

UFR de Sciences Economiques, Gestion, Mathématiques, Informatique

Mémoire de Master 1

Economie et Société

Majeure Economie

|  |
| --- |
| LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE :  evolution a l’aune de la cotisation sociale  et analyse de la « tva sociale » |

Présenté par

\*\*\*

Sous la direction de

\*\*\*\*

Session de septembre 2013

L’université de Paris Ouest Nanterre La Défense

n’entend donner aucune approbation ou improbation

aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

|  |
| --- |
| Liste des acronymes, sigles et abréviations |

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

UNEDIC : Union nationale interprofessionnelle de l’emploi dans l’industrie et le commerce

AGGIRC ; Association générale des institutions de retraite des cadres

PIB : Produit intérieur brut

ARCCO : Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés

ASSO : Administrations de Sécurité sociale

CNAM : Caisse nationale de l’assurance maladie

CNAF : Caisse nationale des allocations familiales

CNAV : Caisse nationale de l’assurance vieillesse

CNAMTS : Caisse nationale de l’assurance maladie des travailleurs salariés

PO : Prélèvements obligatoires

CSG : Contribution sociale généralisée

CRDS : Contribution pour le remboursement de la dette sociale

CADES : Caisse d’amortissement de la dette sociale

UEM : Union économique et monétaire

UE : Union européenne

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

R&D : Recherche et développement

PME : Petites et moyennes entreprises

FSV : Fonds de solidarité vieillesse

FRR : Fonds de réserve pour les retraites

CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie

|  |
| --- |
| Table des figures |

Figure 1 : Part des prestations de protection sociale dans le PIB entre 1959 et 2007……...…...9

Figure 2 : Besoin de financement des administrations des ASSO (en millions d’euros courants)…………………………………………………………………………………………………………………..……..9

Figure 3 : Évolution des taux de chômage et de croissance entre 1970 et 2005…………………10

Figure 4 : Soldes de la CNAMTS et du régime général toutes branches confondues (en milliards d’euros)………………………………………………………………………………………………………..….10

Figure 5 : Structure des ressources de la protection sociale de 1981 à 2009 (en %)…………..11

Figure 6 : Taux faciaux de prélèvements sur les salaires de 1970 à 2010 (en %)……………….12

Figure 7 : Partage de la valeur ajoutée de 1970 à 2007…………………………………………………….16

Figure 8 : Évolution de la dette des ASSO de 1978 à 2012 (en milliards d’euros courants)…17

Figure 9 : Part des PO finançant la protection sociale (en % du PIB)…………………………………19

Figure 10 : Évolution de la part en valeur dans le PIB de diverses assiettes du

financement de la protection sociale…………………………………………………………………………...…..21

Figure 11 : Structure de financement de la protection sociale par catégorie économique

de prélèvement………………………………………………………………………………………………………………21

Figure 12 : Dépenses de protection sociale en % du PIB en 2010 (provisoire)…………………..25

Figure 13 : Ressources de la protection sociale par types de financements en 2009…………..26

Figure 14 : Structure des ressources de la protection sociale en 2011……………………………....28

Figure 15 : Structure des recettes du régime général en 2011…………………………………………..28

Figure 16 : Taux légaux de cotisations pesant sur les salaires du secteur privé en 2013…….29

Figure 17 : Part des recettes de cotisation dans les recettes totales des

branches du régime général……………………………………………………………………………………………30

Figure 18 : Panorama des différents taux de TVA en Europe…………………………………………….35

Figure 19 : Solde de la balance commerciale française en milliards d’euros courants)…….…46

Figure 20 : Coût horaire de la main d’œuvre en 2008……………………………………………………….49

Figure 21 : Barème des allégements de cotisation (en points) en fonction de la

rémunération exprimée en multiples de la rémunération minimale applicable………………....53

Figure 22 : Évolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian………………………………….54

Figure 23 : Nombre d’emplois non qualifiés créés ou sauvegardés selon les évaluations…,,.56

Figure 24 : Balance commerciale du Danemark (en % du PIB)…………………………………………58

Figure 25 : Part de la consommation dans le revenu disponible (en %)…………………………….64

Figure 26 : Rapport entre la TVA et la consommation par déciles de niveau de vie……………64

|  |
| --- |
| Liste des tableaux |

Tableau 1 : Effets macro-économiques des substitutions d’assiette du financement de la protection sociale intervenues entre 1990 et 2003……………………………………………………….....22

Tableau 2 : Évolution de divers agrégats depuis le début de la crise…………………………….……24

Tableau 3 : Synthèse des résultats de différentes études en termes de créations d’emplois attendues……………………………………………………………………………………………………………………….42

Tableau 4 : Statistiques du Danemark…………………………………………………………………………..…59

|  |
| --- |
| Sommaire |

Introduction…………………………………………………………………………………...………1

**Partie I** - Histoire et etat des lieux de la protection sociale au regard de

son financement……………………………………………………………...……………………….3

*Chapitre i* : Un long cheminement jusqu’en 1945

I – La protection sociale avant 1945……………………………………………………………..…4

II – La securité sociale de 1945, un financement « bismarckien »………………………..5

*Chapitre II* : La protection sociale face à ses premieres difficultes financieres

I – Une couverture sociale qui s’etend dans les annees 1950 et necessite

de nouvelles ressources……………………………………………………………………………..……8

II – La protection sociale chahutee par la crise des annees 1970……………………..10

*Chapitre III*: La rupture philosophique

I – Le tournant de la CSG…………………………………………………………………………….…14

II – Une diversification du financement seulement en apparence…………………..…20

*Chapitre IV*: Une protection sociale frappee par la crise et des perspectives financières compliquees

I – Les effets de la crise economique…………………………………………………………….…23

II – Une rapide comparaison des systemes europeens………………………………….…….25

III – Un panorama des ressources 2011……………………………………………………………27

IV – Quelles perspectives financieres ?...................................................................................30

**Partie II** – Une analyse de la TVA sociale……………………………………………...…32

*Chapitre I* : Le dispositif et ses enjeux

I – Enjeux de la TVA sociale………………………………………………………………..…………..33

II – La TVA en France et en Europe………………………………………………………….………34

*Chapitre II*: La TVA sociale au regard de son efficacite economique supposee

I – Les effets économiques escomptés………………………………………...……………………37

II – Des résultats à prendre avec précaution……………………………………………….….43

III - Un problème de compétitivité ?...........................................................................................45

IV – Un coût du travail prohibitif ?...........................................................................................47

V – Quelle efficacité pour les exonérations de cotisations patronales ?...............52

VI – Les expériences étrangères de TVA sociale………………………………….….………..56

*Chapitre III* : La TVA sociale et son impact sur la protection sociale

I – La TVA sociale et ses effets antiredistributifs…………………………………..………62

II – La TVA sociale à l’aune du financement de la Sécurité sociale….………….…....66

Conclusion…………………………………………………………………………………………….69

Références bibliographiques………………………………………………….………………..70

|  |
| --- |
| Introduction |

Le financement de la Sécurité sociale, et plus largement de la protection sociale, occupe une place à part entière dans les débats politiques et économiques depuis le début des années 1990 en France. La situation économique née du premier choc pétrolier en 1973 a bouleversé la stabilité de notre modèle social en entraînant un certain nombre de difficultés financières qui se sont traduites notamment par la réduction progressive de certains droits sociaux. Et la crise économique apparue en 2008 a remis au premier plan cette question en la liant aux enjeux associés au déficit et à la dette publics.

De manière concomitante, le financement bismarckien qui a présidé la création de la Sécurité sociale en 1945 a vu progressivement sa philosophie remise en cause au profit de modes de financement alternatifs comme la fiscalité *via* la CSG avec pour objectif affiché de pérenniser ce financement. Face à la persistance des déséquilibres des comptes sociaux, plusieurs propositions ont émergé. C’est notamment le cas de la TVA sociale qui vise à concilier un fort degré de protection sociale et des performances économiques de premier ordre – en substituant une hausse de la TVA à une baisse des cotisations à la charge des employeurs.

La protection sociale recouvre tous les mécanismes institutionnels, prenant la forme d’un système de prévoyance collective et mettant en œuvre un principe de solidarité sociale, par lesquels les membres de la société sont protégés contre la réalisation de certains risques sociaux ou pour la satisfaction de besoins sociaux fondamentaux.[[1]](#footnote-1) Ses contours sont larges : ils comprennent en France les organismes de Sécurité sociale, les organismes complémentaires de retraite ou de santé, l’Assurance chômage et l’intervention de l’État et des collectivités pour l’aide sociale. Le présent mémoire se concentre autant que faire se peut sur le champ occupé par la Sécurité sociale, édifice central de la protection sociale française et institution concernée dans la perspective d’une TVA sociale, malgré certaines difficultés méthodologiques relatives spécialement à la collecte d’information pour ce seul périmètre.

Le présent travail cherchera à savoir si la TVA sociale est en mesure de répondre aux défis posés par le financement actuel de la Sécurité sociale. La réponse à cette question sera organisée en deux parties.

La première partie tentera d’éclairer la dynamique du financement de la protection sociale et *a fortiori* de la Sécurité sociale depuis 1945 avec pour clé de lecture l’évolution en toile de fond de la cotisation sociale, pierre angulaire du système. Seront notamment abordées les différentes réformes engagées depuis les années 1970. De plus, elle dressera un état des lieux du financement et les défis qui en découlent.

La seconde partie se proposera d’analyser l’opportunité en termes d’efficacité et d’équité d’appliquer une politique de la TVA sociale puisqu’elle fait l’objet d’études et de rapports réguliers. Pour ce faire, il sera question de présenter les résultats de cesdites études, d’interroger ensuite la fiabilité de ces derniers et enfin d’examiner le bien-fondé de ses logiques sous-jacentes.

|  |
| --- |
| PARTIE I  histoire et état des lieux  de la protection sociale  au regard de son financement |

|  |
| --- |
| Chapitre I |
| Un long cheminement jusqu'en 1945 |

La protection sociale en France connaît son apogée depuis l’après-guerre mais ses origines sont séculaires. Il est indispensable d’en évoquer les étapes avant d’en dessiner la philosophie.

**I – La protection sociale avant 1945**

Ses formes traditionnelles les plus visibles apparaissent au Moyen-Âge (Castel, 1995). À cette période, la protection contre les risques sociaux est restrictive, ne concernant que quelques catégories d’individus et de fait des risques bien précis et limités. La protection sociale prend alors à la fois la forme d’une assistance religieuse et d’une solidarité communale et familiale. Sa couverture se faisant en deux temps. D’une part un critère de domiciliation, au sens large : proximité religieuse par l’adhésion aux valeurs chrétiennes et géographique par le lieu d’habitation. Et ensuite un principe d’inaptitude au travail qui consiste à distinguer les indigents dont la situation est subie et excusable (invalides et malades) des indigents dont l’objectif est la paresse. En parallèle, on assiste à la naissance progressive d’une solidarité organisée autour du travail au sein des organisations professionnelles comme les corporations.

Lorsque la monarchie absolue s’installe en France, l’organisation de la protection sociale se centralise en faveur de l’État – par le biais des communes - mais l’Église reste cependant un acteur important. Cette institutionnalisation de l’assistance prend corps dans la création notamment de bureaux de bienfaisance et d’hôpitaux laïcs et s’accompagne d’une politique répressive et dissuasive à l’égard des pauvres et des vagabonds pour empêcher l’oisiveté. Par ailleurs, c’est sous l’Ancien Régime que les corporations connaissent le point culminant de leur influence, le salariat lui reste « structurellement périphérique et dévalorisé au sein de la société » (Elbaum, 2011).

Au XVIIIe siècle, la France voit ses structures économiques et sociales évoluer profondément. En premier lieu, c’est la naissance du salariat et son corollaire, la pauvreté de masse. D’autre part, les idées libérales émergent, tant économiquement avec Adam Smith que politiquement avec la Révolution de 1789. La déclinaison politique du libéralisme passe notamment par l’interdiction des corporations avec loi le Chapelier en 1791, par de nouveaux principes philosophiques qui mettent la liberté, la dignité et la responsabilité humaines (les droits de l’homme) au centre de la civilisation, mais aussi par la prise de conscience de la pauvreté et l’idée d’une assistance de la Nation aux indigents inaptes. Économiquement, les libéraux placent la valeur-travail au centre de la théorie économique et supposent que le libre jeu du marché peut améliorer le sort des pauvres.

La Révolution industrielle et ses conséquences sociales rendent de plus en plus nécessaire la prise en charge des risques sociaux. Au cours de la première moitié du XIXe siècle, les caisses de prévoyance se développent – comme les Caisses d’épargne en 1818 – et les grandes industries mettent en place des caisses de secours. En 1848, l’avènement de la nouvelle république ne s’accompagne toujours pas d’une assistance générale supportée par la puissance publique. C’est pendant cette seconde moitié du XIXe siècle que les « sociétés de secours mutuel », les ancêtres des organismes mutualistes, apparaissent au profit d’abord – en partie – des ouvriers puis des classes moyennes.

Ces initiatives du monde professionnel de plus en plus nombreuses et un contexte favorable poussent l’État à mettre en place des législations sociales et à soutenir la création de systèmes assurantiels. Cela passe, à la fin du XIXe siècle et pendant la première moitié du XXe siècle, par l’adoption d’un certain nombre de lois d’assistance à destination par exemple des enfants et des vieillards, par la création de régimes spéciaux et d’assurances sociales obligatoires qui associent patrons et salariés – par la cotisation sociale – pour couvrir certains risques comme la maladie ou la vieillesse ou encore la création des allocations familiales.

La cotisation naît d’abord d’une volonté de paix sociale pour empêcher des hausses de salaire net. La cotisation famille de la fonction publique a d’ailleurs été mise en place par souci de limiter les hausses de traitement sur les chefs de famille. Les cotisations famille seront d’ailleurs utilisées en 1936 pour limiter la hausse des salaires suite aux grèves générales (Friot, 2012).

**II - La Sécurité sociale de 1945, un financement « bismarckien »**

À la fin de la Seconde guerre mondiale, s’ouvre une période de reconstruction, sur tous les plans : économique, social et idéologique. C’est ce nouveau contexte qui permet l’émergence de la protection sociale telle qu’on la connaît aujourd’hui. En effet, le Conseil national de la Résistance prévoit la création d’une Sécurité sociale à destination de tous. Le 4 octobre 1945, par ordonnance, la Sécurité sociale est fondée. C’est donc la première fois que la France se dote d’une protection sociale qui se veut unitaire et nationale.

La Sécurité sociale est bâtie avec l‘objectif de couvrir quatre risques sociaux : la maladie, la vieillesse, la famille et les accidents du travail[[2]](#footnote-2).

*« Il est institué une organisation de la sécurité sociale destinée à garantir les travailleurs et leurs familles contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain, à couvrir les charges de maternité et les charges de famille qu’ils supportent. »* (Ordonnance du 4 octobre 1945, article 1)

La Sécurité sociale de Pierre Laroque, l’élaborateur du plan, cherche à concilier les philosophies des systèmes allemand et britannique. En effet, les deux systèmes font figure de modèle de protection sociale à la Libération. En 1945, la Sécurité sociale s‘inspire essentiellement de la logique dite bismarckienne, sa vocation unitaire est elle empruntée à Beveridge.

En effet, la protection sociale allemande est basée depuis la fin du XIXe siècle sur des assurances sociales obligatoires, la protection y est associée exclusivement à un statut professionnel. Ce système consiste à fournir aux salariés et leurs ayant-droit une couverture sociale face à certains risques sociaux (ici santé, vieillesse et accidents). Le financement du risque est partagé à la fois par le salarié et l’employeur, ce financement passant par le versement d’une cotisation. Les prestations qui découlent de la réalisation du risque sont proportionnelles aux cotisations, elles-mêmes proportionnelles au salaire mais plafonnées. Cette conception se fonde sur une démocratie sociale puisqu’elle confie aux premiers concernés – employeurs et employés – la gestion de l’assurance au détriment de l’État.

Comme évoquées auparavant, les assurances sociales se sont développées en France essentiellement pendant la première moitié du XXe siècle. Le choix est donc fait – compte tenu du double héritage de la Mutualité et des assurances – de calquer la gestion et le financement du modèle « bismarckien » sur la Sécurité sociale française. Cette dernière, à sa création, est donc financée en totalité par les cotisations sociales. La gestion, elle, est confiée aux partenaires sociaux avec représentation majoritaire des syndicats face au patronat, l’État y exerce un pouvoir de tutelle. (Valat, 2001).

S’il est coutumier d’apparenter les cotisations sociales à du salaire différé, certains auteurs comme Friot (2012) réfutent cette association. La cotisation sociale selon lui est un « salaire socialisé » :

*« C’est non pas la reconnaissance d’une valeur que j’ai produite et qui va à une caisse pour me revenir plus tard, mais la reconnaissance d’une valeur non marchande produite par les soignants, les retraités, les parents et incorporée dans le prix des marchandises. »* (Friot, 2012, p 60)

Pour sa part, le modèle de Beveridge dont le rapport en 1942 marque profondément la période, ne conditionne pas la protection sociale à un quelconque statut professionnel mais à la citoyenneté ou la résidence. Les prestations ne sont donc pas assurantielles mais universelles, autrement dit elles sont identiques pour tous les individus et sont financées par l’impôt. Enfin, la gestion est à la fois unitaire, un seul système, et étatique. Ce premier principe, l’unité, est adopté par la Sécurité sociale de 1945.

La France emprunte donc à la protection sociale « bismarckienne » son mode de financement et sa philosophie assurantielle, et à la protection sociale « béveridgienne » ses ambitions institutionnelles.

En dépit du projet de Laroque, l’unité qui devait se concrétiser par l’existence d’un régime unique se substituant aux multiples organismes hérités du passé n’a jamais vu le jour. Encore aujourd’hui, l’architecture institutionnelle de la Sécurité sociale est très complexe, plus d‘une trentaine de régimes coexiste, et cinq branches autonomes gèrent les quatre risques et le recouvrement.[[3]](#footnote-3) Toutefois, le projet de Sécurité sociale de Laroque opère un changement fondamental puisque dorénavant une seule institution de tutelle est censée rassembler les trois formes de protection antérieures : les assurances sociales professionnelles, les assurances privées contre les accidents du travail et les caisses autonomes des allocations familiales[[4]](#footnote-4). L’extension est elle aussi imparfaite, certaines populations restent non couvertes, la protection étant attachée au travail.

|  |
| --- |
| Chapitre II |
| La protection sociale face à ses premières difficultes financières |

Il est question dans ce chapitre de décrire en particulier les évolutions financières de la protection sociale jusqu’au milieu des années 1980. D’une part l’extension de la couverture entraîne quelques difficultés financières. Ensuite, la crise des années 1970 ouvre une nouvelle page dans l’histoire de la protection sociale.

**I - Une couverture sociale qui s’étend dans les années 1950 et necessite de nouvelles ressources**

Pendant les deux décennies qui suivent, la protection sociale voit son champ d’action s’élargir au profit de nouvelles populations. Exploitants agricoles, étudiants ou encore malades atteints d’affections lourdes y sont rattachés. Durant les années 1950, un minimum vieillesse est institué et financé par le Fonds national de solidarité et malgré un contexte de plein-emploi le chômage est un risque désormais couvert en 1958 par sa propre structure l’UNEDIC, en dehors de la Sécurité sociale. Dans les années 1970, plusieurs allocations voient le jour à destination notamment des handicapés, des femmes au foyer ou des locataires – dont certaines sont financées par le Trésor public.

Cependant, ces élargissements n’empêchent pas en parallèle la protection complémentaire de se développer suite à la faiblesse des prestations de retraite (créations des retraites complémentaires : l’AGIRC en 1947 et l’ARCCO en 1961) et des remboursements parfois insuffisants des dépenses de santé dus entre autres au ticket modérateur.

Malgré tout, les prestations sociales augmentent constamment, leur part dans le PIB passant d’un peu plus de 14% en 1959 à 17,5% en 1970 (Figure 1), par l’effet conjugué des risques maladie et vieillesse. En effet, d’une part l’extension de la prise en charge de l’Assurance maladie et les progrès techniques médicaux (Hennion, 2010 ; Le Pen, 2010) agissent à la hausse sur les dépenses de santé, ces dernières progressent à un rythme très rapide comme il apparaît sur la figure 1. D’autre part, les départs en retraite et l’indexation des pensions sur les salaires augmentent le coût du système par répartition. Les prestations familiales elles connaissent une baisse relative de leur part dans le PIB malgré les revalorisations. Afin d’accompagner la dynamique des dépenses et *in fine* éviter les difficultés financières, le plafond des cotisations sociales est relevé et les taux sont augmentés en 1967 pour les branches famille, maladie et accidents du travail.

|  |
| --- |
| *Figure 1*: **Part des prestations de protection sociale dans le PIB,**  **entre 1959 et 2007** |
|  |
| *Figure 2*: **Besoin de financement des administrations des ASSO**  **(en millions d’euros courants)** |
|  |
| Source : INSEE Comptes nationaux annuels base 2005 (réalisé par l’auteur) |

La Sécurité sociale connaît toutefois déjà des difficultés financières à partir des années 1950, avec des déficits périodiques en 1951, 1954-1955 ou 1966 (Elbaum, 2011). Et plus largement les ASSO connaissent des difficultés répétées pendant les années 1950 (Figure 2)

En ce qui concerne l’aspect institutionnel, les ordonnances Jeannerey débouchent sur la création des trois caisses du régime général pour les quatre risques que l’on connaît aujourd’hui : la CNAM, la CNAF et la CNAV. Qui plus est, le paritarisme devient la règle, la représentation syndicale n’est donc plus majoritaire au sein des instances de gestion. Un paritarisme d’apparence puisque l’État conserve son pouvoir de tutelle.

**II - La protection sociale chahutée par la crise des années 1970**

Si les difficultés financières rencontrées pendant les Trente glorieuses restent des épisodes limités, le choc pétrolier et la crise qui s’ensuit au cours des années 1970 vont les rendre chroniques.

|  |
| --- |
| *Figure 3*: **Évolution des taux de chômage et de croissance entre 1970 et 2005** |
|  |
| Source : INSEE, comptes nationaux annuels base 2005 (réalisé par l’auteur) |
| *Figure 4* : **Soldes de la CNAMTS et du régime général toutes**  **branches confondues (en milliards d’euros)** |
|  |
| Sources : DSS61, CCSS 2009 et 2012 (réactualisé par l’auteur) |

Jusqu’au milieu des années 1970, la protection sociale et plus spécifiquement la Sécurité sociale n’ont connu que peu de déséquilibres de leurs comptes de par le rythme de croissance élevé et le dynamisme de la masse salariale sur laquelle reposent en très grande partie leurs ressources *via* les cotisations sociales. Mais le premier choc pétrolier fait office de déclencheur des difficultés financières à venir.

Avec l’augmentation continue du chômage depuis 1973 et un rythme de croissance de 2% (Figure 3), bien en deçà de son rythme antérieur d’environ 5%, les ressources se contractent et les dépenses augmentent par le jeu des stabilisateurs automatiques. De fait, la part notamment des dépenses d’indemnisation au chômage dans la richesse nationale augmente très rapidement : elle triple en dix ans passant de 0,8% du PIB en 1975 à environ 2,5% en 1985 (Figure 1). La crise des ciseaux du financement de la protection sociale se dessine. Les caisses du régime général de la Sécurité sociale entrent en déficit en 1978 (Figure 4), année où par ailleurs les allocations familiales deviennent universelles. Les taux de cotisations sont à nouveau augmentés (Figure 6) et les impôts et taxes spécifiques se multiplient pendant la décennie 1970[[5]](#footnote-5) mais de manière marginale. En 1978 les ressources du régime général proviennent encore à 93% des cotisations salariales et patronales. En ce qui concerne le champ plus large de la protection sociale, en 1981 les cotisations représentent environ 80% de la structure de financement (Figure 5)

|  |
| --- |
| *Figure 5*: **Structure des ressources de la protection sociale de 1981 à 2009 (en %)** |
|  |
| Source : DREES Comptes de la protection sociale |

Pour répondre aux besoins de financement imposés par le nouveau contexte économique, les réformes se sont succédé au gré des alternances politiques et des difficultés cycliques rencontrées par les comptes sociaux – parfois sans réflexion profonde sur la philosophie générale du système mais par tâtonnement. L’évolution du financement de la protection sociale peut être analysée en trois phases (Horusitzky, 2005) : de 1981 à 1985, puis de 1986 à 1992 et enfin de 1993 à la fin des années 2000[[6]](#footnote-6) - ces deux dernières phases sont étudiées dans le chapitre suivant.

|  |
| --- |
| *Figure 6* : **Taux faciaux de prélèvements sur les salaires de 1970 à 2010 (en %)** |
|  |
| Source : DSS |

**La phase 1981 – 1985**

L’arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 se traduit notamment par des mesures sociales de redistribution[[7]](#footnote-7) et l’abaissement de l’âge légal de départ à la retraite de 65 à 60 ans. L’effet conjugué des mesures sociales d’un côté qui *de facto* engendrent une hausse des dépenses et la hausse quasi permanente du chômage de l’autre qui compriment les recettes des cotisations sociales provoque de nouvelles difficultés financières. En témoignent les déséquilibres du budget du régime général en 1981 et 1982.

En matière de maîtrise des dépenses, les plans Bérégovoy de 1982 et 1983 introduisent la dotation globale à l’hôpital – censée réguler leurs dépenses en volume – et l’instauration du forfait hospitalier.

En termes de ressources, les plans Bérégovoy et Questiaux reconduisent le choix amorcé en 1967 d’augmenter les cotisations (Figure 6) et instaurent une contribution exceptionnelle du revenu imposable de l’ordre de 1% - contribution supprimée dès 1985. C’est aussi la période de l’apparition des taxes comportementales, les droits d’accises avec une partie des taxes sur le tabac et l’alcool qui viennent alimenter les comptes sociaux. Du côté de l’Unedic, les cotisations chômages sont augmentées progressivement, de 3% en 1979 à 6,58% en 1985 (4,27 points à la charge des employeurs et 2,31 points à la charge des employés) (Horusitzky, 2005).

|  |
| --- |
| Chapitre III |
| La rupture philosophique |

Le début des années 1990 marque une véritable rupture dans le financement de la protection sociale avec l’arrivée de la fiscalisation et des « charges » sociales.

**I – Le tournant de la CSG**

**La phase 1986 – 1992**

La deuxième période qui s’étend de 1986 à 1992 a connu une diversification des ressources et un élargissement des assiettes. La Sécurité sociale fait à nouveau l’objet de plans de maîtrise des dépenses mais ce sont les choix opérés en matière de financement qui sont à retenir, avec une innovation majeure.

En matière de cotisations sociales, les décisions sont fidèles à la logique « bismarckienne » puisque ces dernières sont augmentées et déplafonnées une nouvelle fois. Désormais, les déplafonnements sont généralisés pour toutes les branches pour les parts salariales et patronales, avec le déplafonnement des cotisations d’accidents du travail au début des années 1990. Exceptée, toujours l’Assurance vieillesse où le déplafonnement s’avère problématique puisque la part de salaire supérieure au plafond est du ressort des régimes complémentaires. Sur cette période, les cotisations chômage sont augmentées en moyenne d’un point avec un taux de 7,5% en 1992.

Le 29 décembre 1990, la contribution Delors renaît sous une forme différente (Caudron, 2001), c’est la mise en place de la CSG. Ce nouveau prélèvement social est généralement associé à l’impôt puisqu’il n’ouvre droit à aucune prestation particulière proportionnelle à l’effort consenti et qu’il n’est que partiellement déductible du revenu imposable (Conseil constitutionnel, Conseil d’État). Ce parallèle avec l’impôt rappelle les principes du système béveridgien. La CSG possède une assiette large qui va au-delà des revenus salariaux – situation inédite dans l’histoire du financement de la Sécurité sociale – puisqu’elle est constituée de trois impositions distinctes, à sa création : sur les revenus d’activité et de remplacement, sur les revenus de patrimoine et enfin sur les revenus de placement. Son introduction marque une rupture : elle constitue un coup de canif dans la structure traditionnelle du financement de la protection sociale qui désormais n’est plus fondée sur le seul modèle bismarckien de la cotisation sociale. À cet effet, les cotisations sociales deviennent progressivement dans les discours des « charges » sociales – le glissement sémantique est révélateur de la nouvelle philosophie.

En conséquence, la CSG – s’inspirant de la philosophie béveridgienne – met donc en lumière le débat traditionnel entre prestations assurantielles et prestations universelles et leur mode de financement. Puisque selon la philosophie précitée les cotisations ne sont pas destinées à financer des risques universels relevant de la solidarité nationale, la CSG est affectée à sa création au budget de la CNAF. Les allocations familiales répondraient en effet au critère de prestations universelles de par leur non-conditionnalité au statut professionnel mais à la résidence régulière en France[[8]](#footnote-8).

Pour Friot (2012), l’invention de la CSG n’est que le résultat d’une cotisation qui a longtemps été un outil de lutte contre le capitalisme et qui a peu à peu était vidée de sens par les gouvernements. Qui plus est, il soutient que la CSG est née d’une confusion entre le « fondement en valeur » de la cotisation et son mode de calcul. Ainsi, le premier désigne la valeur ajoutée totale qui vient du travail puisque les créations de richesse ne sont le fruit que du travail. Le salaire, les cotisations ou le profit sont tous ponctionnés sur la valeur ajoutée. La cotisation s’apparente donc à une ponction pour reverser un salaire socialisé. Mais son mode de calcul est basé sur le salaire direct, ce qui s’apparente pour l’opinion générale à une « taxation du travail ». Qui plus, ce sentiment est alimenté par la moindre croissance des salaires par rapport à celle du PIB depuis la moitié des années 1980 et le « tournant de la rigueur ». Les hausses de cotisations sociales se traduisent souvent par des pertes de salaire net alors qu’avant les années 1980 ce n’était pas le cas. La part dans la valeur ajoutée des profits restant inchangée (Figure 7). Jakse (2012) de son côté estime qu’environ 1 600 milliards d’euros sont passés des salaires aux profits depuis 1982.

Avec un taux proportionnel sur les ménages fixé à 1,1% initialement, la CSG permet de compenser une baisse de 1,6 point des cotisations familiales sur le salaire superbrut (5,7% dorénavant). L’objectif affiché en 1990 n’est pas encore de diminuer le coût du travail mais d’opérer une substitution d’assiette. Ainsi cette baisse des cotisations patronales pour la branche famille est compensée par une augmentation équivalente du taux de cotisations patronales vieillesse.

|  |
| --- |
| *Figure 7*: **Partage de la valeur ajoutée de 1970 à 2007** |
|  |
| Source : INSEE Comptabilité nationale base 2000 (réalisé par l’auteur) |

**La phase 1993 à la fin des années 2000**

La période qui s’étend depuis 1993 est articulée autour de trois logiques : les réformes « structurelles », les politiques d’exonération de cotisations sociales et la montée en puissance de la CSG.

Sur les questions relatives à la maîtrise des dépenses, un certain nombre de réformes a été engagé.

D’une part, pour la branche vieillesse. La première est celle de E. Balladur en 1993 qui acte l’augmentation de la durée de cotisation (de 37,5 ans à 40 ans progressivement) et la modification des modes de calcul du régime général. Création en outre du Fonds de solidarité vieillesse financé par l’État, qui verse le minimum vieillesse : une pension non contributive – ce qui renforce la distinction entre logique assurantielle et logique de solidarité introduite par la CSG. En 2003 la réforme Fillon peut se résumer principalement par l’harmonisation en partie des règles entre privé et fonction publique, par un report de la durée de cotisation ou par l’introduction de la possibilité pour les salariés aux carrières longues de partir avant l’âge légal de la retraite. La réforme Woerth en 2010 vise à répondre aux impératifs budgétaires consécutifs à la crise économique, elle poursuit les logiques antérieures en reculant à la fois l’âge légal de départ à la retraite et l’âge du taux plein. Toutefois, elle s’accompagne d’un certain nombre de dispositions financières comme l’augmentation des cotisations vieillesse de la fonction publique ou une contribution des hauts revenus sur la tranche marginale supérieure. La réforme Ayrault de 2010 augmente notamment la durée de cotisation et les taux de cotisations salariales et patronales.

D’autre part, du côté de l’Assurance maladie. Le plan Juppé de 1995-1996 constitue une étape importante dans l’étatisation de la Sécurité sociale puisqu’il crée les Lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) qui donnent au Parlement le pouvoir de prévisions des recettes et d’évaluation des dépenses de santé et de Sécurité sociale. C’est aussi en parallèle la création de la CRDS[[9]](#footnote-9) (0,5% sur une assiette très proche de celle de la CSG) en vue de rembourser la dette sociale accumulée (Figure 8) et transférée dans une structure autonome, la CADES. En 2004, la réforme Douste-Blazy crée le parcours de soins et prévoit des mesures de responsabilisation du patient et de déremboursement. De plus, cette réforme prévoit la mise en place progressive du Tarif à l’activité (T2A) pour remplacer la dotation globale des hôpitaux et des mesures majeures sur la gouvernance de l’Assurance maladie sur laquelle l’État accroît un peu plus son pouvoir. Enfin, elle cherche de nouvelles recettes en utilisant par exemple le levier fiscal de la CSG.

|  |
| --- |
| *Figure 8* : **Évolution de la dette des ASSO de 1978 à 2012**  **(en milliards d’euros courants)** |
|  |
| Source : INSEE Comptes nationaux base 2005 (réalisé par l’auteur) |

Depuis sa création, la CSG a vu son rôle devenir de plus en plus important au point de modifier la structure de financement de la protection sociale. Elle a été augmentée une première fois en 1993 de 1,3 point et les ressources dégagées ont été destinées à financer le FSV. Ensuite, la LFSS pour 1997 l’a portée à 3,4% et a élargi son assiette à un certain nombre de revenus comme les indemnités (de maladie, de licenciement, de maternité etc.) ou les gains de jeux. Par ailleurs, les cotisations maladie ont baissé concomitamment à la hausse de la CSG. Mais en termes de substitution d’assiette, l’évolution la plus marquante vient du gouvernement Jospin. En 1998, la CSG est en effet augmentée très fortement et son taux distingue dorénavant le type de revenus. Ainsi, elle passe de 3,4% à 7,5% sur les revenus du travail et du capital et 6,2% sur les revenus de remplacement. Ces hausses sont affectées au budget de l’Assurance maladie et permettent de supprimer en totalité les cotisations salariales maladie. Ces transferts d’assiette et les recettes supplémentaires [[10]](#footnote-10) qui portent sur plus de 30 milliards d’euros constituent une remise en cause d’ampleur du système bismarckien.

Cette nouvelle politique se fonde sur trois piliers selon Friot (2012). D’un côté un pilier public : la solidarité nationale financée par la fiscalité, avec notamment la CSG. De l’autre, un système professionnel qui assure des « droits obligatoires dans le cadre de l’entreprise ou de la branche, par capitalisation », avec le développement notamment des couvertures maladie complémentaires. Et un dernier, celui de la prévoyance individuelle. C’est donc une remise en cause progressive de la Sécurité sociale de 1945.

Pour autant, la protection sociale cherche à couvrir de nouvelles populations. Après le RMI en 1988 le RSA le remplace avec toutefois un objectif d’incitations financières de retour à l’emploi. En 1999, la Couverture maladie universelle (CMU) est instituée afin que chaque individu puisse être couvert par l’Assurance maladie, ou par une complémentaire à 100% (CMUC) dans le cas des personnes pauvres. Cette nouvelle garantie nationale[[11]](#footnote-11) est généralement décrite comme l’étape décisive du processus d’universalisation de l’Assurance maladie.

|  |
| --- |
| *Figure 9*: **Part des PO finançant la protection sociale (en % du PIB)** |
|  |
| Sources : INSEE Comptes nationaux, DREES Comptes de la protection sociale |

Parallèlement, étant donné l’augmentation presque continue de la part des prélèvements sociaux dans la richesse nationale (Figure 9), les économistes s’interrogent dans les années 1990 sur la politique à adopter pour ne pas pénaliser l’emploi (Hennion, 2010). En effet, même si les débats autour du coût du travail, dont les cotisations sociales font partie intégrante, ont existé pendant les années 1970-1980 – et ont motivé plusieurs fois des exonérations de cotisations patronales temporaires dans le cadre de dispositif destinés principalement aux jeunes (Horusitzky, 2005) – ce n’est que dans les années 1990 que se développe une stratégie plus large de baisse du coût du travail. La problématique n’est plus seulement celle des jeunes, mais surtout celle du travail non qualifié. Cette stratégie se traduit par une généralisation des politiques d’exonérations de cotisations patronales, des exonérations compensées dans le budget de la Sécurité sociale par des contributions de l’État.

La première vague d’exonérations des bas salaires débute en 1993 avec une réduction dégressive qui concerne tous les salaires au voisinage du SMIC. Par la suite, les exonérations seront à nouveau élargies : A. Juppé avec la hausse du SMIC, M. Aubry avec les 35 heures, N. Sarkozy avec les heures supplémentaires[[12]](#footnote-12). Aujourd’hui, leur efficacité est encore débattue, la question sera examinée de manière plus approfondie par la suite.

**II – Une diversification du financement seulement en apparence**

Le financement de protection sociale – en particulier celui de la Sécurité sociale[[13]](#footnote-13) – a progressivement évolué, combinant cotisations sociales, taxes, impôts et contributions publiques. À la veille de la crise économique, la composition du financement reste cependant toujours constituée essentiellement des cotisations sociales. Comme le montre la figure 5, en 2007 ces dernières représentent moins de 70% des ressources, et la part des taxes et impôts a fortement augmenté avec la montée en puissance de la CSG (entre 15 et 20%). Cependant, si l’on raisonne en termes d’assiette, l’érosion des cotisations sociales est à nuancer, et les conséquences économiques de ces changements restent limitées (Caussat et al, 2005).

En première analyse, l’évolution déclinante en part relative des recettes propres aux cotisations dans l’ensemble des ressources de la protection sociale n’est pas liée uniquement à des politiques de diminution de ces dernières par le biais par exemple des substitutions d’assiette. Cette évolution est aussi liée à la dynamique propre à l’assiette des salaires dans le PIB en comparaison avec les autres assiettes de ressources (Figure 10). En effet, la dynamique des assiettes a été moins favorable pour celle relevant de la part salariale, le « décrochage » ayant lieu entre 1981 et 1989. L’assiette des salaires perd en trois décennies en moyenne 4 points, alors que les autres assiettes restent relativement stables sur la durée. *De facto*, toutes choses égales par ailleurs la part des cotisations sociales dans la structure de financement devait diminuer à terme - à moins d’augmenter suffisamment leurs taux afin de compenser.

Deuxièmement, lorsque l’on rapporte les différents types de prélèvements qui concourent au financement (cotisations sociales, CSG, taxes etc.) à la nature des revenus sur laquelle ils sont assis – par exemple lorsque l’on associe la cotisation sociale aux salaires qui y sont assujettis – on constate que malgré la diversification des modes de financement opérée, l’effort contributif est toujours aussi important sur les revenus salariaux (Hennion, 2010). L’incidence sur les facteurs de production est donc toute relative. En effet, l’introduction de la CSG, qui a eu des conséquences en termes de philosophie du système qui ne peuvent être niées, n’a pas profondément modifié l’assiette sur laquelle était déjà financée la protection sociale dans la mesure où les deux tiers de la CSG proviennent des salaires. En 2003, les salaires et traitements bruts représentaient environ 75% des ressources (Figure 11). Friot (2012) récuse cette manière de voir les choses, la cotisation sociale étant selon lui une ponction sur la valeur ajoutée et non pas sur le salaire.

|  |
| --- |
| *Figure 10*: **Évolution de la part en valeur dans le PIB de diverses assiettes du financement de la protection sociale** |
|  |
| Source : INSEE comptes nationaux |
| *Figure 11*: **Structure de financement de la protection sociale**  **par catégorie économique de prélèvement** |
|  |

Enfin, il est en possible, en tant compte des difficultés inhérentes à tout exercice d’analyse, de dégager les effets macroéconomiques qu’ont pu avoir les différentes évolutions du financement décrites jusqu’ici. Selon des analyses réalisées à partir du modèle « e-mod.fr » de l’OFCE, les substitutions d’assiette entre 1990 et 2003 ont eu un impact globalement favorable sur certains agrégats (Tableau 1). Les prélèvements sur la consommation des ménages ayant été peu utilisés pour compenser les baisses de cotisations patronales et salariales, l’effet des transformations sur les prix a été positif puisque ces derniers auraient diminué de 3,1% toutes choses égales par ailleurs. Les exonérations de cotisations patronales auraient permis des baisses des coûts de production qui se seraient traduites par 280 000 nouveaux emplois (-0,9 point de baisse du taux de chômage). Enfin, cette baisse du chômage aurait permis d’améliorer significativement le solde budgétaire des administrations publiques et de 0,3 point le solde extérieur. Toutefois, l’effet sur le PIB serait nul. Les effets macroéconomiques seraient donc globalement positifs. Dans le cadre hypothétique de la TVA sociale, les effets macroéconomiques envisagés seront étudiés par la suite.

|  |  |
| --- | --- |
| *Tableau 1* | |
| **Effets macro-économiques des substitutions d’assiette du financement de la protection sociale intervenues entre 1990 et 2003** | |
| PIB en volume | 0% |
| Prix à la consommation | - 3,1% |
| Effectifs salariés (en milliers) | + 280 |
| Taux de chômage (en points) | - 0,9 |
| Solde des administrations (en points de PIB) | + 1,1 |
| Solde extérieur (en points de PIB) | + 0,3 |
| Source : réalisées pour la Drees par l’OFCE à l’aide du modèle « e-mod.fr » ; calculs complémentaires Drees | |

|  |
| --- |
| Chapitre IV |
| Une protection sociale frappee par la crise et  des perspectives financières compliquees |

**I – Les effets de la crise économique**

Malgré des comptes sociaux qui se sont améliorés durant les années 2000[[14]](#footnote-14), le régime général de la Sécurité sociale n’a pas connu d’excédent depuis 2001 (Figure 4). Les divers plans de redressement et les reports sur les couvertures complémentaires (Elbaum, 2010) n’ont pas empêché l’Assurance maladie de rester constamment en déficit, et la branche vieillesse elle voit son solde budgétaire passer au rouge à partir de 2004 en dépit des diverses réformes. En 2008 avec environ 10 milliards d’euros de déficit, la situation financière du régime général de la Sécurité sociale n’est toujours pas stabilisée et la crise économique venue des États-Unis puis prolongée par celle des dettes souveraines en Europe va l’aggraver. De manière plus générale, les administrations de Sécurité sociale sont elles aussi touchées par le phénomène.

En effet, la protection sociale voit à partir de 2008 et a *fortiori* 2009 deux effets d’une ampleur inédite  se conjuguer. D’une part, l’activité économique (Tableau 2) se contracte fortement provoquant une hausse des dépenses sociales par ses objectifs contra-cycliques, d’autre part cette contraction réduit mécaniquement le niveau des recettes collectées. La masse salariale connaît d’ailleurs son recul le plus important en 2009 avec une chute de 1,2%, la plus élevée jamais connu depuis l’après-guerre. À titre de comparaison, la récession de 1993 avait fait reculer la masse salariale de « seulement » 0,2%. Si le recul de cette dernière a des effets évidents sur la Sécurité sociale eu égard à sa dépendance à l’emploi *via* les cotisations sociales et la CSG (assise, pour rappel, pour les deux tiers sur les salaires[[15]](#footnote-15)), l’augmentation générale des dépenses de protection sociale a un impact largement moins significatif sur ses comptes. En effet, la hausse des dépenses provoquée par une activité économique en chute est liée avant tout aux variations du marché du travail par l’augmentation de chômeurs à indemniser mais aussi par la baisse des revenus d’un certain nombre de ménages qui les rend éligibles à certaines prestations comme les minima sociaux (Comptes de la Protection sociale, 2010). Ainsi, la Sécurité sociale dont les dépenses sont en grande partie des dépenses de santé et de retraite – qui sont des tendances structurelles exogènes peu sensibles à la conjoncture – n’est que marginalement impactée par le premier effet mais significativement affectée par les baisses de recettes.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Tableau 2*: **Évolution de divers agrégats depuis le début de la crise** | | | | | | |
|  | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Croissance du PIB  (en volume) | 2,3 | -0,1 | - 3,1 | 1,7 | 2 | 0 |
| Déficit public  (en % du PIB) | -2,7% | -3,3% | -7,5% | -7,1% | -5,3% | -4,8% |
| Dette publique  (en % du PIB) | 64,2% | 68,2% | 79,2% | 82,4% | 85,8% | 90,2% |
| Croissance de la masse privée | 4,9 | 3,7 | - 1,2% | 1,9% | 3,6 | 2,2 |
| Taux de chômage | 8,4% | 7,8% | 9,5% | 9,7% | 9,6% | 10,3% |
| Solde RG | -9,5 | - 10,2 | - 20,3 | - 23,9 | -17,4 | - 13,3 |
| Source : Acoss – INSEE – CSS (réalisé par l’auteur) | | | | | | |

La mise en lumière des dépenses dites « structurelles » appelle à distinguer les notions de déficit structurel et déficit conjoncturel. Les déficits ont une composante structurelle liée à des tendances de fond et une composante conjoncturelle liée à la conjoncture économique. L’ampleur des déficits publics[[16]](#footnote-16) (Tableau 2) – et par voie de conséquence l’augmentation de l’endettement public dans un contexte de récession ou de croissance faible – et pas seulement celui du régime général de la Sécurité sociale a poussé les gouvernements successifs en France et plus largement en Europe à engager des plans de consolidation budgétaire.

En effet, les pays de la zone euro se sont engagés à contrôler leur déficit public pour « rassurer » les marchés financiers dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC)[[17]](#footnote-17) et plus récemment du TSCG[[18]](#footnote-18). Si celui-ci fait la distinction entre déficit structurel et conjoncturel et se concentre sur le premier des deux, les différents gouvernements français ont focalisé leur attention sur le « trou de la Sécu » et sa réduction rapide sans attendre le retour de la croissance malgré des travaux récents de la DGTP (Bretin et Soulignac, 2009) qui estimaient que la moitié du déficit du régime général en 2009 était due à la dégradation de l’activité[[19]](#footnote-19), soit environ 10 milliards d’euros.

Si les problématiques en rapport avec le financement de la protection sociale en France ont régulièrement fait partie du débat public, le contexte actuel avec la crise économique qui sévit depuis la fin de l’année 2008 et les politiques de redressement des comptes publics mises en œuvre depuis ont placé la question du financement du modèle social français au cœur des discussions.

On ne peut faire par ailleurs mention du modèle social français sans établir de rapides comparaisons avec les systèmes établis chez nos voisins européens.

**II – Une rapide comparaison des systèmes européens**

Les pays européens sont caractérisés par des systèmes de protection sociale au champ et au financement parfois très différents.

|  |
| --- |
| *Figure 12*: **Dépenses de protection sociale en % du PIB en 2010 (provisoire)** |
|  |
| Source : Eurostat – SESPROS (réalisé par l’auteur) |

# Comme le montre la figure 12, la France est en tête des pays européens quant à la part de ses dépenses sociales dans sa richesse nationale (environ 33,8%) en 2010. Suivie de près par les pays scandinaves et l’Allemagne. Les pays d’Europe de l’Est tutoient les taux les plus faibles, notamment la Roumanie avec moins de 18% du PIB. Dans l’Union européenne à 27, cette part atteignait 29% du PIB, et celle de la zone euro dépassait les 30%. En termes de ventilation des prestations, si la vieillesse constitue le risque le plus assuré par la plupart des pays (45% des prestations sociales pour l’UE à 27), sa couverture dépend surtout des choix politiques entrepris et de la dynamique démographique à l’œuvre. Ainsi, l’Irlande ou encore le Danemark ont donné la priorité aux dépenses de santé (respectivement 48% et 37,4%). Ces dernières représentent d’ailleurs pour la majorité des pays le deuxième poste de dépenses sociales (37,4% pour l’UE à 27). Ensuite, sur les prestations en rapport avec la famille, le chômage ou le logement, là aussi les différences existent car les priorités diffèrent selon les pays (compris entre 3,6% et 8% en moyenne dans l’UE à 27 selon le risque concerné).

# Ces différences montrent que malgré leur proximité géographique, les pays européens ont hérité de protections sociales aux structures hétérogènes. Cette hétérogénéité ne se reflète pas seulement dans les structures de prestations mais aussi dans les structures de financement.

|  |
| --- |
| *Figure 13*: Ressources de la protection sociale par types de financements en 2009 |
|  |
| Source : Eurostat – SESPROS |

# À l’image de la France qui a développé au fil des décennies un système hybride – initialement « bismarckien » mais aujourd’hui aux accents « béveridgiens » avec l’universalisation des allocations familiales, de la couverture maladie et la fiscalisation progressive des ressources –, la majorité des autres pays européens ont développé des systèmes qui font la synthèse entre les modèles traditionnels.

# La majorité des pays finance leur protection sociale en majeure partie par le biais des cotisations sociales (Figure 13). Mais la France fait partie des rares pays à encore consacrer une place aussi prépondérante à celles-ci. Ainsi en 2009, leur part représentait 64,9% des ressources de la protection sociale française alors que la moyenne européenne était à 56,8%. *A contrario*, au Royaume-Uni, pays de Beveridge, la part des cotisations s’élevait à 43,9%. En Allemagne, pays de Bismarck, la part les cotisations est moins élevée qu’en France avec 62,9% des ressources. Les pays scandinaves se caractérisent eux par un poids majeur à la fiscalisation compte tenu du caractère profondément « béveridgien » de leur modèle.

# Par ailleurs en ce qui concerne la part des cotisations à la charge de l’employeur, la France figure avec l’Italie, l’Espagne ou encore l’Estonie parmi les pays qui demandent l’effort le plus important aux entreprises.

# Depuis une vingtaine d’années, les différents modèles ont eu tendance à converger. Toutefois, si certains pays ont fait le choix d’augmenter les cotisations sociales comme le Danemark ou le Royaume-Uni, la tendance globale se résumé à la montée progressive et significative des contributions publiques (+3 points de PIB depuis 1996 en moyenne) et à la stagnation relative des cotisations sociales (Zaidman, 2012).

# III Un panorama des ressources en 2011

Après ces différents rappels sur les évolutions du financement de la protection sociale, il convient d’en dresser le bref panorama 2011 d’après les données issues des Comptes de la protection sociale et de la Commission des Comptes de la Sécurité sociale.

Pour la protection sociale dans son ensemble (Figure 14), les ressources s’élevaient en 2011 à 661,5 milliards d’euros (33,1% du PIB). Ses ressources sont composées de plusieurs types de prélèvements : les cotisations sociales (pour 63%), les impôts et taxes affectées (ITAF) (pour 25%), les contributions publiques (pour 10%) et enfin les produits financiers et autres recettes (pour 2%).

|  |
| --- |
| *Figure 14*: **Structure des ressources de la protection sociale en 2011** |
|  |

Si l’on se limite au régime général de la Sécurité sociale, les ressources s’élèvent alors à 312 milliards d’euros en 2011 (Figure 15).

|  |
| --- |
| *Figure 15*: **Structure des recettes du régime général en 2011** |
|  |
| Source : DSS/SDEPF/6A |

En substance, les cotisations sociales représentent donc toujours l’essentiel des ressources malgré leur érosion depuis deux décennies et depuis la création de la CSG, car leurs taux demeurent élevés (Figure 16). Liées exclusivement à la masse salariale, elles connaissent ces dernières années une croissance plus faible qu’auparavant puisque la masse salariale elle-même connaît un rythme de croissance en deçà de son rythme moyen des dix dernières années (PLFSS, 2013).

|  |
| --- |
| *Figure 16*: **Taux légaux de cotisations pesant sur les salaires du secteur privé en 2013** |
|  |
| Source : DREES, CPO, DSS, Légifrance |

Pour la protection sociale dans son ensemble, les deux tiers environ des cotisations sont à la charge des employeurs. Les cotisations employeurs sont en outre devenues progressives, alors qu’elles étaient dégressives à l’origine, avec les dispositifs d’allégements sur les bas salaires qui seront étudiés par la suite dans le cadre de la TVA sociale.

Du côté des ITAF, la CSG représente une part croissante des ressources (13% de la protection sociale et 20,4% du régime général). Le régime général de la Sécurité sociale en est le premier bénéficiaire. En accord avec les principes que suppose la fiscalisation d’un système de protection sociale, son produit est affecté aux branches considérées dorénavant et généralement comme universelles : maladie et famille. Mais aussi, au nom du même principe, au FSV de la branche vieillesse et à la CNSA. En conséquence des substitutions d’assiette, les cotisations sociales ont vu leur part, pour ces branches, fondre depuis deux décennies (Figure 17). Les taxes[[20]](#footnote-20) elles concernent par exemple les prélèvements sur certains produits considérés comme nocifs pour la santé, comme le tabac et l’alcool. Enfin, ces ITAF comprennent aussi les recettes de la CRDS dont l’importance est réactualisée par les effets de la crise économique sur la dette accumulée au sein de la CADES.

|  |
| --- |
| *Figure 17*: **Part des recettes de cotisation dans les recettes totales**  **des branches du régime général** |
|  |

Pour terminer cette vue d’ensemble des ressources, les contributions publiques qui désignent les dotations de l’État et des collectivités locales au financement de la protection sociale y pèsent pour une part non négligeable. Ces contributions sont composées essentiellement de recettes de l’État affectées à la compensation[[21]](#footnote-21) des exonérations de cotisations patronales. Exonérations qui ne sont en outre pas intégralement compensées (aux alentours de 90%). On peut noter aussi l’existence de transferts financiers entre les différents régimes, l’État et les divers fonds de financement (FSV, Fonds CMU, FRR etc.).

**IV - Quelles perspectives financières ?**

Les problématiques soulevées au fil de cette partie appellent à se demander quelles sont les perspectives financières de la protection sociale afin d‘en comprendre les défis et les interrogations adjacentes et les réponses supposées comme celle de TVA sociale. Ces perspectives sont influencées par des dynamiques différentes et selon l’évolution de la croissance et du taux de chômage.

En ce qui concerne la branche famille, les prévisions établies (Fragonard, 2013) estiment que la CNAV retrouvera un excédent budgétaire à l’horizon 2016/2017 ou au plus tard en 2019 (avec 6 milliards d’euros environ d’excédent) compte tenu notamment d’une croissance des recettes qui augmente en moyenne plus rapidement que la revalorisation annuelle des dépenses familiales. Le risque famille n’a qui plus est presque jamais présenté de déficit structurel majeur par le passé.

Pour le risque santé, les dépenses devraient en tout état de cause continuer à croître de manière importante par l’effet du progrès technique et du vieillissement de la population. Les dépenses de santé pourraient voir leur poids augmenter d’environ 2,6 points de PIB à l’horizon 2020 et 4,7 points à l’horizon 2030 (Raynaud, 2007). Cette croissance tendancielle des dépenses en rapport avec les soins de santé pose la question de la soutenabilité d’un système public français qui présentera des déficits d’autant plus importants que la législation en matière de financement resterait inchangée.

Enfin, le risque vieillesse est évidemment lié à la dynamique démographique où la part des personnes âgées va aller en augmentant. Fondées sur plusieurs hypothèses de croissance, de productivité et de chômage – dont certaines paraissent très incertaines au regard à la fois des rythmes antérieurs des dites variables ou de la conjoncture actuelle (Sterdyniak, 2013) –, les prévisions du COR tablent dans leur scénario médian sur une aggravation relative du déficit d’environ 0,2 point à l’horizon 2020, soit 6 milliards de plus qu’en 2012, puis sa stabilisation. Une augmentation somme toute faible mais qui pose, comme pour la branche maladie, la question de la soutenabilité à terme de la protection sociale.

En définitive, le financement de la protection sociale, à l’origine « bismarckien » a évolué progressivement sous le fruit du débat qui veut la distinction entre prestations contributives et prestations non contributives. Cette mutation n’est sans aucun doute pas étrangère non plus au tournant néolibéral des années 1980 qui veut que le salaire ne soit plus un revenu de consommation mais un coût. Mais la fiscalisation du système n’a pas permis de rendre ce dernier significativement plus soutenable. Les déficits sont persistants et ont été logiquement aggravés par la crise actuelle. Se pose dès lors la question d’une nouvelle alternative partielle aux modes de financement actuels. Une politique de TVA sociale est souvent présentée comme une solution pour concilier le financement et l’emploi. L’analyse de cette proposition est l’objet de la seconde partie.

|  |
| --- |
| PARTIE II  Une analyse de  la TVA sociale |

|  |
| --- |
| Chapitre I |
| Le dispositif et ses enjeux |

Il convient au préalable de présenter le principe de la TVA sociale et sa structure en France en comparaison avec l’Europe dans un second temps.

**I – Enjeux de la TVA sociale**

Avant toute chose il convient de clarifier l’objectif essentiel de la TVA sociale. Cette dernière est généralement présentée moins comme un mode de financement qui réglerait les problèmes financiers que d’une part comme un substitut d’assiette – à l’instar des hausses successives de la CSG et baisses de cotisations associées – et donc d’autre part et surtout comme un moyen de financer la protection sociale sans pénaliser l’emploi.

En effet, la TVA sociale est fondée sur l’hypothèse qui veut que le coût du travail – dont les cotisations sociales représentent une part importante – soit la principale origine du chômage et de la dégradation du solde des transactions courantes de la balance des paiements. Ce coût supposément élevé en France vis-à-vis notamment de nos concurrents européens se traduirait à la fois, *de facto* par des coûts de production et des prix de biens et services « fabriqués en France » peu compétitifs à l'étranger et même sur les marchés domestiques, et une substitution du capital au travail. Une politique de TVA sociale s’apparente donc à une dévaluation compétitive. C’est donc pour ses partisans, un moyen de répondre au dilemme protection sociale/emploi, un dilemme de plus en plus débattu depuis le début des années 1990 étant donnée l’évolution du contexte économique qui mêle notamment chômage, hausse des dépenses, déficit public et mondialisation.

En substance, selon la définition traditionnelle, ce nouveau mode de financement consiste à diminuer tout ou partie des cotisations sociales et compenser ces pertes de recettes par une augmentation de la TVA. Il s‘agit donc d’un transfert de financement du travail à la consommation. La diminution des cotisations est censée entraîner deux principaux effets. Le premier est celui de la baisse du prix HT qui permet de stimuler la compétitivité-prix. En second lieu, la baisse du prix relatif du facteur travail par rapport au facteur capital permet de stimuler l’emploi dans tous les secteurs. La TVA est augmentée en contrepartie afin que le coût pour les finances publiques soit neutre et que les importations *via* la consommation participent au financement de la protection sociale.

En ce qui concerne le détail des modalités d’application, il n’existe pas de paramètres traditionnels, de modèle type pour ce dispositif, car les différents rapports économiques et administratifs se chargent généralement d’évaluer les effets des dispositifs voulus par les gouvernements successifs selon des objectifs plus ou moins précis. Ces dispositifs sont donc divers. Ainsi, si en théorie la baisse des cotisations sociales peut concerner les cotisations à la charge des employeurs comme celles à la charge des salariés, ce dernier scénario n’est quasiment en réalité jamais étudié car il répond moins à l’objectif initial de baisse du coût du travail – la TVA sociale est d’ailleurs parfois baptisée « TVA emploi » lorsqu’elle concerne les cotisations salariales. Même chose en ce qui concerne le ou les taux de TVA visés par la hausse, cela dépend de différents choix et objectifs : équité, ampleur du transfert, efficacité financière etc.

En ce qui concerne le champ de la substitution. Dès lors que les cotisations patronales sont préférées aux cotisations salariales, le choix de la baisse ne porte plus que sur le risque qui y est lié. Ainsi, ce sont presque toujours les cotisations sociales alimentant la branche famille ou parfois la branche maladie du régime général qui sont ciblées car elles ont un double avantage pour le pouvoir législatif. D’une part, leur taux respectif est aisément modifiable par la LFSS, ce qui n’est pas le cas notamment des cotisations chômage compte tenu de la gestion paritaire de l’UNEDIC. D’autre part, les risques maladie et famille se sont progressivement universalisés ce qui permettrait au pouvoir législatif de dédouaner les entreprises de leur financement.

**II - La TVA en France et en Europe**

Si les différents taux de TVA en France devaient normalement changer en 2014[[22]](#footnote-22), la structure de la TVA restera la même. Il y a aujourd’hui quatre taux[[23]](#footnote-23) :

* Un taux particulier de 2,1% qui est réservé à quelques rares produits comme les médicaments remboursables, la redevance télé ou la presse ;
* Un taux réduit de 5,5% qui concerne les produits de première nécessité comme la plupart des produits alimentaires, l’électricité et le gaz ou encore les livres ;
* Un taux intermédiaire de 7% pour notamment la construction des logements sociaux, les travaux de rénovation ou la restauration ;
* Un taux normal de 19,6% qui concerne la majorité des biens et services.

Quant à ses recettes, la TVA représente la collecte la plus importante de l’État, soit un peu moins de 50% des recettes pour environ 140 milliards d’euros prévus en 2013.

|  |
| --- |
| *Figure 18*: **Panorama des différents taux de TVA en Europe** |
|  |
| Source : Commission européenne 2013 (réalisé par l’auteur) |

À l’échelle européenne, la France avec son taux normal de 19,6% se situe sous la moyenne de l’UE (21,5%), qui a par ailleurs eu tendance à nettement augmenter ces dernières années sous l’effet des plans de consolidation budgétaire lorsqu’ils comprenaient des hausses de TVA. En sus, alors qu’auparavant la structure française de la TVA se caractérisait par un écart entre son taux réduit et son taux normal le plus élevé d’Europe, de nombreux pays ont depuis une structure plus progressive. Si sa marge de manœuvre pour l’augmenter est politiquement étroite compte tenu de l’impopularité de cette taxe, elle ne l’est pas sur le plan réglementaire. En effet, l’idée répandue que le taux de TVA des États membres ne peut pas dépasser les 25% est fausse[[24]](#footnote-24) : le passage récent du taux normal de 25 à 27% en Hongrie en est notamment la preuve.

Les développements qui suivent se proposent d’analyser les effets économiques et sociaux possibles engendrés par la création d’une TVA sociale.

|  |
| --- |
| Chapitre II |
| La TVA sociale au regard de  son efficacité economique supposee |

En plus de présenter dans un premier temps les résultats des différentes études et donc l’efficacité supposée du dispositif, il paraît indispensable dans un second temps de soulever les écueils dont souffrent ces résultats. Ensuite d’analyser les postulats sur lesquels se fonde la TVA sociale et enfin de voir quels enseignements peuvent-être tirés des expériences étrangères.

**I – Les effets économiques escomptés**

Les différentes études ayant trait à la TVA sociale qui seront mobilisées par la suite s’attachent généralement à évaluer trois grands mécanismes (Bernard, 2007) :

* Celui de la substitution du travail au capital ;
* Celui de l’impact de la TVA sociale sur les relations avec l’extérieur, autrement dit la compétitivité ;
* Et enfin celui de l’analyse sur le long terme qui désigne la dynamique d’accumulation du capital.

De manière préliminaire, il faut rappeler, au risque de se répéter, que la TVA sociale consiste avant tout en une substitution d’assiette. L’opération consiste à substituer des recettes de la TVA à des recettes de cotisations sociales patronales. Ce transfert du financement de la protection sociale de l’entreprise vers le consommateur engendrerait des conséquences économiques importantes aux multiples facettes et à différents horizons temporels, d’où la nécessité des nombreux rapports sur le sujet. Ces différents rapports sur lesquels s’appuient les développements à venir soulignent pour la plupart la difficulté d’évaluer efficacement les effets possibles de la TVA sociale en tenant compte d’un contexte économique complexe à modéliser économétriquement (Malinvaud, 1998 ; Bernard, 2007).

En effet, les modèles de simulation utilisés ne peuvent rendre compte de certaines caractéristiques qui sont pourtant indispensables à une analyse fine et complète du dispositif tels que le comportement anticipatif des consommateurs, les choix opérés par les entreprises sur les prix qu’elles pratiquent ou encore la contrainte extérieure. Qui plus est, les logiques elles-mêmes sur lesquelles la TVA sociale se fondent, comme par exemple l’efficacité présumée des allégements de cotisations patronales, doivent faire et feront l’objet d’analyses par la suite pour en déterminer le bien-fondé.

Les différents travaux économiques sur la TVA sociale tentent d’en estimer les effets sur deux horizons temporels, le court/moyen terme et le moyen/long terme. L’étude sur ces deux horizons repose sur des modèles à conception keynésienne et à conception néoclassique. Les modèles macroéconomiques se concentrent sur l’aspect à court terme (quelques années au plus), de l’impact conjoncturel de la TVA sociale sur la demande des ménages. On est ici dans un cadre économique keynésien. Les maquettes statistiques qui sont utilisées pour évaluer les effets à moyen/long terme (généralement 5 ans ou plus) se focalisent elles sur les comportements d’offre des entreprises et particulièrement leur comportement d’accumulation du capital.

Maintenant que le cadre d’analyse a été explicité, il est temps d’exposer les résultats simulés. Le développement sera limité à quelques études de référence avant de présenter un tableau récapitulatif d’un certain nombre de travaux menés depuis une vingtaine d’années – mais de manière toujours non exhaustive.

Deux difficultés peuvent par ailleurs être soulevées par cet exercice. D’une part, les différents travaux ne dégagent pas de conclusion générale ou de consensus sur les effets globaux d’une mesure de TVA sociale. Ainsi, quand certains économistes voient la TVA sociale permettre la création de plus de 200 000 emplois à terme, d’autres évaluent un effet modeste voire nul sur l’emploi. La diversité des dispositifs étudiés représente une difficulté supplémentaire. Face à l’impossibilité de préciser les contours d’une TVA sociale « idéale » - le nombre de points de cotisations reportés sur la TVA variant au gré des études – la lisibilité et les comparaisons des études en sont que plus complexes.

Plusieurs scénarios d’une politique de TVA sociale peuvent être envisagés selon les valeurs des paramètres affectés aux modèles.

Le premier scénario – que l’on peut qualifier de scénario central car il est constamment étudié - suppose que les entreprises jouent le jeu et diminuent les prix de leurs produits à hauteur de la baisse du coût de la main d'œuvre. On raisonne par ailleurs ici dans le cadre d’une baisse uniforme des cotisations patronales et d’un transfert *ex ante[[25]](#footnote-25)*. À court terme et moyen terme, deux effets prépondérants se succèdent.

D’une part, il est envisageable que la hausse de la TVA n’entraîne pas de hausse équivalente de l’inflation dès lors que les entreprises sont soucieuses de maintenir leurs parts de marché domestique (Malinvaud, 1998), presque seuls les produits importés verraient donc leur prix augmenter. S’ensuivrait le cercle vertueux suivant : gains de compétitivité et substitution du travail au capital, hausse des exportations et une activité économique *in fine* stimulée.

Néanmoins, ces effets positifs seraient en partie neutralisés dans un second temps par les mécanismes institutionnels d'indexation du pouvoir d'achat. Compte tenu de la hausse de l’inflation induite par la hausse des prix des biens importés, ces mécanismes fonctionneraient à plein tels que les hausses du SMIC, du point d’indice des fonctionnaires, des pensions de retraite, des minima sociaux etc. En outre, les entreprises auraient intérêt à réévaluer les salaires à la hausse pour conserver leurs débouchés et stimuler l’offre de travail pour accompagner l’accroissement de demande extérieure (Coupet et Renne, 2008). C’est pendant ce décalage temporel entre la baisse des salaires réels et leur revalorisation que la TVA sociale concentre l’essentiel de ses effets positifs théoriques.

À court terme, la plupart des études s’accordent donc sur un effet positif de la TVA sociale pour diminuer le chômage. Ainsi, les simulations tablent sur des créations d’emplois toutes choses égales par ailleurs allant de 115 000 (Heyer et al., 2007) pour une réduction d’environ 6,6 points des cotisations à 22 000 (DGTPE, 2007) pour une réduction de 2,1 points et en passant par 60 000 (Coupet et Renne, 2008) pour une réduction d’environ 2,7 points. Pour une base de 1 point de cotisation en moins, on obtient donc en moyenne 16 700 emplois créés pour ces trois études. L’effet sur la croissance du PIB lui diverge selon les estimations, la DGTPE estime que le PIB se retrouve affecté de -0,1% quand Coupet et Renne le voient stimuler de 0,4% 12 mois après l’entrée en vigueur de la mesure. En ce qui concerne les performances liées au regain de compétitivité, elles semblent plutôt hypothétiques puisque la DGTPE évalue à 0 point de PIB l’amélioration de la balance commerciale quand Coupet et Renne évaluent l’amélioration du solde commercial à 0,2 point de PIB la première année puis 0,1 point seulement sur deux ans.

À long terme, les prévisions sont fortement revues à la baisse par un certain nombre d’économistes. De par la boucle prix-salaire mise en évidence précédemment – la hausse des salaires finit par annuler partiellement les gains de compétitivité et de baisse du coût du travail – et par l’effet négatif sur l’accumulation du capital de la hausse de la TVA – les phénomènes liés à la « rémanence » de la TVA (Benard et al, 2006 ; Couet et Renne, 2008)[[26]](#footnote-26). Ainsi, les simulations oscillent entre un effet quasi nul sur l’emploi et des effets tout de même importants. Quand Coupet et Renne et la DGTPE estiment les créations d’emplois sur plus de cinq ans à moins de 5000, Malinvaud (1998) ou l’OFCE (2007) voient les créations nettes osciller entre 70 000 et 122 000. En ce qui concerne le PIB, là encore les effets sont divergents, allant de -0,1% (Coupet et Renne, 2008) à 2,3% (Bernard, 2007).

Un deuxième scénario développé notamment par Heyer et al. (2007, 2012), postule que les entreprises ne jouent pas toutes le jeu. Ces dernières auraient empiriquement tendance moins à diminuer leurs prix qu'à augmenter leurs marges pour restaurer leur rentabilité. Dans un tel contexte, les gains de compétitivité seraient alors partiellement nuls et les pertes de pouvoir d'achat plus importantes. Ce scénario se traduit par des créations d’emploi deux fois moins importantes que dans le premier cas, environ 67 000 sur cinq ans et une hausse PIB là aussi deux fois moins importante, de l’ordre de 0,31%.

Une dernière variante qui mérite d’être explicitée, étant donné l’existence de la zone euro, peut être celle d’une réponse agressive des partenaires commerciaux de la France, « au mieux » les entreprises étrangères diminueraient leurs marges afin ne pas perdre de parts de marché en France, « au pire » nos pays partenaires adopteraient eux aussi un dispositif fiscal similaire à notre TVA sociale. Le dispositif ne se traduirait donc que partiellement par une dévaluation fiscale. Les créations d’emplois restent importantes dans le premier cas, environ 123 000 créations en cinq ans, car le pouvoir d’achat est peu amputé – en tout cas moins que dans les autres scénarios – et les exportations sont stimulées (Heyer et al., 2007). Dans le second, l’adoption d’une mesure similaire en zone euro annulerait l’essentiel des effets voulus sur la compétitivité, seule la baisse relative du coût du travail par rapport au capital engendrerait de légères créations d’emploi (Heyer et al., 2012).

En résumé, et comme l’illustre le tableau 3, aucun consensus ne se dégage des travaux menés depuis les années 1990 quant aux effets d’une politique de TVA sociale. D’autant plus que les économistes eux-mêmes admettent que leurs modèles macro-économétriques et leurs maquettes statistiques ne sont pas toujours fiables pour mesurer efficacement les effets d’une réforme aussi importante compte tenu par exemple du nombre de relations économiques à prendre en compte. C’est l’objet des développements qui suivent.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *Tableau 3*- **Synthèse des résultats de différentes études en termes de créations d’emplois attendues** | | | | |
| *Étude* | Caractéristiques du dispositif | A court terme  (2 ans ou moins) | À long terme  (5 ans ou plus) | Observations |
| Malinvaud (1998) | Baisse de 4,5 points des cotisations employeurs et hausse de la TVA pour compenser | Pas d’estimation | 16 000 | Le rapport n’évalue les effets sur l’emploi qu’à 10 ans. |
| Benard et al (2006) | Baisse de 2,1 points de cotisations employeurs et hausse de la TVA | 11 000 | 0 | Le rapport souligne qu’en cas de transfert *ex post*, les créations nettes sont beaucoup plus faibles, de l’ordre de 3 300 à court terme. |
| Bernard et Vielle (2006) | Baisse de 2 points de cotisations patronales contre hausse équivalente de la TVA *ex post* | 82 500 | 192 500 | L’étude est la plus optimiste de toutes. Les auteurs insistent sur les mécanismes d’indexation des salaires, une modération salariale rendrait la TVA sociale très efficace. |
| DGTPE (2007)\* | Baisse de 2 points des cotisations patronales pour une hausse de 1,5 point du taux normal de TVA | 8000  19 000 | Pas d’estimation  5 000 | Avec un ciblage des exonérations sur les allégements actuels (dits Fillon), les effets sur l’emploi seraient de l’ordre de 150 000 emplois créés. |
| Heyer et al (2007) | Hausse de 3,4 points de TVA normale en contrepartie de 20 milliards d’euros de baisse | 17 500 | 18 500 | Lorsque le modèle intègre l’hypothèse que les entreprises augmentent leurs marges au lieu de répercuter sur le prix la totalité de la baisse des cotisations patronales, les créations d’emplois sont alors divisées par environ 1,7. |
| Boitier et al (2007) | Hausse de 5 points du taux normal de TVA et baisse des cotisations patronales | 20 000 | 87 300 | Dans le cas où les entreprises répercuteraient seulement 50% la baisse du coût du travail sur les prix, les effets seraient nuls à court terme et négatifs à long terme. |
| Maarek (2007) | Hausse de 3,6 points de TVA contre une baisse de 3,8 points de cotisations patronales | 660 | 16 000 | Le rapport évalue en parallèle une baisse identique (en points) des cotisations salariales et conclut à une meilleure efficacité de la TVA dite emploi. |
| Coupet et Renne (2008) | Baisse d’environ 2,7 points des cotisations employeurs et hausse de la TVA | 28 150 | 1 500 | Les simulations prennent en compte l’existence de la zone euro. |
| Heyer et al (2012) | Baisse de 5,2 points des cotisations patronales contre une hausse de 1,6 point et CSG passant de 8,2% à 10,2% | 7 700 | 9 000 | Si les entreprises françaises augmentent leurs marges ou si les entreprises étrangères diminuent leurs prix, l’effet sur l’emploi devient soit négatif soit très faible. Un ciblage des exonérations sur les bas salaires améliorerait sensiblement les effets sur l’emploi. |
| *Moyenne* |  | ≈ 21 600 | ≈ 38 400 |  | |

Note : Par hypothèse simplificatrice, on suppose que les simulations sont linéaires : les résultats des évaluations ont été ramenés sur la base d’une diminution uniforme d’un point de cotisations employeurs (calculs de l’auteur).

Seul l’effet sur l’emploi est abordé dans cette synthèse, car quels que soient les objectifs politiques/ économiques de la TVA sociale, *in fine* elle vise toujours à faire baisser le chômage.

\* Deux modèles sont mobilisés dans cette étude, l’un macro-économétrique, l’autre à équilibre général.  
Réalisé par l’auteur.

**II – Des résultats à prendre avec précaution**

Les résultats des différentes études sont très contrastés, ils sont à manier avec précaution. Avant d’aborder les questions adjacentes à la TVA sociale, en d’autres termes les logiques sur lesquelles cette politique est fondée – la question du coût du travail, de la compétitivité ou encore de l’efficacité des allégements de cotisations – les résultats précédents ont mis en lumière plusieurs éléments sur lesquels les modèles semblent pêcher.

Les partisans de la TVA sociale font en quelque sorte le pari que les entreprises vont répercuter sur leurs prix les baisses de cotisations. Le comportement de marge des entreprises est donc une condition inhérente à la réussite de la mesure, la plupart des études précitées postulent que les entreprises répercutent massivement la diminution des coûts de production et en estiment donc des incidences sur l’emploi parfois élevées.

Cette hypothèse est simplificatrice (Carbonnier, 2008 ; Heyer et all, 2012), le comportement des entreprises dépendant de plusieurs déterminants comme l’élasticité-prix de la demande, leur profitabilité (Andrade et al, 2010) ou encore leur secteur d’activité. Carbonnier (2008) a de plus mis en évidence qu’en France lors de la hausse de TVA de 1995 les entreprises en situation d’oligopole ont eu tendance à « profit[er] de leurs marges de profit pour financer des effets promotionnels, en minimisant les hausses » mais que paradoxalement les entreprises en situation de concurrence ont laissé leurs prix augmenter. Qui plus est, les prix fixés par les entreprises sont réputés rigides pendant un certain temps à cause des délais d’ajustement qu’imposent les contrats et la collecte d’informations (Du Tertre, 2007).

Dans tous les cas, la conjonction des hausses de prix des importations et d’une partie des produits et services domestiques rend l’impact sur l’emploi sans aucun doute plus modeste (Heyer et all, 2012) que dans les prédictions des études qui éludent cet écueil. Le comportement opposé n’est d’ailleurs pas exempt d’incidences négatives, dans le cas où les entreprises compresseraient leurs marges, il est possible d’envisager en effet une réduction à terme de leurs investissements et donc un effet récessif sur la croissance (Benard et al, 2006). Les secteurs qui dépendent des importations en seraient donc pénalisés à terme.

Une autre incertitude réside dans l’élasticité de substitution entre le travail et le capital. Paramètre essentiel au sein des modèles car en théorie moteur principal des créations d’emploi *via* une baisse relative du coût du travail par rapport au capital, sa valeur est sujette à débat en France. Ce sont des données américaines, elles-mêmes aux enseignements contradictoires, qui sont utilisées pour obtenir une extrapolation de cette élasticité pour la France. Le marché du travail français étant moins flexible et celui du crédit moins généreux, l’élasticité française de la substituabilité entre travail et capital est probablement plus faible que les valeurs américaines utilisées habituellement (Carbonnier, 2012). En conséquence, les créations d’emploi entraînées par une TVA sociale seraient sans doute plus faibles que généralement attendu[[27]](#footnote-27). Qui plus est, comme cela été évoqué précédemment, par ce mécanisme de renchérissement du coût relatif du capital et les effets de rémanence de la TVA, une politique de TVA sociale pénalise les secteurs les plus intenses en capital.

La substituabilité travail-capital est censée se concrétiser par le biais des exonérations de cotisations patronales. Bien que les études fassent l’impasse sur l’articulation entre les allègements existants[[28]](#footnote-28) et ceux liés à la TVA sociale, plusieurs travaux (Benard et al, 2006 ; DGTPE, 2007 ; Heyer et al., 2012 ; Bricq, 2012) abordent la question du profilage de la mesure et invitent à cibler les bas salaires pour maximiser l’efficacité du dispositif. Avec des conséquences majeures en termes d’impact sectoriel.

L’élasticité-prix est supposée plus élevée pour les emplois peu qualifiés et donc peu productifs que pour les emplois qualifiés où la demande est moins sensible au coût. Par conséquent, pour les travaux précités deux difficultés se font jour. D’une part, les cotisations patronales du régime général au voisinage du SMIC sont quasiment nulles, diminuer un peu plus le coût du travail sur ces salaires implique de mettre en place des cotisations négatives. En second lieu, alors que la TVA sociale est censée répondre aussi à des problèmes de compétitivité-prix, les salaires dans les secteurs ouverts à la concurrence et *a fortiori* dans l’industrie sont plutôt dans la fourchette intermédiaire. Ainsi, environ 50% des ouvriers touchent plus de 1,5 SMIC[[29]](#footnote-29).

Face à la fois à l’impossibilité de cibler précisément les entreprises exportatrices – étant au regard du droit communautaire assimilé à du dumping – et au risque d’adopter un profilage sur les salaires intermédiaires qui pourrait au mieux avoir des effets nuls au pire détruire des emplois, le législateur est contraint d’arbitrer entre la supposée efficacité des exonérations de bas salaires et la supposée inefficacité – à l’échelle de tous les secteurs pris globalement - des exonérations de cotisations sur les salaires intermédiaires.

D’ailleurs, la majorité des modèles fait l’impasse sur l’ouverture de l’économie, à l’exception notable de l’OFCE. Cela peut sembler paradoxal pour une politique qui vise notamment à améliorer la compétitivité de l’économie française mais cela tient aux difficultés de modéliser les échanges extérieurs. En conséquence, les travaux n’étudient pas les gains de compétitivité à attendre vis-à-vis de nos partenaires commerciaux situés hors de la zone euro. Ils sont probablement très faibles eu égard aux écarts de coût du travail avec certains pays, comme la Chine, qu’une baisse de quelques points de cotisations patronales ne peut pas compenser. Sans compter que les fluctuations de l’euro peuvent annuler tout ou partie des bénéfices apportés par la TVA sociale. En outre, si l’on se place au sein de l’UEM, une mesure de TVA sociale isolée s’apparente à une dévaluation compétitive et donc à une politique non coopérative qui peut entraîner des réactions hostiles des autres États membres.

En conclusion, les résultats des études sont à prendre avec beaucoup de précautions à ce stade. Au-delà de ces difficultés propres à l’analyse économétrique, se posent d’autres questions qui sont liées aux logiques fondamentales de la TVA sociale : la France souffre-t-elle d’un problème de compétitivité ? Le coût du travail est-il trop élevé ? Les exonérations de cotisations patronales ont-elles fait leurs preuves ?

**III - Un problème de compétitivité ?**

La TVA sociale est souvent présentée comme un dispositif cherchant à redresser une compétitivité française qui serait en grande difficulté, redressement combiné à la garantie de pérennité du financement de la protection sociale.

La compétitivité d’un pays se définit traditionnellement par la capacité de celui-ci à vendre durablement ses biens et services sur son territoire mais aussi à l’étranger. En conservant cette définition *stricto sensu*, c’est principalement la question de la compétitivité avec l’étranger, la compétitivité-prix, qui est régulièrement traitée dans le débat public en France.

|  |
| --- |
| *Figure 19*: **Solde de la balance commerciale française**  **en milliards d’euros courants)** |
|  |
| Source : INSEE, comptes nationaux base 2005 (réalisé par l’auteur) |

À ce titre, Gallois (2012) dresse dans un rapport sur la compétitivité un constat économique plutôt sévère sur l’état de la structure industrielle et des comptes extérieurs en général :

* La part de l’industrie française dans la valeur ajoutée totale a en effet fortement diminué. Elle est passée de 18% en 2000 à environ 12,5% en 2011 ;
* L’industrie a perdu plus de deux millions d’emplois depuis le début des années 1980, soit une baisse d’au moins 36% de ses effectifs. Même si cette baisse est à relativiser – une part (25%) de ces destructions d’emplois est artificielle puisque due aux progrès de l’externalisation et de l’intérim et donc à des transferts entre secteurs – les problèmes liés à la compétitivité constituent tout de même au moins 28% des pertes d’emplois depuis une dizaine d’années (DGT, 2010) ;
* La France a vu ses parts de marché en Europe diminuer progressivement, passant de 12,7% à 9,3% entre 2000 et 2011. *A contrario*, d’autres – rares –pays comme l’Allemagne ont vu leurs parts de marché au mieux s’améliorer, au pire se maintenir ;
* Rapportées au PIB, les exportations n’en représentaient que 25% en 2010, ce qui est deux fois moins que les Allemands. La France fait qui plus est partie des pays les moins exportateurs de l’UE.

La France est donc traversée par des faiblesses industrielles depuis une dizaine d’années qui ne peuvent être niées. Le déséquilibre significatif de la balance commerciale en est un indicateur pertinent. Comme le montre la figure 19, encore positif en 2002, le solde commercial est depuis constamment négatif et suit une trajectoire descendante. A la source de ce déséquilibre, trois principaux facteurs (Bernard, 2007). En premier lieu, la perte de parts de marché de l’industrie dont la dégradation est imputable essentiellement aux secteurs de l’automobile, de la chimie et des biens d’équipement (Usciati, 2008). D’autre part, l’augmentation des prix de l’énergie comme le pétrole (le poste énergie représente une très grande part du déficit commercial). Et enfin la consommation des ménages en biens importés.

Les travaux précités font donc bien état d’un problème de compétitivité en France. Toutefois, cette notion revêt elle-même trois catégories qu’il convient de définir :

* La compétitivité-coût : elle se réfère à l’évolution comparée des coûts salariaux unitaires d’un pays avec l’étranger ;
* La compétitivité-prix : elle compare le prix des exportations d’un pays vis-à-vis de celui de ses partenaires ;
* Et la compétitivité hors-prix : c’est la comparaison de facteurs comme la qualité, l’innovation, le design etc. des produits vendus par rapport aux produits fabriqués par les autres pays.

La distinction est essentielle car elle appelle des politiques différentes. Dans le cadre de la TVA sociale ce sont les compétitivités prix et coût qui sont ciblées.

**IV – Un coût du travail prohibitif ?**

Quelle est l’origine de la baisse des exportations industrielles et par ricochet de la dégradation du commerce extérieur ? La position dominante est d’attribuer ces difficultés au coût du travail, l’alpha et l’oméga des politiques de compétitivité. Et la TVA sociale se propose d’y répondre par le biais d’une dévaluation compétitive. Pourtant des travaux récents mettent en lumière essentiellement un problème de compétitivité-hors coût (Coutrot et *al*, 2012 ; Marc et Rioux, 2012).

L’étude du coût du travail peut être abordée de deux manières : le coût du travail horaire et le coût du travail unitaire.

La première approche est généralement la plus utilisée lors des débats publics pourtant ce n’est pas la plus pertinente scientifiquement. Elle consiste à utiliser le coût horaire – c’est-à-dire l’ensemble des dépenses supportées par l’entreprise pour employer les salariés – pour établir des comparaisons entre les pays.

Si le coût horaire de la main d’œuvre des pays d’Europe de l’Est converge progressivement vers ceux des États membres de l’ancienne Europe des quinze, c’est surtout la comparaison entre la France et ses voisins proches (géographiquement mais *a fortiori* en termes de niveaux de vie et de développement – ce qui désigne peu ou prou en fait le même groupe de pays) à laquelle l’on s’intéresse[[30]](#footnote-30). Il faut raisonner en faisant la distinction entre le coût horaire dans les services marchands et celui dans l’industrie (Figure 20) puisque d’une part chaque grand secteur a sa propre structure qui implique évidemment des coûts salariaux différents et d’autre part c’est le secteur secondaire majoritairement qui peut exporter. En outre, une analyse plus fine de ces agrégats mettrait en exergue les différences qui existent entre les sous-secteurs d’activité. Par exemple le fait que le coût du travail dans le secteur automobile allemand était 29% plus élevé qu’en France en 2008. Mais on se limitera ici à l’analyse globale car le détail des secteurs d’activité ne change pas les conclusions générales propres à la France.

Comme le montre la figure 20, plusieurs groupes de pays se dessinent par rapport à leur coût salarial horaire, une certaine hétérogénéité se dégage. (Marc et Rioux, 2012).

Pour les services marchands, la France est classée cinquième pays au coût horaire le plus élevé. On peut différencier trois groupes. Les pays qui ont un coût entre 12 euros et moins de 25 euros, c’est le cas du Portugal avec une heure de travail à 12,80 euros, de la Grèce, de l’Espagne et du Royaume-Uni avec 20,78 euros. On remarquera que tous ces pays ont traversé de graves difficultés économiques ces dernières années notamment depuis la crise européenne des dettes souveraines. Le deuxième groupe est constitué des pays qui ont un coût horaire de la main d’œuvre compris entre 25 (la moyenne de l’ex-UE à quinze) et 29 euros. C’est la majorité des pays : Italie, Autriche, Allemagne Pays-Bas etc. Enfin, un dernier groupe se singularise par leur coût du travail en moyenne significativement plus élevé que la moyenne de la zone euro, avec un coût horaire compris entre 30 et 37 euros. On y trouve la France, la Belgique ou encore le Danemark. Ces pays se caractérisent d’ailleurs par un degré de protection sociale généralement plus élevé que chez leurs voisins.

|  |
| --- |
| *Figure 20*: **Coût horaire de la main d’œuvre en 2008** |
|  |

Du côté de l’industrie manufacturière, la hiérarchie est peu ou prou la même. Il faut noter toutefois que si la France fait là aussi partie du groupe de pays au coût horaire le plus élevé, l’Allemagne en fait cette fois-ci aussi partie avec un coût horaire par ailleurs plus élevé que la France (33,37 euros et 33,16 euros respectivement). L’argument qui revient assez fréquemment dans le débat public et qui explique que le coût horaire du travail dans l’industrie française est sensiblement supérieur à celui de l’Allemagne est donc faux.

La seconde approche passe par le coût unitaire du travail. Il est question là d’aborder le coût du travail mais pondéré dorénavant par la productivité. C’est cet indicateur qui rend compte de manière plus pertinente des évolutions entre les pays. En effet, il est par exemple plus profitable pour une entreprise de s’installer dans un pays où le coût horaire est élevé mais où la productivité l’est encore plus que dans un pays où le coût horaire de la main d’œuvre est plus faible mais où la productivité est médiocre.

En se concentrant donc sur le coût unitaire du travail, les conclusions tirées auparavant sont nuancées. Premièrement, les pays européens sont beaucoup moins hétérogènes que ne le laissait penser la figure 20, les écarts diminuant progressivement. Marc et Rioux (2012) et Sy (2012) montrent qu’il y a bien eu convergence des coûts unitaires du travail, ce qui constituait l’un des objectifs de la Commission européenne avec la création de l’euro et avant les critères de Maastricht[[31]](#footnote-31). Deuxièmement, en comparant la France et l’Allemagne en particulier – puisque cette dernière est fréquemment présentée comme un modèle de compétitivité à copier[[32]](#footnote-32) – alors l’évolution de leur coût unitaire dans le secteur industriel depuis une vingtaine d’années est très proche avec une baisse annuelle en moyenne de -0,5% pour la France et -0,7% pour l’Allemagne. Une évolution similaire qui s’explique, en France par la généralisation des 35 heures et par des hausses de productivité qui collent aux hausses de salaire, et outre-Rhin par la rigueur salariale voulue par la politique de Schröder. Se concentrer sur le coût unitaire dans l’industrie des deux premières économies de la zone euro ne permet donc pas de justifier les trajectoires opposées des deux pays en matière de commerce extérieur.

Le coût unitaire dans le secteur des services apporte lui un élément de réponse. En effet, si l’Allemagne comme la France ont vu leur coût unitaire du travail dans les services marchands augmenter, la hausse est sensiblement plus faible en Allemagne (avec un taux de croissance annuel moyen de 0,2%) qu’en France (1,6%) (Marc et Rioux, 2012). Cet écart pourrait expliquer en partie la dégradation des exportations industrielles françaises en comparaison à la vitalité des allemandes (Artus, 2011). En effet, l’industrie et les services sont des secteurs complémentaires, l’industrie est acheteuse de services et les coûts de ces derniers se répercutent sur leurs charges financières. Dès lors que les coûts de l’ensemble de l’économie sont plus élevés en France qu’en Allemagne, l’effet est négatif pour la première vis-à-vis de la seconde. En sus, l’Allemagne externalise plus fortement une partie de la production de « ses » biens intermédiaires dans des pays d’Europe de l’Est qui n’ont pas forcément adopté la monnaie unique, ce qui lui confère un avantage supplémentaire.

Si jusqu’ici les coûts globaux et l’externalisation ont permis d’expliquer le déficit de compétitivité de la France vis-à-vis de l’Allemagne, son partenaire le plus proche, ils ne répondent en réalité qu’à une partie du problème. L’explication majeure apportée par la littérature économique est en effet celle de la compétitivité-hors coût. En d’autres termes, les difficultés françaises sont moins dues à son coût du travail qu’à des arguments qualitatifs comme une insuffisance de la R&D, un déficit d’image de marque ou encore une qualité de ses produits en deçà des produits allemands (Berthou et Emlinger, 2011).

A partir d’estimations économétriques, Berthou et Emlinger (2011) montrent que les exportations françaises souffrent presque exclusivement de leurs facteurs hors prix. En effet, lorsqu’ils comparent les performances des exportations françaises et allemandes en premier lieu, et qu’ils étudient dans un second temps la part des mauvaises performances de la France due à des facteurs hors prix, le résultat est significatif : « dans le cas de la France (…), la dégradation de performance mesurée sur chaque marché, en contrôlant l’évolution des prix, est très proche de la dégradation totale de performance ». Ils en concluent que « l’essentiel de la dégradation des performances vis-à-vis de l’Allemagne s’explique par des facteurs hors prix ».

De leur côté, Coutrot et al. (2012) et Husson (2012) dressent la liste des facteurs qui expliquent les faiblesses structurelles de l’industrie française et *in fine* de nos exportations. L’on peut en citer quelques-uns : un effort d’innovation insuffisant, une image de marque dévalorisée, un tissu de PME insuffisamment exportatrices etc.

Sur la question de la R&D, la France accuse en effet un retard important vis-à-vis de l’Allemagne. Avec 19 milliards de dollars de dépenses publiques et privées en France contre 40 milliards en Allemagne, cela se traduit par des produits moins innovants et moins susceptibles de capter une nouvelle demande extérieure. Malgré la période actuelle caractérisée par un taux de marge historiquement bas, les entreprises réservent une part plus importante aux dividendes qu’à l’effort de recherche. Ainsi, « en 2008 les dépenses de R&D ne représentent plus que 25% des dividendes nets versés, contre 35% durant la seconde moitié des années 1990 » (Husson, 2012). Dans le sillage de la R&D, il est toujours utile de rappeler que l’Allemagne est souvent vue comme un pays au savoir-faire très développé, que ce soit par exemple pour l’automobile ou les machines-outils. Cette spécialisation dans le haut de gamme, plus développée qu’en France, lui permet de bénéficier d’une image de marque appréciée par ses importateurs et qui en fait le premier pays exportateur de produits haut de gamme[[33]](#footnote-33).

Enfin, sur la question des PME, à l’inverse de l’Allemagne qui a développé un maillage très important de PME de taille importante et tournées vers l’export, la France voit ses PME tournées de façon non négligeable vers la sous-traitance. Dépendantes donc en partie des commandes des grands groupes et de leur santé financière, elles ont moins accès au crédit bancaire pour se développer qu’outre-Rhin. C’est pour palier cette faiblesse que la Banque publique d’investissement a été récemment créée mais il est trop tôt pour en évaluer les conséquences.

Au final, si la compétitivité-coût semble être un déterminant des problèmes de compétitivité que rencontre la France, c’est dans la compétitivité-hors prix essentiellement que réside la réponse. La TVA sociale ne proposant pas de réponse aux problèmes de compétitivité-hors coût – puisqu’elle se focalise sur le coût du travail –, son efficacité économique sur ce point précis est *de facto* compliquée à démontrer.

**V – Quelle efficacité pour les exonérations de cotisations patronales ?**

Une politique de TVA sociale est construite sur l’assurance discutable que les exonérations de cotisations sociales patronales sont économiquement efficaces. Et *a fortiori* les exonérations ciblées en particulier sur les bas salaires. Il est donc indispensable de rappeler le bilan des politiques d’exonérations précédentes pour en apprécier l’efficacité supposée dans le cadre de la TVA sociale.

**Principe**

Débutés dans les années 1970 pour soutenir principalement l’emploi des jeunes et de manière alors faible, les allégements de cotisations sont devenus au début des années 1990 une stratégie à part entière de la politique de l’emploi, au même titre que la réduction du temps de travail par la suite ou les contrats aidés, dans un contexte de chômage de masse où les moins qualifiés sont les premières victimes.

Neuf dispositifs se sont empilés durant les années 1990 et 2000 (L’Horty, 2006)

* En 1993 pour diminuer le coût du travail ;
* En 1995 afin de compenser la hausse du SMIC *post* présidentielle ;
* En 1996 pour unifier les deux exonérations précédentes ;
* En 1998 pour faire des économies budgétaires, les exonérations sont cette fois-ci réduites ;
* En 2000 pour rendre neutre le passage aux 35 heures ;
* En 2003 en vue une nouvelle fois d’unifier les dispositifs existants ;
* En 2005 avec une nouvelle réduction des exonérations par souci d’économies ;
* En 2007 pour favoriser le recours aux heures supplémentaires ;
* Et enfin en 2012 pour revenir sur l’ancien régime des heures supplémentaires.

Toutes ces exonérations ont eu pour objectif affiché de réduire le coût du travail non ou peu qualifié – que l’on considère au voisinage du SMIC – en exonérant les employeurs de tout ou partie du versement des cotisations sociales à partir d’un barème de réduction dégressif. Ainsi, aujourd’hui dans les entreprises de moins de 20 salariés les employeurs sont totalement exonérés de cotisations pour leurs salariés rémunérés au SMIC, et dans les entreprises de 20 salariés ou plus les cotisations représentent moins de 4% du salaire brut. En outre ces allégements ne se limitent pas au SMIC, puisque le barème de réduction est dégressif jusqu’à 1,6 SMIC. En d’autres termes, à mesure que le salaire brut augmente, les réductions diminuent (Figure 21). Ces réductions représentent un peu plus de 20 milliards d’euros. Pour des raisons à la fois techniques et propres à la philosophie du système, seules les cotisations du régime général de la Sécurité sociale sont concernées – les cotisations d’accidents du travail et celles liées aux régimes complémentaires et de chômage sont exclues des dispositifs.

|  |
| --- |
| *Figure 21*: **Barème des allégements de cotisation (en points) en fonction de la rémunération exprimée en multiples de la rémunération minimale applicable.** |
|  |

Il faut par ailleurs noter que dans la mesure où les allégements passent par des barèmes dégressifs de réduction à mesure que le salaire augmente, les cotisations sociales qui à l’origine se caractérisaient par leur dégressivité compte tenu des plafonds antérieurs sont aujourd’hui devenues progressives pour les employeurs.

**Evaluation**

Les exonérations de cotisations patronales font jouer deux effets pour entraîner des créations d’emploi (Benard et al, 2006). D’une part un effet volume qui résulte de la répercussion de la baisse du coût du travail sur les prix des biens et services. L’augmentation de la demande des produits et services consécutive entraîne à son tour une augmentation de la demande de travail et donc finalement une baisse du chômage. Et d’autre part un effet de substitution entre les facteurs qui a déjà été abordé auparavant. Le coût relatif du travail diminuant, ce dernier se substitue au capital. S’ensuit une baisse du chômage.

Même si les exonérations ne sont pas exemptes d’effets pervers[[34]](#footnote-34), leurs effets sur le coût du travail sont importants et démontrés (Figure 22). Toutefois, nonobstant un nombre conséquent d’études, l’ampleur des créations d’emplois qui en a résulté est sujette à débat.

|  |
| --- |
| *Figure 22*: **Évolution du rapport entre le SMIC et le salaire médian** |
|  |

En effet, si toutes les études s’accordent pour évaluer un effet positif des exonérations de cotisations patronales sur l’emploi, avec des résultats allant du simple au quasi quintuple (Figure 23), l’économiste spécialiste de ces questions L’Horty (2006) reste prudent et écrit que si « en théorie ces dispositifs sont efficaces (…), en pratique leurs effets se sont révélés très limités ». Quatre écueils peuvent spécialement expliquer le contraste entre les études (Jamet, 2005 ; L’Horty, 2008). Le premier est relatif à l’effet d’aubaine. Deuxièmement, la multiplicité des canaux, entreprises et secteurs concernés rend l’évaluation macro-économique forcément limitative et partielle. D’autre part, la diversité des dispositifs et leur chevauchement temporaire rendent eux aussi l’étude des allégements délicate. Et quatrièmement, la définition d’un emploi dit non qualifié n’est pas universel et varie selon les économistes. Au final, des travaux de L’Horty et al (2004) concluent à des créations nettes d’emploi[[35]](#footnote-35) d’environ 60 à 80 000 pour un montant d’exonérations équivalent à cinq milliards d’euros. La Cour des Comptes en 2009 rendait elle aussi un avis mitigé sur le bilan des exonérations consenties depuis une quinzaine d’années :

« *(…) les nombreux dispositifs d’allègement des charges sociales [sont] insuffisamment évalués en dépit de la charge financière croissante qu’ils représent[ent] pour les finances publiques (27,8 Md€ en 2007, soit 1,5 % du PIB). S’agissant des allègements généraux sur les bas salaires, leur efficacité sur l’emploi [est] trop incertaine pour ne pas amener à reconsidérer leur ampleur, voire leur pérennité. » (Cour des Comptes, rapport annuel 2009)*

Sur le plan philosophique, Friot (2012) estime que, la part exonérée étant compensée par le budget de l’État, ces allègements de cotisations se sont traduits par moins de services publics « à hauteur de 4933€ sur l’année 2012 pour chaque salarié payé au SMIC ». Il en conclut que les allègements servent une logique néolibérale qui vise à affaiblir à la fois la cotisation sociale et la fonction publique.

En conclusion, bien que les exonérations de cotisations semblent avoir un impact positif sur l’emploi, il est difficile d’en évaluer l’ampleur à partir des modèles usités et donc l’opportunité coût-efficacité dans le cadre d’une mesure de TVA sociale. De plus, ces exonérations constitueraient une remise en cause de la cotisation.

|  |
| --- |
| *Figure 23*: **Nombre d’emplois non qualifiés créés ou sauvegardés**  **selon les évaluations** |
|  |
| Source : L’Horty |

**VI– Les expériences étrangères de TVA sociale**

Deux pays ayant adopté une TVA sociale sont régulièrement cités en exemple à l’aune de leurs performances économiques : le Danemark et plus récemment l’Allemagne. Pour autant, les TVA sociales danoise et allemande sont-elles des exemples de réussite ?

**Le Danemark**

Tout d’abord, il faut souligner que le Danemark a un modèle fiscal très différent de la France. En effet à l’instar des modèles sociaux-démocrates d’Esping-Andersen (1999)[[36]](#footnote-36), le Danemark se caractérise par un financement de la protection sociale fondée en très grande partie sur l’impôt (environ 70% des ressources en 2009). *A contrario* de la France et d’une majorité de pays européens, le Danemark consacre une place faible aux cotisations et à plus forte raison aux cotisations employeurs qui sont très marginales, moins de 10% des ressources. Le parallèle avec la France est donc à prendre avec précaution. Toutefois, une caractéristique équivalente entre les deux pays réside dans leur taux de prélèvement obligatoire, parmi les plus élevés du monde.

La mise en place de la TVA sociale au Danemark est à replacer dans un contexte économique particulier. En 1982, lorsque le gouvernement danois lance un programme de stabilisation, le pays est touché par une crise économique. Trois objectifs sont adossés au programme, à savoir réduire le déficit public et le chômage mais aussi stopper la dégradation de la balance commerciale. Fin 1986, deux des trois objectifs ont été atteints, le solde budgétaire public est désormais excédentaire et le chômage a reflué, passant de 10,4% de la population active en 1983 à 7,9% en 1986. Cependant, suite aux hausses régulières des salaires, qui ont eu pour corolaire de stimuler la demande intérieure, et de l’appréciation du taux de change de la couronne danoise, le déficit extérieur s’est de son côté aggravé. Le Danemark lance alors une cure d’austérité avec pour objectif essentiel de rétablir la balance commerciale. Cette stratégie passe par un bon nombre de mesures dont un nouveau mode de calcul des cotisations patronales. Celles-ci ne sont alors plus assises sur la masse salariale mais sur « la base des importations et de la production destinée à la consommation intérieure » (OCDE, 1988). Dans la mesure où les exportations sont alors exonérées de cotisations patronales, on retrouve le principe premier de la TVA sociale. C’est en 1992 que ces cotisations spécifiques sont remplacées par une hausse de la TVA, qui passe de 22% à 25%.

*A posteriori*, il n’est pas aisé d’isoler les effets macro-économiques propres de la TVA sociale danoise sur leurs performances étant donné que le dispositif a fait partie d’une série de mesures d’austérité. On peut toutefois remarquer que la balance commerciale s’est fortement redressée dans les années qui ont suivi (Figure 24) ce qui aurait tendance à conforter la stratégie du Danemark. Or, l’OCDE (1990) souligne que si les exportations ont bien augmenté suite à une amélioration de la compétitivité-coût, une part sans doute non négligeable du redressement de la balance commerciale s’explique par la baisse de la demande intérieure consécutive aux mesures d’austérité qui ont comprimé la consommation des ménages pendant plusieurs années. L’austérité a aussi eu des effets sur le chômage pour lequel la TVA sociale n’a visiblement permis aucune amélioration (Delaveau, 2006). Au contraire, le chômage a augmenté continuellement jusqu’en 1993 pour diminuer ensuite sous l’effet possible des réformes de flexicurité du marché du travail (Boyer, 2006).

En matière de comparaison avec la France, les extrapolations de mesures économiques d’un pays à un autre sont souvent compliquées. *A fortiori* quand il s’agit d’un petit pays essentiellement exportateur (54% du PIB en 2011) et d’un grand pays dont moteur principal est la consommation des ménages (environ 55% du PIB en 2011), comme c’est le cas du Danemark et de la France. Qui plus est, la TVA danoise malgré son taux très élevé de 25% s’inscrit au sein d’un cadre fiscal fortement progressif (Delaveau, 2006 ; DGT, 2013) alors que le système fiscal français est en partie déjà dégressif (Piketty et al, 2012 ; Starzec, 2005). Par ailleurs, si la TVA sociale est parfois présentée chez nous comme une réponse indispensable à la crise économique[[37]](#footnote-37), la situation actuelle au Danemark laisse elle aussi songeuse. En dépit de sa TVA sociale, le pays connaît aussi une situation économique dégradée. Comme l’illustre le tableau 4, le taux de chômage notamment a ainsi augmenté de plus de 4 points depuis 2008 et les budgets publics longuement excédentaires par le passé sont depuis 2009 déficitaires. La balance commerciale reste par contre largement excédentaire, fidèle à sa trajectoire débutée à la fin des années 1980.

En définitive, compte tenu des difficultés à évaluer les effets de la TVA sociale danoise, il paraît inopportun d’en dresser un bilan sans équivoque.

|  |
| --- |
| *Figure 24*: **Balance commerciale du Danemark (en % du PIB)** |
|  |
| Source : La Banque Mondiale |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Tableau 4*: **Statistiques du Danemark** | | | | | | |
|  | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Taux de croissance  (du PIB en volume) | 1,6% | -0,8% | -5,7% | 1,6% | 1,1% | -0,4% |
| Taux de chômage  (en % de la population active) | 3,8% | 3,4% | 6% | 7,5% | 7,6% | 7,5% |
| Solde public  (en % du PIB) | + 4,8% | +3,2% | -2,7% | -2,5% | -1,8% | -4% |
| Dette publique  (en % du PIB) | 27,1% | 33,4% | 40,7% | 42,7% | 46,4% | 45,8% |
| Balance commerciale  (en % du PIB) | 2,3% | 3,2% | 3,9% | 5,6% | 5,2% | - |
| Source : Eurostat, La Banque Mondiale | | | | | | |

**L’Allemagne**

Emblématique du modèle allemand, vanté régulièrement par les cercles politiques mais aussi économiques, la TVA sociale est entrée outre-Rhin en vigueur en 2007. Pour autant, il ne s’agit pas d’une TVA sociale *stricto sensu*, mais d’une TVA sociale *lato sensu* (Arthuis, 2007). C’est-à-dire qu’une seule part de l’augmentation des trois points de la TVA, passant de 16% à 19%[[38]](#footnote-38), a été affectée au financement de la protection sociale : un point de substitution à des cotisations patronales et deux points pour réduire le déficit public.

Comme en France, la protection sociale allemande est construite sur un financement bismarckien, les cotisations sociales forment la majeure partie des ressources de la sécurité sociale, soit un peu plus de 60% en 2009. La comparaison avec l’Allemagne est d’ores et déjà plus opportune qu’avec le Danemark.

De plus, l’Allemagne étant un État membre de la zone euro, elle rencontre les mêmes contraintes que la France quant à la problématique de ses échanges extérieurs : l’Allemagne, tout comme les seize autres pays de l’UEM, n’a plus le pouvoir du taux de change. Face à l’impossibilité de dévaluer sa monnaie, le seul ajustement possible pour stimuler la compétitivité-prix passe par une désinflation compétitive[[39]](#footnote-39). Cette politique économique non coopérative est à l’œuvre en Allemagne depuis le début des années 2000 (Chevillon et al, 2006 ; Creel et Le Cacheux, 2006). Elle est passée jusqu’à récemment par une modération salariale qui s’est traduite par des pertes de pouvoir d’achat. Ainsi, entre 2001 et 2006 le pouvoir d’achat a diminué annuellement en moyenne de 0,45% (Chagny, 2012). La TVA sociale de 2007 s’inscrit donc dans le sillage de ce contexte conjoncturel particulier.

Ses effets *ex post* ont été peu documentés. Chevillon et al (2006) ont tenté d’en estimer les futurs effets à travers quatre variantes. L’une se fondait sur l’hypothèse que les entreprises allemandes allaient répercuter la baisse du coût du travail sur les prix, donc à taux de marge inchangé. La seconde supposait que les entreprises allaient augmenter leur taux de marge. La troisième hypothèse postulait que les entreprises préféreraient rogner leurs marges pour sauvegarder le pouvoir d’achat des ménages allemands. Enfin, la dernière variante se basait sur une hausse du taux directeur d’un demi point de la BCE pour limiter l’inflation induite. *A posteriori*, il semble que les entreprises allemandes aient plutôt calqué leur comportement sur la première variante (Chagny, 2012), le taux de marge des sociétés non financières selon Eurostat étant resté stable en moyenne : passant de 43,34% de la valeur ajouté en 2006, à 44,71% en 2007 et 43,38% en 2008. Le taux directeur de la BCE a de son côté augmenté progressivement, soit une augmentation d’un demi point entre le début et la mi 2007 pour ensuite rester stable à 4% pendant un an. Sous ces deux hypothèses, leurs estimations laissent présager un effet récessif sur le PIB allemand de l’ordre de -0,4 point en 2007, -0,4 point à l’horizon 2012 et une baisse de la consommation autour de 0,9% pour 2007[[40]](#footnote-40). En réalité, la baisse de la consommation ayant été beaucoup plus limitée, de l’ordre de 0,2%, les estimations sont à prendre avec précaution.

S’il est difficile d’en tirer un bilan quelconque – à la fois par le manque de travaux récents et finalement par la faible ampleur de la « vraie » TVA sociale, soit « seulement » 1 point –, d’une manière plus globale, cette mesure de TVA sociale est un nouvel élément de la politique de désinflation compétitive et d’exportation du chômage menée par l’Allemagne au détriment de ses principaux partenaires depuis plus d’une décennie. Heyer et al (2007) ont d’ailleurs estimé que les effets de cette politique sur la France se seraient manifester en 2007 d’une part par une nouvelle baisse des parts de marché françaises à l’exportation et d’autre part par une baisse des exportations à destination de l’Allemagne étant donné la dégradation de la consommation allemande. Avec *in fine* une croissance française moins élevée que prévu. Ces résultats soulignent l’extrême nécessité pour l’UE de sortir des politiques non coopératives nationales et d’envisager une coordination économique dont la durée de vie soit supérieure à celle d’un sommet européen.

Au final, il est difficile de tirer des enseignements des expériences allemande et danoise et donc de trancher sur l’efficacité supposée de leur propre TVA sociale. En outre, et qui rend la comparaison plus compliquée, ces deux pays ont un modèle d’économie exportatrice où il est permis de penser qu’un impact – même faible – sur la compétitivité-prix peut probablement avoir des effets plus importants qu’en France.

|  |
| --- |
| Chapitre III |
| La TVA sociale et son impact sur la protection sociale |

L’objet de cette partie est d’analyser l’impact redistributif possible d’une TVA sociale et d’évoquer ensuite rapidement les questions relatives au financement et à la gouvernance de la protection sociale.

**I – La TVA sociale et ses effets antiredistributifs**

Comme toute politique publique, la TVA sociale n’a pas que des effets économiques, le fait de substituer une assiette fiscale à une autre implique des enjeux distributifs entre les ménages puisque ces derniers ont des structures de consommation différentes. Si la protection sociale française à l’origine n’avait pas pour vocation la redistribution verticale mais la redistribution horizontale *via* la couverture de risques sociaux, elle s’est en réalité muée aussi en outil de redistribution verticale des revenus. Le cas de l’Assurance l’illustre. Le fait d’une part que le financement individuel de la couverture maladie de la Sécurité sociale ne soit pas conditionné au risque encouru mais au revenu et d’autre part que les plus modestes aient accès à cette même couverture sans verser de prime d’assurance, permet une redistribution verticale entre les individus plus aisés et ceux du bas de l’échelle (CPO, 2011). À cet égard, l’introduction d’une TVA sociale, souvent critiquée pour son injustice, nécessite de se poser la question de son équité. Bien que les conséquences à attendre sont liées aux modalités exactes d’une réforme éventuelle, il est cependant possible d’en tirer de grandes lignes selon par exemple le taux de TVA concerné par l’augmentation.

Tout d’abord, une définition de la redistribution s’impose. Cette notion peut se définir « comme la manière dont l’ensemble des prélèvements et des prestations modifie la répartition des revenus au sein de la population » (Elbaum, 2011). On distingue deux types de redistribution. La redistribution verticale qui désigne les transferts de revenus entre les individus aisés et les individus modestes afin de corriger les inégalités de revenus. Elle se joue à la fois en amont par l’élaboration du système fiscal et en aval par le versement de prestations comme les allocations ou les services publics. La redistribution horizontale cherche elle à couvrir certains risques sociaux par des transferts entre les individus exposés aux risques concernés et les individus qui ne le sont pas, par exemple les malades et les bien portants ou les salariés et les chômeurs.

La TVA sociale étant notre cadre d’analyse, cela suppose de rappeler les notions de progressivité et dégressivité de la fiscalité. L’impôt est dit progressif lorsque son taux croît à mesure que son assiette augmente. Ainsi l’impôt sur le revenu est théoriquement progressif[[41]](#footnote-41) puisqu’il augmente en fonction du niveau de vie du ménage imposé. Inversement, lorsque le produit de l’impôt rapporté au revenu du ménage diminue à mesure que ce revenu augmente, l’impôt est dit dégressif.

Le principe de la progressivité puise ses fondements à la fois dans la théorie économique et dans celle de la justice sociale. La première est d'ordre utilitariste, « l'analyse microéconomique postule, en effet, que les biens (...) ont une utilité marginale décroissante » (Le Cacheux, 2008), le raisonnement s'applique tout autant à la monnaie de manière à privilégier une satisfaction identique pour tous les contribuables. La création d'un impôt progressif en est donc la conséquence logique. La seconde fait référence à John Rawls, théoricien de la justice sociale qui définissait la justice comme équité afin de rendre maximale la position du plus défavorisé. Là encore, la logique veut que l'impôt soit progressif (Le Cacheux, 2008),

La TVA est censée revêtir un caractère dégressif pour deux raisons. Elle est proportionnelle et assise sur la consommation. Dans la mesure où les ménages modestes utilisent une part plus grande de leurs revenus pour la consommation et les ménages aisés une part plus faible – et donc par symétrie une propension plus élevée à épargner –, la part du revenu sur laquelle la TVA est assise a donc tendance à diminuer à mesure que le revenu du ménage s’accroît (Figure 25). En substance, la TVA touche plus les ménages modestes que les ménages aisés en proportion de leur revenu respectif.

De plus, même lorsque l’on raisonne en rapportant la TVA non pas au revenu mais à la consommation, la taxe suit toujours une allure dégressive. Ainsi en 2009[[42]](#footnote-42), le taux d’effort des ménages du premier décile de niveau de vie est d’environ 8% de leur consommation contre un peu plus de 7% pour le dernier décile (Figure 26). « Ceci signifie (…) que (…) les taux réduits de TVA n’atténuent pas le caractère dégressif de la TVA, ce qui semble constituer une particularité française » (CPO, 2011).

|  |
| --- |
| *Figure 25*: **Part de la consommation dans le revenu disponible (en %)** |
|  |

|  |
| --- |
| *Figure 26*: **Rapport entre la TVA et la consommation,**  **par déciles de niveau de vie** |
|  |

L’impact d’une hausse de la TVA sur les ménages a été plusieurs fois analysé par la littérature économique.

Tout d’abord pour appréhender les phénomènes redistributifs qu’entraîne une hausse de la TVA, il faut souligner que les ménages n’ont pas tous la même structure de consommation. Autrement dit, selon leur catégorie socio-professionnelle et leur niveau de vie entre autres, les ménages ne consomment pas uniformément les mêmes biens et services. En effet, les ménages modestes ont tendance à consommer en majeure partie des produits assujettis au taux réduit de TVA, l’alimentation représentant l’essentielle de leur budget. Quand les ménages plus aisés consacrent une part relativement plus importante de leur consommation aux biens et services à taxations intermédiaire et normale. En outre, les produits et services taxés par la TVA super réduite comme la presse ou certaines activités culturelles sont consommés majoritairement par les ménages relativement aisés. En sus, les ménages les plus pauvres ont une propension plus élevée à consommer des produits assujettis aux droits d’accises (comme le tabac, l’alcool, les produits gras etc.) qui sont significativement régressifs (CPO, 2011). S’il ne faut pas confondre TVA et droits d’accises, il paraissait utile d’en faire simplement mention puisque ces derniers étant aujourd’hui utilisés pour financer une faible part de la protection sociale, il est parfois discuté de l’opportunité de les substituer à des cotisations sociales (Duthilleul, 2007).

Sur le plan des enjeux redistributifs, l’INSEE (2007) et Courtioux (2007) estiment qu’une hausse du taux normal comme du taux réduit de la TVA a des incidences antiredistributives. En supposant que la hausse de la TVA se répercute entièrement dans les prix à la consommation, le taux d’effort est alors relativement plus élevé pour les ménages des déciles inférieurs que pour les ménages des derniers déciles quel que soit le taux de TVA concerné. Bien que la hausse du taux normal de TVA entraîne des effets négatifs ils sont cependant plus modestes qu’en cas de hausse du taux réduit, lorsqu’il est question des plus modestes. Ceci s’expliquant par la structure de consommation. En résumé, les hausses de la TVA qui suivraient l’application d‘une TVA sociale augmenteraient les inégalités mesurées par l’indice de Gini[[43]](#footnote-43) selon Courtioux (2007). Quand l’INSEE (2007) conclut à une poussée des inégalités mais de « faible ampleur ».

A rebours de ces résultats, la DGTPE (2007) et Le Cacheux (2012) postulent qu’une hausse de la TVA ne se traduirait pas à terme forcément par une diminution du pouvoir d’achat et du niveau de vie des ménages des premiers déciles. En effet, dès lors que l’on intègre l’indexation automatique des minima sociaux, des retraites, du SMIC et dans une moindre mesure des salaires *via* les négociations salariales l’effet sur le pouvoir d’achat peut même être positif en moyenne – ce qui peut donc cacher des situations disparates selon la composition des ménages - pour les trois premiers déciles dans le cas d’une hausse du seul taux normal. Une hausse du taux réduit resterait par contre porteuse d’inégalités, seuls les trois derniers déciles verraient le pouvoir d’achat augmenter (DGTPE, 2007). Qui plus est, si l’on raisonne de manière intemporelle, sur un cycle de vie, alors la dégressivité de la TVA est neutralisée puisque sur cette échelle de temps, l’épargne accumulée est forcément destinée à être consommée un jour (Ruiz et Trannoy, 2008).

Il semble ne pas avoir de consensus sur l’iniquité relative à la TVA et par ricochet à la TVA sociale. On peut d’ailleurs objecter que même si la protection sociale remplit aujourd’hui aussi un rôle de redistribution verticale, les cotisations sociales salariales sont globalement dégressives - à partir d’un niveau toutefois très élevé de revenu (Piketty et al, 2012).

Finalement, une politique de TVA sociale ne se traduirait donc pas automatiquement par des incidences négatives importantes sur l’équité verticale du système fiscal mais plutôt par des effets modestes voire positifs. À la condition *sine qua non* cependant d’une indexation des revenus du travail et de remplacement sur l’inflation induite, mais dans la mesure où cette indexation annulerait partiellement ou totalement l’efficacité attendue de cette politique, il semble de fait qu’un arbitrage entre efficacité et équité soit indispensable. Cette indexation soulève en outre des problèmes liés au financement *ex post* de la Sécurité sociale.

**II – La TVA sociale à l’aune du financement de la Sécurité sociale**

La mise en place d’une TVA sociale s’accompagne d’incidences à plusieurs niveaux sur la Sécurité sociale : philosophiques, comptables et institutionnelles.

**Sur le plan philosophique**

Sur le plan strict de la philosophie de la protection sociale, la TVA sociale est un instrument de remise en cause de la cotisation sociale au même titre que la CSG (Friot 2012 ; Jakse, 2012).

Ainsi, pour ces deux auteurs, la TVA sociale n’est qu’une facette supplémentaire de la fiscalisation du système social. Cette fiscalisation écarte les enjeux de partage de la valeur ajoutée au contraire de la cotisation et donc légitime le capitalisme.

La cotisation sociale permet d’opérer un partage sur la première valeur économique qui soit, la valeur ajoutée, alors que les instruments fiscaux que sont la CSG et peut être dans le futur la TVA sociale ne ponctionnent pas la valeur ajoutée mais effectuent une redistribution après que la répartition a déjà été effectuée.

Par ailleurs, et de manière cohérente avec ce qui vient d’être dit, Friot et Jakse récusent l’idée d’équité développée dans la sous partie précédente au prétexte que cette dernière n’est qu’une manière de corriger des inégalités *ex post* alors qu’il conviendrait de les corriger *ex ante* en jouant sur la répartition de la valeur ajoutée grâce à la cotisation sociale. La cotisation sociale devenant alors un outil « d’émancipation sociale » pour le salariat.

**Sur le plan financier**

Outre l’aspect philosophique, transférer une partie des cotisations sociales sur la TVA implique *a priori* des effets en termes de comptabilité.

Si les grandes assiettes ont la coutume d’être plus attrayantes (l’assiette de la TVA est deux fois plus grande que l’assiette des cotisations patronales), en réalité, les deux assiettes fiscales connaissent sur le long terme une évolution sensiblement équivalente. Leur poids rapporté au PIB croît avec la même tendance (Figure 10). Qui plus est, si l’on compare la dynamique des recettes de TVA de ces trois dernières années à celle des recettes des cotisations patronales, ces dernières ont augmenté plus vite. Les recettes de la TVA sont passées de 135,6 milliards d’euros en 2010 à 142,5 milliards d’euros en 2012, soit une augmentation d’environ 5%. À l’inverse, les recettes des cotisations patronales du régime général sont passées de 136 milliards en 2010 à 148 milliards en 2012, soit une augmentation d’environ 9%.

Cette substitution d’assiettes ne semble finalement pas avoir une incidence particulière sur le financement de la Sécurité sociale.

Il faut cependant rappeler que le transfert de recettes peut être calibré *ex ante* ou *ex post*. Dans le premier cas, si l’indexation des prestations sociales sur l’inflation est maintenue, compte tenu de l’effet inflationniste de la TVA sociale, la mesure entraîne hausse de dépenses non budgétées et in fine un impact négatif sur le solde public. Dans le second cas, cela suppose d’augmenter la TVA de manière plus importante pour compenser le surcroit de recettes induit par l’inflation – avec des incidences probablement négatives sur les performances de la mesure.

La TVA ne fait donc pas office d’assiette « miracle ». La mise en œuvre de la TVA sociale sur le plan de la pérennité et la soutenabilité des dépenses de protection sociale ne change pas fondamentalement les problèmes actuels puisque sur le plan comptable elle se limiterait à un transfert équivalent sans chercher à augmenter en parallèle le niveau des ressources.

**Sur le plan de gouvernance**

Un dernier aspect, cette fois-ci sur le plan institutionnel, peut être évoqué en quelques lignes. La TVA sociale puisqu’elle transfère une partie supplémentaire du financement de la Sécurité sociale sur la fiscalité pose des questions du point de vue de la gestion paritaire des organismes.

L’État a depuis les années 1990 élargi sa tutelle sur la Sécurité sociale avec d’abord l’adoption de la LFSS puis par la création de nouvelles prérogatives confiées par exemple aux directeurs des caisses nationales ou à la haute autorité de santé. Le cheminement progressif vers la fiscalisation du financement *via* la CSG a renforcé l’autorité de l’État. La mise en place d’une TVA sociale de grande ampleur obligerait l’État et les partenaires sociaux à engager une vraie réflexion sur le pilotage de la protection sociale. Avec pour conclusion probable, une démocratie sociale un peu plus affaiblie.

|  |
| --- |
| Conclusion |
|  |

D’abord bâtie sur des principes « bismarckiens », la Sécurité sociale a porté à consécration la cotisation sociale. Au fil des décennies, cet ancrage s’est fait de moins en moins évident face aux difficultés financières qui se sont fait jour à la suite de la crise économique des années 1970. Le passage d’une économie de la demande à une économie de l’offre – tout du moins dans les discours dominants – est sans doute un facteur explicatif de cette érosion. La cotisation sociale, par le pouvoir qu’elle entretient sur le partage de la valeur ajoutée est devenue le symbole à combattre.

Pourtant, la fiscalisation de la Sécurité sociale *via* la montée en puissance de la CSG n’a pas permis de réduire les déficits. Elle s’est en outre accompagnée d’une réduction des droits pour des franges entières de la population, en matière de santé et de retraite principalement.

La crise européenne et le cadre dans lequel les États sont contraints de réduire à marche forcée leurs déficits publics ont remis au premier plan les enjeux associés au financement de la protection sociale. La TVA sociale est, de manière de plus en plus fréquente, présentée par certains cercles politiques et économiques comme un mode de financement alternatif et crédible pour financer la Sécurité sociale sans pénaliser l’emploi. Le dilemme affiché de ces vingt dernières années. Cependant, l’analyse développée par le présent mémoire relativise fortement les bienfaits d’une telle politique.

Premièrement, les modèles utilisés pour en estimer les effets souffrent de quelques carences qui ont une importance significative dans le calcul des estimations. Qui plus est, elle n’est pas sans entraîner un certain nombre d’effets négatifs sur la consommation entre autres qui aurait pour conséquence *in fine* d’en atténuer les bienfaits. D’autre part, la TVA sociale semble se tromper d’adversaire en désignant le coût du travail comme première origine des problèmes de compétitivité de la France, et d’allié en se reposant sur le principe des exonérations de cotisations sociales alors qu’elles n’ont pas entièrement fait leur preuve jusqu’ici pour créer massivement des emplois. Enfin, la TVA sociale reste une mesure socialement injuste.

Bien qu’il ne faille pas se faire l’économie de futurs travaux sur le sujet, la TVA sociale ne semble pas à ce stade de la littérature économique être une réforme miracle ou même un substitutif modestement avantageux à la cotisation sociale.

|  |
| --- |
| Références bibliographiques |
|  |

Andrade P., Carré M. et Bénassy-Quéré A. (2010), *TVA et taux de marge : Une analyse empirique sur données d'entreprises*, document de travail CEPIIn° 2010-30.

Arthus P. (2011), *L'évolution des coûts unitaires de production explique-t-elle l'écart des performances à l'exportation entre la France et l'Allemagne ?* [en ligne], Flash Economie, n°197.

Benard Y., Nicolas J-B., Delpal B. (2006), *Rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale,* Conseil d'orientation pour l'emploi.

Bernard A. et Vielle M. (2006), *Evaluation de la TVA Sociale et de politiques fiscales alternatives avec un modèle d'équilibre général calculable* [en ligne], Rapport Ponts et chaussées, n°004802-01.

Bernard A. (2007), *La TVA sociale, pourquoi comment et après ?* [en ligne], Conseil général des Ponts et Chaussées.

Berthou A. et Emlinger C. (2011), *Les mauvaises performances françaises à l’exportation: La compétitivité prix est-elle coupable* ?, la lettre du CEPIIn° 313.

Boitier B., Fougeyrollas A., Le Mouel P. (2006), *Evaluation macroéconomique de la TVA sociale*, in « TVA sociale » sous la direction de Éric Besson, septembre.

Boyer R. (2006), *La flexicurité danoise, quels enseignements pour la France*?, Editions Rue d’Ulm.

Bretin E. et Soulignac R. (2009), *Le solde structurel des administrations de sécurité sociale : méthode et évaluation* [en ligne]*,* Document de travail de la DGTPE.

Bricq N. (2012), *Projet de loi de finances rectificative pour 2012 : Rapport* [en ligne] Rapport n°390.

Carbonnier C. (2012), *La TVA sociale peut-elle relancer l’économie* ?, Policy Brief LIEPP, janvier.

Carbonnier C. (2008), *Différence des ajustements de prix à des hausses ou baisses des taux de la TVA : un examen empirique à partir des réformes françaises de 1995 et 2000*, Economie et statistiques, n°413.

Castel R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat.* Paris, Fayard.

Caudron J., Mills C. (2011), *La protection sociale*, AES, Montchrestien.

Caussat L., Hennion M., Horusitzky P., Loisy C. (2005), *Les transformations du financement de la protection sociale et leurs incidences économique*s, Dossiers solidarité et santé,no 3.

Chevillon G., Heyer E., Monperrus-Veroni P., Timbeau.X (2007), *Désinflation compétitive : le cas allemand 2007* [en ligne], OFCE.

Conseil des prélèvements obligatoires (2011), *Prélèvements obligatoires sur les ménages :*

*progressivité et effets redistributifs* [en ligne], mai.

Coupet M. et Renne J-P. (2008), *Réformes fiscales dans un modèle DSGE France en économie ouvert*e, Economie & Prévisions n°183-184, p 199-222.

Courtioux P (2007), *Les effets redistributifs de la « TVA sociale » : un exercice de microsimulation,* EDHEC, juillet.

Coutrot T., Harribey J-M, Holcblat N., Husson M., Khalfa P., Rigaudiat J., Treillet S. (2012), *En finir avec la compétitivité* [en ligne], Fondation Copernic.

COR (2013), *Retraites : perspectives 2020, 2040 et 2060* [en ligne], rapport n°11.

Creel J. et Le Cacheux J. (2006), *La nouvelle désinflation compétitive*, revue de l’OFCE, juillet.

Delaveau D. (2007), *La « TVA sociale » au Danemark et en Allemagne*, in Annexe Rapport Besson, 2007.

DG Trésor (2010), *Le recul de l’emploi industriel en France de 1980 à 2007 : quelle réalité ?* in Trésor éco n°77*.*

DGTPE (2007), *Enjeux redistributifs de la mise en place d’une TVA sociale*, in « TVA sociale » sous la direction de Éric Besson, septembre.

DGTPE (2007), *Evaluation macroéconomique de la TVA sociale,* in « TVA sociale » sous la direction de Éric Besson, septembre.

Du Tertre R. (2007), *Le comportement de fixation de prix par les entreprises*, in « TVA sociale » sous la direction de Éric Besson, septembre.

Duthilleul (2007), *Le financement de la protection sociale*, Avis et rapports du Conseil économique et social, n°27.

Elbaum M. (2010), *Un nouveau modèle de financement pour la santé* ?, Santé publique, vol. 22, n°1.

Elbaum M. (2011), *Economie politique de la protection sociale*, Quadriges, PUF, Paris.

Esping-Andersen G. (1999), *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Le lien social, PUF.

Fragonard (2013), *Les aides aux familles* [en ligne], Haut Conseil de la Famille.

Friot B. (2012), L'enjeu du salaire, La Dispute, Paris.

Gafsi I., L’Horty Y., Mihoubi F. (2004), *Allégement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation, in* Méda D.,Vennat F. (dir), Le travail non qualifié, permanences et paradoxes, Recherches, La Découverte.

Gallois L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l’industrie française* [en ligne], Rapport au Premier ministre.

Heyer E., Monperrus-Veroni P. et Timbeau X. (2006), *De la « TVA sociale » à la désinflation compétitive »* in L’économie française 2007, La Découverte, Paris.

Heyer E, Plane M. et Tombeau X. (2007), *Evaluation macroéconomique de la TVA sociale*, in « TVA sociale » sous la direction de Éric Besson, septembre.

Heyer E., Plane M., Timbeau X. (2012), *Impact économique de la « quasi TVA sociale »,* in Débats et politiques: Réforme fiscale sous la direction de Guillaume Allègre et Mathieu Plane. Revue de l'OFCE, n°122. Paris : OFCE, 2012, 508 p

Hennion M. (2010), *50 ans de financement de la protection sociale,* in Comptes de la protection sociale en 2008, DREES, p 19-37.

Horusitzky P. (2005*), L’évolution de la législation relative au financement de la protection sociale depuis 1980*, Dossiers solidarité et santé*,* no 3.

Husson M. (2012), *Compétitivité et coût du travail* [en ligne], février.

INSEE (2007), *Note sur les effets redistributifs de la CSG et de la TVA*, in « TVA sociale » sous la direction de Éric Besson, septembre.

Jakse C. (2012), *L’enjeu de la cotisation sociale,* Editions du Croquant, Paris.

Jamet S. (2005), *De l’impact sectoriel à l’effet macro-économique des allègements de cotisations sociales*, Revue française d’économie, vol 19, n° 19-3, p 57-90.

Le Cacheux J. ( 2008), *Les Français et l'impôt*. Odile Jacob, La Documentation française, Paris.

Le Cacheux J. (2012), *TVA “sociale”, antisociale ?,* Blog de l’OFCE, janvier.

L’Horty Y. (2006), *Les nouvelles politiques de l’emploi*, Repères, La Découverte

L'Horty Y (2006), *Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires.* Connaissance de l'emploi, les 4 pages du Centre d'études de l'emploi, n°24.

Maarek G. (2007), *La réforme du financement de la protection sociale* [en ligne], EDHEC.

Le Pen C. (2010), *Assurance maladie : le modèle de 45 est-il mort ?,* Le Débat, n° 161, 2010/4, Gallimard, Paris.

Malinvaud E. (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, La documentation Française.

Marc B. et RIOUX L. (2008), *Insee – Territoire – Le coût de la main d'oeuvre : comparaison européenne 1996-2008*

OCDE (1988), *Danemark 1987-1988* [en ligne], Etudes économiques de l’OCDE.

OCDE (1990), *Danemark 1989-1990* [en ligne], Etudes économiques de l’OCDE.

Reynaud D. (2007), *Perspectives à long terme des dépenses de santé en France*, in Rapport du Conseil d’Analyse économique, n°72, p 145-183.

Ruiz N. et Trannoy A. (2005*), Impact microéconomique de la fiscalité indirecte en France et propositions de réforme*, Document de travail THEMA.

Sautard R., Duchateau V., Rasolfoarison J. (2013), *Les biens haut de gamme, un avantage comparatif européen ?*, Trésor-Eco, n°118, septembre.

Starzec C. (2005), *Les effets redistributifs et la progressivité de la fiscalité indirecte en France,* Rapport pour le Ministère des Finances.

Sterdyniak H. (2013, *Retraites 2013 : une (petite) réforme*, Les notes n°31/4, septembre, OFCE.

Sy M. (2012), *Convergence des économies européennes : quel bilan 20 ans après*?, Departement Economie Finances CAS, n°2012-4, juin.

Usciati B. (2008*), D’où vient la dégradation du solde commercial français hors énergie ? Une analyse par types de produits*, Bulletin de la Banque de France, n° 173, mai-juin.

Valat B. (2001), *Histoire de la Sécurité sociale (1945-1967),* Paris, Economica.

Zaidman C. (2012), *La protection sociale en France et en Europe en 2010*, Document de travail, Série Statistiques, n°170, Drees, juin.

1. Cette définition est empruntée à Eurostat. [↑](#footnote-ref-1)
2. Le risque chômage n’est pas couvert car la période est celle du plein-emploi, le projet d’une assurance chômage d’abord envisagé est finalement écarté. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pour illustrer cette complexité, il est parfois fait mention de quatre et non pas cinq branches, la branche maladie gérant alors les accidents du travail dans ce schéma alternatif. [↑](#footnote-ref-3)
4. Les caisses d’allocations familiales conserveront finalement leur autonomie. [↑](#footnote-ref-4)
5. On peut noter la création notamment de la Contribution sociale de solidarité des sociétés. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cette dernière phase court en réalité de 1993 à 2004 puisque l’étude a été publiée en 2005. Elle a été « rallongée » dans le cadre de ce travail. [↑](#footnote-ref-6)
7. Augmentation du minimum vieillesse de 20% et des allocations familiales de 25% etc. [↑](#footnote-ref-7)
8. Certaines prestations de la CNAF ne sont toutefois pas universelles comme les allocations logement ou l’allocation de rentrée scolaire, car sous conditions de ressources. [↑](#footnote-ref-8)
9. Au départ, prévue pour être supprimée en 2009, son existence a été renouvelée compte tenu de la persistance de la dette. [↑](#footnote-ref-9)
10. La hausse de la CSG ne visait pas simplement à compenser la suppression des cotisations maladie mais aussi à diminuer le déficit du régime général. [↑](#footnote-ref-10)
11. Il existait auparavant l’Aide médicale gratuite mais elle était fournie par les départements. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ces différents dispositifs ont cependant ensuite été simplifiés et/ou partiellement supprimés comme celui des heures supplémentaires. [↑](#footnote-ref-12)
13. En effet, seuls les régimes de base de la Sécurité sociale connaissent une réelle diversification de leurs ressources, l’Assurance chômage et les régimes complémentaires demeurent financés exclusivement par les cotisations sociales du fait de leur gestion paritaire. [↑](#footnote-ref-13)
14. En effet, entre 2000 et 2008, les ASSO n’ont connu que deux années de déséquilibres négatifs : 2003 et 2004. [↑](#footnote-ref-14)
15. Outre la contraction des recettes assujetties aux revenus salariaux, les revenus du capital ont de toutes les manières eux aussi diminués. [↑](#footnote-ref-15)
16. Le déficit public au sens de Maastricht correspond au besoin de financement des administrations publiques, les administrations de Sécurité sociale en font partie. [↑](#footnote-ref-16)
17. Le PSC adopté en 1997 fixe des limites aux Etats membres de la zone euro pour leur déficit public et leur dette publique : 3% de déficit autorisé et 60% de dette autorisée. En cas de manquement, excusé en cours de récession, les Etats membres peuvent être sanctionnés. [↑](#footnote-ref-17)
18. Le « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance » est entré en vigueur en 2013 et contraint les Etats membres de la zone euro à ne pas dépasser un déficit structurel de 0,5%. [↑](#footnote-ref-18)
19. Toutefois, des difficultés méthodologiques importantes en rapport avec les hypothèses retenues pour évaluer la croissance potentielle française sont inhérentes lorsqu’il est question d’estimer la part conjoncturelle et structurelle d’un déficit. Les auteurs invitent à prendre leurs résultats avec précaution. [↑](#footnote-ref-19)
20. Depuis 2013 le produit de certaines de ces taxes dites sectorielles a été remplacé par une fraction de la TVA. [↑](#footnote-ref-20)
21. L’Etat a en effet obligation de les compenser depuis 1994. [↑](#footnote-ref-21)
22. Le gouvernement a prévu de faire passer de 5,5 à 5% le premier taux réduit, de 7 à 10% le second, et de 19,6 à 20% le taux normal à partir du 1er janvier 2014 afin de financer une partie du CICE. [↑](#footnote-ref-22)
23. Hors taux spécifiques à la Corse et aux DOM. [↑](#footnote-ref-23)
24. Le projet de fixer un maximum à 25% a été plusieurs fois présenté mais n’est encore jamais entré en vigueur. [↑](#footnote-ref-24)
25. En d’autres termes, le transfert entre assiette se fait à l’euro près avant application de la réforme. Pourtant, l’inflation qui suit la hausse de la TVA engendre normalement des hausses de prestations sociales *ex post* (puisqu’indexées sur les prix à la consommation) qui puisqu’elles n’ont pas été intégrées initialement à la réforme dégradent le solde budgétaire de la Sécurité sociale. [↑](#footnote-ref-25)
26. Comme le soulignent Coupet et Renne (2008), et le Benard et al (2006), une part de la TVA pèse sur les entreprises car la taxe n’est pas totalement déductible des consommations intermédiaires et autres. Ainsi, la TVA ne taxe pas seulement la consommation mais aussi dans une moindre mesure le capital (environ 15%). [↑](#footnote-ref-26)
27. A noter, que l’étude menée par Heyer et al. (2012), qui prédit des créations d’emploi dans la fourchette basse de toutes les études, utilise volontairement une élasticité plus faible qu’habituelle pour intégrer ce problème. [↑](#footnote-ref-27)
28. Le bien fondé des allègements existants sera analysé dans la partie suivante. [↑](#footnote-ref-28)
29. Les allègements actuels sur les bas salaires s’arrêtent à 1,6 SMIC. [↑](#footnote-ref-29)
30. Marc et Rioux (2012) qui soulignent l’hétérogénéité entre les pays de l’est et ceux de l’ex UE à 15 font eux-mêmes l’impasse sur une comparaison approfondie puisque cela demande une étude spécifique compte tenu des structures économiques des groupes respectifs. Il est de toute manière plus pertinent de comparer le coût du travail entre les pays qui se partagent l’essentiel des exportations européennes que cela soit au sein même de l’UE ou en dehors de la communauté. [↑](#footnote-ref-30)
31. Il faut tout de même noter que si les coûts unitaires convergent depuis les années 1990, Sy (2012) montre que la convergence réelle s’est en réalité soldé par des divergences réelles entre les pays sur la question du crédit et sa mauvaise allocation (dans l’immobilier ou la consommation au lieu de profiter essentiellement aux appareils productifs). [↑](#footnote-ref-31)
32. Qui plus est, l’Allemagne est souvent citée en exemple de réussite de la TVA sociale. Un exemple qui sera relativisé par la suite. [↑](#footnote-ref-32)
33. Une étude de Sautard et *al* (2013) chiffre la part de l’Allemagne dans exportations mondiales haut de gamme sur la période 20000-2011 à 26,6%, a contrario la part de la France est de « seulement » 10%. [↑](#footnote-ref-33)
34. La littérature économique a en effet isolé de possibles limites à ces dispositifs : effets d’aubaine lorsque les embauches avec exonérations eurent été réalisées même sans exonérations, trappe à bas salaires avec des employeurs qui sont incités à ne pas augmenter leurs salariés au risque de voir leurs exonérations diminuer, et enfin trappe à productivité où les employeurs sont encouragés à substituer des travailleurs non qualifiés aux travailleurs qualifiés. [↑](#footnote-ref-34)
35. Les créations nettes d’emploi se définissent comme la différence entre les créations d’emplois peu qualifiés et les destructions d’emplois qualifiés. [↑](#footnote-ref-35)
36. Esping-Andersen a développé une typologie des Etats-providence. Il distingue trois types de modèle. Le modèle libéral où la protection sociale est avant tout résiduelle, conditionnée à la pauvreté et où l’Etat est plutôt centré sur ses fonctions régaliennes. Le modèle social-démocrate où les prestations sont universalistes : généreuses et conditionnées à la citoyenneté ou la résidence. Si l’Etat est impliqué dans l’économie, les partenaires sociaux jouent aussi un rôle prépondérant. Et le modèle conservateur-corporatiste où la protection sociale est dépendante d’un métier et l’Etat impliqué dans la vie économique. Cette typologie a fait l’objet de critiques eu égard à la diversité des régimes nationaux parfois difficiles à classer et leurs évolutions récentes parfois empruntées à plusieurs modèles. [↑](#footnote-ref-36)
37. Par exemple le fameux « choc de compétitivité » du rapport Gallois (2012). [↑](#footnote-ref-37)
38. Notons que même en passant de 16% à 19%, la TVA allemande est toujours en dessous de la moyenne européenne de 21,5%. A l’inverse, la France avec 19,6% a des marges de manœuvre qui semblent plus étroites. [↑](#footnote-ref-38)
39. Parfois appelée aussi désinflation fiscale. [↑](#footnote-ref-39)
40. En réalité la baisse de la consommation des ménages prévue n’est pas détaillée lorsqu’il y a hausse du taux d’intérêt directeur cumulé à un taux de marge inchangé. Il peut être supposé qu’elle est peu ou prou équivalente à -0,9% dans la mesure où dans l’hypothèse de taux de marge inchangé seule, la demande intérieure contribue négativement à la croissance de l’ordre de -0,6 point et dans l’hypothèse où se conjuguent taux de marge inchangé et réaction de la BCE, cette contribution est de l’ordre de -0,7 point. [↑](#footnote-ref-40)
41. Théoriquement seulement car plusieurs travaux et rapports récents (Piketty et al, 2012 ; Conseil des prélèvements obligatoires, 2011) ont montré que l’impôt sur le revenu avait perdu son caractère progressif du fait des nombreux dispositifs d’exonération, de déductibilité et niches fiscales. [↑](#footnote-ref-41)
42. Il faut par ailleurs préciser que la structure des taux de TVA en 2009 était différente. Les taux normal et réduit étaient au même niveau qu’aujourd’hui (19,6% et 5,5% respectivement) mais le taux intermédiaire de 7% n’existait pas. [↑](#footnote-ref-42)
43. L’indice de Gini fait partie des indicateurs les plus utilisés pour mesurer les inégalités de revenu. Plus l’indice est proche de 0, plus la répartition des revenus au sein du pays est égalitaire. [↑](#footnote-ref-43)