

Consommation

revue de

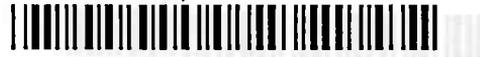
socio-économie

Cote
P 00CO

Crédoc - Consommation. N° 1984-003.
Juillet - septembre 1984.

Num
4427-1

CREDOC•Bibliothèque



X

Sou1984 - 3337 à 3340

1984 n° 3

Comité de Rédaction

André BABEAU, Bernard CAZES, Alain DESROSIÈRES, Alain FOULON, Xavier GREFFE, Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, Janina LAGNEAU, Ludovic LEBART, Michel LÉVY, Louis LÉVY-GARBOUA, Andrée MIZRAHI, Philippe NASSE, Henri PÉQUIGNOT, Simone SANDIER, Nicole TABARD, Marie-France VALETAS, Eric VERDIER, Alain WOLFELSPERGER, Bernard ZARCA.

Secrétariat de Rédaction

Elisabeth Hatchuel
CREDOC, 142, rue du Chevaleret, 75013 Paris, Tél. : 584.14.20

Note aux auteurs

Les auteurs qui souhaitent publier un texte (article, note ou analyse bibliographique) dans *Consumation, Revue de Socio-Économie* doivent le faire parvenir au C.R.E.D.O.C. en trois exemplaires, selon des normes qui leur seront communiquées sur demande par le secrétariat de la Revue.

Les manuscrits qui ne seraient pas acceptés par le Comité de Rédaction ne seront pas retournés.

Les auteurs recevront gratuitement 25 tirés-à-la-suite de leur article. Des exemplaires supplémentaires de ces tirés-à-la-suite pourront être obtenus aux frais de l'auteur qui en fera la demande à l'éditeur au moment de la remise des épreuves.

Abonnements/Subscriptions

Abonnements 1984 et années antérieures	<i>Subscriptions 1984 and previous years</i>		
Un an, 4 numéros France 225 FF	<i>One year, 4 issues 225 FF</i>		
Autres pays 315 FF (avec taxe supplémentaire pour envoi par avion)	<i>Other countries 315 FF (with supplement for air mail)</i>		
Le numéro	France 65 FF	<i>Per issue</i>	<i>France 65 FF</i>

C.D.R. Centrale des Revues,
11, rue Gossin, 92543 Montrouge, France, Tél. : 656.52.66

Citations

Les citations sont autorisées sous réserve d'indication de la source. En revanche, toute reproduction de la totalité ou d'une partie substantielle d'un article doit faire l'objet d'une autorisation de la Revue et de son auteur.

Citations are permitted provided that the source is clearly indicated. However, reproduction of the whole, or a large part, of an article must have prior approval both from the journal and from the author(s).

© CREDOC/BORDAS 1984

« Toute représentation ou reproduction, intégrale ou partielle, faite sans le consentement de l'auteur, ou de ses ayants-droits ou ayants-cause, est illicite (loi du 11 mars 1957, alinéa 1^{er} de l'article 40). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal. La loi du 11 mars 1957 n'autorise, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, que les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective d'une part et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration. »

Consommation revue de socio-économie

Sommaire/Contents

JULIAN LE GRAND	Évaluation de l'impact redistributif des dépenses publiques. Quelques problèmes méthodologiques <i>On Measuring the Distribution Impact of Public Expenditure: Some Methodological Problems</i>	3
NICOLE TABARD	Mobilité sociale, fratrie et descendance <i>Social Mobility, Size of Family of Origin and Descendance</i>	19
ALBERT BEMMAOR	Durée de vie des biens durables : modèles et tests <i>Life Duration for Consumer Durables: Models and Tests</i>	51
MARYSE GADREAU et MARIE-AUDE POISSON	L'hôpital de jour, une alternative à l'hospitalisation classique? L'exemple des Hospices Civils de Lyon <i>Is Hospital Day Care an Alternative to Traditional Hospital Care: the Lyons' Public Hospital System</i>	75

ÉVALUATION DE L'IMPACT REDISTRIBUTIF DES DÉPENSES PUBLIQUES

Quelques problèmes méthodologiques (*)

par

Julian LE GRAND ()**

RÉSUMÉ. — Dans cet article, nous abordons quelques-uns des problèmes auxquels on se trouve confronté quand on essaie d'apprécier l'impact redistributif des dépenses publiques consacrées aux services sociaux (éducation, santé, logement et transport). Nous commencerons par un résumé succinct des données existantes sur cet impact, et montrerons que ces dépenses profitent, généralement parlant, plus aux classes aisées qu'aux classes pauvres. Puis on examinera trois problèmes méthodologiques majeurs sous les chapitres de l'imposition, de l'évaluation et de l'incidence pour déterminer quels sont les problèmes soulevés dans l'interprétation de ces données. On parviendra à la conclusion que, dans l'ensemble, les problèmes n'infirment pas les principales conclusions tirées des faits, mais qu'en fin de compte, ils méritent qu'on leur accorde une plus grande attention que cela n'a été le cas jusqu'à maintenant.

ABSTRACT. — *ON MEASURING THE DISTRIBUTIONAL IMPACT OF PUBLIC EXPENDITURE: SOME METHODOLOGICAL PROBLEMS.* This paper addresses some of the problems encountered in trying to estimate the distributional impact of public expenditure on the social services (education, health, housing and transport). It begins with a brief summary of the available evidence on that impact, and shows that by and large these expenditure benefit the better-off more than the poor. It then examines three major methodological problems under the headings of taxation, valuation and incidence, to see what problems they present for interpreting the evidence. It concludes that on the whole the problems do not invalidate the principal conclusions drawn from the evidence; but that, none the less, they deserve much more attention than they have been paid hitherto.

(*) Cet article est une contribution au 39^e Congrès de « Finances publiques et Politique sociale » organisé par l'International Institute of Public Finance, qui s'est tenu à Budapest du 22 au 26 août 1983.

(**) London School of Economics and Political Sciences, Houghton Street, London WC2A 2AE.

SOMMAIRE

Introduction	4
1. Les faits	5
2. Les problèmes	7
2. 1. L'imposition	8
2. 2. L'estimation	11
2. 3. L'incidence	14
Conclusion	16
Bibliographie	17

INTRODUCTION

Les dépenses publiques sont-elles de nature à redistribuer les richesses? Réduisent-elles l'écart des revenus et des niveaux de vie entre les riches et les pauvres? Nombreux sont ceux qui le croient. D'une manière générale, on pense que la combinaison des transferts en espèces et des subventions qui constituent ce qui est généralement désigné dans les économies mixtes par l'État-Providence profite en premier lieu aux classes assez peu aisées et par conséquent sont de nature à promouvoir une plus grande égalité.

Mais cette opinion a été récemment contestée. En se fondant sur une accumulation de données fournies par de nombreux pays, on a démontré que l'image d'un État-Providence qui est de nature à répartir largement les richesses, est une représentation inexacte de ce qui se passe effectivement. En particulier, les faits suggèrent que les systèmes élaborés visant à subventionner les services sociaux tels que les soins de santé, l'éducation, le logement et les transports qui caractérisent la plupart des états-providence ont effectivement un caractère redistributif, mais dans le mauvais sens; ils favorisent les classes aisées et, de ce fait, élargissent plutôt qu'ils ne réduisent l'écart absolu entre les niveaux de vie.

Dans cet article, nous envisageons d'examiner non pas tant cette constatation en elle-même que quelques-uns des problèmes méthodologiques qui apparaissent dès l'instant où l'on essaie de la déterminer. Nous ne prétendons guère à l'originalité : les nombreux points soulevés ont une longue histoire et ont déjà été largement discutés. On aborde ici les problèmes dans un contexte spécifique, c'est-à-dire par l'évaluation de l'impact de la redistribution opérée par les dépenses publiques consacrées aux services sociaux. Arrivera-t-on à les surmonter de manière à interpréter utilement les données existantes? Ou sont-ils à ce point sérieux qu'ils rendent cette interprétation dénuée de sens?

Pour replacer les choses dans leur contexte, il faut passer brièvement en revue les faits relatifs à l'impact redistributif des dépenses publiques consacrées aux services sociaux. On examine alors trois problèmes-clé à caractère méthodologique sous les chapitres de l'imposition, de l'estimation et de l'incidence. Il ne s'agit pas d'énumérer tous les problèmes rencontrés par les chercheurs dans ce domaine; quelques-uns d'entre eux non encore résolus sont abordés dans le dernier chapitre de cet article d'où se dégage également une vue d'ensemble.

1. LES FAITS

Nous avons récemment, et dans une large mesure, réexaminé les données concernant la redistribution opérée par les dépenses publiques dans le domaine des services sociaux [10]. Le tableau ci-après (publié initialement dans [12]), résumant la situation au Royaume-Uni, donne la répartition des dépenses selon que la redistribution est effectuée en faveur des pauvres, qu'elle est égalitaire, ou qu'elle est opérée en faveur des riches ⁽¹⁾. Les chiffres en colonne indiquent les dépenses moyennes par personne des individus se trouvant dans le quintile supérieur de la population (définis en termes de revenus ou d'emplois) exprimées en pourcentage des dépenses moyennes de la population située dans le quintile inférieur. Les chiffres se rapportant à des groupes et des époques différents ne sont donnés qu'à titre indicatif.

Ce tableau montre clairement que la majorité des services énumérés sont soit répartis à égalité soit en faveur des classes aisées. Les seuls services bénéficiant principalement aux pauvres sont les programmes de logements destinés aux locataires de logements publics ou privés. La nature de ces services provient largement du fait qu'ils sont accordés, d'une façon ou d'une autre, après enquête sur les revenus; en effet, seules sont susceptibles d'en bénéficier les personnes n'atteignant pas un seuil de revenus suffisant.

La plupart des autres services ont un caractère « universel » : c'est-à-dire qu'aucune enquête sur le revenu n'est réalisée pour déterminer le droit d'en bénéficier. Le plus connu de ces services est peut-être le Service National de la Santé qui est effectivement réparti à égalité dans le sens restrictif, c'est-à-dire que la moyenne des pauvres en est bénéficiaire presque autant que la moyenne des riches. Mais il n'est pas tenu compte du fait que les pauvres sont davantage en mauvaise santé que les riches; de sorte qu'ils reçoivent moins d'aide par personne malade. Les dépenses publiques d'enseignement

⁽¹⁾ Les expressions « en faveur des riches » et « en faveur des pauvres » ne doivent pas être confondues avec les termes « progressif » et « régressif » (bien qu'elles le soient fréquemment dans la pratique). Les premières se définissent en termes de montants absolus perçus par chaque groupe; les secondes se rapportent aux montants exprimés en pourcentage du revenu. Le choix des termes est une affaire de goût; nous préférons généralement les premiers en partie pour des raisons de méthodologie (comment faut-il définir le revenu dans ce contexte? Comme un revenu en espèces ou comme un revenu en espèces un peu hybride plus une estimation des services publics reçus?) et en partie parce qu'il nous a toujours semblé que l'important, pour des comparaisons d'ordre social, était les différences absolues.

**Répartition des dépenses publiques
en fonction des services choisis, au Royaume-Uni**

Services	Rapport maximum/ minimum (¹)
<i>En faveur des pauvres</i>	
Logements sociaux	0,3
Allocations logement versées aux locataires privés	Non disponible
<i>A égalité</i>	
École maternelle	Non disponible
Enseignement primaire	0,9
Enseignement secondaire, enfants de moins de 16 ans	0,9
<i>En faveur des riches</i>	
Service de santé	1,4(²)
Enseignement secondaire, enfants de plus de 16 ans	1,8
Enseignement supérieur non universitaire	3,5
Subventions aux autobus	3,7
Universités	5,4
Dégrèvements fiscaux accordés aux propriétaires-occupants	6,8
Subventions versées aux chemins de fer	9,8
<p>(¹) Rapport des dépenses par personne dans le quintile supérieur de la population (en termes de revenus ou d'emplois) à celles du quintile inférieur.</p> <p>(²) Par personne malade.</p> <p>Source : [12], page 75.</p>	

avant la fin de l'âge scolaire obligatoire [16] sont réparties avec beaucoup d'égalité; mais les dépenses destinées à toutes formes d'enseignement après cet âge bénéficient bien davantage aux plus aisés. Il est intéressant de noter ici la place de l'enseignement en maternelle (enseignement dispensé aux moins de 5 ans); celui-ci n'est pas obligatoire (35% environ de la population en bénéficient), mais cependant, pour des raisons confuses, c'est le seul service non obligatoire et universel qui ne favorise pas les classes aisées.

Les propriétaires de logements privés perçoivent différentes sortes de dégrèvements fiscaux (principalement la non-imposition de leurs revenus imposables ou des bénéfices de capitaux); donc ceux-ci bénéficient nettement plus aux riches. Plus étonnant encore, ce sont les transports publics qui profitent encore aux riches : les subventions versées pour le transport par autobus sont largement plus inégales que celles versées par exemple à l'enseignement supérieur non universitaire, tandis que les subventions versées aux transports par chemin de fer sont, de toutes celles énumérées ici, les plus inégalement réparties.

Ce très large éventail à la fois de subventions à caractère universel favorisant les classes aisées et de subventions après enquête sur le revenu favorisant

les classes pauvres a fait l'objet d'études dans d'autres pays. Szakolczai [20] a étudié le système hongrois des subventions versées entre autres aux services de santé, d'enseignement et de transport, et a constaté qu'elles bénéficiaient aux riches. Meerman [12] et Selowsky [19], dans leurs études portant sur les systèmes publics de santé et d'enseignement en Malaisie et en Colombie, ont constaté que les soins de santé étaient répartis à égalité (ce qui sous-entend que les personnes en mauvaise santé étant certainement plus nombreuses dans les classes pauvres, de même qu'au Royaume-Uni, les dépenses publiques par personne malade sont réparties inégalement), tandis que les dépenses publiques d'enseignement favorisent indubitablement les classes aisées. Davis et Reynolds [6], en examinant le système de redistribution du programme Medicare aux États-Unis, ont constaté qu'il profitait deux fois plus à ceux ayant des revenus supérieurs à 15 000 dollars par an qu'à ceux ayant des revenus inférieurs à 5 000 dollars. Des recherches effectuées dans le programme du Medicaid montrent qu'il profite aux pauvres parce qu'il y a enquête sur la situation; cependant, il existe dans ce groupe de bénéficiaires des différences substantielles favorisant essentiellement les personnes relativement plus aisées [15]. Il a été démontré que l'enseignement supérieur profite d'une façon disproportionnée aux plus aisés en Californie et en Floride ([8], [15] et [21]). Alors que les logements sociaux aux États-Unis sont essentiellement destinés aux pauvres, on constate que les riches [1] profitent largement des dégrèvements fiscaux.

Si tous ces résultats sont fiables, ils ont de sérieuses implications politiques. Ils semblent notamment démontrer qu'une stratégie de répartition qui est fondée sur le subventionnement universel des biens et des services est vouée à l'échec. Ceci peut être un résultat d'une importance capitale pour les nombreux pays ayant adopté précisément cette stratégie. Si les défenseurs de cette politique visent sérieusement des effets redistributifs, alors il semble qu'ils devront procéder à un changement de cap radical. Il leur faudra ou bien remplacer les subventions à caractère universel par celles établies après enquête sur le revenu, ou bien faire un plus grand effort encore pour redistribuer les revenus et les richesses privés.

Mais peut-on se fier à ces résultats? Que ce soit le cas ou non, ceci fera l'objet de la seconde partie.

2. LES PROBLÈMES

Les problèmes impliqués par l'estimation de la redistribution des dépenses publiques ont été largement étudiés dans des travaux tels que [13], [14] et [17], et nous renonçons à les examiner ici en détail. Nous traiterons toutefois trois domaines qui semblent essentiels au débat — l'imposition, son estimation et son incidence — et proposerons quelques observations sur les points non abordés.

2.1. L'imposition

On oppose fréquemment aux conclusions selon lesquelles les dépenses publiques consacrées aux services sociaux profitent largement aux plus aisés, le fait qu'elles ne tiennent pas compte des impôts. On affirme que l'effet redistributif d'un programme public ne saurait être correctement estimé simplement en prenant en considération les bénéficiaires de ce programme; il est également nécessaire de tenir compte de ceux qui supportent les coûts. Ce sont les effets redistributifs nets d'un programme qui présentent un intérêt, et non pas simplement les effets des dépenses en elles-mêmes.

Il est difficile de n'être pas d'accord avec cette constatation, aussi brutale soit-elle. Il est évident que le problème réside dans la fixation du montant des frais incombant aux différents groupes. Un moyen de le calculer est de déterminer la proportion des dépenses totales d'un gouvernement destinées à un programme spécifique, puis d'appliquer cette proportion à la totalité des impôts payés par ce groupe ([7], page 515). Ainsi, si E_k est le montant des dépenses du gouvernement pour le k -ième programme public, E le montant total des dépenses du gouvernement et T_i le montant des impôts supportés par le i -ième groupe, alors le coût du k -ième projet ayant une incidence sur le i -ième groupe, C_{ik} , est :

$$(1) \quad C_{ik} = \frac{E_k}{E} \cdot T_i.$$

Toutefois, ainsi que Hansen et Weisbrod l'ont souligné [7], cette subvention « équi-proportionnelle », bien qu'en apparence plausible, est en fait arbitraire. Ils affirment que la meilleure façon de déterminer la répartition des coûts, c'est d'établir quels seraient les bénéficiaires si le gouvernement n'avait pas versé de fonds au programme. Par conséquent, si l'on sait que le gouvernement aurait réduit les impôts s'il n'avait pas financé le programme, on peut dire que les coûts auraient incombé à ceux qui auraient bénéficié de cette réduction d'impôts. Cette problématique abordée par Hansen et Weisbrod est désignée par le terme de « répartition marginale des impôts ».

En fait, il est possible d'accepter les fondements logiques de l'approche marginale et, finalement, d'obtenir les mêmes répartitions de frais que si l'on avait utilisé la démarche habituelle. Il importe d'adopter une hypothèse sur la question de savoir de combien le gouvernement aurait modifié les taux d'imposition s'il n'avait pas doté le programme. Alors, si le gouvernement décide de remplacer le taux général des impôts applicable au i -ième groupe, t_i , par un montant Δt_i , le coût incombant à ce groupe, par le biais de l'approche marginale est $\Delta t_i \cdot Y_i$, où Y_i est l'assiette d'impôt à laquelle le taux général est appliqué. Si cela a pour résultat de fournir une subvention équi-proportionnelle telle que dans (1), on a alors :

$$\Delta t_i \cdot Y_i = \frac{E_k}{E} \cdot T_i = \frac{E_k}{E} \cdot t_i \cdot Y_i.$$

Donc :

$$(2) \quad \frac{\Delta t_i}{t_i} = \frac{E_k}{E},$$

qui est constant pour tous les i .

Ainsi, l'hypothèse requise, pour que les deux méthodes de répartition fournissent le même résultat, consiste en ce que le gouvernement change l'impôt général applicable à chaque groupe, de telle manière que la modification proportionnelle du taux soit, d'une part, la même pour tous les groupes et, d'autre part, égale au pourcentage des dépenses totales du gouvernement destinées à financer le programme.

On voit ainsi que la démarche habituelle porte en elle une hypothèse spécifique sur ce que le gouvernement ferait s'il ne devait pas doter le programme. Cependant, comme s'interrogent Hansen et Weisbrod, pourquoi devrait-on supposer que le gouvernement agisse dans ce sens? Il semble qu'une faible base empirique laisse supposer que le gouvernement, en l'absence de programme, réduirait les impôts de manière à satisfaire à la condition (2); et c'est justement ce qu'implique cette approche. Il ne semble pas non plus que cette hypothèse soit particulièrement plausible et susceptible d'être défendue, même en l'absence d'information détaillée allant en sens inverse. Dans la pratique, un grand nombre d'impôts sont supportés par n'importe quel groupe, et l'hypothèse nécessite que le gouvernement ajuste quelques-uns ou la totalité des taux d'imposition distinctement pour chaque impôt, de sorte que la modification du taux général corresponde à (2). Ce mode d'action paraît peu vraisemblable.

Une autre méthode courante, pour aborder ce problème, consiste à répartir les frais en fonction du pourcentage d'impôts payés par un groupe spécifique. Ce pourcentage une fois établi est appliqué au montant des dépenses, de façon à obtenir l'incidence des coûts. Ainsi, si l'on découvrait qu'un certain groupe paye 10% de la charge totale des impôts, alors le montant du coût d'un programme incombant au groupe serait supposé atteindre 10% du coût total du programme. D'après les termes de notre notation, les coûts sont répartis selon la formule suivante :

$$(3) \quad C_{ik} = \frac{T_i}{T} \cdot E_k,$$

où T est le paiement total des impôts.

De nouveau, cette analyse pourrait paraître quelque peu acceptable. Mais, en fait, elle implique une hypothèse tout à fait analogue à celle de l'analyse précédente au niveau du comportement. En effet, si le gouvernement équilibre son budget, alors $T=E$, (3) est identique à (1), et les deux approches se rejoignent. Si le gouvernement n'équilibre pas son budget, on peut facilement

trouver une formule pour changer le taux général de l'impôt qui résulterait d'une affectation des coûts selon l'expression (3), c'est-à-dire :

$$(4) \quad \frac{\Delta t_i}{t_i} = \frac{E_k}{T}$$

Cette condition est très similaire à celle de l'approche équi-proportionnelle (2) et suppose qu'en l'absence de programme, le gouvernement procéderait à un changement proportionnel du taux général des impôts pour chaque groupe égal au pourcentage des dépenses prévisionnelles par rapport aux recettes générales fiscales — hypothèse qui est peut-être plus arbitraire encore que la précédente.

Existe-t-il une hypothèse non arbitraire quelconque, susceptible d'être établie, eu égard à l'attitude du gouvernement, si celui-ci ne devait pas subventionner un programme spécifique? On peut opter pour trois grands modes d'action, et c'est l'un d'entre eux que le gouvernement choisira dans une situation analogue : (a) il peut diriger les fonds vers un autre programme de dépenses dans le secteur public. Dans ce cas, les frais de dotation du programme initial se répercutent sur ceux qui auraient bénéficié de ces autres projets s'ils avaient été entrepris; (b) il peut affecter les fonds au secteur privé en réduisant quelques-uns ou la totalité des taux d'imposition. Il s'agit du mode d'action discuté plus haut et, ainsi qu'on l'a indiqué, les coûts ont alors une incidence sur ceux qui auraient bénéficié de la réduction d'impôts; (c) il peut « absorber » les fonds dans l'excédent ou le déficit budgétaire. Il n'est pas besoin que le gouvernement affecte des sommes à n'importe quel secteur, qu'il soit public ou privé, mais il peut tout simplement augmenter son excédent ou réduire son déficit budgétaire. Dans ce cas, les coûts ont alors une incidence sur ceux qui auraient bénéficié des conséquences macro-économiques d'un tel changement ⁽¹⁾.

Si l'on essaie à présent de juger lequel de ces modes d'action le gouvernement pourrait adopter, on peut éliminer (c). En effet, si le gouvernement poursuivait une politique de stabilisation « toute en finesse », il serait probablement réticent à bouleverser sa politique en autorisant des réductions de dépenses non compensées. Cependant, en l'absence d'une étude soutenue sur l'attitude du gouvernement, il semble impossible d'envisager avec précision laquelle des autres options pourrait être choisie dans la situation hypothétique d'une réduction des dépenses.

De plus, pour augmenter les difficultés, même s'il était possible d'envisager une option spécifique, il faudrait également prévoir la forme exacte qu'elle prendrait. Ainsi, si le gouvernement décidait d'allouer l'argent à un programme de dépenses courantes, la question serait de savoir de quel programme il s'agit. De la même manière, si l'on choisissait une réduction d'impôts comme mode d'action le plus vraisemblable, encore faudrait-il prévoir quels seraient les impôts à diminuer et de combien.

⁽¹⁾ Les modes d'action (a) et (b) auraient évidemment des conséquences macro-économiques qui devraient théoriquement être prises en considération.

Confrontés à ce problème, Hansen et Weisbrod suggèrent de l'éviter globalement, soit en ignorant la répartition des coûts, soit en comparant la répartition des dépenses sociales à la totalité des impôts payés, ce qui n'exige pas de connaître l'origine fiscale de chaque type de dépenses ([7], page 517). Cette procédure est effectivement celle qui est suivie au Royaume-Uni dans les estimations largement utilisées de la répartition des impôts et bénéfices. [Les chiffres sont publiés annuellement par l'Office Central des Statistiques du Gouvernement (CSO)]. Mais elle n'est pas satisfaisante en soi. Cela n'a strictement aucun sens de comparer la valeur absolue des impôts payés pour financer tous les programmes publics aux avantages sociaux fournis simplement par l'un d'entre eux (ou même, comme l'indiquent les études du CSO, par un groupe). Une procédure de ce genre aurait seulement un sens si le paiement total des impôts était comparé à la valeur collective des avantages issus de tous les programmes publics (y compris la défense, la police, les routes, etc., ainsi que les services sociaux); même dans ce cas, on va vers l'hypothèse que si toutes les dépenses publiques étaient éliminées, il en serait de même pour tous les impôts (plutôt que pour les emprunts gouvernementaux).

Que peut-on faire alors? L'unique solution est d'explicitier le caractère hypothétique de notre discours. A savoir que des déclarations du style « le programme X est redistributif » doivent être remplacées par des déclarations comprenant une ou plusieurs hypothèses. Considérons, par exemple, le cas des subventions publiques aux universités en Grande-Bretagne, où la classe supérieure reçoit en moyenne cinq fois plus que la classe inférieure. Supposons, pour le moment, que la subvention a réellement une incidence sur ces groupes et que sa valeur pour les individus intéressés est égale à la valeur en espèces de la subvention ayant une incidence sur eux (ces suppositions seront discutées plus loin). Nous pouvons alors conclure que ce programme redistribue les revenus des pauvres aux riches, comparé à une situation où il serait supprimé et où l'économie ainsi réalisée servirait, par le truchement d'une combinaison de réduction d'impôts et de paiement de sécurité sociale, à augmenter également le revenu disponible de tous les individus. Dans ce cas, en effet, on pourrait aller encore plus loin en déclarant (contrairement) que le programme possède un caractère redistributif, comparé à toute situation où les sommes utilisées serviraient à augmenter les revenus monétaires des individus, sauf lorsque l'augmentation absolue des revenus en faveur de la classe supérieure représenterait plus de cinq fois celle en faveur des pauvres. Bien que de telles déclarations soient plus embarrassantes que celle qui consiste à dire tout net « tel programme est redistributif », les unes ont un sens quand l'autre n'en a pas.

2.2. L'estimation

Une autre critique courante des travaux empiriques sur la répartition des dépenses publiques réside dans le fait que les études concernées mesurent la répartition des *coûts* plutôt que celle des *avantages*. En effet, les études évaluent l'impact de répartition d'un service public sur un groupe spécifique

en considérant ce que coûte au Trésor Public l'utilisation par ce groupe du dit service, plutôt que la valeur du service auprès de ses utilisateurs. Nick Bosanquet ([2], page 204) a, par exemple, argumenté que notre conclusion dans *the Strategy of Equality* [10], selon laquelle les logements sociaux ont un caractère redistributif là où le Service National de la Santé n'en a pas, induisait en erreur justement pour cette raison. « En termes de satisfaction auprès des consommateurs pauvres, les résultats vont probablement dans un tout autre sens. L'aide au logement n'offre qu'un faible avantage par rapport au Service National de la Santé ».

Après le discours que nous venons de tenir, nous devons rapidement souligner que dans le livre en question, nous n'utilisons pas le terme « redistributif », qu'il s'agisse du Service National de la Santé comme des logements sociaux; nous indiquons simplement que la distribution en faveur des pauvres concerne l'aide au logement et non pas les services de santé. Le point de vue de Bosanquet est peut-être mieux exprimé quand il affirme que la valeur marginale accordée aux soins médicaux par le Service National de la Santé est plus importante aux yeux des pauvres qu'à ceux des riches, et que, par conséquent, même si l'utilisation de ces services (fonction des besoins) va en faveur des riches, les avantages qui en découlent pourraient bénéficier aux pauvres, peut-être bien encore plus que les avantages incertains venant de l'aide au logement.

Il ne fait guère de doute que, dans un monde idéal, on préférerait mesurer, par exemple, la distribution du *surplus du consommateur*, plutôt que celle des *coûts*. Mais les problèmes pratiques et théoriques sont de grande ampleur. En premier lieu, le pouvoir de mesure concernant le surplus du consommateur (la zone située au-dessous de la courbe de la demande de Marshall) ne constitue une indication précise de la valeur que les individus accordent à un service que si l'élasticité de la demande pour ce service est égale à zéro. Deuxièmement, toute comparaison des surplus des consommateurs parmi les individus exige que l'utilité marginale des revenus soit la même pour chaque individu : condition peu vraisemblable si l'on compare les différentes catégories de revenus. En troisième lieu, les estimations empiriques des courbes significatives de la demande sont nécessaires, mais ne sont pas faciles à trouver pour la plupart des services sociaux, où le marché privé pour chaque service concerné est étroit, voire inexistant.

Cependant, il est possible dans certains cas d'utiliser la théorie du consommateur afin de tirer quelques conclusions d'ordre qualitatif sur la distribution des avantages sociaux à partir d'informations concernant la distribution des coûts. A titre d'illustration, considérons le simple modèle suivant. Supposons qu'un individu consomme deux produits, l'un X , fourni par le secteur privé et l'autre, G , fourni par le secteur public. Supposons que P est la valeur marginale que ce consommateur accorde à G . Si l'individu a une fonction d'utilité $U(G, X)$ avec les propriétés habituelles, alors P est donné par :

$$P = U_g / \lambda,$$

où λ est l'utilité marginale du revenu. Une différenciation en ce qui concerne Y donne :

$$\frac{dP}{dY} = \frac{\lambda (U_{gx} \cdot dX/dY + U_{gg} \cdot dG/dY) - (U_g \cdot d\lambda/dY)}{\lambda^2}$$

Pouvons-nous écrire dP/dY ? D'une manière générale, la réponse est non, car U_{gx} peut être plus grand, inférieur à ou égal à zéro, de la même manière que dX/dY et que dG/dY . Cependant, nous serions en mesure de le faire dans des cas spécifiques. Supposons, par exemple, que le bien fourni par le secteur privé soit un produit normal ($dX/dY > 0$), mais que, pour certaines raisons, le bien fourni par le secteur public ait été consommé également, indépendamment du revenu ($dG/dY = 0$). Alors, si $U_{gx} \geq 0$ et si, comme nous l'avons supposé, la fonction d'utilité a des propriétés normales (telles que λ et $U_g > 0$, et $d\lambda/dY < 0$), alors $dP/dY > 0$. En d'autres termes, l'estimation marginale d'un bien fourni par le secteur public consommé également augmentera avec le revenu si la fonction d'utilité est séparable par addition ($U_{gx} = 0$), ou si l'utilité marginale du bien produit par le secteur public augmente avec la consommation du bien fourni par le secteur privé ($U_{gx} > 0$).

L'un des services dont nous nous préoccupons s'adapte-t-il à ce modèle? Ce pourrait être le cas de l'enseignement avant la fin de l'âge scolaire obligatoire. Comme nous l'avons signalé plus haut, ce service est consommé avec égalité en Grande-Bretagne. De même, il est bien établi que les enfants d'origine plus aisée obtiennent de meilleurs résultats scolaires à partir d'un enseignement donné que les enfants d'origine plus modeste; réalité qui pourrait laisser supposer que l'utilité marginale de l'enseignement dispensé augmente avec les niveaux de consommation privée. Dans ce cas, pour l'éducation, $U_{gx} > 0$ et à partir de là, l'estimation marginale augmentera avec le revenu. De ce fait, une analyse de la distribution des avantages sociaux situerait l'enseignement obligatoire non pas dans la catégorie d'une distribution égalitaire — comme c'était le cas pour l'analyse de la distribution des coûts — mais dans celle allant en faveur des riches.

Qu'en est-il des conclusions de Bosanquet relatives aux soins médicaux et aux logements sociaux? En ce qui concerne le premier point, il est impossible de dire si dP/dY est supérieur ou inférieur à zéro; en effet, nous avons vu dans la section précédente que $dG/dY > 0$ (par individu malade). Pour les logements sociaux, $dG/dY < 0$. Si $U_{gx} > 0$, ce qui semble raisonnable dans le cas des logements, alors $dP/dY > 0$; cela signifie que la valeur marginale des logements sociaux augmente avec le revenu. Il s'agit d'une conclusion intéressante qui revêt une importance particulière lorsqu'on détermine l'impact des réductions dans les logements sociaux. Cependant, il n'est malheureusement pas possible d'en déduire que la totalité des avantages relatifs au logement qui reviennent aux classes aisées sont supérieurs à ceux qui reviennent aux défavorisés, car il se peut que plus ces derniers consomment, plus ils voient compensée leur valeur marginale réduite.

2.3. L'incidence

Le problème de l'incidence, qui a été largement étudié dans le cadre de l'analyse sur l'imposition, a moins bien retenu l'attention dans la mesure où il s'agit de dépenses publiques. Cela est peut-être dû au fait que les problèmes impliqués, d'un point de vue tout à fait théorique, ne sont pas très différents. La plupart des résultats afférents à l'incidence de l'imposition peuvent être appliqués aux dépenses publiques simplement en changeant de signe. Ainsi, les dépenses effectuées au titre d'une subvention sur le prix d'un bien particulier sont la contrepartie de la taxation en impôt indirect sur ce bien; les dépenses effectuées au titre d'une subvention liée aux revenus, pour un individu, correspondent à l'inverse d'un impôt sur le revenu de cet individu. Ainsi, peut-on passer d'une situation à l'autre. Par exemple, pour qu'une subvention sur le prix ait une incidence complète sur le consommateur d'un bien déterminé, il faut, de même que pour un impôt indirect, ou bien que la demande du consommateur pour ce bien soit totalement rigide, ou bien que l'offre de ce bien soit entièrement flexible. De la même manière, pour qu'une subvention liée aux revenus ait une incidence complète sur son bénéficiaire, il faut, de même que pour un impôt sur le revenu, ou que l'offre de main-d'œuvre soit entièrement rigide, ou que la demande de main-d'œuvre soit complètement flexible.

Cependant, dans la pratique, il existe des différences significatives entre les cas d'imposition et de dépenses publiques, notamment au niveau du subventionnement sur les biens. Beaucoup de subventions publiques s'ajoutent aux dispositifs publics; par contre-coup, l'effet de subventions sur les fournisseurs de biens ne peut pas prendre forme de manière conventionnelle. Dans le cas, par exemple, des logements sociaux et du Service National de la Santé en Grande-Bretagne, l'offre à prix subventionné est réduite par les fournisseurs, tandis que des critères non liés aux prix sont utilisés pour limiter la demande. Donc, il n'est pas possible de faire des prédictions théoriques générales quant à l'incidence plausible du subventionnement des prix; il est plutôt nécessaire d'examiner la situation au cas par cas. N'ayant ici ni le temps, ni la place pour étudier correctement chaque type de service, nous nous contenterons de faire des remarques d'ordre plus général.

Les subventions publiques accordées à la santé et à l'éducation pourraient avoir une incidence non seulement sur les bénéficiaires des services de santé et d'enseignement, mais également sur les employeurs. Si, par exemple, les subventions publiques allouées aux universités étaient retirées, alors, tant que la demande de postes à l'université ne serait pas entièrement rigide, il y aurait une chute de la demande dans l'éducation et, de ce fait, dans l'offre de diplômés. Tant que la demande de diplômés, de la part des employeurs, ne serait pas entièrement flexible, cela impliquerait en retour une montée des salaires que les diplômés pourraient exiger, et ainsi une augmentation des coûts des employeurs. De la même manière, une augmentation du prix des services de santé due à une réduction des subventions publiques provoquerait une chute de la demande pour ces prestations, une chute du « potentiel »

moyen de santé de chaque individu et une montée du salaire des individus ayant de grandes « réserves ».

L'étendue d'un tel changement réalisable dans la pratique dépend des élasticités appropriées. L'expérience de la mise en place du Service National de la Santé en 1948 suggérait que, à l'exception des services dentaires et ophtalmologiques, la demande de soins médicaux fût relativement rigide au niveau des prix; cela vient d'être conforté par des travaux empiriques récents dans le domaine de la co-assurance (*voir* [4], pages 101-103). Si cela est vrai, il semble peu probable qu'il y aura un transfert significatif de la subvention pour les soins de santé sur les employeurs.

L'éducation offre une image plutôt différente. Pissarides [16] a estimé pratiquement égale à 1 l'élasticité de la demande pour les postes universitaires au Royaume-Uni, eu égard aux changements dans les valeurs actuelles relatives des rémunérations des travailleurs manuels et des diplômés universitaires. Étant donné qu'il a incorporé les bourses couramment versées aux étudiants britanniques dans l'enseignement supérieur comme une partie du revenu des diplômés universitaires pendant la période de 18 à 21 ans, toute diminution de cette bourse due à une réduction de la subvention publique diminuera la valeur actuelle des flux de rémunération des diplômés; ainsi, toute réduction de ce genre serait également assortie d'une élasticité-prix égale à un. Cela suggère, par conséquent, qu'un retrait substantiel de la subvention publique pourrait conduire à une chute sensible de l'offre de diplômés. Un ouvrage non publié du Centre d'Étude Économique de la Main-d'OEuvre à la London School of Economics suggère que l'élasticité de la demande, pour les diplômés, est très faible. Si tel est le cas, alors avec l'élasticité relativement élevée de la demande pour des postes d'université, cela suppose qu'il puisse y avoir un transfert significatif de la subvention publique sur l'enseignement universitaire — et l'hypothèse de la plupart des études y compris la nôtre, selon laquelle la totalité de la subvention a une incidence sur les bénéficiaires théoriques, s'avère inexacte.

Quant au logement, les subventions accordées aux locataires de logements sociaux ne peuvent être modifiées. D'autre part, les subventions accordées aux locataires de logements privés peuvent être modifiées, et en réalité, étant donné la rigidité relative de l'offre de logements locatifs, elles le seront probablement en l'absence d'un contrôle des loyers. Précisément, ce qui sera changé dans les faits dépendra de l'étendue du contrôle des locations dans la pratique; nous soupçonnons que, en Grande-Bretagne au moins, le contrôle des locations est tellement rigoureux que les propriétaires privés bénéficient relativement peu des subventions allouées aux locataires privés.

Les dégrèvements fiscaux pour les propriétaires-occupants constituent une autre affaire. Si l'offre de logements était entièrement rigide, alors l'établissement d'un dégrèvement fiscal lié au logement aurait simplement pour effet de faire monter le prix du logement du montant même des dépenses : gain définitif pour ceux qui ont la chance (et pour leurs descendants) de posséder un logement à ce moment-là, mais qui après ne profite plus à personne. En

réalité, l'offre de logement n'est pas entièrement rigide; mais à coup sûr, il y a eu une certaine capitalisation des dégrèvements fiscaux sur le prix des maisons.

Cependant, la question de savoir à qui profitent effectivement les dégrèvements fiscaux relève de l'hypothèse qu'on a retenue comme point de comparaison. Si l'on compare la situation des propriétaires-occupants actuels à celle qui aurait existé si les dégrèvements fiscaux n'avaient pas été introduits, alors, comme nous l'avons exposé plus haut, le bénéfice de la subvention affectée à ceux qui ont acheté un logement dans la période qui a suivi l'introduction sera partiellement ou totalement compensé par la montée des prix des logements. D'autre part, si l'on compare la situation des propriétaires-occupants actuels à celle qui existerait si les dégrèvements fiscaux étaient supprimés demain, alors on pourrait en déduire, selon les mêmes arguments, que le prix des logements diminuant, ils seraient les principaux perdants. La question de savoir si oui ou non on peut considérer les propriétaires-occupants actuels comme étant les bénéficiaires des dégrèvements fiscaux applicables aux logements, face à une offre rigide de logements, dépendra du choix opéré entre ces deux hypothèses. A tout prendre, nous donnons la préférence à la deuxième qui est une alternative politique réaliste, tandis que la première est une situation hypothétique qui pourrait ne jamais se réaliser.

Parlons enfin des subventions allouées aux transports publics : elles sont aussi probablement incorporées en partie au prix des logements, car les logements situés à proximité d'une gare, par exemple, ont généralement une valeur vénale plus grande que les logements équivalents plus éloignés. Les subventions allouées aux services de transports en commun peuvent également être imputées en partie aux employeurs, en ce sens que, si elles étaient supprimées, les salaires des utilisateurs s'en trouveraient augmentés. A nouveau, l'extension d'un effet de ce genre dépendra des élasticités données, dont les estimations malheureusement ne semblent pas être facilement accessibles.

Ces observations, pensons-nous, suffisent à indiquer que les transferts soulèvent plus de problèmes qu'on ne l'admet généralement quand on travaille sur ce thème. Il faut encore réaliser beaucoup de travaux empiriques, notamment pour vérifier les élasticités appropriées. Alors seulement, nous serons en bonne position pour dire quelle est, en pratique, l'importance réelle de ces problèmes.

CONCLUSION

Nous avons fait ici une incursion très rapide à travers quelques-uns des problèmes rencontrés par les chercheurs qui étudient l'impact redistributif des dépenses publiques consacrées aux services sociaux. Il existe beaucoup d'autres difficultés, comme le traitement des dépenses de capitaux ou le choix des groupes de population (revenus, C.S.P., situation géographique, etc.) pour n'en nommer que deux; mais notre propos n'est pas ici de les examiner. Nous concluons donc en rappelant la question évoquée au début de cet article :

les problèmes méthodologiques rencontrés au cours d'études sur l'impact redistributif des services sociaux sont-ils suffisamment graves pour réduire à rien la valeur des conclusions qui ont pu être obtenues? A tout prendre, nous pensons que la réponse à cette question est non. Des difficultés existent; elles sont sérieuses; mais elles n'infirmant pas les principaux résultats. Il faut reconnaître que ceux d'entre nous qui travaillent dans ce domaine n'ont peut-être pas accordé une attention suffisante à ces problèmes, ni à la manière dont ils peuvent être surmontés; il faut espérer que cet article contribuera, même modestement, à stimuler les efforts supplémentaires nécessaires.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] AARON (H.), *Shelter and Subsidies: Who Benefits from Federal Housing Policies?* Washington, D. C., Brookings, 1972.
- [2] BOSANQUET (N.), *After the New Right*, Londres, Heinemann, 1983.
- [3] COLLARD (D.), LECOMBER (R.) et SLATER (M.), *Income Distribution: the Limits to Redistribution*, Bristol, John Wright, 1980.
- [4] CULLIS (J. G.) et WEST (P.), *The Economics of Health: an Introduction*, Oxford, Martin Robertson, 1979.
- [5] DAVIS (K.), A Decade of Policy Developments in Providing Health Care for Low-Income Families, in R. HAVEMAN [9], 1977.
- [6] DAVIS (K.) et REYNOLDS (R.), Medicare and the Utilization of Health Care Services by the Elderly, *Journal of Human Resources*, 10, 1977.
- [7] HANSEN (W.) et WEISBROD (B.), Who Pays for a Public Expenditure Program? *National Tax Journal*, 24, décembre 1971, 515-17.
- [8] HANSEN (W.) et WEISBROD (B.), The Distribution of the Costs and Direct Benefits of Public Higher Education: the Case of California, *Journal of Human Resources*, 4, 1978, 176-91.
- [9] HAVEMAN (R.), *A Decade of Federal Antipoverty Programmes*, New York, Academic Press, 1977.
- [10] LE GRAND (J.), *The Strategy of Equality*, Londres, Georges Allen and Unwin, 1982.
- [11] LE GRAND (J.), Making Redistribution Work: the Social Services, in H. GLENNERSTER, Ed., *The Future of the Welfare State*, Londres, Heinemann, 1983.
- [12] MEERMAN (J.), *Public Expenditure in Malaysia: Who Benefits and Why?* Oxford, Oxford University Press, 1979.
- [13] O'HIGGINS (M.), The Distributive Effects of Public Expenditure and Taxation : an Agnostic View of the CSO Analysis, Chap. 3, in C. SANDFORD [18], 1980.
- [14] PEACOCK (A. T.) et SHANNON (R.), The Welfare State and the Redistribution of Income, *Westminster Bank Review*, 1968, 30-46.
- [15] PECHMAN (J.), The Distributional Effects of Public Higher Education in California, *Journal of Human Resources*, 5, 1970, 361-70.
- [16] PISSARIDES (C.), From School to University: the Demand for Post-Compulsory Education in Britain, *Economic Journal*, 92, septembre 1982, 654-667.
- [17] PREST (A. R.), The Budget and Interpersonal Distribution, *Public Finance*, 23, 1968, 80-98.
- [18] SANDFORD (C.), POND (C.) et WALKER (R.), *Taxation and Social Policy*, Londres, Heinemann, 1980.
- [19] SELOWSKY (M.), *Who Benefits from Government Expenditure : a Case Study of Colombia*, Oxford, Oxford University Press, 1979.
- [20] SZAKOLCZAI (G.), Limits to Redistribution : the Hungarian Experience, in D. COLLARD [3], 1980.
- [21] WINDHAM (D. M.), *Education, Equity and Income Redistribution*, Lexington, D. C. Health, 1970.