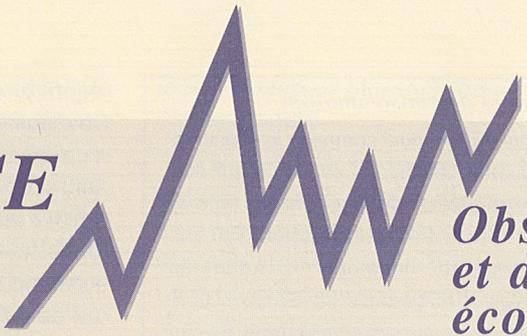


DUS

Lettre de l'OFCE



Observations
et diagnostics
économiques

Observatoire Français des Conjonctures Économiques, 69 quai d'Orsay 75340 Paris Cedex 07 — Tél. : 01 44 18 54 00 — Fax : 01 45 56 06 15

N° 167 — Mardi 30 septembre 1997

LE PLAFONNEMENT DES ALLOCATIONS FAMILIALES : QUESTIONS DE MÉTHODES

Le gouvernement Jospin a décidé en juillet 1997 de mettre les allocations familiales sous conditions de ressources. Certains se réjouissent qu'en période de difficultés de financement de la Protection sociale et d'aggravation des phénomènes d'exclusion, l'aide aux familles se concentre sur les plus pauvres. D'autres, au contraire, s'inquiètent de l'oubli de la logique de la politique familiale : compenser pour toutes les familles une partie du coût des enfants. Dans le débat provoqué par l'annonce de cette réforme, certains proposent de fiscaliser les allocations familiales ; d'autres de remettre en cause le principe ou les modalités du quotient familial. Nous discuterons ici quatre points. Quels sont les fondements et les objectifs de la politique familiale ? Quelle est, dans le système actuel, la situation relative des personnes sans enfant et des familles selon leur niveau de revenu ? Comment ce niveau serait-il affecté par les différentes réformes proposées ? Au-delà de la politique familiale, faut-il réformer l'ensemble du système de Protection sociale pour le concentrer sur les plus démunis ?

Les fondements de la politique familiale

L'entretien et l'éducation des enfants représentent une charge dont le partage entre les parents et la collectivité dépend de la conception que se fait la société de la place de la famille et de l'enfant. Une **société individualiste** peut considérer que les enfants sont une affaire privée des parents, à leur charge exclusive, qui n'ouvrent droit à aucune prestation ou réduction d'impôts. Une **société collectiviste** peut juger légitime, étant donné que les enfants représentent l'avenir de la société, que leur prise en charge soit entièrement assurée collectivement ; à la limite les parents peuvent être rémunérés pour les soins qu'ils apportent aux enfants. Ce modèle inspire la gratuité de

l'enseignement. La politique familiale française adopte une position intermédiaire en partageant la charge des enfants entre parents et société : aussi, ce partage est-il sujet à discussion.

Le premier objectif de la politique familiale est d'assurer qu'avoir des enfants n'entraîne pas une perte trop importante de niveau de vie relativement aux personnes sans enfants. C'est la **logique de l'équité horizontale**. Considérons deux couples ayant les mêmes salaires, l'un sans enfant, l'autre avec trois enfants. Il serait inéquitable que ce dernier ait un niveau de vie beaucoup plus faible que le premier, alors qu'il assure en plus de son travail la lourde charge en argent, en soucis, en temps, d'élever des enfants. Le point délicat est que le coût effectif de l'enfant croît avec le revenu de ses parents : les plus riches, en assurant à leurs enfants un niveau de vie équivalent au leur, dépensent plus que les autres. Deux attitudes sont alors possibles : la société peut refuser de compenser l'ensemble des charges que paient les parents et estimer qu'elle doit fournir la même aide à chaque enfant, quel que soit le niveau de revenu de ces parents : c'est le cas des allocations familiales. L'aide est alors relativement plus importante pour les pauvres que pour les riches. On est dans un **modèle égalitariste**. La société peut au contraire chercher à compenser exactement la perte de niveau de vie que subissent les familles avec enfants. L'aide aux familles doit alors augmenter avec le niveau de revenu. On est alors dans un **modèle paritariste**.

Le second objectif de la politique familiale correspond à une **logique de solidarité**. Il s'agit d'assurer à tous les enfants un niveau de vie minimal. Dans cette logique, l'aide aux familles doit être concentrée sur les plus pauvres, les enfants des classes moyennes restant à la charge exclusive de leurs parents. Dans une logique d'équité horizontale, la politique familiale (de redistribution des personnes sans enfants aux familles avec enfants) est indépendante de la politique sociale (de redistribution des riches vers les pauvres). Au contraire, une politique familiale qui s'inscrit dans une logique de solidarité n'est qu'une facette de la politique de redistribution en faveur des plus pauvres. Ce modèle a le défaut d'encourager

en page 6

Un bilan de la réforme récente de la CSG

Henri STERDYNIAK

en page 7

La conjoncture japonaise à la mi-97

Olivier PASSET

La notion d'unité de consommation

La méthode généralement utilisée pour comparer le niveau de vie des ménages de composition différente, est de définir une **échelle d'équivalence**, c'est-à-dire d'attribuer à chaque type de famille un certain nombre d'**unités de consommation**. Soit une famille de type n , on dira qu'elle comporte U_n unités de consommation, si on estime qu'elle a besoin d'un revenu de $U_n X$ pour avoir le même niveau de vie qu'une personne seule de revenu X . L'évaluation des U_n est délicate : les goûts, les besoins et le type de dépenses des familles et des personnes sans enfants diffèrent ; le nombre d'UC dépend de l'âge des enfants et augmente quand l'âge d'autonomie des enfants s'élève ; il est plus fort dans les pays où les dépenses pour les enfants sont peu prises en charge collectivement ; la question de la sensibilité de l'échelle d'équivalence au niveau de revenu reste ouverte. Plusieurs estimations ont été proposées. L'échelle d'Oxford est celle généralement utilisée. L'estimation la plus récente pour la France, celle de Hourriez et Olier*, aboutit à diminuer légèrement le poids des enfants. L'échelle d'équivalence implicite au système du quotient familial ne donne pas assez de poids aux célibataires (afin de ne pas pénaliser le mariage) et donne trop de poids aux enfants à partir du troisième (tableau). Pour une échelle d'équivalence donnée, nous dirons que le système fiscal respecte le principe d'**équité horizontale familiale** si deux familles de composition différente, mais de même revenu par UC, supportent le même taux d'imposition. Nous dirons que le système d'imposition et de transfert respecte le principe de **parité familiale** si le revenu disponible par UC d'un couple est le même, à revenu primaire donné, quel que soit le nombre d'enfants à sa charge.

* J.M. Hourriez et L. Olier (1997) : « Estimation d'une échelle d'équivalence, méthodes objectives et subjectives », *Document de travail de la Direction des statistiques démographiques et sociales*, INSEE, n° 9706.

Echelles d'équivalence

Couple avec...	Echelle d'Oxford*	Hourriez et Olier*	Quotient familial
0 enfant	2,0	2,0	2,0
1 enfant	2,65	2,45	2,5
2 enfants	3,3	2,95	3
3 enfants	3,95	3,4	4
5 enfants	5,25	4,35	6

* Calcul des auteurs ; le quart des enfants ont entre 14 et 20 ans.

spécifiquement les plus pauvres à avoir beaucoup d'enfants et d'induire une trappe à pauvreté pour les mères célibataires (comme cela est manifeste aux Etats-Unis).

Le système français actuel représente un équilibre entre ces divers modèles. Conformément au modèle de solidarité, la collectivité assure des prestations à prix réduits pour les familles les plus pauvres (cantines, activités péri-scolaires), des allocations sous conditions de ressources (complément familial, allocation logement, allocation de rentrée scolaire, RMI) ainsi que l'enseignement et la couverture médicale gratuite. Les allocations familiales correspondent au modèle égalitariste. Par contre, le système fiscal du quotient familial¹ relève de la logique du modèle paritariste puisqu'il tient compte du fait que, si le revenu de la famille est partagé

(1) Voir H. Sterdyniak (1992) : « Pour défendre le quotient familial », *Economie et statistique*, n° 256.

équitablement entre parents et enfants à tous les niveaux de revenus, le niveau des dépenses affecté aux enfants croît comme le revenu familial. Le quotient familial n'apporte pas une aide spécifique aux familles avec enfants, mais assure *grosso modo* que l'impôt pèse du même poids sur des familles de taille différente mais de même niveau de vie. Tout autre système (en particulier un système d'abattement forfaitaire ou de crédit d'impôt) serait injuste car il reviendrait à taxer relativement plus certaines familles nombreuses que les couples et les célibataires de niveau de vie équivalent². Toutefois, la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant et la non-imposition des allocations familiales s'écartent de la stricte logique du quotient familial. En 1996, les transferts de protection sociale en faveur des familles représentaient 265 milliards de F (tableau 1)³, qui peuvent être répartis entre 127,6 milliards de prestations sans conditions de ressources⁴ et 137,8 milliards de prestations sous conditions de ressources. Faut-il modifier cet équilibre ?

1. Prestations sociales pour la famille en 1996

En milliards de francs

Allocations sous conditions de ressources	45,8
Allocation logement	71,8
RMI	20,2
Allocations sans conditions de ressources	120,9
dont : — AGED	1,7
— AFEAMA	7,0
— APE	12,7
« Dépenses fiscales »	
Quotient familial*	72,0
dont : demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant	2,9
Réduction d'impôt pour frais de scolarisation	2,7
Réduction d'impôt pour frais de garde	1,1
Réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile**	6,1
Total pris en compte*	265,4

* Les dépenses fiscales prises en compte au titre du quotient familial se limitent à la demi-part supplémentaire à partir du troisième enfant.

** Non pris en compte car non lié à la présence d'un enfant.

Source : Comptes de la protection sociale (1996).

La situation relative des familles

Le tableau 2 permet de comparer le revenu après impôt et transferts de familles avec 1, 2, 3 ou 5 enfants avec celle d'un couple sans enfant, à même niveau de salaires⁵. Examinons d'abord la redistribution. Toutes les familles, soit touchent l'allocation-logement, soit payent l'impôt sur le revenu, donc

(2) Du moins si le quotient familial correspond bien aux véritables unités de consommation.

(3) Nous considérons que le quotient familial, tant qu'il correspond aux unités de consommation, ne fait qu'appliquer le principe de l'équité horizontale familiale. Nous n'avons donc inclus comme prestations fiscales que la demi-part supplémentaire.

(4) Ces prestations incluent l'allocation pour garde d'enfants à domicile, l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée et l'allocation parentale d'éducation qui visent à favoriser l'emploi ou le retrait du marché du travail.

(5) Nous avons supposé que ces familles n'avaient pas d'autres ressources primaires que des salaires et pris en compte la législation du RMI, des prestations familiales, des allocations logement, de l'impôt sur le revenu. Les tableaux détaillés sont disponibles auprès des auteurs.

sont soumises à un transfert progressif. Le système français compense par l'allocation-logement la faiblesse redistributive de l'IRPP. La hiérarchie des revenus est plus écrasée pour les familles avec enfants que pour les couples sans enfant. Comparons les familles qui gagnent 10 fois le SMIC à celles qui gagnent le SMIC : leur revenu après transferts et impôt est 6,7 fois plus important si elles n'ont pas d'enfant ; 5,6 fois si elles ont 2 enfants ; 4,5 fois si elles en ont 3 ; 3,8 fois si elles en ont 5.

La société assure à peu près la parité familiale pour les plus bas revenus : Rmistes et Smicards ayant 3 enfants ou plus. Au-delà, avoir des enfants provoque toujours une baisse du niveau de vie (mesurée par le revenu par UC), d'autant plus forte que la famille est nombreuse. Les couples dont le total des salaires mensuels nets va de 20 000 à 40 000 F perdent environ 18 % de revenu par UC en ayant 1 enfant, 28 % en ayant 2 enfants, 30 à 35 % en ayant 3 enfants, enfin 40 à 45 % en ayant 5 enfants. A ce niveau de revenu, la compensation de la charge des enfants est faible : 11 % pour un enfant ; 16 % pour 2 ; 20 % pour 3 ; 22 % pour 5. Les pertes de niveau de vie sont légèrement plus fortes pour des revenus plus élevés. La situation relative des familles apparaît encore plus dégradée si on tient compte du fait qu'une femme avec 3 enfants ou plus arrête souvent de travailler ou ne travaille qu'à temps partiel : le temps de travail salarié moyen d'une femme avec conjoint et 3 enfants ou plus est égal à 53 % de celui d'une femme avec conjoint sans enfant.

Quelle réforme ?

Au total, le système français apparaît à peu près satisfaisant. Il serait sans doute souhaitable de le renforcer pour les bas revenus en accordant la gratuité totale des cantines scolaires et des soins de santé en dessous d'un certain revenu. Les allocations familiales devraient être indexées sur le SMIC, de façon à maintenir leur valeur relative (de 1987 à 1997, le pouvoir d'achat du SMIC net a augmenté de 4,3 %, celui des allocations familiales a diminué de 1,7 %). Enfin, il manque un complément familial pour les familles à bas salaires avec 1 ou 2 enfants. Par contre, le RMI représente 87 % du SMIC pour une famille avec 1 ou 2 enfants ; 80 % pour une famille

avec 3 enfants ou plus (allocations incluses) : il paraît difficile d'aller au-delà.

Le projet de plafonnement des allocations familiales soulève la question de la situation des familles avec enfants, de revenus moyens ou élevés. Certains estiment qu'en période d'aggravation de la fracture sociale et de difficultés des finances publiques, il serait souhaitable de supprimer leurs allocations familiales (qui déjà ne représentent qu'une faible part de leur revenu) et de remettre en cause le quotient familial pour concentrer l'aide sur les plus pauvres (ou pour réduire le déficit public). Pourtant, la comparaison avec les personnes sans enfants de même niveau de salaires montre que ces familles ne sont en rien favorisées : l'aide apportée par les allocations est faible par rapport au coût effectif des enfants ; le quotient familial correspond à la logique de l'impôt progressif et non pas à un privilège fiscal. Certes, ces familles ne sont pas les plus à plaindre, mais elles ne bénéficient en rien d'allocations exorbitantes ou de privilèges fiscaux. En plus de leur travail, elles contribuent à préparer les générations futures⁶. Il serait profondément malsain que les cadres subissent des pertes de niveau de vie trop importantes en ayant des enfants. La société a besoin d'enfants à tous les niveaux de revenus.

Le plafonnement des allocations familiales aurait pour effet d'aggraver la disparité des niveaux de vie entre cadres, avec et sans enfants. Le projet de gouvernement consiste à supprimer les allocations familiales aux familles de revenu mensuel supérieur à 25 000 F avec 2 enfants, ce plafond étant augmenté de 4 000 F par enfant supplémentaire et de 3 000 F pour les familles où les deux conjoints travaillent ou les familles monoparentales. Ceci toucherait environ 600 000 familles et rapporterait 7,5 milliards de francs. Pour une famille avec 2 enfants gagnant 29 000 F, la perte de revenu serait de 2,3 % ; pour une famille avec 3 enfants gagnant 32 000 F, la perte serait de 5,4 %. Or de telles familles n'ont pas un niveau de vie supérieur à celui d'un couple sans enfant de deux salariés gagnant 9 500 F par mois. Pour des revenus plus élevés

(6) Voir R. Hureau : « Les trois fractures sociales », *Libération*, 7 août 1997.

2. Comparaison des revenus disponibles selon la taille de la famille (couple sans enfant=100), législation de 1997*

Couple avec....	Salaire net	Rapport des revenus disponibles				Rapport des revenus disponibles par UC**			
		1 enfant	2 enfants	3 enfants	5 enfants	1 enfant	2 enfants	3 enfants	5 enfants
(1) RMI	0	118,1	142,1	171,1	229,0	94,5	94,7	97,8	101,8
(2) 1 SMIC	5 240	108,2	129,2	170,5	219,3	86,6	86,1	97,4	97,5
(3) 1,5 SMIC	8 860	106,7	121,7	151,7	186,9	85,4	81,1	86,7	83,1
(4) 2 SMIC	10 480	101,4	116,1	142,2	172,6	81,1	77,4	81,3	76,7
(5) 2,5 SMIC	13 100	102,1	109,5	132,1	157,3	81,7	73,0	75,7	69,9
(6) 3 SMIC	15 720	102,6	109,0	125,5	147,9	82,1	72,7	71,7	65,7
(7) 4 SMIC	20 960	102,3	108,0	121,3	136,7	81,8	72,0	69,3	60,8
(8) 5 SMIC	26 200	103,1	108,0	116,1	131,6	82,5	72,0	66,3	58,5
(9) 6 SMIC	31 440	102,7	108,0	115,0	126,9	82,2	72,0	65,7	56,4
(10) 7,5 SMIC	39 300	103,7	108,0	115,2	126,3	83,0	72,0	65,8	56,1
(11) 10 SMIC	52 400	103,3	108,2	114,9	125,2	82,6	72,1	65,7	55,6
(12) 12,5 SMIC	65 500	102,7	106,8	114,3	124,6	82,2	71,2	65,3	55,4
(13) 15 SMIC	78 600	102,3	105,8	112,3	124,6	81,8	70,5	64,2	55,4

* Par convention, le revenu disponible d'un couple sans enfant est pris à 100 ; le tableau se lit donc ainsi : au niveau de 5 fois le SMIC, un couple avec 3 enfants a un revenu disponible supérieur de 16,1% au couple de mêmes salaires sans enfant ; par contre son revenu par UC est inférieur de 33,7%.

**En comptant 1 par adulte et 0,5 par enfant. Le résultat serait pratiquement identique avec l'échelle d'Oxford.

la perte relative serait moindre. Ce seront donc les classes moyennes, et non pas les classes élevées qui pâtiraient le plus de la réforme. Le plafonnement provoquerait des effets de seuil importants, une faible augmentation du revenu au voisinage du plafond entraînant une perte de revenu disponible. Ceci obligerait à introduire des mécanismes de raccords qui compliqueraient encore le système. Enfin, même si le montant des allocations familiales n'est plus que symbolique au-delà d'un certain niveau de revenu, l'exclusion des familles qui contribuent le plus à son financement risque à terme de remettre en question le principe de la politique familiale.

Quatre autres réformes, ayant des buts analogues, ont été proposées :

a) La première consiste à fiscaliser les allocations familiales (pour un gain d'environ 6 milliards de francs), ce qui permet d'éviter les effets de seuils et de ne pas exclure les familles aisées des allocations familiales. Mais comme le montre le tableau 3b comparé au tableau 3a, la fiscalisation frappe plus de familles que le plafonnement et touche moins les plus aisées. Du fait du système de la décote, elle frapperait particulièrement certains ménages situés dans le bas de l'échelle des revenus, qui soit deviendraient imposables, soit auraient une importante hausse d'impôt. Aussi, serait-il souhaitable qu'elle n'ait lieu qu'après que le processus de suppression de la décote initiée par le gouvernement Juppé ait été mené à terme. D'un côté, l'imposition des allocations familiales correspond parfaitement à la logique du système progressif, qui veut que l'on prenne en compte l'ensemble des revenus du ménage. De l'autre, on peut estimer que la non-imposition des allocations familiales compense en partie le fait qu'elles sont faibles et d'autant plus faibles (relativement) que le revenu est élevé.

b) La deuxième reviendrait sur la demi-part supplémentaire de quotient familial accordée à partir du troisième enfant. Cette mesure (qui rapporterait environ 3 milliards de francs) frapperait les familles les plus nombreuses et moins nettement les plus riches que la mise sous conditions de ressources des allocations familiales (tableau 3c). D'un côté, cette mesure est logique car elle rapproche le quotient familial des véritables unités de consommation. De l'autre, elle frappe les familles nombreuses, de plus en plus rares, qui subissent déjà des pertes de niveau de vie important en ayant des enfants, où la femme doit souvent arrêter de travailler ou travailler à temps partiel.

c) Le mécanisme du quotient familial est actuellement plafonné à 16 200 F par demi-part supplémentaire. Ce montant n'a aucune justification précise. Le plafond est assez élevé : une famille avec 2 enfants n'est touchée qu'au-delà de 55 400 F de revenu net mensuel ; une famille avec 3 enfants au-delà de 63 410 F. Diminuer ce plafond jusqu'à 10 000 F rapporterait environ 5 milliards. L'effet serait concentré sur les familles les plus riches (tableau 3d) ; par contre, il frapperait des familles avec 1 enfant. Le seuil baisserait à 36 200 F pour une famille avec 2 enfants et à 39 100 F pour une famille avec 3 enfants. Là aussi, on s'écarterait davantage de la parité familiale.

d) Certains ont proposé de remettre en cause les aides à la garde d'enfants. La garde d'un enfant de moins de 3 ans par une assistante maternelle coûte environ 2 800 F par mois : la

CNAF prend en charge les cotisations sociales et verse 811 F à la famille (AFEAMA). Les ménages imposables bénéficient de plus d'une réduction d'impôt de 312 F par mois. Au total, donc, 480 F restent à la charge du ménage et 2 520 F sont pris en charge par la collectivité. Ce système généreux favorise le travail des femmes, mais n'est pas fondamentalement injuste : la société pourrait décider que la garde des enfants dont la mère travaille est entièrement prise en charge collectivement (comme l'est l'école maternelle). Dans le cas de la garde à domicile dont le coût est d'environ 9 800 F par mois, la CNAF verse 4 200 F d'AGED (représentant les cotisations sociales). Le ménage bénéficie d'une réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile de 2 800 F par mois. Au total, 7 000 F sont pris en charge par la collectivité et le ménage paye 2 800 F (au lieu de 6 050 F hors AGED). Le cumul des deux dispositifs semble d'un coût excessif et devrait être interdit.

Mis à part ce dernier cas, il serait regrettable que les familles avec enfants soient les premières victimes des réformes. Il n'est ni socialement responsable, ni intellectuellement sérieux, d'opposer l'aide nécessaire aux familles démunies et le traitement équitable des familles plus à l'aise. Si la société estime qu'il faut accroître les aides aux familles pauvres, les dépenses supplémentaires doivent être financées par l'ensemble des contribuables et non spécifiquement par les familles moyennes ou aisées.

3. Baisse des revenus mensuels des familles

Nombre d'enfants	a) Mise des AF sous conditions de ressources			d) Baisse du plafond du QF			
	2	3	5	1	2	3	5
(8) 5, SMIC	672	0	0	0	0	0	0
(9) 6, SMIC	672	1 720	0	0	0	0	0
(10) 7,5, SMIC	672	1 720	3 630	360	587	44	0
(11) 10, SMIC	672	1 720	3 630	517	1 034	2 068	0
(12) 12,5, SMIC	672	1 720	3 630	517	1 034	2 068	319
(13) 15, SMIC	672	1 720	3 630	517	1 034	2 068	3 943
c) Réforme du QF							
Nombre d'enfants	3			5			
(4) 2, SMIC	0			0			
(5) 2,5, SMIC	160			0			
(6) 3, SMIC	112			112			
(7) 4, SMIC	186			352			
(8) 5, SMIC	396			358			
(9) 6, SMIC	385			872			
(10) 7,5, SMIC	727			1 186			
(11) 10, SMIC	815			1 608			
(12) 12,5, SMIC	989			2 184			
(13) 15, SMIC	675			2 516			
b) Fiscalisation des AF*							
Nombre d'enfants	2		3		5		
(3) 1,5, SMIC	0		0		0		
(4) 2, SMIC	97		0		0		
(5) 2,5, SMIC	56		225		0		
(6) 3, SMIC	56		144		50		
(7) 4, SMIC	130		144		321		
(8) 5, SMIC	130		330		305		
(9) 6, SMIC	177		330		383		
(10) 7,5, SMIC	177		366		697		
(11) 10, SMIC	291		454		697		
(12) 12,5, SMIC	291		743		958		
(13) 15, SMIC	291		743		1 375		

* Après abattement de 20 %.

Faut-il concentrer la Protection sociale sur les plus démunis ?

En France, la Protection sociale remplit plusieurs fonctions : assurances sociales où chacun reçoit, plus ou moins, selon ses cotisations (retraite, chômage) ; prestations universelles où chacun reçoit selon ses besoins (prestations maladie en nature, allocations familiales) ; prestations de solidarité (prestations sous conditions de ressources, RMI). Au total, elle représente 29 % du PIB qui se répartissent en 50 % de prestations d'assurances, 35 % de prestations universelles et 15 % de prestations de solidarité. L'extension des phénomènes d'exclusion a obligé à augmenter le poids des prestations de solidarité. Celui-ci reste cependant limité.

Aussi, certains proposent-ils de concentrer la protection sociale sur les plus pauvres, ceci permettant de les protéger de façon efficace tout en réduisant le poids des prélèvements obligatoires⁷. A la limite, la Sécurité sociale assurerait uniquement des prestations de solidarité (comprenant des allocations vieillesse et chômage forfaitaires) et des prestations maladie sous conditions de ressources, les autres besoins étant renvoyés à l'assurance privée (maladie, retraite). Ce projet est soutenu à la fois par un clan égalitariste, soucieux de mieux protéger les plus démunis et de réduire les inégalités sociales, et par des libéraux préoccupés de diminuer le poids des prélèvements publics et de dégager un espace pour les assurances privées.

Selon nous, cette stratégie est illusoire et socialement dangereuse. Nous ne voyons pas comment le démantèlement des prestations d'assurance sociale ou des prestations universelles dégagerait des fonds disponibles pour les pauvres. Ce démantèlement marquerait un recul de l'esprit de solidarité dans notre pays, qui ne favoriserait pas le développement des prestations d'assistance. La suppression de l'assurance-maladie obligerait chacun à s'assurer individuellement ; le coût serait proportionnellement plus fort pour les travailleurs à bas salaires et les familles nombreuses. Réduire les remboursements de santé pour les salariés les plus aisés en créant un seuil de remboursement dépendant du revenu serait compliqué sur le plan pratique, injuste car ce sont eux qui cotisent le plus (relativement, en particulier, aux titulaires de revenus du capital). Cela les inciterait à s'organiser dans des mutuelles autonomes (qui seraient plus rentables pour eux que les mutuelles actuelles où ils payent volontairement pour les bas revenus). Cela irait progressivement dans le sens d'une santé à deux vitesses. L'assurance-maladie joue déjà un rôle redistributif puisque chacun paye selon ses revenus et reçoit selon ses besoins.

Pour la vieillesse et le chômage, la protection sociale a une fonction d'assurance. Le système actuel assure déjà des taux de remplacement plus favorables pour les bas salaires que pour les cadres. Les allocations des salariés à salaires relativement élevés sont la contrepartie de leurs cotisations. Choisir de ne plus les couvrir, c'est perdre leurs cotisations, sans gains pour les autres salariés. Pour maintenir leur niveau

de vie après la retraite, ces salariés devraient utiliser les économies de cotisations pour financer leur retraite par répartition. Les plus démunis ne gagneraient rien à ce ripage.

Dans le système français, les actifs payent des cotisations relativement lourdes, qui leur donnent des droits à des prestations maladie, chômage, vieillesse (et dont une partie sert à financer des prestations de solidarité). Dans un système à l'américaine, les actifs payent des impôts qui servent à financer des prestations de solidarité dont ils ne bénéficient pas eux-mêmes ; ils payent par ailleurs des primes d'assurances (maladie, retraite). A prestations de solidarité données, le poids sur les classes moyennes et aisées est *a priori* le même. Passer au système américain ne permet de réduire ce poids que si le niveau des prestations de solidarité est réduit. Aussi, le choix entre les deux systèmes dépend en grande partie de considérations sociales : le système français comporte des transferts horizontaux (entre célibataires et familles, entre mal et bien-portants) qui disparaissent dans le système américain ; un système d'assurance privée peut être mieux accepté qu'un système public souvent plus opaque ; en sens inverse, ce dernier est le seul à pouvoir garantir contre le risque de chômage et à protéger les niveaux des retraites des fluctuations financières.

Les plus démunis sont mieux protégés dans des systèmes hybrides qui mêlent assurance et solidarité, où ils bénéficient des acquis obtenus par la classe ouvrière et par les classes moyennes, que par des systèmes à deux vitesses. La France a pu développer un système redistributif important et bien accepté socialement (couverture médicale pour tous, RMI, minimum vieillesse, prestations sous conditions de ressources) dans un système qui joue aussi un rôle important d'assurance. Un système financé par les riches qui ne bénéficie qu'aux pauvres est socialement fragile : les classes moyennes, nombreuses, y sont indifférentes et les riches, influents, hostiles.

Les dépenses publiques sont financées par des prélèvements progressifs ou proportionnels, dont une des justifications est que les classes moyennes et aisées profitent plus des dépenses publiques. Aussi, un système où celles-ci ont droit et bénéficient effectivement des dépenses publiques est plus satisfaisant du point de vue de la cohésion sociale et de la qualité des dépenses publiques qu'un système où seuls les pauvres y ont recours. Mieux vaut un enseignement public gratuit, de qualité, fréquenté par tous (quitte à prélever un impôt sur le revenu important sur les cadres) qu'un système dual, avec des écoles privées, payantes pour les riches et des écoles publiques, gratuites pour les pauvres. Un système universel évite les effets de stigmatisation et de segmentation sociale. Aussi, est-il permis d'être attaché au principe de l'universalité des dépenses publiques, des prestations sociales et des allocations familiales.

(7) Voir N. Dufourcq : « L'Etat-providence sélectif », *Notes de la Fondation Saint-Simon*, avril 1994 et A. Minc : « Encore un effort, Monsieur Jospin », *Le Monde*, 3 juillet 1997.

UN BILAN DE LA RÉFORME RÉCENTE DE LA CSG

Le gouvernement a décidé de poursuivre la politique de remplacement des cotisations des salariés par la CSG, politique initiée par Michel Rocard et poursuivie par les gouvernements Balladur et Juppé. Cette réforme va dans le sens de l'équité : tous les résidents ont droit aux prestations famille et maladie. Elles doivent être financées par un prélèvement portant sur l'ensemble des revenus, et non spécifiquement sur les salaires.

Les cotisations maladie salariés (5,5 % actuellement) seraient remplacées par une CSG déductible portant sur tous les revenus. Toutefois, les salariés continueraient à payer une cotisation de 0,75 % qui financerait les allocations de remplacement (maladie et maternité) dont eux seuls bénéficient. La CSG déductible augmenterait de 4,1 points et serait alors de 5,1 points. Ceux-ci s'ajouteraient aux 0,5 point de CRDS et 2,4 points de CSG non déductible pour porter le prélèvement social à 8 %.

Quel bilan ?

Les salariés du secteur privé gagnent 0,85 point de cotisations (car la CSG ne porte que sur 95 % du salaire), soit 1,1 % de pouvoir d'achat. Leur gain total est de 19,9 milliards. Pour les fonctionnaires, les cotisations maladie ne portaient pas sur les primes, contrairement à la CSG, mais il est prévu d'augmenter leurs primes pour compenser les pertes de ceux qui bénéficient d'une part importante de primes. Dans ces conditions, leur gain est de 2 milliards. Par contre, les indemnités maladie et maternité et les versements des entreprises au titre de la participation supportent la hausse de la CSG. Pour les non-salariés, la hausse de la CSG serait compensée par une baisse de leurs cotisations maladie de sorte que l'opération serait neutre.

Des revenus du capital, seuls le livret A, le LEP et le CODEVI ne sont pas taxés. Le prélèvement atteindra 25 % sur les obligations, 8 % sur les placements défiscalisés (PEL, CEL, PEA, PEP et assurance-vie). Le prélèvement supplémentaire sera de 20,5 milliards.

La cotisation maladie (au taux de 2,8 %) et la CSG ne s'appliquent qu'aux chômeurs imposables, ayant une allocation supérieure au SMIC brut. 86 % des chômeurs sont exonérés. Les retraités imposables paient la CSG, 2,8 points de cotisations maladie sur leur pension du régime général, 3,8 points sur leur pension complémentaire : 58 % des retraités sont exonérés. Pour eux, la mesure sera neutre, la hausse de la CSG n'étant que de 2,8 points pour les pensions du régime général et les allocations-chômage.

Hausse des prélèvements en milliards de francs

Revenus d'activité	- 21,9
Participation	0,8
Indemnités maladie-maternité	2,0
Revenus du capital	20,5
Gains aux jeux	2,0
Total	3,4
Effet sur l'IRPP	1,0

Au total, les revenus d'activité sont gagnants de 20 milliards (en tenant compte de la ponction sur les allocations maladie et maternité). Les perdants sont les titulaires de revenus financiers pour 20 milliards. Comptablement, la réforme est légèrement bénéficiaire pour les Finances publiques, qui profiteront aussi d'une hausse de l'impôt sur le revenu. En faisant l'hypothèse que les revenus du capital sont deux fois moins consommés que les revenus du travail, la mesure aurait un très léger effet de relance (0,15 % du PIB).

Quelques incohérences qui subsistent

Revenus du capital

L'instauration d'une CRDS et d'une CSG sur tous les revenus du capital représente certes un progrès important. Les

revenus du capital resteront soumis à 5 régimes. Les revenus fonciers payeront l'IR et 9 % de prélèvements sociaux ; les dividendes l'IR et 10 % de prélèvements. Certains placements payeront uniquement 8 % : assurance-vie, PEA, PEP, PEL, dividendes sous l'abattement (de 16 000 F pour un couple). D'autres 25 % (obligations, comptes bancaires, OPCVM, plus-value au-dessus du seuil). D'autres sont totalement détaxés (plus-value en-dessous du seuil). Une réforme simple consisterait à réduire cette situation à deux régimes : les dividendes (au-dessus de l'abattement) et les revenus fonciers payeraient l'IR et une contribution sociale de 8 %. Les autres revenus (y compris les plus-values au premier franc et les dividendes sous abattement) payeraient un taux unique de 23 % (soit 15 de prélèvement libératoire et 8 de contribution sociale). Cette réforme rapporterait 28 milliards supplémentaires. Elle éviterait que certains placements ne soient arbitrairement favorisés par de pures raisons fiscales.

Revenus sociaux

On n'obtient toujours pas la même assiette pour la CRDS d'une part, la CSG et la CSG maladie d'autre part. Il serait difficile de faire payer la CSG plus la CSG maladie (soit 7,5 ou 6,3 %) aux retraités et chômeurs non imposables et aux prestations familiales. Mais ceux-ci paient la CRDS.

Il peut sembler injuste qu'un salarié au SMIC (5 200 F de salaire net) ou pire un salarié au SMIC à temps partiel paie la CSG tandis qu'un retraité avec 4 900 F de pension ne la paie pas. Mais ceci s'explique par l'histoire du système : le salarié bénéficie de l'instauration de la CSG maladie, tandis que le retraité à basse pension, lui, n'a jamais payé de cotisations maladie. Reste que la CSG a un statut bizarre, étant proportionnelle pour les salariés et ne s'appliquant qu'au-dessus d'un plancher pour les retraités et chômeurs. Ceci, de plus, entraîne un important effet de seuil : un retraité qui devient imposable voit sa CSG passer de 0 à 6,3 %.

Malheureusement, il semble impossible de simplifier le système. La majorité a dû renoncer à son projet de franchise de 2 000 F qui, mal conçu, faisait financer par les chômeurs et les retraités les plus pauvres la hausse du pouvoir d'achat des salariés. Un système de franchise généralisée (pas de prélèvement sur les 5 000 premiers francs) serait très coûteux. Un système de seuil généralisé (pas de prélèvement sur les actifs non imposables) serait difficilement gérable. Le système est bloqué par la décision généreuse prise au moment de la création de la CSG de ne pas toucher au pouvoir d'achat des titulaires de faibles prestations chômage et vieillesse.

Et les cotisations employeurs ?

Logiquement, l'étape suivante vers l'équité et l'efficacité économique devrait consister à changer l'assiette des cotisations employeurs, maladie et famille, de façon à faire porter celles-ci sur la totalité de la valeur ajoutée des entreprises et non plus seulement sur les salaires (comme le préconise le récent rapport Chadelat). Ceci favorisera les techniques de production moins capitalistiques et les entreprises utilisant beaucoup de travail. Mais, jusqu'à présent les gouvernements ont reculé devant la complexité de la réforme et les risques de trop taxer les secteurs les plus modernes.

Inévitablement, la réforme du financement pose le problème de la légitimité de la gestion des caisses maladie et famille par les seuls partenaires sociaux. Toutefois, ce serait un recul de la démocratie participative que d'étatiser complètement la Sécurité sociale. Il faudra imaginer de nouvelles instances comme un Conseil de la famille ou un Conseil de la santé où siègeraient les représentants de tous les acteurs sociaux concernés.

Henri STERDYNIAK

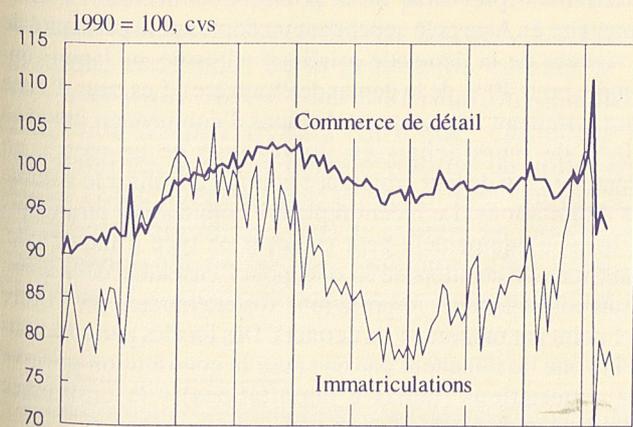
LA CONJONCTURE JAPONAISE À LA MI-1997

La perception de la santé économique japonaise s'est brutalement dégradée depuis quelques mois. Le violent repli du produit intérieur brut au deuxième trimestre (- 2,9 % par rapport au trimestre précédent), annule par son ampleur trois trimestres consécutifs de progression. Il est vrai que depuis le début de l'an dernier, la consommation des ménages, l'immobilier, et l'investissement productif affichaient des performances flatteuses qui pouvaient laisser supposer que l'économie s'installait solidement sur une tendance voisine de 4 %. Le premier trimestre de l'année a été particulièrement trompeur, car en dépit du repli de l'investissement public, le dynamisme de la consommation et des exportations a permis de préserver une croissance trimestrielle encore nettement supérieure à 1 %. Le désenchantement est notable pour ceux (notamment le gouvernement nippon) qui pensaient que les moteurs privés de la demande intérieure s'étaient enfin amorcés, créant l'opportunité d'une consolidation budgétaire. Les précédentes chroniques, dont le point conjoncturel de l'an dernier, avaient néanmoins souligné le caractère transitoire des facteurs qui dopaient la demande en 1996 jusqu'au début de l'année 1997 et donc le risque de repli marqué de l'activité. Ils ont découlé d'une part du brutal sevrage budgétaire et, d'autre part, du contrecoup des achats par anticipation suscités par la hausse de TVA en avril. Et il semble bien que ce soit au regard de ces deux facteurs qu'il faille reconsidérer les tendances de la croissance japonaise.

Retour sur les tendances

Bien avant la publication des comptes nationaux, plusieurs indicateurs montraient que l'accélération de la consommation au dernier trimestre de 1996 (+ 1,2 %), et surtout au premier de cette année (+ 4,6 %), relevait de l'effet mécanique des achats par anticipation motivés par le relèvement de deux points de la taxe sur la consommation. Le volume d'affaires du commerce de détail, après avoir gagné 12 % de décembre 1996 à mars 1997, reperdait en l'espace du seul mois d'avril plus de 15 %. Les immatriculations automobiles retrouvaient un niveau inférieur de plus d'un quart au surplomb du premier trimestre. Dans les deux cas, aucune récupération rapide ne s'est dessinée jusqu'en juillet. Le lissage de ces évolutions, en comparant la consommation moyenne des ménages au cours des trois derniers trimestres à son niveau de l'an dernier, révèle une tendance voisine de 2 %, conforme à ce qui était prévu en septembre 1996.

1. Commerce de détail en volume et immatriculations



Sources : Management and Coordination Agency (MCA), OCDE.

Cette hypersensibilité des ménages à une hausse modérée de fiscalité indirecte ne nous paraît pas cependant avoir la seule dimension anecdotique d'un déplacement dans le temps des achats. La mise en place de cet impôt (de 3 %), huit ans auparavant, avait produit un effet similaire, mais sans commune mesure par son ampleur. Cette réactivité des ménages à une opportunité de gain de 2 % (par rapport aux prix futurs) doit être reliée à la forte composante liquide de l'épargne des ménages et au contexte de rendements financiers extrêmement faibles. Au regard du coût d'opportunité de la détention de monnaie la majoration de TVA apparaît significative. La mobilisation du haut niveau de disponibilité monétaire a permis de modifier les plans de consommation sans recours au crédit, dont l'atonie persiste durant cette éphémère période de boom des achats.

Le retour à une trajectoire voisine de 2 % n'est pas surprenant compte tenu de ce que l'on connaît de la progression des revenus des ménages et de leur propension à épargner. Le salaire horaire connaît, en dépit des à-coups de l'activité, une évolution remarquablement stable, voisine de 2,5 à 3 % depuis trois ans pour sa composante régulière. Les primes et le paiement des heures supplémentaires ne l'éloignent que transitoirement de cette tendance fondamentale. En fait, dans ce contexte de crise durable, le partage de la valeur ajoutée s'est opéré de façon favorable aux salariés, grâce surtout à la réduction des charges financières des entreprises : dans le sillage de la baisse des taux d'intérêt, les charges d'intérêt des sociétés et quasi-sociétés non financières ont diminué de près de 40 % de 1991 à 1995. Le ralentissement du rythme d'accumulation du capital productif désiré par les entreprises a permis aussi à ces dernières de procéder à un partage du revenu favorable à leurs salariés tout en diminuant fortement leur besoin de financement.

Peu d'incitation au crédit en dépit de la détente monétaire

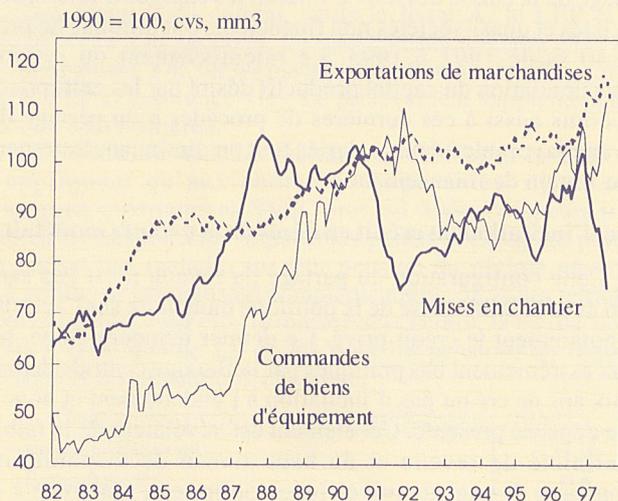
Cette configuration du partage du revenu n'est pas sans lien avec la faible prise de la politique monétaire sur l'activité et notamment le crédit privé. Ce dernier demeure atone, les taux extrêmement bas pratiqués par la Banque centrale depuis deux ans ne créant pas d'incitation à l'endettement et donc à une dépense présente. Cet élément est révélateur de la faible contrainte de revenu et du haut niveau de disponibilité monétaire des agents privés (que confirme la réactivité à la modification de TVA). C'est du côté de leur désir d'épargne et d'accumulation, et donc de leur perception du futur, qu'il faut rechercher les fondements de leur faible propension à dépenser et par là même du faible niveau des taux d'intérêt. La résistance à la baisse de l'épargne des ménages demeure guidée par des motifs patrimoniaux. D'un côté les ménages ont connu une dévalorisation brutale de leur richesse concomitante à celle des rendements, de l'autre, leur désir d'assurer le futur, et notamment leurs retraites, se renforce avec le vieillissement démographique.

Les motifs de précaution renforcent encore le mouvement, même si le système d'emploi garanti résiste à la crise. D'une part les enquêtes auprès des entreprises confirment que la perception de la conjoncture est bien plus douloureuse du côté des petites unités. La dernière enquête TANKAN sur les perspectives de production, conduite par la Banque du Japon auprès des entreprises, globalement résistante à la mauvaise

passé que traverse l'économie nipponne, confirme le fossé croissant entre le secteur manufacturier favorisé par la dépréciation du yen, et le secteur non manufacturier. Elle souligne aussi le décalage entre les grandes entreprises et les petites entreprises, soumises notamment à la concurrence des unités délocalisées en Asie. Tous les salariés n'ont donc pas une perception équivalente de leur sécurité. Ce comportement de précaution est par ailleurs renforcé par la précarité accrue des salariés anciens. Le système de rémunération à l'ancienneté est de plus en plus ébréché, et l'ajustement se concentre sur cette population coûteuse pour l'entreprise. La résistance apparente des salaires et de l'emploi ne doit donc pas conduire à sous-estimer l'insécurité qui pèse sur les ménages.

Du côté des entreprises, les profits, en progression continue depuis trois ans, ne freinent pas la réalisation de plans d'investissement, qui progressent à un rythme modéré, sans recours au financement externe. Jusqu'au premier trimestre l'investissement productif paraissait insensible aux embardées de l'activité. Mais sa baisse au cours du deuxième trimestre (- 1,5 %), après dix trimestres consécutifs de hausse, a suscité quelques inquiétudes. Il semble néanmoins, au regard des commandes d'origine interne de biens d'équipement, que le mouvement modéré de reprise ne soit pas entamé. La remontée du stockage involontaire de produits finis (le ratio stock sur vente a progressé de 7 points au second trimestre), a seulement différé la réalisation de certains plans.

2. Commandes internes de biens d'équipement, mises en chantier et volume d'exportations



Source : Banque du Japon.

Dilemmes de politique économique

Les effets de la détente monétaire transitent donc presque exclusivement par le taux de change, dont la dépréciation forte a permis de réactiver la composante externe de l'activité réelle. Le réveil des exportations depuis un an et le ralentissement des importations constituent un important soutien à l'activité aujourd'hui. Mais, en appuyant leur effort de consolidation budgétaire sur la détente monétaire, les autorités publiques ont ravivé le conflit commercial latent qui les oppose aux Etats-Unis. Cette combinaison de politiques pêche aussi par excès de confiance sur l'efficacité de l'instrument monétaire pour soutenir la demande interne. Le gouvernement, qui a pour objectif le retour du déficit central de 7,3 % du PIB en 1996 à 3 % à horizon 2002, compte sur les ménages, dont on a vu que la contrainte de revenu restait modérée. Le gouvernement de Hashimoto misait sur la

possibilité de mobiliser une épargne liquide sans affecter considérablement la consommation. Mais la ponction qu'il a exercée sur le revenu est particulièrement lourde et concentrée dans le temps dans une économie fragile : la hausse de la fiscalité indirecte, l'abandon de la réduction d'impôt temporaire décrétée en 1995, cumulée à une hausse des prélèvements sociaux, exercent une ponction équivalente à 2,5 % de la consommation sur l'ensemble de l'année fiscale 1997. Et, pour la première fois depuis 1955, le revenu disponible réel pourrait légèrement diminuer au cours de l'année fiscale 1997. Cette austérité du côté des recettes est renforcée par une révision drastique des plans d'investissement publics à moyen terme. Dès cette année, et en dépit d'un petit collectif en février, l'investissement public sera en recul de l'ordre de 15 % par rapport à l'an dernier et cet effort se prolongera au delà comme en témoigne le projet de budget pour 1998, qui marque un recul de 5 % des fonds alloués par l'Etat au programme spécial d'investissement et de prêt « zaïto ». Outre l'effet immédiat sur la demande, ce recul de l'investissement public devrait fragiliser les créations d'emploi, auxquelles le secteur de la construction a contribué pour plus de la moitié depuis 1991.

Prévisions pour 1997 et 1998

	1994	1995	1996	1997	1998
PIB *	0,5	1,3	3,7	0,9	2,6
Consommation des ménages *	1,8	2,0	2,9	1,6	2,2
FBCF totale *	-0,8	0,8	9,1	-4,2	1,9
Balance courante en % du PIB	2,8	2,1	1,4	2,1	2,1
Prix de détail *	0,7	-0,1	0,1	1,6	0,6
Taux de change 1\$ = x yens	102	94	109	121	130

* Variation annuelle

Sources : EPA, prévisions OFCE.

Perspectives pour 1998

Les à-coups récents de la conjoncture révèlent les fragilités de la demande privée mais ne remettent pas selon nous en cause une croissance modérée. Ils diffèrent son accélération. L'économie continuera à être lestée par la politique budgétaire, même si les effets sont essentiellement concentrés sur 1997. La consommation, en particulier, aura du mal à aller au delà de 2 % l'an. Le principal atout pour l'industrie demeurera la dépréciation déjà acquise du yen par rapport au dollar, et qui pourrait encore s'accroître compte tenu de l'absence de resserrement prévisible de la politique monétaire. La crise monétaire en Asie crée cependant un doute sur la pérennité de la vigueur de la demande asiatique adressée au Japon (qui compte pour 40 % de la demande étrangère). Les pays d'Asie étant fortement importateurs de biens d'équipement japonais (60 % de leurs achats en provenance de ce pays), un ralentissement de leur croissance pourrait pénaliser le volume des exportations. Le récent repli des commandes étrangères de biens d'équipement peut soulever ce type d'inquiétude. Mais nous avons supposé ici que, pour l'ensemble de la zone, le ralentissement des importations restera modéré (de l'ordre de 1 point par rapport à l'an dernier). Dès lors les perturbations de la zone ne remettent pas en cause la contribution positive des exportations (nettes d'importations) à la croissance japonaise pour 1998.

Olivier PASSET
Département des diagnostics