

TVA sociale : une fausse bonne idée ?

Article rédigé par *Jacques Bichot**, le 28 juin 2007

Pour comprendre l'enjeu des controverses autour de la TVA dite soit sociale , soit antidélocalisation , il convient de s'interroger lucidement sur les trois aspects du projet : le coup de pouce donné à l'équilibre de nos échanges extérieurs, l'impact sur le coût du travail et l'emploi, et le financement de la protection sociale.

Des pistes de réforme alternatives suivront cette analyse.

1/ Impact sur le commerce extérieur

En majorité, les économistes s'accordent sur trois points :

En ce qui concerne les pays en réel développement, l'impact de la TVA sur nos importations est négligeable : par rapport à des différences de coût salarial de 1 à 10 et davantage, quelques points de TVA en plus ou en moins ne font quasiment pas de différence. Le made in China restera très bon marché par rapport au made in France et nos échanges resteront déséquilibrés.

Vis-à-vis des pays utilisant une monnaie autre que l'euro, l'impact de la TVA est très inférieur à celui des taux de change. Quand le dollar passe de 1,2 € à 0,75 €, ce n'est pas une TVA à 25 % au lieu de 19,6 % qui empêchera les biens et services américains de bénéficier d'un sérieux avantage concurrentiel. Au demeurant, s'agissant des États-Unis, notre intérêt serait qu'ils exportent davantage et importent moins, car leur déficit extérieur excessif met en danger le système monétaire et financier mondial [1].

C'est à l'intérieur de la zone euro que la hausse des taux de la TVA française donnerait un notable avantage au made in France sur le marché intérieur, à la manière de ce qu'aurait jadis produit une dévaluation. Pour ce qui est des exportations, on ne sait pas bien si et dans quelle mesure la hausse de la TVA permettrait une baisse du prix du travail, et quelle serait sa répercussion sur les prix de vente HT. De plus, la décision française pourrait être ressentie comme agressive par nos partenaires, et une riposte ne saurait être exclue. L'esprit de coopération ne serait-il pas plus profitable à moyen terme ? En bref, il ne semble pas qu'il faille attendre monts et merveilles d'une hausse de la TVA en ce qui concerne le nécessaire rééquilibrage des échanges extérieurs de la France (déficitaires de 29 MM€ en 2006). Le problème vient principalement de ce que les Français consomment beaucoup et travaillent peu [2]. Le vrai remède est l'augmentation de nos capacités de production (capital et travail) et de commercialisation, y compris la maîtrise des langues et coutumes étrangères.

2/ Impact sur le coût du travail et l'emploi

La TVA dite sociale consiste à augmenter les taux de TVA, à affecter à la Sécurité sociale le supplément de recettes fiscales ainsi obtenu, et à diminuer à due concurrence les cotisations sociales patronales. Il s'agit donc d'une nouvelle forme d'exonération de charges sociales , vocabulaire dont nous verrons plus loin combien il est tendancieux. L'idée du président de la République est de tester cette TVA sociale : faire une expérience et juger sur pièces.

Cette idée est hélas une fausse bonne idée. En effet, les économistes sont partagés sur les effets des précédentes réductions de cotisations compensées par voie fiscale. La preuve a été faite qu'il est extrêmement problématique d'attribuer à de telles mesures une partie ou une autre des évolutions que l'on constate sur le marché du travail. En fait, chacun interprète les chiffres qui lui sont soumis à l'aide d'une grille de lecture théorique, et comme il y a diverses théories en présence, les résultats d'évaluation s'avèrent très discordants. À défaut d'avoir évalué les grilles de lecture, c'est-à-dire effectué ex ante une analyse économique convaincante, mieux vaut reconnaître honnêtement que la mise en œuvre de la TVA sociale relèvera du pari, comme d'ailleurs la majeure partie des mesures gouvernementales depuis fort longtemps. Comme les accros du PMU et du Tiercé, les gouvernements gagnent rarement, mais recommencent toujours, remplis à chaque fois d'un nouvel et fol espoir : l'émotion du jeu, plus que le gain, est la récompense de leurs membres. Les citoyens, hélas, se contentent de faire les frais de ce jeu à espérance de gain négative.

Puisqu'il est vain de compter sur une évaluation impartiale a posteriori, cherchons a priori ce que la TVA

sociale pourrait changer au coût du travail et au taux d'emploi. Le patron type préférerait naturellement ne pas donner à ses salariés, sous forme d'augmentation de salaire direct, ce qu'il aura économisé sur les cotisations sociales employeur. Dans un premier temps, il y parviendra, mais si les consommateurs découvrent des prix majorés du fait de la TVA, que feront-ils ? Les salariés revendiqueront des hausses de salaire, et les titulaires de revenus sociaux une hausse de ces revenus. Les salaires nets augmenteront, mais aussi (probablement) les revenus sociaux, qui représentent 40 % des revenus des ménages : la hausse de la TVA déclenchera ainsi une augmentation de la redistribution, et donc un grossissement du coin fiscal qui est un handicap fort pour le dynamisme économique et l'emploi.

Ce scénario n'est pas certain, ou plus exactement on ignore dans quelle mesure les entreprises françaises baisseront leurs prix HT suite à la baisse initiale du coût du travail. Une répercussion complète est peu probable, car leurs marges sont plutôt faibles (elles sont inférieures de plusieurs points à celles de leurs homologues allemandes) [3]. De plus, on connaît la mentalité française : beaucoup de patrons comptent sur l'Etat pour leur faire des cadeaux, et empocheront comme tels les baisses de cotisations ; ou bien ils jugent l'Etat tellement voleur qu'ils profiteront de l'aubaine avec le sentiment de prendre leur revanche. Si bien que je ne parierais pas trop sur la baisse des prix HT qui pourrait résulter de la baisse des cotisations patronales.

De ce fait, le scénario précédent me paraît assez probable : la TVA sociale risque donc de déboucher sur une hausse supplémentaire de la redistribution — prélever par l'impôt pour reverser, souvent aux mêmes, sous forme de prestations sociales. Ce serait (à faible dose, mais c'est déjà trop) l'horreur économique — pas celle, imaginaire, de Viviane Forrester : la vraie, celle qui annihile le goût du travail, engendre la croissance molle et le sous-emploi. Faut-il prendre ce risque ?

3/ Le financement des régimes sociaux

Les cotisations sociales ont été renommées charges sociales, ce qui voile leur rapport avec le droit aux prestations, et même (par Bruxelles) : charges fiscales. Comme si les cotisations ne différaient pas fondamentalement des impôts ! Cette confusion sémantique favorise une confusion conceptuelle aux conséquences d'une extrême gravité. Il est vrai qu'en transformant le Conseil des impôts en Conseil des prélèvements obligatoires, puis en confiant à un ministère des comptes publics la gestion des comptes sociaux en même temps que celle du budget de l'Etat, les dirigeants de la France ont à plusieurs reprises fait la preuve qu'ils ignorent (ou refusent de reconnaître) la différence entre impôts et cotisations sociales. Le projet d'absorption de la Loi de Financement de la Sécurité sociale par la Loi de Finances apporte un complément de démonstration. La pensée unique, qui procède par affirmations péremptoires, a élaboré un dogme : les cotisations sociales constitueraient par essence des prélèvements obligatoires de même nature que l'impôt.

Tel est l'axiome qui sous-tend la proposition de remplacer les charges sociales par une autre taxe, supposée économiquement moins nocive. Ôtez cette croyance dans le caractère intrinsèquement fiscal des cotisations, et l'idée de les remplacer par de la TVA apparaît sous un tout autre jour : il ne s'agit plus d'un ajustement de notre système fiscal, mais d'une extension de la fiscalité, signifiant un pas de plus vers l'étatisation de la Sécurité sociale. Les syndicats, qui ont beaucoup de défauts, mais gèrent les assurances sociales moins mal que l'Etat quand ils en ont l'occasion (retraites complémentaires), ne s'y sont pas trompés : ils sont très circonspects concernant une réforme dans laquelle ils subodorent un danger pour le paritarisme.

Si la TVA sociale est mise en place, nous aurons fait un pas de plus dans le sens de la confusion entre assurances sociales et redistribution. Au point de départ, en 1930, ont été créées des assurances sociales financées par des primes calquées sur celles dont vivent les assurances mutualistes : des cotisations en partie proportionnelles au revenu. A la Libération, les assurances sociales ont été englobées dans un cadre un peu plus vaste appelé Sécurité sociale. Progressivement, les responsables de l'Etat — bien plus que la population, celle-ci ayant davantage de sens commun — ont privilégié le concept de Sécurité sociale sur celui d'assurances sociales. La réforme Juppé de 1995, avec l'instauration de lois de financement de la Sécurité sociale votées par le Parlement — et donc, dans les faits, émanant du Gouvernement — fut une étape importante de la marche progressive vers l'étatisation. Tout s'est brouillé dans les esprits, en commençant par les plus distingués, puisque, conformément au dicton, le poisson pourrit par la tête : les assurances sociales ont été confondues avec la sécu ; puis la sécu avec l'Etat, conformément à la dénomination devenue omniprésente d'Etat-providence. En particulier, les cotisations sociales sont considérées comme des impôts.

Dans cette marée montante de l'indifférenciation, un îlot résiste : le droit européen. En effet, une doctrine patrimoniale des droits sociaux s'élabore au fil des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (qui déborde le cadre de l'Union européenne) et de la Cour de justice des communautés européennes. En schématisant à l'extrême, la jurisprudence de ces institutions fait du droit à telle prestation un actif financier, un élément de patrimoine, dont les individus deviennent propriétaires, le plus souvent, en les achetant par leurs cotisations. Cette doctrine a permis à la Cour européenne des droits de l'homme de faire prévaloir en diverses circonstances la justice contre l'arbitraire des Etats. Il est intéressant de constater à ce propos la perspicacité de la doctrine sociale de l'Eglise, qui a reconnu depuis fort longtemps dans le droit de propriété l'un des remparts des personnes et des familles contre diverses menaces – y compris celles que fait peser Léviathan.

Si la conception patrimoniale des droits sociaux a de solides racines juridiques et humanistes, elle est aussi celle que l'analyse économique reconnaît comme étant la meilleure pour la croissance et l'emploi dans une économie de marché. La théorie des incitations confirme ce que le sens commun exprime en disant que nul n'aime travailler pour le roi de Prusse : beaucoup sont prêts à mouiller leur chemise, mais à condition que le produit de leurs efforts profite en majeure partie à eux-mêmes et à ceux avec lesquels ils choisissent de partager.

A contrario, si le fruit du labeur est confisqué dans une forte proportion et redistribué selon des critères que le travailleur ne maîtrise pas, il a une envie limitée de produire, ou plus exactement de produire dans le cadre qui permet cette confiscation. Par exemple, il préférera repeindre lui-même son logement plutôt que de travailler professionnellement davantage et d'avoir recours à des peintres. La productivité globale augmentera moins qu'elle ne devrait, chacun ayant intérêt à effectuer des travaux pour lesquels il n'est pas très productif, mais qui échappent au prélèvement. Du fait des prélèvements obligatoires sans contrepartie chacun est enclin à limiter son offre de travail professionnel au profit de travaux domestiques non taxés ; cela joue défavorablement sur la demande, une personne qui repeint elle-même son logement n'ayant nul besoin de faire travailler un professionnel. Ce qu'il est convenu d'appeler le coin fiscal entraîne le pays du côté de la croissance molle et du sous-emploi.

4/ Une toute autre piste de réforme

N'y a-t-il donc rien à faire ? Bien sûr que si, mais à condition de quitter la pensée unique qui voit dans les cotisations sociales une sorte d'impôt.

Supposons que les ménages soient mis en situation d'acheter leur assurance sociale : tout changerait. Plus de cotisations patronales : tout serait versé aux salariés, charge à eux de payer leur couverture et le cas échéant celle de leur famille. Cette fois, repeindre soi-même son logement en comptant sur les autres pour couvrir le prix de son assurance sociale ne serait plus possible. L'offre de travail augmenterait de façon significative, la société en étant venue à mettre en pratique ce que disait l'apôtre Paul : celui qui ne veut pas travailler, qu'il ne mange pas (traduisez : qu'il se contente d'une couverture maladie minimale et d'une retraite à l'avenant). Le coin fiscal, c'est-à-dire la différence entre ce que l'on gagne et ce que l'on peut dépenser pour soi-même, pour les siens et pour les causes auxquelles on croit, diminuerait considérablement. Un gros coin fiscal produit d'importants effets négatifs sur l'incitation au travail, sur la croissance et sur l'emploi ; une réduction du coin fiscal réduirait ces effets.

On voit quel est l'enjeu de la conception que se font nos dirigeants de la Sécurité sociale. S'ils en ont une conception étatique, avec un financement assimilable à de l'impôt, toute croissance de la protection sociale fera grossir le coin fiscal et pèsera sur la croissance et l'emploi. Si au contraire ils sortent de la pensée unique et comprennent que l'on peut transformer les cotisations sociales en de véritables achats des services d'assurances sociales, nous aurons une chance de sortir de la croissance molle et du sous-emploi.

Reste à savoir comment une telle transformation serait possible. Elle commencerait par la transformation des cotisations patronales en cotisations salariales, ce qui peut être réalisé en un tournemain sans modifier ni le coût du travail, ni le salaire net, ni les ressources des organismes sociaux : A la place d'un salaire brut de 100, coûtant 140 à l'entreprise, laissant 80 au salarié, et rapportant 60 aux caisses sociales, on aurait un salaire (pas besoin de qualificatif) de 140, sur lequel l'entreprise ne paierait aucune cotisation, et des cotisations salariales de 60, le salarié conservant 80 pour ses dépenses autres que les assurances sociales. Viendrait ensuite un important travail de réforme de la protection sociale – une tâche de longue haleine,

rendue possible dès lors que nos dirigeants auraient compris que la protection sociale produit des services, et que ces services peuvent être achetés par leurs utilisateurs plutôt que financés par l'impôt [4].

Telle serait la rupture, la vraie, avec les errements de plusieurs décennies. Reste à savoir si Nicolas Sarkozy veut réellement conduire la France sur la voie du changement, ou si, comme le Guépard de Tomasi de Lampedusa [5], il pense en son for intérieur qu'il faut que tout change pour que rien ne change.

* Jacques Bichot est économiste, professeur à l'université Jean-Moulin (Lyon 3).

OBJECTION : Dès lors que les revenus du travail ne concernent plus qu'une petite moitié des Français, alors que la protection sociale concerne tout le monde, on a un problème d'assise. Or quelle assise plus large que la consommation ?

Réponse : Nous devons avoir présente à l'esprit la distinction entre revenus primaires, distribués à l'occasion de services productifs (revenus du travail et du capital, principalement) et revenus de transfert, que j'appelle volontiers secondaires, obtenus par prélèvement sur les revenus primaires. Tout revenu étant un droit sur la production, et les revenus primaires représentant la totalité de la production, aucun revenu ne peut exister qui ne provienne d'eux. Quand on prélève sur des revenus secondaires, par la TVA ou la CSG ou l'impôt sur le revenu, ou les impôts locaux, etc., on ne fait jamais que prélever indirectement sur les revenus primaires. La CSG assise sur les pensions, la TVA payée par les retraités (comme le prix HT de leurs achats), tout cela est nécessairement payé par les travailleurs et les détenteurs de patrimoine, car cela provient de prélèvements sur les revenus primaires.

Choisir une assise de prélèvement supplémentaire qui dépasse les revenus primaires peut donc avoir trois conséquences : réduire le train de vie des titulaires de revenus sociaux (on donne les mêmes pensions, ou les mêmes prestations familiales, ou le même RMI, mais on en confisque une partie plus importante par la TVA, la CSG ou tout autre prélèvement obligatoire) ; ou augmenter le déficit public ; ou entraîner, éventuellement après un certain délai, une augmentation compensatrice des revenus secondaires, donc des transferts, et donc des prélèvements sur les revenus primaires. Ces trois formules peuvent évidemment se combiner, et cela dans des proportions variables au cours du temps.

On peut utiliser la TVA comme un substitut à une baisse des pensions, des minima sociaux ou des prestations familiales que l'on n'oserait pas afficher clairement : c'est cela, élargir l'assiette. C'est faire semblant de redistribuer autant, mais redistribuer moins en réalité, grâce à la confiscation pas trop visible d'une partie de ce qui est officiellement et visiblement transféré. En revanche, si l'on veut augmenter les transferts sociaux au delà de la progression des revenus primaires, ou diminuer le déficit sans rogner les revenus sociaux, il n'y a pas d'autre solution que de prélever une part plus importante des revenus primaires. On peut le faire en élargissant l'assiette des revenus du travail aux revenus du capital, mais aucun élargissement d'assise au delà des revenus primaires ne répond à la question.

Cela nous amène à dire qu'il existe pour les prélèvements obligatoires des assises réelles, et des assises en trompe-l'oeil. Les assises réelles sont limitées aux revenus primaires, les assises en trompe-l'oeil incluent des revenus secondaires. Essayer d'inventer des ressources pour la Sécurité sociale en prélevant sur les revenus de transfert, c'est agir comme le baron de Münchhausen qui espérait s'extraire de la rivière en se tirant par les cheveux. En clair : n'espérons pas tirer un sou pour la sécu en provenance des retraités ou des RMistes - sauf en leur procurant un boulot. En s'y efforçant, on ne peut finir que par diminuer leur revenu net, augmenter le prélèvement sur les revenus du travail ou du capital, ou amplifier le déficit.

J. B.

Notes[1] La plainte relative au bas prix du dollar qui rendrait les entreprises américaines dangereusement compétitives se comprend quand elle émane de ceux des chefs d'entreprises qui ont en face d'eux des sociétés américaines vraiment actives à l'exportation. Mais ce n'est pas le cas le plus fréquent, sinon le commerce extérieur américain ne serait pas déficitaire de 60 milliards de dollars par mois ! Globalement, c'est le manque d'intérêt des entreprises américaines pour les ventes à l'export qui est un vrai problème mondial.

[2] Un exemple parmi d'autres de ce laisser-aller est fourni par le site gouvernemental du commerce

extérieur www.exporter.gouv.fr : ce 24 juin 2007, à la rubrique Les chiffres du commerce extérieur , les données les plus récentes proviennent d'un rapport remontant à ... février 2006 !

[3] L'importance des rendements dégagés par les entreprises cotées ne doit pas faire illusion : leurs marges confortables viennent de ce qu'elles produisent pour plus de moitié à l'étranger, et de l'effet de levier rendu possible par un recours massif à l'emprunt par rapport aux fonds propres durant les années de bas taux d'intérêt et de crédit bancaire facile que nous avons traversées. La situation des PME, où se situent majoritairement les emplois, est moins favorable.

[4] Ceci vaut aussi pour les pauvres : loin qu'ils soient abandonnés sur le bord de la route, sans couverture sociale, ils recevraient une subvention leur permettant d'acheter leur assurance sociale. La fonction redistributive, au lieu d'être inextricablement mêlée aux autres fonctions des assurances sociales, ferait l'objet d'un traitement sui generis, analogue à celui qui a été expérimenté avec succès dans le cas de la CMU (couverture maladie universelle) complémentaire : les pauvres, comme les nantis, payent leur assurance santé complémentaire, mais ils le font pour partie grâce à une subvention.

[5] Connue aussi par le film de Visconti.

D'accord, pas d'accord ? Envoyez votre avis à Décryptage