) trop d'impôts tue l'impôt. Comprenant cela, l'électeur médian va modérer ses exigences en matière de redistribution. Peut-être aussi percevra-t-il que les inégalités de revenus sont des signaux qui permettent d'orienter les investissements en capital physique et humain. Gommer ces inégalités revient donc à éteindre ces signaux qui indiquent habituellement le chemin à suivre pour accroître les revenus de la Nation. Gommer les inégalités, c'est donc se priver d'une redistribution potentielle dans le futur.
- *Considération dynamique 2* : « Ce n'est pas parce que je suis pauvre aujourd'hui que je le serai demain ». Si cette croyance est répandue parmi les revenus inférieurs il sera encore une fois tout naturel de modérer les politiques de redistribution.
- *Rôle des transferts en nature*. Il semble que lorsque l'on prend en compte les transferts en nature, la réalité se rapproche de notre modèle de base. Il y a en effet de bonnes raisons de penser que les premiers bénéficiaires de ces transferts sont les revenus moyens (voir le cas de l'éducation). Nous avons donc bien ici un mécanisme démocratique qui tend à favoriser le revenu médian.
- *Tout le monde ne va pas voter*. L'écart entre la réalité (où la redistribution est importante mais non extrême) et les prédictions du modèle (une redistribution qui conduit à l'égalité des revenus) pourrait s'expliquer par le fait que les électeurs qui ont le plus intérêt à la redistribution ne vont pas voter. Certaines observations soutiennent cette hypothèse. Tout d'abord le fait que la redistribution s'est intensifiée au fur et à mesure que le droit de vote était octroyé à de nouvelles catégories de la population. Ensuite on a pu constater que les régimes parlementaires (comme en Europe) ont plus de redistribution que les régimes présidentiels (comme aux Etats-Unis). Cette piste d'explication bute cependant sur une autre constatation : les sondages révèlent en effet que les électeurs qui ont le plus (le moins) intérêt à la redistribution ne votent pas en masse pour les partis qui préconisent une forte (une faible) redistribution.
- *Les syndicats sont plus puissants que l'électeur médian*. Une autre piste de réflexion oppose le pouvoir théorique au pouvoir réel. En théorie la majorité décide (comme dans notre modèle de départ), mais en réalité, la réglementation donne le pouvoir aux

syndicats. Ces derniers oeuvrent avant tout dans l'intérêt de leurs clients, les syndiqués. Il est donc naturel d'observer une redistribution des employeurs vers les employés. Pour ne pas perdre leurs privilèges réglementaires, ils doivent aussi se soucier du sort de ceux qui sont, de par l'action des syndicats, laissés sur la touche. Ils appuieront donc un minimum de redistribution vers les plus pauvres. Les données montrent qu'effectivement là où les syndicats sont le plus fort, la redistribution est plus importante.

Cette dernière piste nous invite à considérer un rejet de notre modèle de base. Plutôt que de partir de l'hypothèse d'une démocratie représentative basée sur la recherche d'un consensus entre tout ses membres, pourquoi ne pas partir de l'hypothèse plus radicale d'un affrontement entre un groupe qui détient le pouvoir et l'utilise au mieux pour extorquer des autres membres de la société le plus de richesse possible ? Cette hypothèse d'un « état brigand » conduit à voir la redistribution comme le résultat de cet affrontement. Les détenteurs du pouvoir, qui doivent tenir compte de l'appétit d'autres groupes bien organisés tels que les syndicats, vont accroître la pression fiscale autant que faire se peut, et redistribuer cette manne à eux-mêmes ainsi qu'à une partie de la population dont ils veulent s'assurer le soutien (les salariés du secteur public ou les intellectuels). Dans la mise en œuvre de cette stratégie, il importera de fermer les issues de sortie aux contribuables opprimés. Cela semble bien expliquer des phénomènes observés tels que l'hostilité de nos états à l'égard de la mondialisation, ou encore la montée du nombre des salariés, et en particulier des salariés du public, aux dépens du nombre des revenus non salariés qui disposent de plus d'atout pour contrer les vellétés du pouvoir.

Si nous suivons cette dernière piste de réflexion, il faut donc s'attendre à ce que le niveau de redistribution soit d'autant plus important que la juridiction aura pu se protéger contre toute concurrence fiscale et toute possibilité pour un groupe ou un individu de faire sécession.