

La TVA sociale : avantages et critiques

Le sujet de la TVA sociale, plus compliqué qu'il n'y paraît, masque les vrais enjeux de financement des prestations sociales et de refonte des prélèvements obligatoires. La France ne peut faire l'économie d'un débat global sur ces enjeux, et d'un rapprochement avec les autres systèmes de la zone Euro.

par **Denis KESSLER** et **Philippe TRAINAR**, SCOR Global P&C (*)

Le changement d'assiette des cotisations sociales occupe une place importante dans le débat économique et politique français depuis des décennies, et de manière récurrente, on évoque toutes les assiettes possibles et imaginables, pour de bonnes et de mauvaises raisons. Le nombre de projets et de rapports rédigés sur le sujet à la demande des Pouvoirs publics est impressionnant, le dernier en date ayant été rendu il y a tout juste un an, pour faire suite à une suggestion exprimée par le Président de la République lors de ses vœux de début d'année (1).

LES BONNES RAISONS D'UN CHANGEMENT D'ASSIETTE...

Les bonnes raisons ont trait à la minimisation des effets « dés-incitatifs », « pervers », « négatifs » des prélèvements. A cet égard, les cotisations employeurs présentent le défaut majeur d'augmenter directement le coût du travail et de faire porter sur le secteur productif l'essentiel des charges sociales dont bénéficie l'ensemble de la collectivité. Au bas de l'échelle des salaires, les cotisations sociales employeurs se répercutent intégralement et définitivement dans le coût du travail, du fait du mode de détermination du Smic, indépendant de toute référence au coût total du travail et à l'emploi des personnes concernées. En haut de l'échelle, les choses sont un peu plus complexes : il y a bien répercussion dans le coût du travail, mais cette répercussion est temporaire ; elle a tendance à s'effacer avec le temps au fur et à mesu-

re que les difficultés de l'emploi se répercutent elles-mêmes sur la négociation salariale, induisant une modération salariale qui finit par absorber le choc initial des cotisations employeurs. Dans les deux cas, les ajustements transitent par le marché de l'emploi et par une hausse du chômage, définitive dans le bas de l'échelle des salaires, notamment aux alentours du Smic, et temporaire dans le haut de cette échelle. Ce caractère temporaire doit toutefois être relativisé : on a pu montrer que les mécanismes de répercussion s'étaient étalés sur une dizaine d'années, au minimum (2). On conçoit, dès lors, que l'assiette des cotisations sociales puisse faire l'objet d'une réflexion critique et de propositions alternatives, surtout si l'on considère leur niveau, qui atteint 44 % du salaire brut (y compris les régimes complémentaires, l'assurance chômage, la contribution logement, la taxe d'apprentissage, les versements pour la formation professionnelle et la taxe pour les transports), soit 31 % du coût salarial total payé par l'employeur. Ce taux est, toutefois, ramené à 18 % pour les titulaires du Smic et il n'est réellement atteint que pour les salaires supérieurs à 1,6 Smic. La véritable réforme de ces coti-

(*) Les auteurs s'expriment à titre personnel.

(1) Cf. pour les derniers en date : rapports Arthuis (2007), Marini (2006) et du Conseil d'orientation de l'emploi (2006) : « Rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs à la Sécurité sociale », *La documentation Française* et *Conseil d'analyse économique* (2006) : « Avis du CAE sur le projet d'élargissement de l'assiette des cotisations sociales employeurs ».

(2) Cf. A. Perrot, B. Reynaud, J.Ph. Cotis, « La formation des salaires : de la loi du marché aux stratégies des acteurs », *Economie et Prévision*, n° 92, 1990.

sations consisterait à neutraliser leur effet sur le coût du travail, ce qui ne peut être obtenu qu'en les transférant légalement à la charge des salariés. Cela suppose de faire porter la négociation salariale, collective ou individuelle, non plus sur le salaire brut mais sur le coût du travail, c'est-à-dire sur le salaire brut, cotisations sociales employeurs comprises.

...ET LES MAUVAISES RAISONS

Les mauvaises raisons ont trait au pouvoir d'achat. Certains experts et certains hommes politiques sont inquiets de la réduction du pouvoir d'achat résultant des contributions salariés (y compris CSG et CRDS), qui atteint près de 22 % du salaire brut. La hausse des contributions salariés entame le pouvoir d'achat des salariés pris individuellement, mais le pouvoir d'achat global n'est pas affecté puisque ces cotisations sont, dans le cadre de la répartition, réaffectées aux ménages (certes, à d'autres ménages, notamment aux retraités, aux invalides, etc. qui ne sont pas – ou ne sont – plus des salariés). De fait, les salaires n'ont que faiblement progressé en termes de pouvoir d'achat au cours des dix dernières années, du fait de l'augmentation des prélèvements sociaux, en particulier de la CSG. Mécaniquement, le revenu direct et le revenu indirect sont des substituts et, seul, l'artefact des cotisations sociales employeurs ainsi que celui du salaire brut ont pu pendant toute cette période donner l'impression, fallacieuse, qu'il pouvait en aller autrement. Les cotisations salariés pèsent donc directement sur le pouvoir d'achat des salariés tandis que les cotisations employeurs ne pèsent qu'indirectement, mais de façon à la fois plus insidieuse et plus redoutable : à travers l'emploi et l'augmentation du chômage. Loin de poser un problème d'assiette, les cotisations salariées posent plutôt le problème de la limite qu'il faut apporter aux dépenses sociales, c'est-à-dire le problème de la maîtrise de ces dépenses : jusqu'à quel point peut-on substituer du revenu indirect à du revenu direct ? S'est-on doté des moyens de contrôler effectivement la frontière définie en réponse à la question précédente ? Force est bien de constater que la société française s'est, jusqu'à présent, refusée à répondre à la première question et par là-même à la seconde, préférant la fuite en avant. Le seul véritable problème d'assiette posé par les cotisations salariées est celui de l'adaptation de cette assiette au caractère universel de la Sécurité sociale. La CSG a déjà permis d'y répondre assez largement pour la maladie et la famille.

LA VRAIE QUESTION : MAÎTRISER LES DÉPENSES SOCIALES

La question du changement d'assiette des cotisations sociales est donc une question secondaire par rapport à

celle de la maîtrise des dépenses sociales. Celle-ci ne peut apporter qu'une réponse partielle au problème des finances sociales. Elle joue trop souvent, chez les politiques, le rôle d'une échappatoire commode leur permettant ne pas poser les vrais problèmes. Elle ne justifie certainement pas les montagnes d'études et de rapports qui ont été rédigés à son sujet, qui concluent d'ailleurs, de plus en plus souvent, dans le sens du scepticisme, ce qui n'entame malheureusement pas l'ardeur de ses promoteurs, bien au contraire. Elle relève, dans beaucoup d'esprits – pas seulement chez les politiques, mais aussi chez les experts – d'un viatique magique aux vertus multiples et mirifiques. Elle a tendance à se transformer en une sorte de croyance politico-religieuse. Dans ces conditions, que peut apporter la TVA sociale, dont il est tant débattu en France ? Ce projet repose-t-il sur des fondements économiques solides ? Il faut, tout d'abord, souligner l'ambiguïté fondamentale du projet de TVA sociale. Selon les cas, la TVA sociale se substituerait aux cotisations salariées ou aux cotisations employeurs, ce qui n'est évidemment pas la même chose. Dans le premier cas, comme on l'a vu, on apporterait une solution à un problème déjà assez bien résolu par la CSG, et on ne ferait donc que complexifier le financement de la protection sociale. Dans le second cas, on répondrait, certaines conditions économiques et sociales étant remplies, au souci de neutralité par rapport au coût du travail, ce qui serait, en soi, une bonne chose. On place donc sous un même chapeau deux réformes fondamentalement différentes : ceci ne contribue manifestement pas à la clarté du débat sur le sujet.

LES ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA TVA SOCIALE

Cinq types d'arguments sont en général avancés par les économistes et les politiques à l'appui d'un changement d'assiette des cotisations vers la TVA sociale : l'effet compétitivité, la neutralité par rapport à l'arbitrage consommation/épargne, l'incitation à substituer du travail au capital, la dimension idéologique de la réforme, l'efficacité du prélèvement.

L'effet compétitivité du changement d'assiette en faveur de la TVA sociale a joué un rôle historique fondamental dans le débat sur la TVA sociale. Dès la fin des années 1980, il constitue l'argument phare de la proposition. La TVA est un impôt qui repose exclusivement sur les consommations finales, sur toutes les consommations finales et sur elles seules (aux rémanences près, que nous pouvons négliger, à ce stade). Ce faisant, la TVA ne pèse ni sur l'investissement, ni sur les exportations (toujours aux rémanences près), alors qu'elle pèse sur les importations. En ceci, elle se différencie fondamentalement des cotisations sociales, qui pèsent indirectement sur l'investissement et l'exportation (en tant qu'élément du coût des facteurs de production nationale), mais n'affectent pas les importa-

tions. Un transfert d'assiette des cotisations sociales vers la TVA peut donc s'analyser comme une sorte de « dévaluation compétitive », puisqu'il a pour effet de renchérir le prix des importations, par le biais de la hausse de TVA, et de réduire le prix des exportations, par le biais de la réduction du coût des cotisations sociales. Ce faisant, la TVA deviendrait, en quelque sorte, un substitut national à la politique monétaire dont avons perdu la maîtrise au profit de la Banque centrale européenne. Cet argument charrie naturellement avec lui beaucoup de motifs anti-européens et protectionnistes : c'est un instrument de politique de change, qui permet de contourner le blocage de la BCE ; c'est une taxe anti-*dumping* social, dans la mesure où elle fait payer notre protection sociale à tous les pays émergents ; enfin, c'est

deuxième fois l'épargne lorsqu'il taxe le revenu de cette épargne, sachant que la valeur d'une épargne n'est jamais que la valeur actualisée de ses revenus et flux futurs. A l'inverse, la TVA ne taxe qu'une seule fois l'épargne, au moment où elle est consommée après avoir été réalisée. Le prélèvement sur le revenu dissuade donc l'épargne – et, par là-même, l'investissement – au profit de la consommation, tandis qu'un prélèvement sur la consommation est totalement neutre par rapport à ce choix, qu'il permet d'optimiser. On notera toutefois que cet argument est beaucoup moins utilisé dans le débat sur la TVA sociale que le précédent. Le troisième argument, l'incitation à substitution du capital au travail, se retrouve dans de nombreuses propositions voisines. Les cotisations sociales employeurs



© Patrick Allard/REA

En France, les assurances sociales opèrent un transfert de richesses vers les malades, les personnes âgées, les chômeurs, les familles (Bilan de santé infantile organisé par la Caisse primaire d'assurance maladie de Paris).

une taxe anti-délocalisation dans la mesure où elle améliore l'attractivité de la production française.

Le deuxième argument – la neutralité par rapport à l'arbitrage consommation/épargne – est un argument économique classique. Les économistes considèrent, en effet, depuis longtemps, qu'un prélèvement sur la consommation, comme la TVA, est plus optimal qu'un prélèvement sur le revenu, comme les cotisations sociales ou la CSG. De fait, un prélèvement sur le revenu taxe deux fois l'épargne : il taxe une première fois l'épargne qui se constitue, dans la mesure où il taxe le revenu à partir duquel se forme l'épargne ; il taxe une

constituent un impôt sur le facteur travail qui n'a pas d'équivalent sur le facteur capital. Ce faisant, les cotisations sociales employeurs incitent à substituer du capital au travail et pèsent donc sur l'emploi et/ou sur les salaires. La réforme permettrait de supprimer le prélèvement sur le travail et de lui substituer un prélèvement qui reposerait implicitement à la fois sur le travail et sur le capital. Cela est particulièrement évident s'il s'agit de substituer aux cotisations sociales employeurs un impôt assis sur la valeur ajoutée, à l'instar du mécanisme de plafonnement de la taxe professionnelle, sachant que la valeur ajoutée se compose des revenus du travail, des

revenus du capital et des revenus fiscaux. Ceci est aussi le cas s'il s'agit de substituer aux cotisations sociales employeurs un surplus de taxe sur la valeur ajoutée. Certes, le concept de valeur ajoutée n'est pas exactement le même dans les deux cas : notamment, les exportations et les investissements sont inclus dans l'impôt sur la valeur ajoutée, alors qu'ils sont exclus de la TVA (et inversement, dans le cas des importations). En outre, les rémanences de TVA accroissent encore la distance entre la TVA et ce que serait un vrai impôt sur la valeur ajoutée. Néanmoins, la TVA pèse à la fois sur le travail et sur le capital, dès lors que la consommation finale qu'elle taxe est issue à la fois des revenus du travail et des revenus du capital.

Le quatrième argument est clairement politique. Constatant le caractère universel et redistributif, c'est-à-dire fonctionnant par répartition, de la couverture sociale en France, il en conclut au caractère public par nature de la protection sociale et donc à la légitimité – ou plutôt, à la nécessité – d'une fiscalisation : ce qui fonde la légitimité d'un service public, c'est le fait que son financement est voté par le parlement. La crise de la Sécurité sociale et son déficit permanent proviennent justement de l'insuffisante légitimité de cotisations sociales dont le niveau est décidé par voie réglementaire et que les gouvernements se sentent de moins en moins légitimes à relever, contrairement à la CSG. Une fois posé cet axiome, pourquoi préférer la TVA à la CSG ? Les arguments économiques présentés plus haut jouent naturellement un rôle important dans cette préférence. A quoi il faut ajouter la grande simplicité et la grande efficacité de ce prélèvement, qui mobilise un minimum d'agents publics pour un maximum de rendement, et dont le relèvement aurait un coût marginal nul pour l'Etat. Probablement, son caractère indolore joue aussi un rôle fondamental, dans la mesure où il permet de résoudre le paradoxe politique de la protection sociale : les Français souhaitent à la fois une protection sociale toujours plus étendue et une stabilité – voire une baisse – des prélèvements sociaux. A défaut de les stabiliser ou de les réduire, la TVA, contrairement à la CSG, rend ces prélèvements indolores. Peut-être même pourrait-elle en faciliter la hausse ?

Si l'on suit ces quatre arguments stylisés, il n'y aurait donc que des avantages à substituer la TVA sociale aux cotisations employeurs. Un examen attentif de ces différents arguments fait néanmoins apparaître les limites propres à ces arguments et conduit à nuancer ce bilan. Le dernier argument – l'argument politique – est recœur. La solution de la fiscalisation du financement de la Sécurité sociale suppose que l'on accepte le postulat selon lequel l'assurance maladie et l'assurance vieillesse seraient publiques par nature, ce qui est évidemment erroné. La France a fait le choix d'un système public en la matière ; mais ce n'est clairement pas le choix de la plupart des autres pays dans le monde, dans lesquels le secteur privé est un acteur important, quand il n'est pas exclusif. En fait, rien n'impose le choix d'un système public, pas plus le caractère universel de la couverture

que les rendements croissants de la mutualisation. Mais ce n'est pas là l'objet de notre article. Si l'on tient le caractère public des assurances sociales françaises pour acquis, la fiscalisation constitue probablement la solution correcte. De fait, en France, les assurances sociales n'ont pour seul objet que de transférer de la richesse vers les malades, vers les personnes âgées, vers les chômeurs, vers les familles. Ce transfert de richesse, qui est universel (en ce sens qu'il couvre l'ensemble des ménages) et qui fonctionne par répartition (en ce sens qu'il n'apporte aucune valeur ajoutée) ne peut s'opérer qu'à proportion du bien-être national, dont la richesse perçue par les ménages français constitue l'indicateur le plus immédiat. De ce point de vue, le revenu constitue probablement une assiette plus adaptée que la consommation pour mesurer la richesse d'un ménage, ce qui militerait en faveur d'une substitution de la CSG aux cotisations sociales (à condition qu'elle soit déductible de l'impôt sur le revenu, à l'instar des cotisations sociales actuelles) plutôt que de la TVA. Et, si la TVA présente l'intérêt d'être un instrument de prélèvement particulièrement simple et efficace, la CSG présente, quant à elle, l'intérêt de financer déjà très largement la Sécurité sociale (25 % du total des recettes, en 2006). En outre, dans la perspective d'un débat démocratique transparent que l'on ne peut que souhaiter, il est clair que le caractère indolore de la TVA milite contre elle, et en faveur d'une augmentation de la CSG, qui serait plus douloureuse.

Le troisième argument – celui de l'incitation à la substitution du travail au capital – ne permet pas de choisir entre la TVA et la CSG, ces deux impôts permettant de réduire le coût du travail pour les entreprises dans des proportions identiques. Le deuxième argument, la neutralité de l'arbitrage consommation / épargne ferait pencher la balance en faveur de la TVA... si l'épargne n'était pas déjà doublement taxée dans le cadre des deux grandes impositions du revenu, la CSG et l'IR. De fait, il est urgent de réformer l'imposition du revenu en France, afin d'éliminer les éléments existants de double taxation de l'épargne. Une fois ces éléments éliminés, le deuxième argument (pas plus que le troisième) ne milite plus particulièrement en faveur de la TVA par rapport à la CSG. Ce serait une erreur de prendre une décision de financement de long terme de la Sécurité sociale sur la base d'imperfections de la fiscalité, qui auraient vocation à être corrigées aussitôt que possible... d'autant que cela pourrait accréditer l'idée selon laquelle il serait normal que l'imposition du revenu taxe doublement l'épargne.

Le premier argument mérite une attention plus particulière. Présentée sous cet angle, à la fois comme un instrument de politique de change, comme une taxe anti-*dumping* sociale et comme une taxe anti-délocalisation, la TVA sociale est particulièrement attractive. En même temps, il faut se méfier de ces instruments un peu « magiques » auxquels on s'entend à prêter de multiples fonctions économiques et sociales. De fait, un examen attentif de la solution montre que l'argument

repose sur une vue partielle des effets économiques de la mesure. Il suppose notamment que soit les entreprises répercutent immédiatement et intégralement la réduction des cotisations patronales dans les prix, soit que les salariés, ou l'Etat, en tant que dépositaire des intérêts des smicards, acceptent une hausse des prix induite par la hausse de la TVA sans demander de compensation salariale. De même, il suppose que la hausse du prix des importations n'est pas (ou peu) répercutée dans les prix nationaux. Si ces hypothèses ne sont pas confirmées (et rien, dans l'observation du passé, ne nous permet d'affirmer qu'il en sera ainsi), la substitution de la TVA aux cotisations employeurs devrait se traduire par une hausse des prix qui, à stratégie de change de la BCE inchangée, effacerait tout ou partie de l'avantage compétitif initial. Plus fondamentalement, l'argument de l'avantage compétitif procuré par la substitution de la TVA aux cotisations employeurs repose sur une vision erronée de la dévaluation, ou des droits de douanes, qui permettraient d'améliorer le bien être national. Or, il n'en est rien : en effet, une dévaluation, ou toute hausse des droits de douane accroît le coût des importations. Cet accroissement pèse nécessairement sur la création de richesses nationales pour la part des importations qui correspond soit à des produits dont la demande nationale est inélastique (matières premières, produits énergétiques, etc.), soit à des produits nécessaires à la croissance économique (biens d'équipement, etc.). De ce point de vue, la CSG comporte moins d'incertitudes.

Enfin, la marge d'augmentation de la TVA, et donc de basculement des cotisations employeurs sur la TVA, est limitée par le niveau de la TVA dans les pays limitrophes : un écart trop important détruirait le commerce non plus, seulement, dans les zones frontalières, mais aussi dans *l'hinterland* et, cela, d'autant plus profondément que l'écart serait important. Sachant que la récente hausse de la TVA en Allemagne y a porté le taux normal de 16 à 19 %, notre marge de manœuvre ne dépasse probablement pas 2,5 points sur le taux normal, soit un passage de 19,6 à 22 %. Ceci représente un potentiel de 13 Md€ de basculement des cotisations employeurs sur la TVA, soit à peine 10 % des cotisations versées par les employeurs au régime général. Il est clair que ceci n'est pas à la hauteur du problème et qu'en tout état de cause, la CSG devra représenter l'essentiel (90 %, voire plus) du prélèvement de substitution aux cotisations sociales.

Edmond Malinvaud estimait qu'à un horizon de dix ans, un basculement de 3 % de CSE vers la TVA et la CSG pourrait créer 70 000 emplois (3). Par rapport à ce potentiel, il est clair que la marge d'incertitude est, comme nous l'avons vu, plus grande sur la TVA que sur la CSG. Les arguments pratiques, qu'ils soient techniques (complexité de la gestion du prélèvement, marge de manœuvre disponible) ou politiques (transparence du prélèvement, lisibilité du financement de la

protection sociale) ne militent pas nécessairement en faveur de la TVA sociale. Disons même que les critères qui devraient nous guider dans le choix, c'est-à-dire la cohérence financière et la transparence démocratique, feraient plutôt pencher la balance en faveur de la CSG, aux dépens de la TVA sociale. Il faut souligner que l'essentiel de ce qui fait l'attrait, voire la fascination, de la TVA sociale repose sur l'oubli pur et simple des coûts qui sont ceux de toute « dévaluation ».

LA NÉCESSITÉ DE REFONDRE LE SYSTÈME DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Notre pays ne pourra pas faire l'impasse d'une refonte en profondeur de son système de prélèvements obligatoires. Cette refonte ne prendra tout son sens que si l'on procède également à la refonte du système des dépenses publiques et sociales. La situation actuelle, marquée par la multiplication des prélèvements – cotisations employeurs, salariés, CSG, CRDS, recettes fiscales... –, est très loin d'être optimale. Elle se traduit par des coûts importants, car ce système a des effets pervers importants sur la mobilisation et l'allocation des facteurs de production que sont le capital et le travail. Elle a également des coûts en termes de bien-être, car les redistributions de revenus engendrées par la multiplication des prélèvements et des dépenses ne sont pas maîtrisées. Il est extrêmement difficile de déterminer le degré de redistribution par âge, par classe de revenus, par catégorie de revenus, par niveau de patrimoine, par taille de la famille... d'un système français dont l'opacité est très élevée. Aussi les principes qui doivent guider la refonte du système de prélèvements obligatoires devraient être les suivants : (1) unité de la décision, sans aucun doute le parlement, responsable *in fine* des prélèvements, ce qui permettra un débat démocratique et politique sur les charges ; (2) universalité du prélèvement, car les dépenses sont devenues universelles, l'assiette la plus large est donc à privilégier ; (3) proportionnalité plutôt que progressivité dans les prélèvements, la redistribution se faisant au niveau de la modulation (éventuelle des prestations) ; (4) neutralité, pour éviter au maximum que les prélèvements agissent sur les arbitrages des divers acteurs économiques, qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises, des consommateurs ou des investisseurs, des importateurs ou des exportateurs... et (5) euro-compatibilité, car notre système de prélèvements devra, tôt ou tard, être compatible avec ceux de nos partenaires européens, notamment ceux de la zone euro.

(3) Cf. E. Malinvaud, A. Gauron, J. Pisani-Ferry, « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique », *Conseil d'analyse économique, La documentation Française*, 1998.