

IV/ Faut-il réformer le financement de la protection sociale ?¹

Henri Sterdyniak

Il existe trois arguments pour une grande réforme du financement de la protection sociale. Le premier est que la logique économique et sociale demande que les prestations d'assurances sociales (chômage, retraite) soient financées par des cotisations assises sur les salaires et que les prestations universelles (maladie, famille) soient financées par l'impôt. Ce n'est pas le cas actuellement en France, où les prestations famille et maladie restent financées, en grande partie, par des cotisations sociales employeurs (CSE).

Le deuxième est que le financement des prestations universelles ne doit pas nuire à l'emploi ; il doit porter, au niveau des entreprises, sur l'ensemble des facteurs de production : travail, capital et énergie ; au niveau des ménages, sur l'ensemble de leurs revenus.

Le troisième, plus circonstanciel, est que les entreprises françaises estiment avoir besoin d'un choc de compétitivité-prix. La France ne pouvant pas dévaluer, les entreprises demandent que soit réduit le coût du travail par une baisse des cotisations employeurs, ce qui suppose de dégager une autre ressource pour la protection sociale.

La France est le pays du monde où le niveau des cotisations sociales est le plus fort : en 2011, 16,8 % du PIB contre 14,3 % en

1 Ce chapitre résume l'article suivant : « Compétitivité, le choc illusoire... Faut-il réformer le financement de la protection sociale ? », *Les Notes de l'OFCE*, n° 24, octobre 2012.

Allemagne, 10,2 % en Suède, 6,7 % au Royaume-Uni et 5,7 % aux États-Unis. En contrepartie, le salarié français reçoit des prestations famille et chômage relativement généreuses et n'a pas à s'assurer pour sa retraite et sa santé. Son salaire net peut être plus faible (ce qui compense le surcoût induit par les CSE). Les entreprises ne supportent pas de risques liés aux retraites, comme dans les pays anglo-saxons. Du fait des exonérations de cotisations (32 milliards d'euros en 2011), la part des CSE dans la valeur ajoutée VA des entreprises a diminué assez nettement, de 20 % du PIB en 1983 à 16 % en 2007, de sorte qu'on ne peut guère les accuser d'être responsables des pertes actuelles de compétitivité de l'économie française.

La France a la particularité d'exonérer les plus bas salaires de cotisations sociales, ceci sans réduire leurs droits, de prélever des cotisations, maladie et famille, sans plafond et des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. Ce système est difficile à réformer sans réduire son caractère redistributif.

Vers une grande réforme ?

La réforme devrait distinguer les prestations d'assurances sociales (retraite, chômage, accident du travail, maladie de remplacement), où les cotisations ouvrent des droits, des prestations universelles (maladie en nature, famille). Les premières, 36,85 points, doivent rester assises sur les salaires : on ne peut financer par l'impôt des prestations plus élevées pour ceux qui ont touché des salaires plus élevés. Aujourd'hui, toutes les cotisations salariés financent des prestations d'assurances ; elles ne peuvent être transformées en impôt.

En revanche, les secondes devraient être financées par l'impôt. C'est déjà le cas, en grande partie, en raison de la montée en puissance de la CSG et des prélèvements sociaux. Le problème latent est donc : que faire des actuelles CSE, maladie et famille, soit 17,45 points de cotisations qui représentent 5,5 points du PIB (compte tenu des exonérations de CSE) ?

Cinq projets sont sur la table. Les deux premiers (CSVA ou taxation écologique) n'amélioreraient pas la compétitivité des entreprises, mais pourraient favoriser l'emploi par effet de substitution. Le troisième (hausse de la CSG compensée par une hausse des salaires bruts) serait une clarification sociale,

sans impact économique. Les deux derniers (hausse de la CSG sans compensation, TVA sociale) supposent une baisse des revenus des ménages pour améliorer la compétitivité ou la rentabilité des entreprises.

La contribution sociale sur la valeur ajoutée (CSVA)

L'assiette des cotisations sociales employeurs pourrait être élargie à l'ensemble de la valeur ajoutée des entreprises. L'objectif ne serait pas d'améliorer la compétitivité des entreprises, mais d'augmenter l'emploi en favorisant la substitution travail/capital par une baisse du prix du travail par rapport à celui du capital. La suppression de l'ensemble des cotisations employeurs, famille et maladie (98 milliards d'euros, nets des exonérations de cotisations) nécessiterait la création d'une CSVA au taux de 8,3 %² : 29 milliards d'euros pèseraient sur le capital au lieu de peser sur le travail.

Globalement, la rentabilité des entreprises ne serait pas modifiée, la taxation accrue du capital serait compensée par la moindre taxation du travail. Le coût total de production, obtenu en additionnant le coût du travail et le coût du capital, ne serait pas affecté. En revanche, le coût relatif travail/capital serait réduit ce qui inciterait les entreprises à utiliser moins de machines et plus de main-d'œuvre. Un transfert serait réalisé des entreprises fortement capitalistiques, dont les coûts de production augmenteraient, vers les entreprises utilisant beaucoup de travail, dont les coûts de production baisseraient : le financement de la protection sociale serait réparti plus équitablement entre les branches. Les ménages seraient incités à se tourner vers des produits à fort contenu en emplois dont le prix diminuerait, au détriment des produits à fort contenu en capital, qui deviendraient plus coûteux.

La réforme diminuerait de 11,2 % le coût relatif travail/capital. Si l'élasticité de substitution capital/travail est unitaire, la réforme devrait se traduire à terme par une hausse de 3,15 % de l'emploi, soit de l'ordre de 600 000 pour l'ensemble de l'économie marchande.

2 Rappelons qu'il s'agit d'une « vraie valeur ajoutée », donc sans déductibilité de l'investissement.

Selon certains économistes, ce transfert découragerait l'investissement et nuirait aux capacités des entreprises à innover et à se moderniser. Toutefois, une modernisation consistant à substituer du capital au travail est nuisible en situation de chômage de masse. Des entreprises peuvent être innovantes en employant beaucoup de travailleurs extrêmement qualifiés plutôt qu'en utilisant beaucoup de capital.

La mesure serait nuisible aux entreprises à fort profit et favoriserait les entreprises de profit faible ou nul. Ce peut être dangereux pour le dynamisme économique. En sens inverse, certaines entreprises peuvent être en difficulté parce que, utilisant beaucoup de travailleurs, elles sont concurrencées par la production des pays à bas salaires : il est normal de les aider.

Le débat de 2006-2007 avait écarté cette mesure en la jugeant trop risquée, en estimant que ralentir la substitution capital/travail n'allait pas dans le bon sens. Depuis, la création de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), pour remplacer en partie la taxe professionnelle, crédibilise fortement la proposition : il suffirait de la faire monter en puissance de 1,5 % à 9,8 %, de 12 à 110 milliards.

La taxation écologique

Les exigences d'économie d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre rendent nécessaire d'instaurer des taxes écologiques. En situation de chômage de masse, il est pertinent de compenser toute hausse de la fiscalité écologique par une baisse des cotisations employeurs. Globalement la charge supportée par les entreprises n'augmente pas ; leur compétitivité n'est pas affectée ; mais elles sont incitées à utiliser plus de travail et à polluer moins. C'est la logique du « double dividende ». Celui-ci est d'autant plus probable que le pays est initialement en situation de sous-emploi.

En revanche, il existe une contradiction entre la préoccupation écologique (une taxation ciblée peut être si dissuasive que son rendement *ex post* sera faible) et la préoccupation fiscale : la taxe doit être rentable pour permettre de diminuer fortement les cotisations employeurs. Le risque pour la Sécurité sociale est de perdre une assiette assurée contre une assiette vouée à diminuer.

L'échec de la taxe climat-énergie peut rendre pessimiste : une partie du produit de la taxe doit être détournée pour aider les ménages les plus pauvres victimes de la hausse du prix du carburant et du chauffage comme pour subventionner les économies d'énergie (BTP, transports). La modification de la structure de coût des entreprises nécessite des restructurations coûteuses : certaines activités ne sont plus rentables et doivent être abandonnées ; d'autres le deviennent, mais demandent de nouveaux investissements.

Une telle réforme devrait être coordonnée à l'échelle européenne, voire mondiale, pour éviter que les pays pauvres ou émergents deviennent une terre d'accueil pour les entreprises polluantes. Mais ces pays ne sont disposés à accepter un accord que si celui-ci est dissymétrique : une partie des gains de la taxe prélevée dans les pays développés doit être utilisée pour les aider à faire les efforts nécessaires. Ceci réduit encore la part du produit de la taxe utilisable pour réduire les cotisations employeurs.

La piste de la CSG

La réforme la plus cohérente serait de considérer que les prestations famille et santé ne concernent que les ménages et doivent être financées par eux seuls. Cette réforme pourrait se faire selon plusieurs modalités.

1. À salaire brut inchangé, elle provoquerait un important transfert des ménages vers les entreprises. Les entreprises gagneraient 17,45 % de la masse salariale brute que perdraient les ménages, soit de l'ordre de 5,5 % du PIB. C'est ce que souhaitent les entreprises, quitte à n'effectuer la réforme que progressivement.

2. Les salariés pourraient bénéficier d'une hausse de salaire compensatrice de 17,45 %. La CRDS-CSG passerait à 22,3 % sur les seuls salaires (+ 14,3 points) : dans ce cas, la mesure serait une simple opération comptable, qui ne provoquerait aucun choc de compétitivité.

3. Ceci fait, au lieu d'augmenter de 14,3 points sur les seuls salaires, la CRDS-CSG pourrait augmenter de 10,5 points sur tous les revenus. En pouvoir d'achat, les salariés gagneraient ainsi 4,8 % ; les retraités perdraient 11,3 % (leur taux de CRDS-CSG passerait de 7,1 % à 17,6 %) ; les rentiers perdraient 12,4 % (leur taux de CRDS-CSG-PS passerait de 15,5 % à 26 %). La mesure, neutre

pour les entreprises, permettrait des gains de pouvoir d'achat des salariés au détriment des retraités et des rentiers. Mais est-il légitime de dégrader fortement la situation relative des retraités (qui doit déjà diminuer du fait de l'impact des réformes des retraites) ? Compte tenu des hausses récentes, la taxation des revenus du capital est déjà aussi forte que celle des revenus du travail.

4. On pourrait introduire des mesures compensatoires pour les rentiers ou les retraités, victimes de la réforme, et parvenir ainsi à la neutralité totale. Le seul avantage serait que les entreprises ne pourraient plus se plaindre de supporter des *charges* sociales excessives : le taux de cotisation ne serait plus que de 22,5 %.

La TVA sociale

La TVA sociale est mise en avant par de nombreux industriels et parlementaires. Remplacer des points de CSE par des points de TVA réduirait la charge portant sur le travail et permettrait de faire payer la protection sociale par les producteurs étrangers.

Raisonnons d'abord en économie fermée

Supposons que l'on remplace quelques points de cotisations employeurs par des points de TVA. Si tout se passe bien, les entreprises répercutent totalement dans les prix de production la baisse des cotisations, de sorte que les prix de consommation restent stables, malgré la hausse de la TVA. Mais la TVA et les cotisations sociales employeurs ont *grosso modo* la même assiette (la masse salariale), puisque la TVA ne pèse pas sur l'investissement, donc sur le capital. Dès lors, la TVA, comme les cotisations sociales, ne frappe que le travail. La mesure n'a pas d'impact *a priori* sur le coût relatif capital/travail : le coût du travail baisse, mais le prix des biens d'équipement, qui n'incorpore pas de TVA, diminue d'autant. La mesure n'incite donc pas les entreprises à utiliser plus de travail et moins de capital. Elle ne modifie pas la situation relative des branches capitalistiques et des branches de main-d'œuvre. Non seulement globalement, mais aussi pour chaque bien, la baisse des cotisations employeurs est compensée par la hausse de la TVA. La réforme est illusoire si son but est de favoriser les secteurs de main-d'œuvre ou d'inciter les entreprises à utiliser plus de main-d'œuvre.

L'équivalence entre TVA et cotisations sociales employeurs n'est cependant vraie qu'au premier ordre. Les cotisations sociales portent sur la valeur ajoutée moins les profits ; la TVA sur la valeur ajoutée moins l'investissement : la mesure favorise les entreprises qui investissent au détriment de celles qui versent des dividendes. Cette « quasi-équivalence » montre toutefois qu'il est contestable de considérer que la TVA est payée par le consommateur tandis que les cotisations sociales employeurs sont supportées par les entreprises ou par les salariés.

Raisonnons maintenant en économie ouverte

Remplacer des points de cotisations employeurs par des points de TVA fournit des gains de compétitivité : le prix des produits importés augmente puisqu'il incorpore la hausse de la TVA ; le prix des produits nationaux vendus sur le marché intérieur reste théoriquement fixe ; le prix des exportations, exonéré de la TVA, diminue : c'est une dévaluation déguisée. Comme une dévaluation, la mesure a un impact inflationniste. Supposons que l'on augmente la TVA de 5 points en baissant les cotisations sociales de 6 points. Le lendemain de la réforme, les prix à l'importation augmentent d'environ 5 % ; les prix à l'exportation baissent théoriquement de 5 %. Les prix à la consommation augmentent de 1,25 %. Les entreprises ont bien obtenu des gains de compétitivité de 5 %, mais grâce à une perte de 1,25 % du pouvoir d'achat. Deux stratégies sont alors possibles :

— soit laisser jouer les mécanismes d'indexation, qui impliquent l'augmentation du SMIC, des salaires, des retraites ; ces augmentations se répercutent dans les prix, puis de nouveau dans les salaires, jusqu'à ce que les prix intérieurs aient augmenté de 5 % ; le gain n'est que temporaire. Le risque est d'autant plus fort que les distributeurs répercuteront immédiatement la forte augmentation de la TVA tandis que les entreprises ne répercuteront que lentement la baisse ;

— soit bloquer salaires et prestations. Les gains de compétitivité peuvent alors être permanents. Mais il faudra annoncer clairement que la TVA sociale fera baisser le pouvoir d'achat des salaires et des retraites, ce qui n'est guère social.

La TVA sociale n'est donc pas un outil miracle qui permettrait de faire financer sa protection sociale par l'étranger, qui fournirait des gains de compétitivité sans perte de pouvoir d'achat des salariés ou des retraités. Il ne faut pas se nourrir

d'illusions : chaque pays doit financer sa protection sociale. À pouvoir d'achat donné des salariés, TVA et cotisations sociales employeurs ont à peu près le même impact macroéconomique.

CSG ou TVA ?

Imaginons donc qu'un accord se fasse sur la nécessité d'une réforme du financement de la protection sociale visant à fournir un choc de compétitivité à l'économie française. Faut-il compenser la baisse des cotisations employeurs par une hausse de la TVA ou de la CSG ?

La hausse de la TVA s'accompagne d'une certaine hausse des prix. Théoriquement, les prestations sociales et le SMIC sont indexés. Ils ne subiraient donc pas de pertes de pouvoir d'achat. Les salariés exigeraient des hausses de salaires pour compenser la hausse des prix. Ces indexations feraient progressivement perdre les gains de compétitivité ou de marges obtenus. La mesure suppose un accord entre partenaires sociaux pour bloquer les salaires et les prestations sociales, est-ce crédible ?

Au contraire, les victimes de la hausse de la CSG ne pourraient profiter de mécanismes d'indexation et devraient accepter la baisse de leur pouvoir d'achat. La CSG a l'avantage d'être une ressource affectée à la Sécurité sociale, plus assurée *a priori* que des points de TVA.

Faut-il un choc de compétitivité ?

La philosophie du « choc de compétitivité » est que les ménages acceptent une baisse brutale de leur pouvoir d'achat pour améliorer la rentabilité ou la compétitivité des entreprises. Ce choc pose cinq problèmes.

1. Le gouvernement devrait dire clairement aux ménages qu'ils doivent accepter une baisse de leurs revenus.

2. Quels engagements prendraient les entreprises en termes d'investissement et d'emploi en France en échange d'une mesure qui augmenterait fortement leurs profits ?

3. La France doit-elle s'engager dans la stratégie allemande : gagner de la compétitivité au détriment du pouvoir d'achat des ménages sachant que cette stratégie est catastrophique au niveau de la zone euro ? Certes, ce genre de mesure remplace la dévaluation aujourd'hui impossible dans la zone euro. Mais elle

nuit à nos partenaires européens et ne garantit pas de gains de compétitivité vis-à-vis des pays hors zone euro, ceux-ci dépendant surtout de l'évolution du taux de change de l'euro.

4. La part de l'EBE dans la VA des sociétés était de 29,6 % en 1973. Elle a chuté à 23,1 % en 1982, puis s'est redressé à 30,2 % en 1987. Elle était de 30,8 % en 2006, soit un niveau satisfaisant. La baisse survenue depuis (28,4 % en 2012) s'explique par la chute de l'activité et la rétention de main-d'œuvre. Une mesure qui ferait chuter la consommation (et donc le PIB) se traduirait par une nouvelle baisse de la part des profits. Celle-ci ne peut se redresser que par un « choc de croissance ». Par ailleurs, les dividendes nets versés représentent maintenant 8,3 % de la VA contre 3,2 % en 1982. Le problème est qu'en 1973 la FBCF était de l'ordre des profits, alors qu'elle est plus basse de 3 à 4 points de VA actuellement. Faut-il augmenter la part des profits sans garantie sur l'investissement ?

5. Reste à savoir quelle serait la réaction des entreprises entre maintenir leurs prix pour reconstituer leurs marges, ce qui entraînerait une forte baisse du pouvoir d'achat des ménages, ou baisser leurs prix pour gagner en compétitivité. Dans le premier cas, la question est : la relance de l'investissement compensera-t-elle la baisse de la consommation, alors que les entreprises disposent déjà de larges marges de capacités inemployées ? Dans le second, les gains en commerce extérieur compenseront-ils la baisse de la consommation ?

En novembre 2012, à la suite du rapport Gallois, le gouvernement a effectivement décidé d'entreprendre ce « choc de compétitivité ». Les entreprises bénéficieront d'un crédit d'impôt de 20 milliards, calculé comme 6 % de leur masse salariale entre 1 et 2,5 fois le SMIC, financé pour 10 milliards par une baisse supplémentaire des dépenses publiques, pour 10 milliards par une hausse de la TVA et de la fiscalité écologique. Ceci ne représente qu'une baisse de 2,8 % du coût salarial ; seul, un tiers bénéficiera à l'industrie. Les mesures de financement risquent de peser sur la demande.

Comme les exonérations de cotisations sur les bas salaires, le CICE complique encore la fiscalité française, rend moins urgente (et donc retarde) la grande réforme du financement de la protection sociale. Mais nous avons vu que le contenu de celle-ci n'était pas si évident.