JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

PIERRE VINOT

Aspects socio-économiques des « prélèvements obligatoires »

Journal de la société statistique de Paris, tome 125, nº 4 (1984), p. 203-220
<http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1984__125_4_203_0>

© Société de statistique de Paris, 1984, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (http://www.numdam.org/conditions). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM
Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques
http://www.numdam.org/

I

COMMUNICATION

ASPECTS SOCIO-ÉCONOMIQUES DES « PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES » (*)

Pierre VINOT
Ancien membre du Conseil économique et social

> ... On se trouve sans doute là devant un des plus beaux exemples de non-sens devenant vérité première par la vertu de la répétition. Il vient un moment où l'on a si souvent lu ou entendu une affirmation, que l'on ne s'interroge plus sur sa justesse ou même sur le fait qu'elle a, tout simplement un sens...
>
> *Inventer l'Homme,* Albert JACQUARD

A la veille des élections présidentielles de 1981, un « face-à-face » télévisé opposait les deux candidats restant en lice. Et, comme il est d'usage en pareil cas, les deux hommes étaient en désaccord à peu près sur tout. Il est un sujet cependant sur lequel ils se rencontraient dans une opinion identique : c'étaient « les prélèvements obligatoires ». A l'encontre de ce qui se passait sur tout le reste, ils exprimaient là un même point de vue, à l'assentiment des deux journalistes qui participaient à l'émission : ces prélèvements atteignaient un niveau excessif; il importait d'en endiguer la montée continuelle, et même, de préférence, de s'attacher à *« les »* faire reculer.

Ainsi, quel qu'ait dû être le gagnant de la compétition, avait-on l'assurance qu'une même préoccupation présiderait sur ce point aux affaires de l'État et, plus particulièrement, aux finances publiques.

Après quoi, les élections passées, on a vu lesdits « prélèvements » poursuivre leur lente mais apparemment irrésistible montée. Et il n'est nullement établi que, si le résultat des élections eut été inverse, la tendance sur ce point eut été très différente, à en juger par ce qui s'était produit au long des années précédentes.

Et pourtant, l'accord sur ce qui était désigné comme désirable ne se limite pas à ces deux personnalités. D'autres dirigeants politiques, disposés, alors et depuis, à leur disputer le pouvoir, n'émettaient pas sur ce point une opinion discordante. De sorte que lorsqu'un sujet donne lieu à une telle convergence et une telle quasi-unanimité, la question peut sembler tranchée, et on peut se demander s'il vaut encore la peine de lui consacrer un plus ample examen.

Cependant, nous en étions là de nos constatations lorsque nous sommes tombés sur un court texte, consacré à un objet tout différent — puisqu'il s'agissait de *l'eau* — mais qui apparaît fort intéressant par son caractère universel. L'auteur, nommé Austin Angell, écrivait en effet :

« L'expérience montre que dès qu'on croit un sujet épuisé, un aspect caché se révèle, suscitant un afflux de nouvelles questions... » (1).

On peut voir là une invitation à ne pas trop se hâter d'arrêter une conclusion, et de classer un dossier avant d'avoir procédé à des vérifications rigoureuses.

Et ceci nous apparaît d'autant plus nécessaire que nous avions eu déjà maintes occasions de nous interroger sur le bien-fondé de l'opération qui consiste, pour aboutir à un même et unique total —

(*) Communication faite le 1er décembre 1983 devant les Sociétés de statistique de Paris et de France.

1. Austin ANGELL. — Les anomalies de l'eau, *La Recherche,* mai 1982.

« les » prélèvements obligatoires — à additionner, comme on sait, les versements fiscaux et les versements dits « sociaux ».

Une règle élémentaire d'arithmétique

Une vieille règle d'arithmétique, et la plus élémentaire, — et qu'on éprouve quelque confusion à devoir rappeler alors que tant de discussions se déroulent au niveau des plus hautes mathématiques — est qu'on ne doit additionner entre elles que des unités de même nature. Et l'expérience montre qu'on n'enfreint pas ce précepte impunément.

Il est vrai que ce principe peut *sembler* être assoupli par l'intervention de la théorie des ensembles. Celle-ci permet des résultats fort intéressants en permettant d'additionner des quantités très diverses, mais pour autant que celles-ci présentent *une* caractéristique commune. Mais c'est *à concurrence* de cette caractéristique, et il importe de ne jamais oublier que cette addition devient sans objet et s'effondre dès qu'on cesse de considérer les choses *du seul point de vue* ainsi retenu.

Trois moutons et deux panthères font cinq quadrupèdes. Mais, qu'on s'y prenne comme on voudra, il demeure impossible d'y trouver cinq félins.

Or, nous verrons que c'est bien précisément à un glissement de ce genre que peut donner lieu le thème des « prélèvements obligatoires », qui commence fort innocemment par une addition de ce qui présente effectivement *une* caractéristique commune — mais que l'on a peut-être tort de continuer à considérer comme un « ensemble » alors qu'on s'est fort éloigné de *cette* caractéristique, qui seule légitimait l'addition.

Ce qui est légitime

Ce qui est légitime est de vouloir connaître, et mesurer, ce qui est *obligatoire*. Ceci, pour des fins précises et limitées.

Or, les impôts sont obligatoires. Les cotisations sociales le sont elles aussi. Voici donc qui autorise, et presque qui invite, à les additionner.

Ainsi, on connaîtra le total de ce qui est obligatoire, en France...

— Est-ce d'ailleurs bien certain? N'est-il pas *d'autres* versements qui ont *aussi* un caractère obligatoire?

Par exemple, l'assurance automobile — du moins en ce qui concerne la responsabilité civile. Pourtant, on ne voit pas le montant de celle-ci figurer dans le total des « versements obligatoires ». Ce total, de ce point de vue, n'est donc *pas* significatif.

Par exemple encore, le S.M.I.G. — devenu S.M.I.C. — est indubitablement « obligatoire ». On ne le trouve cependant pas dans un total que prend cette appellation ([2]). Le moins qu'on puisse dire est que le total ainsi obtenu *n'est pas* exhaustif — et qu'il *ne répond pas* à l'appellation qui lui est donnée. Il contient *trop* ou *pas assez*. Et dans les deux cas il est imprudent d'en tirer des conclusions.

---

2. Le « Budget social », puis l'« Effort social » comprennent par contre dans leur totalisation des milliards purement fictifs et imaginaires : ce sont ceux auxquels est évaluée la « réduction » d'impôts qu'aurait procuré aux contribuables le jeu du « quotient familial ». Inversé, ce chiffrage donne lieu à des milliards que *recevraient* en quelque sorte les familles en *moins perçu* d'impôt... Cette façon de raisonner serait parfaitement fondée, à un détail près, curieusement négligé. C'est que les charges familiales ont pour effet d'abaisser et de réduire la faculté contributive. Le quotient familial a pour raison d'être, et pour effet, s'il n'est pas dénaturé, de *tenir compte* dans le calcul de l'impôt de cet amoindrissement de l'assiette.

De sorte qu'on comptabilise gravement, en statistique, des montants d'imposition calculés sur une capacité contributive qui justement *n'existe pas*. Il y a ainsi des milliards *en trop* dans « l'effort social », et qui n'ont pas lieu d'y figurer. Les familles y sont *censées* créditées de montants fictifs qu'à la fois elles ne perçoivent pas, et dont il n'est pas non plus exact qu'elles soient déchargées fiscalement, puisqu'elles *n'ont pas* la partie de capacité contributive qui leur est *supposée*, et qui serait nécessaire pour donner lieu à leur perception, et pour qu'on puisse considérer qu'elles en seraient déchargées.

Le budget social de la nation

Il est un document statisique dont l'élaboration a jalonné la route vers le concept de « prélèvements obligatoires ». Ç'a été le document budgétaire dénommé primitivement le *« budget social de la nation »*, et remplacé depuis par *« l'effort social de la nation »*.

L'emploi du nom de « budget » évoque l'idée d'une comptabilité centralisant des recettes et des décaissements. Cette assimilation n'est pas fondée. En réalité il s'agit seulement d'une juxtaposition statistique d'opérations très variées, transitant par une multiplicité d'organismes et de canaux divers. Une complexité administrative et comptable, sans doute — et des esprits soucieux de centralisme, plus d'ailleurs parfois que de simplification, ne peuvent qu'être séduits par l'idée de réunir tout cela dans une comptabilisation unique — voire, à la limite, dans une gestion centralisée. Peut-être ne faut-il pas perdre de vue cependant le rôle de cette diversité comme reflet, et comme refuge de maintes libertés qu'il ne serait pas sans danger d'absorber dans un État-Léviathan.

La présentation du premier « budget social » indiquait qu'on y avait réuni ce qui répond aux concepts « de Sécurité sociale *et* d'assistance ». Promiscuité qui dès le départ n'était pas sans inconvénients. Elle présentait celui d'établir entre les deux « concepts » — du moins reconnaissait-on au début qu'il y en avait *deux*... — une assimilation *conceptuelle* qui allait peu à peu aboutir à une contamination de l'un par l'autre.

Et, alors qu'on honnissait volontiers le « paternalisme » du XIXe siècle, ce n'est pas vers un progrès qu'allait évoluer « la » Sécurité sociale, mais dans une régression vers un paternalisme d'État : celui-ci interprétait en termes d'*assistance* des prestations qui étaient un *droit* et un *dû*. Il soumettait, par le fait du prince, à une prolifération de « critères de ressources », des prestations qui reposaient sur les cotisations et sur le travail des intéressés, pour eux, pour leurs vieux jours et pour leurs ayants droit.

Un système de « poupées russes »

Une grande ambiguïté règne derrière les mots de « Sécurité sociale ». Tantôt ceux-ci sont employés pour désigner restrictivement les seules anciennes assurances sociales; l'assurance-maladie. Tantôt ils désignent un ensemble complexe englobant *aussi* la vieillesse et les prestations familiales.

Il en résulte une extrême confusion lorsqu'il s'agit de comparer les résultats et les coûts. Les cotisations sociales ne peuvent qu'apparaître exorbitantes si l'on met en parallèle d'un côté la totalité des cotisations — tant « patronales » qu'« ouvrières » (3) — pour ne voir de l'autre côté, en contrepartie, que les résultats procurés par la seule assurance-maladie.

S'il était vrai que la totalité des cotisations ne soit effectivement employée *qu'à cela,* il est évidemment loisible à chacun de supputer qu'il pourrait obtenir ces mêmes garanties à bien meilleur compte, par des assurances ou des mutuelles. Il suffit pour cela de faire abstraction de la *partie* des cotisations qui doit être employée à solvabiliser — dans une certaine mesure, les retraités, et — dans une mesure d'ailleurs bien moindre — les familles.

Mais le dispositif est en réalité beaucoup plus complexe encore. Il fait penser à ces poupées creuses, que l'on ouvre, et on y trouve une poupée plus petite. On ouvre celle-ci à son tour, et on y trouve encore une autre poupée... et ainsi de suite. Ainsi faut-il considérer successivement chacun de ces différents stades; chacune de ces poupées emboîtées les unes dans les autres.

On rencontre alors tour à tour :

— la Sécurité sociale, au sens restrictif de la seule assurance-maladie (et invalidité);

3. La distinction entre ces deux « parts » de cotisations est d'ailleurs très artificielle et conventionnelle, si ce n'est, en cas de modification et au moment où celle-ci survient, pour désigner sur laquelle de ces deux parties portent des majorations ou des allègements.

— la Sécurité sociale, au sens d'un dispositif englobant *aussi* les retraites *et* les prestations familiales — sans omettre les accidents du travail;
— le « budget social », document statistique, au sens où il englobe non seulement la « Sécurité sociale » dans son acception extensive, et en ajoutant au régime légal les régimes « complémentaires »,

mais aussi :

— l'assistance;
— et avec elle encore bien d'autres éléments, allant des « congés payés » à la formation permanente, ou encore les fonds des comités d'entreprise, qui se rattachent les uns et les autres aux coûts salariaux;
— l'« effort social de la nation », qui a succédé au « budget social », mais qui n'englobe pas non plus *d'autres formes* de versements, pourtant tout aussi légalement « obligatoires »;
— et, plus largement encore, une notion générale comme celle de « protection sociale », qui ne trouve pas son prolongement dans un document statistique exhaustif, mais dont divers éléments peuvent figurer, dispersés, dans les *« Données sociales »* de l'I.N.S.E.E.

La multiplicité de ces stades où l'on peut successivement se placer, et qui ne coïncident pas entre eux, ni en formation des ressources, ni en organisation des dépenses, explique la confusion régnant en ce domaine. Elle explique ces dialogues de sourds auxquels on peut assister — ainsi que les solutions péremptoires que certains proposent avec la sereine conviction d'avoir résolu *le* problème — alors qu'ils se sont placés au plan de *l'un* de ses compartiments. Ou encore les programmes triomphants de résorption de la pauvreté pour pas cher, dont les auteurs ont seulement omis de prendre la mesure plénière du problème.

Aussi ne faut-il pas s'étonner de la diversité des chiffres qu'on voit apparaître, non seulement selon les interprétations adoptées, mais selon les sources officielles consultées — puisqu'elles dépendent de celui de ces points de vue auquel on s'est placé.

C'est ainsi qu'on rencontre une évolution des « dépenses sociales » les fixant à l'ordre d'un tiers du P.N.B. (mais lequel? — car on peut se référer au seul Produit National « marchand », *ou bien* au total atteint en y adjoignant le P.N.B. *non marchand*). Ceci alors que les « administrations de Sécurité sociale » ne « prélèvent » en 1983 « que » 19,8 % du P.I.B. Il est vrai qu'il s'ajoute à cela l'assistance — qui, elle, transite par la fiscalité *locale*. L'évaluation d'un tiers serait-elle excessive, si on y englobait aussi les *autres* éléments obligatoires? Sans doute pas; mais le total ainsi obtenu prendrait du même coup une signification très différente de celle qu'on lui attribue.

Une étude d'abord méthodologique

Notre objet dans la présente étude n'est donc pas de nous engager dans le maquis de cette prolifération de chiffres de sources diverses et d'inspirations parfois opposées, — et de tenter d'y apporter une clarification comptable. C'est là une tâche certes nécessaire — mais qui demande à elle seule bien d'autres développements. Mais surtout, celle-ci ne peut être entreprise et menée à bien qu'après avoir été précédée d'une recherche méthodologique. C'est cette dernière que nous proposons ici. En des temps où tant d'idées jusque-là admises sont contestées et débattues, nous sommes dans un domaine où les idées et la terminologie même le sont peut-être trop peu.

Ce dont il s'agit ici, avant que dans une autre étape on aborde les chiffres eux-mêmes, est donc d'abord de considérer *comment* ces chiffres sont classés et groupés, et de se demander comment ils *pourraient* l'être; sous quelles rubriques ils devraient être rangés, et — encore en amont — quelles dénominations ils devraient recevoir, qui rendent compte du rôle qu'ils jouent et de l'influence qu'ils exercent. Ceci afin qu'on puisse y trouver les bases, non seulement d'une politique de prévoyance et de protection

sociale, mais d'une réflexion objective sur la structure de ce qu'on désigne sous la dénomination, pas tellement satisfaisante si l'on y songe, « du » revenu national, au singulier.

Car, à quoi servirait-il d'effectuer quelques ajustements mineurs dans les chiffres (et même s'ils doivent porter sur des montants considérables) si c'est en laissant la confusion régner sur leur signification, et sur le sens même dans lequel s'exerce l'influence des sommes considérées?

Et quant à l'homogénéité des sommes entrant dans le total dit « des prélèvements obligatoires », il n'est que trop facile d'observer qu'il est certaines des composantes de ce total que, sans autre examen, on peut aisément juger excessives, et qui devraient régresser. Alors qu'il en est d'autres, qui *entrent* elles aussi dans la composition du total indivis, et qui sont non moins assurément *en dessous* de leur point d'équilibre, par rapport aux autres parties du « produit national », ou des ressources des ménages.

Ainsi, on peut imaginer — et il arrive en effet — que *décroisse* ce qui *devrait* croître, et que *croisse* ce qui *devrait être contenu.* Ou bien, inversement, que se produisent les deux variations, toutes deux en sens inverse; *toutes deux* allant alors *dans le bon sens.*

Or, on remarquera que le total global, ou le pourcentage d'ensemble, des « prélèvements obligatoires » *n'est en rien de nature* à faire ressortir la différence, pourtant capitale, entre ces deux situations, exactement opposées.

Ainsi, s'il est une idée qui doive être reconsidérée, est-ce, nous semble-t-il, celle qui consiste à admettre que le pourcentage présenté sous cette dénomination soit significatif dans son globalisme et son indivision.

Difficultés d'un chiffrage détaillé

Nous ne nous proposons donc pas d'entrer ici dans le détail du chiffrage poste par poste — et d'autant moins que des services officiels, disposant de toutes les ressources de l'appareil d'État, aboutissent à des chiffres différents et ont parfois grand mal à dissiper ou au moins à expliquer leurs discordances.

Notre objet étant bien plutôt de méthodologie générale, il importe simplement que nous ayons en toile de fond un ordre de grandeur des deux grandes masses.

Les finances publiques — collectivités locales comprises — absorbent en gros un peu moins d'un quart du produit national. Les prélèvements « sociaux », de leur côté, presque un autre quart; les deux ensemble, donc, près de la moitié : environ 47 % à fin 1983 ([4]).

---

4 Le Rapport économique et financier accompagnant le projet de Loi de Finances pour 1984 donne pour le total 44,7 %. C'était *avant* les « économies » intervenues au cours de cette année, avant la présentation du budget pour 1985, sur les comptes de « la » Sécurité sociale — et dont les titulaires de prestations familiales auront ressenti la rigueur

Selon le Rapport économique et financier pour 1982 (le premier du nouveau septennat), on relevait :

Tableau 40 — *Taux des prélèvements obligatoires effectifs*
(y compris ressources C.E E.)

(en % du P.I.B total)

	1978	1979	1980	1981
Impôts	22,9	23,5	24,2	24,3
dont perçus au profit :				
— de l'État	17,3	17,9	18,6	18,5
— des collectivités locales	4,4	4,5	4,6	4,7
— de la C.E.E.	0,7	0,8	0,6	0,8
Cotisations sociales effectives	16,7	17,5	18,3	18,2
Total	39,5	41,0	42,5	42,5

On pourrait imaginer que le second quart représenterait la part des ressources de base allant aux générations non actives dans le revenu national — ce qui n'aurait rien de choquant si l'on songe qu'elles forment 60 % de la population totale. Cependant, il n'en est nullement ainsi. La montée des chiffres de l'« effort social », au cours des quatre dernières années, ne traduit nullement une amélioration de la part des générations non actives — mais bien plutôt une *montée de la non-activité* dans les générations *qui devraient être en activité* — en d'autres termes, une croissance du chômage et de son coût.

Il faut bien « secourir » les chômeurs. Mais il faut aussi avoir conscience que le gonflement de ce poste ne reflète en rien une amélioration de la politique sociale, au sens où Pearl Buck observe qu'« une civilisation se juge à son comportement envers ses membres non actifs ».

En effet, nous avons noté qu'une fraction importante du budget social va encore aux congés payés, à la formation permanente, aux comités d'entreprise — c'est-à-dire qu'elle s'ajoute aux gains d'activité, et se *retranche* donc encore de la part nette des 23 % du produit disponible qui reste effectivement aux 60 % d'entre les consommateurs. Là réside un dénivellement fondamental des ressources de base, expliquant le bas niveau de la consommation, et l'importance des effectifs sous-consommateurs. Ce qui n'est pas pour rien, à travers le manque de débouchés, dans l'explication des causes profondes de chômage.

Une promiscuité dangereuse

A chacun des différents stades, ou des diverses « poupées », quelques remarques s'imposent.

L'une est qu'en réunissant, dans le « budget social », ce qui correspond aux concepts « de Sécurité sociale *et* d'assistance », on a instauré une promiscuité dangereuse. Et c'est une occasion de vérifier que dans une corbeille de fruits, ce ne sont pas les fruits gâtés qui deviennent sains au voisinage des autres.

4. *(suite)*. — Dans le document homologue, pour 1984, les chiffres correspondants étaient devenus — dans une situation telle qu'on n'a assurément pas été tenté de les surestimer — les suivants

Tableau 6. — *Évolution du taux des prélèvements obligatoires effectifs, y compris ressources perçues au profit de la C.E.E.*

(en % du P I B)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
État	17,3	17,9	18,6	18,6	18,9	18,6
O.D.A.C.*	0	0	0,2	0,2	0,2	0,2
Administrations locales	4,4	4,5	4,7	4,8	4,9	5,3
Administrations de Sécurité sociale	16,6	17,6	18,5	18,5	19,0	19,8
C.E.E.	0,8	0,8	0,6	0,7	0,8	0,8
Total	39,5	41,1	42,6	42,8	43,8	44,7

* Organismes divers d'administration centrale (ce poste regroupe notamment les divers organismes interprofessionnels percevant des taxes parafiscales, tels que l'office national interprofessionnel des céréales...).

En 1983, par rapport à la dernière colonne du précédent tableau (1981) :

La croissance totale apparaît ainsi de 2,2 %. On voit que selon cette classification, avec ce qu'elle a de flou (car l'assistance est à cheval sur les cotisations sociales et la fiscalité locale) elle est imputable au groupe « cotisations sociales » pour 1,6.

On pourrait croire au premier abord que cette montée reflèterait un renforcement des ressources des générations non actives. Cette interprétation a pu être exacte pendant quelques années où, sous le septennat précédent, les personnes âgées ont fait l'objet de certaines majorations; reprises d'ailleurs, dans une mesure à préciser, par l'intervention d'une retenue sur les retraites pour l'assurance maladie, contraire aux engagements pris de longue date envers les cotisants de la Sécurité sociale.

Mais à partir des années 78-82, la montée est imputable au développement du poste allocations diverses aux chômeurs. De sorte qu'il y a élévation des dépenses sociales, considérées en bloc — mais sans que cette croissance des dépenses reflète un progrès pour les générations non actives.

La Sécurité sociale désigne des droits acquis, parce que chèrement payés par des cotisations.

L'assistance, elle, désigne des droits ne reposant que sur *l'absence de droits;* donc sur la seule largesse unilatérale de la société.

La contiguïté entre les deux statuts, établie dans le « budget social », n'a-t-elle pas insensiblement fait glisser l'assuré social, l'allocataire ou le retraité (celui pour qui s'accomplit, selon la terminologie consacrée, le « *risque*-vieillesse » (!)), de leur situation *d'ayants droit,* à l'appellation d'« assujettis », familièrement traités de « bénéficiaires » (avec leur propre argent...), puis vers un statut d'assistés?

C'est la multiplication des prestations à critères de ressources. C'est le refus aux veuves de la superposition de la pension de réversion (lorsqu'elles en atteignent l'âge) et de ce que peuvent être leurs droits propres — alors que la Sécurité sociale a bien perçu les *deux* cotisations. Mais c'est aussi la non-comptabilisation des droits qu'auraient les mères n'ayant « pas travaillé » (!) à leur propre retraite. C'est la mise à la charge de *tous les retraités* d'une retenue au titre de l'assurance-maladie, contrairement à la promesse que leurs cotisations des années d'activité devaient couvrir l'assurance-maladie de leurs vieux jours.

Il est inutile que les pouvoirs successifs se rejettent la responsabilité de telles pratiques, car on les voit y recourir tour à tour les uns comme les autres.

La « parafiscalité »

Embarrassés pour ranger les cotisations sociales dans un système statistique étatique, on a eu l'idée de les placer parfois sous l'appellation de parafiscalité. Il existe bien en effet des taxes qui sont véritablement « parafiscales ». Ce n'était pas le cas des cotisations sociales. Mais c'était une commodité de langage que de pouvoir parler des « charges-fiscales-et-parafiscales »...

Après quoi on a vu des exemples, de plus en plus nombreux, de cas où, alors que c'était déjà *improprement* qu'il était question de parafiscalité, — on a parfois perdu le « para » en chemin; certains en arrivent ainsi à ne plus parler, pour désigner *le tout,* que de fiscalité — tout court. Toute distinction a disparu. Ainsi, l'annexion est faite, dans les mots; préparant les voies à l'annexion dans les structures effectives.

Il faut prendre conscience des conséquences de cette « fiscalisation » insidieuse — qui n'est pas *seulement* une affaire de mots...

Les finances publiques

L'idée est mise en avant — avec une insistance toute particulière en matière d'allocations familiales — d'un financement des prestations sociales par l'impôt.

Quels sont donc les effets d'une telle budgétisation? Les finances publiques ont des règles très précises et en principe rigoureuses — et qui, si l'on y réfléchit, ne sont pas sans fondement. Les finances publiques *doivent* obéir à la règle de l'unité budgétaire. Celle-ci a pour implication la « non-spécialisation des recettes ».

C'est *l'ensemble* des ressources de l'État qui doit répondre à *l'ensemble* des dépenses publiques. Il ne serait pas admissible en effet que l'État se montre solvable vis-à-vis de *certaines* de ses dépenses en même temps qu'incapable de faire face à ses engagements pour d'autres.

Il en résulte qu'au niveau de la préparation d'un Budget, *toute* dépense alimentée par des recettes fiscales se trouve tributaire de *toutes* les politiques d'économies budgétaires. Heureux ceux qui ont, dans ces âpres débats, de solides protections politiques — et tant pis pour les autres.

Les finances publiques sont une chose. La rémunération du travail en est une autre. C'est un cadeau redoutable que de faire miroiter, pour l'une des catégories de prestataires, un financement par les finances publiques, et donc tombant, année après année, sous le coup des arbitrages budgétaires.

Il est caractéristique d'ailleurs que ce soient les familles qui se voient promises, les premières, à ce sort enviable. S'il s'agissait de fiscaliser l'assurance-maladie ou la vieillesse, il ne manque pas de « sensibilités » qui en discernent les inconvénients et les dangers et qui en rejettent l'idée. Il est remarquable que les familles n'apparaissent pas à cet égard les mieux défendues — alors que les considérations, pourtant, ne manqueraient pas pour qu'elles laissent à d'autres ce périlleux honneur.

L'origine de l'assimilation

Mais quel est donc le point de départ de l'état d'esprit qui conduit à de tels résultats? On le trouve dans les débuts mêmes de la « comptabilité économique nationale », telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée.

Dans son excellente « Initiation à la comptabilité nationale » — excellente, notamment en ce qu'elle permet de discerner le mécanisme qui a conduit à la conception des « versements obligatoires », telle que nous l'analysons —, M. Malinvaud exposait que « le calcul de la production étant rattaché à un système de comptes », il importait de savoir « quelles sont *les grandes catégories d'acteurs* » que ce système isole « et *comment il les définit* ». Sa réponse était nette : *« Il en existe trois »*.

Notons que l'auteur aurait pu dire : *« Nous considérerons... »* ou *« nous proposons de considérer que... »* Ainsi aurait été marqué le caractère d'hypothèse de travail de la formule choisie. Mais la formulation utilisée ne fait pas ressortir combien la classification adoptée est conventionnelle. « Il *en existe....* » donne l'apparence d'une description objective de faits qui seraient constatés.

Plus loin, l'auteur admettra pourtant qu'il ne s'agit que de conventions : « ... on se bornera ici à dégager quelques principes généraux des comptabilités nationales *telles qu'elles existent aujourd'hui* ». Il ajoutait — on ne peut être plus clair! — « Certains d'entre eux (de ces principes) ne sont évidemment *pas nécessaires* et *pourraient être abandonnés* moyennant une modification des systèmes comptables... »

Nous sommes bien d'accord sur ces dernières remarques, et nous suivons l'auteur de l'*« Initiation... »* sur le terrain qu'il a ainsi éclairé en observant que le système choisi n'est *pas nécessairement* le seul; qu'on *peut* en concevoir *d'autres;* et qu'il est donc possible d'en concevoir qui écartent les inconvénients qu'entraîne l'interprétation *actuelle* des « prélèvements obligatoires ».

« Les » administrations...

Qu'est-ce donc qui caractérise cette *« répartition fondamentale »* (sic) des « agents économiques »?

Les deux premiers des trois groupes sont les « ménages » et les « entreprises ». Nous ne nous y étendrons pas ici. Le troisième est « *les* administrations ». Celles-ci « comprennent tous les organismes dont l'activité *n'est pas* orientée vers la vente des biens et services ». Ainsi est-on devant une définition à contrario. Il suffit de *« ne pas »* pour se trouver englobé. Ainsi, du fait de ce critère négatif, les « administrations » correspondent-elles « à la plupart des services de l'État et des collectivités locales, ..., *et* aux organismes de Sécurité sociale ».

Tel est donc le *trait commun* — résultant de cette interprétation conventionnelle — qui va réunir (pour le meilleur et pour le pire...) l'État, avec la fiscalité, *et* la « Sécurité sociale », avec les cotisations sociales...

Celles-ci sont-elles pour autant de *même nature;* ont-elles des effets *semblables?*

Les couleurs et les formes

Pour familiariser de tout-petits écoliers avec la conception des ensembles, on leur distribue des figures, de bois ou de carton, de toutes formes et de toutes couleurs.

Dans un premier exercice, on les invite à ranger tous les carrés ensemble, tous les losanges, tous les triangles, — *quelle qu'en soit la couleur.*

Dans un second temps, ayant tout mélangé en désordre, on va procéder à un second tri, en mettant cette fois ensemble tous les rouges, tous les bleus, tous les verts, — *quelle qu'en soit la forme.*

Ainsi retiendra-t-on qu'il y a *plusieurs* classements *également* possibles — selon le critère adopté.

En ce qui concerne les versements obligatoires, on s'arrête, malheureusement, au premier de ces deux temps.

Ayant décidé de considérer « les administrations » confondues, comme formant *ensemble* une seule et même catégorie d'« agents », il devient *légitime* d'établir un « compte *des* administrations ». Recettes *des* administrations. Dépenses *des* administrations.

Les recettes « des » administrations ont en commun d'être obligatoires. Il est légitime de les considérer *ensemble* et de les additionner. Et d'observer quelle place elles occupent respectivement *ou ensemble,* dans le produit national. Et de quelle façon cette part évolue...

Tout cela est irréprochable. A condition que, ceci fait, on *ne perde pas de vue* qu'il existe à d'autres points de vue *d'autres* classifications possibles — et qui peuvent n'être pas sans intérêt. Après le classement par les couleurs, le classement par les formes — ou l'inverse...

En changeant la question posée...

En considérant un groupe unique (selon la « répartition fondamentale »...), celui *des* administrations, il devient légitime de faire la somme des deux totaux qu'il rassemble. Et on doit bien s'attendre à ce que *l'ensemble* formé par cette juxtaposition de deux parties dont chacune est considérable, apparaisse énorme. Mais *en quoi* son énormité est-elle significative, hors de la convention, *restreinte,* qui a donné lieu à cette unité?

Après la question : « Qu'est-ce qui est obligatoire? » — question à laquelle la réponse apportée, nous l'avons vu, n'est pas sans de graves lacunes — nous pouvons rebrasser l'ensemble, puis procéder à un nouveau classement.

Nous pouvons demander, par exemple : « Qu'est-ce qui est retranché du pouvoir d'achat brut de la population contribuable? »

La réponse est simple et claire. Les impôts. Les prélèvements fiscaux.

— Et *l'autre partie* des comptes des administrations, ceux de « la » Sécurité sociale?

— Lorsque nous demandions : « Qu'est-ce qu'est obligatoire? » — la réponse était *la même* pour les deux catégories.

Mais lorsque nous posons la *seconde* question, la réponse devient différente — et *opposée.*

Les versements à la Sécurité sociale *n'ont pas* pour objet, ni pour *effet,* de *retrancher* du pouvoir d'achat à la population; mais au contraire *d'aménager* le pouvoir d'achat de base; de mettre les générations non présentement productrices en état d'accéder, dans une certaine mesure, à la consommation.

A part les frais de gestion — des « pertes en ligne », et sur lesquelles des allégements seraient possibles — ceux des « prélèvements obligatoires » qui *ne sont pas des impôts* ne viennent pas, comme ces derniers, en *déduction* de la ressource brute de la population; ils sont au contraire partie intégrante de son pouvoir d'achat net.

Une addition algébrique

L'I.N.S.E.E., d'ailleurs, ne l'ignore pas. Il est des cas où, pour connaître le pouvoir d'achat net des ménages, il effectue bien la *double* opération :

Pouvoir d'achat brut		_____
Moins : impôts	−	_____
Plus : prestations sociales	+	_____
= Ressource disponible		

Alors, s'il en est ainsi lorsqu'on désire connaître le pouvoir d'achat net, et si l'on reconnaît alors nécessaire d'y inclure les prestations sociales comme *un apport,* que signifie donc l'opération inverse :

Impôts	_____
+ Sécurité sociale	_____
= Total des « prélèvements obligatoires »	

qui seraient à *déduire* ensemble du produit national?

Comme si l'ensemble de ceux-ci était en totalité *retranché* du pouvoir d'achat net de la population contribuable?

Or, le fait est qu'ils sont compris ainsi de toute une presse de vulgarisation, qui s'arrête aux apparences, et aux interprétations les plus superficielles.

Que signifie pourtant la protestation indignée : « 44 % — ou 46 %... — du produit national passent aux « prélèvements obligatoires »? — Et ce gémissement : « Du train dont cela va, nous allons travailler un jour sur deux *pour l'État?* »

Serait-ce de l'argent *pour l'État* que l'argent qui va aux retraités, ou, pour une maigre part, aux familles?

Ce que l'on peut rechercher, et ce qu'il y a en effet intérêt à chercher, est si cette répartition entre les « actifs » et les « non-actifs » est bien faite; si elle est optimale ou non; si elle se rapproche de ce que nous désignons comme un « ratio d'équilibre », ou si elle s'en éloigne.

Mais cette recherche n'est assurément pas facilitée — elle est même *empêchée* par une méthode qui, au lieu de faire l'addition algébrique des deux masses, comme sait le faire l'I.N.S.E.E. quand il examine le pouvoir d'achat des « ménages », effectue l'addition directe en *oubliant* que l'une des valeurs est positive et l'autre négative, et en négligeant simplement l'inversion de signe...

Ainsi jette-t-on un discrédit commun, confus et global, sur les *deux sortes* d'opérations, sans distinguer leurs rôles respectifs.

« Redistribution » et « transferts »

De même qu'on les a englobées dans une « parafiscalité », on a interprété les prestations sociales comme une « redistribution », et comme des « revenus de *transfert* ».

Or, dans une échelle des valeurs établie selon les critères de la dignité humaine, il apparaît qu'une préférence doit être donnée à ce qu'on appelle les « revenus primaires », directement et visiblement « gagnés », par rapport à ceux qui résulteraient d'un transfert, et ne correspondraient pas au même titre à un mérite justement rémunéré.

Ainsi comprises, les prestations sociales apparaîtraient comme des ressources de seconde zone. N'ayant pas la même valeur en dignité, elles constitueraient une sorte de pis-aller. Selon cette interprétation, il serait dès lors logique de vouloir les ramener à leurs minimum — le minimum étant celui qui se confond à la limite avec une politique d'« aide sociale » pour les « plus défavorisés » — ce qui revient,

après avoir développé les cotisations, à réduire les prestations aux critères d'une « assistance », réservée à ceux qui en ont *vraiment besoin*. Et, quand les règlements se mettent à mesurer ce qu'est selon eux être « dans le besoin », il y a matière à frémir pour les droits des cotisants.

Mais cette interprétation ainsi donnée aux prestations sociales est-elle la bonne? Et quelle est donc véritablement leur nature?

Pourquoi les salaires indirects?

La question se pose distinctement pour les différentes catégories de prestations : les retraites; les allocations familiales; l'assurance maladie — et cette énumération n'est pas limitative.

1. *Les retraites*

Comment se pose ici la question des « revenus primaires »?

Pour résoudre les problèmes de la subsistance des vieux jours par cette voie, il faudrait donc :

a) que le futur retraité reçoive, pendant sa vie active, et outre la part de gain correspondant aux besoins de celle-ci, les sommes nécessaires à ses années de retraite — dont *on ignore* alors quel sera le nombre, et ce qu'il lui faudrait personnellement provisionner;

b) que cette provision qu'il recevrait personnellement, soit protégée :

b 1) vis-à-vis *de l'extérieur,* contre les menaces de dégradation monétaire;

*b*2) vis-à-vis *de lui-même,* contre la tentation constante d'en user prématurément, devant l'imprévu et pour son agrément — mais en se retrouvant alors, la vieillesse venue, soit à la charge de la collectivité, soit dans le dénuement qu'il s'agissait de lui éviter : il est clair que la forme directe du revenu « primaire » y aurait alors bien mal réussi.

2. *Les prestations familiales*

Lorsqu'on se trouve devant le problème de la fixation de ce que devrait être un salaire minimum, il est une question qu'on ne saurait esquiver impunément.

Le salarié qu'il s'agit de protéger est-il un être *indéterminé,* dont on ignore s'il vit seul, ou s'il a à assurer la subsistance d'un foyer, — et, dans ce cas, quelle est la composition de celui-ci?

Il est évident que le chiffrage des besoins minimum à couvrir est tout différent selon qu'il s'agit de l'une ou l'autre de ces situations.

Un *même* « salaire minimum », que la loi peut se fixer pour objet de garantir, rencontre deux difficultés :

— *ou bien* il est un véritable « minimum » individuel — et dans ce cas il *ne comporte pas* de marge pour les nécessités de la subsistance des personnes additionnelles;

— *ou bien* il prévoit les besoins de celles-ci (mais *de combien?*) — et dans ce cas, il comporte une marge d'aisance, et *n'est pas* un *véritable* minimum pour celui qui n'a pas effectivement ces charges.

Or il ne s'agit pas de redouter que ce *minimum* individuel soit « trop » élevé : bien entendu il est souhaitable qu'il soit fixé *le plus haut possible.* La question est que cette garantie de base, que ce soit dans la rigueur ou dans l'aisance, soit *égale* pour tous, à travers la diversité des situations; que ce minimum ne soit pas *à la fois* un minimum d'*aisance,* pour les uns, en même temps, que de *rigueur* pour les autres.

Ce qui conduit impérieusement — car il n'y a pas d'autres issue — à devoir *dissocier* le minimum individuel, attaché à la seule personne des travailleurs, et le minimum familialisé : la *partie* du minimum social afférente aux personnes à charge, et appelée à varier comme est changeant le nombre de celles-ci (ainsi que leurs âges) au long des années où elles sont à charge.

C'est pourquoi, en ce qui concerne les familles, la préférence théorique donnée aux seuls gains directs, ici non plus, n'est pas de nature à résoudre les disparités de dépenses de base nécessaires, selon la composition des « ménages » — depuis l'individuel jusqu'à la famille moyenne ou « nombreuse ».

C'est bien ce qui a conduit à inventer les allocations familiales, *salaire indirect* de *compensation des charges*. Elles font à cet égard *partie intégrante* de la rémunération du travail; leur objet est, tout comme celui des retraites, d'*étaler* la rémunération entre les âges successifs de la vie; ceux où l'être humain n'est pas encore apte à produire, et ceux où il *ne l'est plus*.

Il y a ainsi, à la *source*, une décomposition de la masse salariale; une ventilation de celle-ci entre les fractions affectées à chacune des catégories, à chacun des différents groupes d'âge — c'est là le rôle comptable des « cotisations ».

S'agit-il d'une redistribution?

Y aurait-il donc là une « redistribution »? Il faudrait pour cela que la rémunération soit considérée comme devant aller exclusivement, intégralement et immédiatement aux travailleurs présentement dans la force de l'âge — à charge pour chacun d'eux, soit de gaspiller, soit d'économiser personnellement pour ses vieux jours — comme cela se faisait avant même la « belle époque », au long de ce XIXe siècle où le législateur a dû intervenir pour empêcher que des enfants ne travaillent dans les manufactures à l'âge de 7 ans; où la mortalité était assez précoce pour que les retraites ne posent pas un gros problème financier, et où les retraites, hormis quelques catégories privilégiées, étaient assez inexistantes pour que, parmi des travailleurs vieillis et privés de moyens de subsistance, la mortalité demeure précoce... Serait-ce à un tel genre d'état de choses qu'on pourrait juger souhaitable d'en revenir?

De véritables « revenus primaires »

Si ce n'est pas cela qu'on veut, alors il faut admettre que les salaires indirects sont des fractions de la rémunération du travail, *aussi légitimes* que l'est la partie directe du gain d'activité; qu'ils constituent des revenus primaires *à l'égal de celui ci,* puisque, étant affectés *dès la constitution* de la cotisation, à un groupe déterminé, ils n'ont *nullement* lieu de faire l'objet d'un « transfert ». Si le paiement a lieu par les soins d'un organisme payeur, il s'agit d'une simple modalité matérielle. Celle-ci ne doit pas masquer, et surtout pas dénaturer le caractère véritable de l'opération de paiement, et ne doit pas en altérer la nature juridique : cette intervention a uniquement pour rôle d'assurer *l'individualisation* de la fraction de ressource, *à l'intérieur* d'une masse affectée dès l'origine à sa destination — le groupe d'âges ou la catégorie considérés.

Pour qu'il y ait *re*distribution, il faudrait que les sommes en jeu aient eu initialement un *autre* propriétaire, et lui aient été reprises — ce qui *n'est pas*.

Pour qu'il y ait *transfert*, il faudrait qu'elles soient *prises* à l'un pour être données à l'autre. Or c'est par nature et par destination qu'elles sont *dès leur formation* affectées au groupe dont fait partie leur attributaire.

Ainsi faut-il reconsidérer l'idée — trop facilement admise, sans avoir été vraiment pesée et discutée — selon laquelle il s'agirait de « redistribution ».

Parmi tant de confusions...

La supériorité reconnue aux revenus « primaires » *n'en est pas moins fondée*. Elle constitue même l'idée juste qui surnage parmi tant de confusions.

Cette répugnance à priori envers les ressources autres que les « revenus primaires » est éclairante; car elle reflète un rejet de l'assistance, qui ne peut en effet être considérée que comme un pis-aller; elle témoigne d'une préférence, justifiée, pour les revenus vraiment acquis.

Aussi est-il paradoxal que cet état d'esprit, qui est sain en lui-même, en arrive, par une cascade d'interprétations défectueuses, et, au nom d'une priorité aux revenus primaires, à étouffer des catégories de ressources qui sont saines, et à orienter en fait le développement du pouvoir d'achat et à le canaliser vers ce qui aboutit à cette assistance même qu'on réprouve, et dont on a raison de réprouver la généralisation...

Le revenu primaire, et tiré du travail, de sa rémunération et des droits, directs et indirects, qu'il ouvre, garantit celui qui le reçoit, sauvegarde son indépendance et sa dignité. Aussi est-ce justement *parce qu'*ils sont *eux aussi* des « revenus primaires », *en tant* qu'ils le sont, que les salaires indirects doivent être respectés, et portés à leur point d'équilibre, au lieu qu'ils soient injustement amenuisés et dégradés sous le prétexte — erroné — qu'ils appartiendraient à une catégorie de ressource de deuxième zone...

Une opinion répandue

On ne saurait ignorer qu'une opinion contraire est très largement répandue. Mais si cette opinion semble souvent acceptée, il faut aussi remarquer que c'est sans qu'elle ait été véritablement débattue; sans que ni l'opinion, ni les milieux responsables aient été mis en mesure de se prononcer sur des thèses en présence : « Il *en existe trois* »... (catégories d'« agents »)... Et sur cette affirmation, si lourde de conséquences longtemps inaperçues, il s'est élaboré toute une théorie.

Il est bien possible que cette théorie soit bonne; il est possible après tout que nos observations soient sans valeur. Mais pour qu'on puisse en juger, il faudrait *au moins* que le débat soit ouvert; que l'on soit en mesure de peser le *pour* et le *contre.*

Il n'est pas bon qu'une thèse soit ainsi adoptée sans débat, pour cette seule raison qu'elle découle d'une convention d'un caractère restreint, et dont des conséquences ont été tirées abusivement, hors de son champ d'application.

Il faut au moins qu'on soit en état d'examiner les conséquences qui découlent immanquablement d'un tel choix.

La véritable alternative

Selon l'une des interprétations, — celle que nous croyons fondée — les salaires indirects font partie intégrante de la rémunération du travail. Ils sont l'effet d'un *fractionnement* de celle-ci entre ses différentes composantes. Et dans ce fractionnement, les *parties* ne perdent nullement les caractéristiques essentielles qu'elles tiennent du *tout* dont elles restent des composantes.

Le salaire direct est *gagné.* Les salaires indirects, qui en sont le prolongement, *ne le sont pas moins*. Comme lui, ils doivent être inconditionnels. Qui donc envisagerait de refuser à un travailleur le montant du *salaire* qu'il a *gagné,* sous le seul prétexte qu'atteignant par ailleurs un certain montant de ressource, il n'en a pas « besoin » pour vivre? Et pourquoi donc, ce qu'on ne ferait pas du principal, le fait-on de l'accessoire — mais qui est de même nature; et pourquoi en arrive-t-on à soumettre des prestations sociales, elles aussi *gagnées* par le travail et par les cotisations auxquelles il a donné lieu, à des *critères de ressources;* c'est-à-dire à la présence, ou non, par ailleurs, d'une certaine quantité de ressources? S'agissant d'*assurances,* une compagnie serait-elle fondée à refuser d'indemniser son assuré sinistré pour cette raison qu'il a bien assez de moyens d'existence par ailleurs, et qu'il n'a *donc* pas *besoin* de ce

remboursement? Car dans ce cas, on peut tout aussi bien dire qu'elle n'a *pas besoin* de percevoir la prime, ou la cotisation...

Ce n'est là qu'un exemple des problèmes qui se trouvent soulevés — et qui sont *à la fois* d'ordre *quantitatif* et d'ordre *moral* — dès lors que la signification des salaires indirects est perdue de vue et dénaturée.

Pour l'autre interprétation en effet — l'interprétation « redistributiviste » — le travailleur n'aurait gagné *que* son « salaire », restrictivement entendu, c'est-à-dire au sens du seul salaire individuel direct. Son travail ne vaut rémunération que tant qu'il est production, et producteur en activité. Ce qu'il reçoit, lui et son foyer, au titre des *autres âges* de la vie, serait le fruit d'une pure largesse de la société; largesse à laquelle elle n'est nullement tenue; qu'elle peut amoindrir ou supprimer unilatéralement sans que l'ayant-droit ait matière à s'en plaindre — car il n'a, sur ce plan, que les droits que veut bien lui octroyer l'assistance...

Ainsi se trouvent supprimés, d'un trait de plume, les effets successifs, laborieusement acquis, d'un siècle de progrès social; ainsi la société et les travailleurs se trouvent replongés à l'ère du paternalisme sans qu'il y en ait les mêmes explications et les mêmes excuses, puisque c'est après un siècle de moyens de production nouveaux fournis par le progrès technique et le développement du machinisme.

Un « changement de société »...

La question est d'autant plus importante que les salaires indirects en sont arrivés — on s'en plaint assez — à représenter en gros les deux cinquièmes du coût de la main d'œuvre. C'est donc la rémunération du travail elle-même qui se trouve *amputée de ces deux cinquièmes,* par cette interprétation et par le *changement de juridiction* qu'elle entraîne. Mais une transformation si considérable, si lourde de conséquences, s'effectue insidieusement, sans que le problème ait été clairement posé et débattu; sans que les droits, directs et indirects, des travailleurs, subtilement rongés par un glissement juridique dont les conséquences ne sont pas immédiatement apparentes, aient été défendus.

On discute *politiquement* d'un « changement de société »; et chacun est en droit d'avoir son avis sur un tel sujet — mais du moins la question est posée, le débat est ouvert, même si c'est trop souvent dans la confusion.

Mais ce qui est grave est qu'ici le changement s'opère *en fait,* à la faveur de mesures d'apparence purement technique, *sans* que la question ait même été posée. Elle se trouve tranchée, et le changement s'accomplit; — des droits s'estompent, des droits acquis se trouvent abolis, *sans* que le débat ait seulement été ouvert; sans que l'opinion ait été avertie de l'importance des questions en jeu. Là est véritablement un changement de société — et qui donc en a été démocratiquement saisi?

Telles sont quelques-unes des conséquences auxquelles aboutit la théorie selon laquelle il s'agirait de « redistribution ».

Mais celles-ci convergent avec les effets de l'interprétation par les « prélèvements obligatoires ».

En effet, voici constitué un « ensemble »; voici créée une *indivision.* Impôts et cotisations sociales, *réunis,* sont, ensemble, dénoncés et ressentis comme trop lourds et comme *excessifs.*

Il importe donc de faire reculer cet ensemble. Mais reculer, *comment?*

Un « ensemble » aux parties disparates

Il s'agit d'un *ensemble* considéré de façon indissociée; c'est donc l'ensemble qu'il s'agirait de réduire : *peu importe* dès lors dans quelle de ses parties...

Or, ces parties, fondamentalement différentes, par leur nature et par leurs effets, opposent, à la contraction désirée,des résistances très inégales.

En ce qui concerne la dépense publique, les occasions et les tentations de l'accroître ne manquent pas. Et la compétition des départements « dépensiers » oppose de durs obstacles à sa réduction.

La pression se reporte donc sur *l'autre partie* des « prélèvements obligatoires ». Là-aussi, il y a des résistances; mais ce qui est en jeu n'est plus le budget de l'État; c'est la masse des budgets ménagers. Et, puisqu'il s'agit de ceux qui sont *le plus* tributaires du budget social, il s'agit de ceux qui sont aussi politiquement les plus faibles.

Ici, pas de « groupes de pression ». Pas de lobbies habiles à se ménager des compréhensions dans le monde où on légifère. Pas de grèves à redouter : comment ceux qui ne produisent pas agiteraient-ils la menace de cesser de produire? Pas, non plus, de danger de barrages sur les routes, de cortèges monstres... Les plus démunis, les plus souffreteux restent chez eux. Ce n'est pas là de quoi inquiéter les milieux politiques. Tout ce que peuvent faire les intéressés est, à leur corps défendant, de consommer encore moins... Si elle était comprise, cette menace *serait d'ailleurs loin d'être négligeable.* Mais pour discerner que c'est là justement le grand danger, il faudrait beaucoup de clairvoyance; beaucoup de prévoyance, là où on vit au jour le jour, et où la grande affaire est souvent de faire face aux maux les plus apparents et les plus immédiats. Il faudrait étudier de près les relations de causes à effets; mais ce ne sont pas forcément celles qu'on entonne le plus dans les « mémoires » des simulateurs électroniques.

Les pots de terre et les pots de fer

Ainsi, le jeu est en place. La partie est par trop inégale. Le plus probable est bien dans ces conditions qu'elle doive se jouer entre les pots de terre et les pots de fer.

C'est la façon même dont le problème est posé qui devrait être révisée et reformulée.

Annoncer qu'on se propose de faire reculer « les versements obligatoires », et accepter ainsi l'indivision d'un ensemble à la fois aussi vaste et aussi hétérogène, c'est renoncer à y établir une hiérarchie des valeurs; c'est admettre qu'on serait dépourvu des critères qui permettraient d'y déterminer un ordre d'urgence et des priorités. Alors que ces critères *existent,* et qu'il n'est besoin que d'étudier la question pour y distinguer ce qui est négatif et ce qui joue un rôle positif, et pour voir se profiler les dispositions qui sont à prendre non pas dans le désordre et l'indétermination, mais de façon rationnelle et préférentielle.

Quelques hypothèses de travail

Nous proposons quant à nous comme hypothèses de travail :

— Que, contrairement à ce qu'on admet trop aisément, le total cumulé des prélèvements fiscaux *et* des versements « sociaux », et le rapport de ce total au produit national, *ne constituent pas* en eux-mêmes, dans leur indivision, un indicateur significatif.

— Que ce qui en est un est la « pression fiscale », considérée distinctement, et que c'est *elle* qu'il importe de faire descendre, sans lui offrir pour exutoire et pour échappatoire, — en tous cas comme *alternative* — de faire baisser, *en ses lieu et place,* la pression des coûts « sociaux ».

— Que ce qui est salaire indirect — et est à ce titre partie intégrante de la rémunération du travail, avec les droits, matériels et moraux, qui y sont attachés — ne peut être *en même temps* une opération de « redistribution », et le résultat d'un « transfert ».

— Que ce n'est évidemment pas parce qu'une dépense est désignée comme « sociale » qu'elle doit devenir par là même un tabou intangible; mais qu'il n'y a *pas non plus* présomption que les sommes qui sont destinées à constituer les ressources des plus faibles soient parmi les premières à devoir être réduites. Ce serait plutôt le contraire... Ceci *non seulement* en raison de la priorité qu'on invoque

volontiers, au moins verbalement, en faveur des « plus défavorisés », — mais au nom de l'intérêt de la société toute entière, et du *besoin* qu'elle a de voir la consommation de base s'étendre à toutes les catégories de la population ([5]).

— Que ce qui est important dans la formation des prix de revient, et plus particulièrement dans leur partie salariale, *n'est pas* le seul montant des « charges sociales », arbitrairement isolé et pris seul dans le collimateur, mais bien *l'ensemble* indivis des coûts salariaux, tant directs qu'indirects.

Car un franc de salaire direct de plus n'est *pas moins lourd* qu'un franc de « charges sociales ». C'est cependant le second qui soulève les protestations, et pas le premier, pour cette simple raison que *seul le second* tombe sous le coup des deux appellations fatidiques : celle de « charges sociales », et celle de « prélèvement obligatoire », et qu'il entre dans le montant de ceux-ci, avec ce qu'il a pris d'irritant. N'importerait-il pas de retrouver une position moins passionnelle, moins psychotique et plus objective dans l'étude et la comparaison des diverses composantes des prix de revient?

— Que, si l'on a certes tout lieu — au stade des entreprises comme au stade des affaires publiques —, d'être attentif à la formation des prix de revient (mais il faut alors que ce soit à *toutes* leurs composantes), il serait peut-être *non moins important* d'accorder une attention homologue à la structure de la consommation et à la formation des *débouchés*.

Car s'il est important de produire (« on ne peut distribuer que ce qu'on produit », refrain connu), il est *non moins important,* lorsqu'on a produit, ou qu'on est en mesure de le faire, de savoir écouler. Car : on ne peut *continuer à produire* que ce pourquoi on trouve la clientèle : autre refrain, complémentaire, et complément nécessaire du précédent, et que nous proposons à la réflexion.

Ce qui amènerait peut-être à considérer sous un jour un peu renouvelé, et plus efficace, la lancinante question des « prélèvements obligatoires ».

---

5. On remarquera que c'est là ce qui caractérise la méthodologie *socio-économique* qui est le propre de notre approche.

ASPECTS SOCIO-ÉCONOMIQUES DES « PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES »
(Résumés)

⁂

On parle communément des « prélèvements obligatoires », non sans devoir préciser à chaque fois, pour le public, qu'il s'agit des prélèvement fiscaux et *sociaux. Pourquoi cette association; quelle en est l'origine, et quelle en est la portée?*

Ce sont beaucoup de questions qui se posent aux statisticiens; elles soulèvent, derrière une expression devenue si courante, bien des problèmes parfois insoupçonnés, sur lesquels il y a matière à s'interroger, et dont l'auteur pense qu'il importe de ne pas se contenter trop sereinement des interprétations conventionnellement répandues.

Cette appellation de « prélèvements obligatoires », employée pour désigner un tel ensemble, est fréquemment considérée comme constituant un indicateur qui serait significatif : il fournirait la mesure de l'emprise étatique sur une société; et lorsqu'il atteint un taux jugé excessif on devrait se proposer d'en obtenir le recul global en agissant indistinctement sur ses diverses composantes considérées de façon indivise. Cette interprétation est-elle fondée? C'est ce que l'auteur met en doute, en procédant à une analyse socio-économique des raisons d'être des salaires indirects, et de leur rôle dans la formation des ressources et dans la consommation.

Il rappelle leurs origines historiques et juridiques, en France; mais aussi, au-delà de ce passé, le rôle qu'ils sont de nature à jouer dans la rémunération du travail, et dans la structure de la consommation. Le globalisme indifférencié qui les assimile à la fiscalité et tend à les y intégrer, apparaît alors comme une renonciation à discerner, entre les deux types de « prélèvements », des caractères spécifiques et une hiérarchie des valeurs, et à établir, entre les contractions qui peuvent être souhaitables, des priorités dont il est pourtant possible de dégager les critères.

Cette analyse s'applique inégalement et différemment dans les divers pays, selon les conceptions de la « Sécurité sociale » qui y prévalent. Mais des libertés fondamentales de la personne ne sont-elles pas liées au fait que les prestations sociales restent attachées à la rémunération du travail, et sont gagnées *comme l'est le salaire direct?*

De plus, il est certaines des composantes de ce total que, sans autre examen, on peut aisément juger excessives, et qui devraient régresser. Il en est d'autres qui entrent, *elles aussi, dans la composition du total indivis, et qui sont non moins assurément* en dessous *de leur point d'équilibre, par rapport aux autres parties du « produit national », ou des ressources des ménages.*

Ainsi, on peut imaginer — et il arrive en effet — que décroisse *ce qui* devrait *croître, et que* croisse *ce qui* devrait être contenu. *Ou bien, inversement, que se produisent les deux variations, toutes deux en sens inverses;* toutes deux *allant alors* dans le bon sens.

Or, on remarquera que le total global, ou le pourcentage d'ensemble, des « prélèvements obligatoires » n'est en rien de nature à faire ressortir la différence, pourtant capitale entre ces deux situations, exactement inverses. Aussi apparaît-il qu'on devrait se garder soigneusement de se référer à ce total indivis; et plus encore, de le considérer, lui et ses variations, comme un indicateur qui soit significatif.

Cette étude est fondamentalement statistique en ce que, avant de s'engager dans des débats de chiffres, elle s'attache à une définition claire des catégories et des classifications.

Car, à quoi servirait-il d'effectuer quelques ajustements mineurs dans les chiffres (et même s'ils doivent porter sur des montants considérables) si c'est en laissant la confusion régner sur leur signification, et sur le sens même dans lequel s'exerce l'influence des sommes considérées?

***

"Total deductions" are often mentioned without it being clear to the French public that they are at the same time taxation and social contributions. Why is there such a link between the two terms, what is the origin of it, and what impact does it have?

Such are the numerous questions which are of interest to the statistitians for, beyond the above-mentioned phrase so commonly used nowadays, many unsuspected problems are raised which can be pondered over; so the writer thinks that it is important not to take these conventionally held interpretations for granted.

The phrase "Total deductions" used as a label both for taxation and social contributions is often considered to provide significant data: it would measure the grip of the state on the society, it is said, and when regarded as having reached an excessive level, one should attempt to reduce its global amount by exerting indiscriminate pressures on its different components taken as a whole. Is such an interpretation valid? That is what the writer of this article disclaims, by means of a socio economic analysis of the grounds for existence of indirect salaries and of their role in resources and consumption.

He reminds us of their legal and historical origins in France but also beyond the past, he reminds us of the role they are apt to play in the remuneration of work and in the structure of consumption. The indiscriminate global approach which equates them with taxation and tends to integrate them appears more like an unwillingness to distinguish between the attributes specific to the two types of contributions as well as to establish a hierarchy of value between them. Also, it represents an unwillingness to select in the range of desirable reductions, any priority, although it is nevertheless possible to point out certain valid criteria.

This analysis is not applicable in the same way in different countries. It depends on the conception of "national insurance contributions" they have. Are some fundamental aspects of the freedom of man not linked to the fact that the social contributions remain connected to the remuneration of work and are earned *in the same way as is the direct salary?*

Moreover, there are some parts of the total which, without further examination can be judged as excessive and which should be diminished. There are others which are part of this block-total and which are just as well below their point of equilibrium in relation to the other parts of the national product or of the household-resources.

So it could be imagined, as in fact can be the case, that what decreases should increase and what increases should be kept down. Or conversely, that the two variations take place together but in opposite directions; both of them then moving in the right direction.

It will be noted that the global total or the overall percentage of the national contributions does nothing to point out the differences, capital though they are, between the two exactly opposite situations.