

Qui y gagnerait ? Qui y perdrait ? Ou quoi faire d'autre ?

Jean-Marcel Jeanneney

La réforme envisagée, substituant des points de TVA à des points de cotisations sociales, ne privilégierait pas réellement l'emploi de travailleurs par préférence au recours à des machines, mais défavoriserait certaines catégories d'entreprises et en avantagerait d'autres. Elle accélérerait ainsi des transformations structurelles.

Pour accroître l'emploi, une autre réforme envisageable consisterait à étendre l'assiette des cotisations sociales aux amortissements et aux profits des entreprises. Mais elle ne serait acceptable qu'autant qu'il serait démontré qu'elle n'irait pas à l'encontre du renouveau nécessaire des investissements. Cela est vraisemblable, mais on ne saurait se prononcer sans que soient effectuées des études approfondies à ce sujet.

L'importance de la question traitée dans l'article précédent et de ses conclusions m'incite à y ajouter quelques considérations de politique économique.

La réforme n'aurait pas pour effet de substituer du travail au capital

Il ressort de ce texte que, contrairement à ce que l'on pourrait croire, la réforme étudiée ne favoriserait généralement pas l'emploi de travailleurs par préférence au recours à des machines. Elle ne constituerait donc pas un moyen de lutter contre le chômage. La raison en est simple : la TVA payée sur les biens d'équipement étant déductible, la hausse de son taux ne renchérirait pas les biens d'équipement, tandis que les salaires, puisqu'ils entrent en compte dans la valeur ajoutée, donneraient lieu à TVA ni plus ni moins qu'à cotisations sociales. Il est toutefois vrai que, du fait des charges financières des entreprises, des taxes professionnelles et des profits non distribués qui contribuent à la valeur ajoutée, et pour quelques autres causes, l'assiette de la TVA est un peu plus large que celle des cotisations

sociales. Pour une ressource que, par hypothèse, on voudrait inchangée, l'augmentation du taux de TVA serait donc légèrement inférieure à la diminution du taux des cotisations sociales ⁽¹⁾, mais la différence serait faible et de peu de conséquences pour l'emploi.

... mais elle exercerait une action sur les structures productives

Les analyses présentées montrent que certaines catégories d'entreprises se trouveraient défavorisées et d'autres avantagées par une telle réforme. Elles le seraient relativement peu si, comme dans l'exemple cité dans l'article, on s'en tenait à un transfert de 4 points. Mais théoriquement rien n'empêcherait de transférer en points de TVA bien davantage de points de cotisations sociales payées par les entreprises.

Les effets en résultant seraient-ils conformes à l'intérêt général de l'économie ? La réponse n'est pas simple.

... car elle désavantagerait certaines entreprises

Seraient désavantagées, parce que payant davantage au titre des points supplémentaires de TVA qu'elles n'économiseraient grâce à une réduction correspondante de points de cotisations sociales patronales :

— les entreprises dont le montant des ventes couvre non seulement les salaires payés, les achats de biens intermédiaires et la taxe professionnelle, mais aussi des charges financières élevées résultant d'emprunts contractés antérieurement (cas n° 1) ;

— les entreprises à qui leurs ventes procurent des profits qu'elles ne réinvestissent pas en achats de biens d'équipement, que ces profits soient distribués aux actionnaires ou consommés par des entrepreneurs individuels (cas n° 2) ou qu'ils soient utilisés en acquisitions d'actifs financiers (cas n° 3).

Il ne paraît pas souhaitable de pénaliser les entreprises du cas n° 1, qui traînent le poids d'un endettement ancien, en faisant peser des points supplémentaires de TVA sur ces charges financières, alors qu'elles ne donnent évidemment pas lieu à cotisations sociales.

On peut par contre estimer bon que la réforme ait pour effet de taxer davantage les profits distribués (cas n° 2), si l'on estime que la seule justification du profit est de permettre l'investissement. Mais on jugera au contraire cet effet mauvais si l'on pense que l'espoir de jouir un jour des profits sous forme de revenus est nécessaire pour que des ménages s'astreignent à une épargne, puis s'aventurent à l'investir sous forme de capitaux propres.

Quant aux entreprises qui consacrent une partie de leurs profits à l'acquisition d'actifs financiers (cas n° 3), elles contribuent à accroître l'épargne disponible dans l'économie et facilitent ainsi le financement d'investissements par d'autres entreprises : pourquoi donc les pénaliser ?

(1) On estime que pour compenser une diminution de 5 points des cotisations employeurs, il suffirait d'augmenter de 3,4 points le taux de TVA.

.. et en avantagerait d'autres

Seraient avantagées, parce que payant moins au titre de points supplémentaires de TVA qu'elles n'économiseraient grâce à une réduction des points de cotisations sociales :

— les entreprises qui empruntent présentement pour financer un déficit d'exploitation (cas n° 4) ;

— les entreprises qui présentement empruntent ou augmentent leur capital pour financer des investissements supérieurs à leur excédent brut d'exploitation (comprenant charges financières, dividendes, amortissements et capacité d'autofinancement) (cas n° 5) ; à l'extrême celles-là pourraient se trouver déchargées de la totalité du montant des points de cotisations supprimées, si la valeur des investissements financés par emprunt ou par augmentation de capital égalait le montant des salaires payés et des charges sociales y afférant.

L'allègement apporté aux entreprises du cas n° 4 serait bienfaisant s'il les aidait à franchir une mauvaise passe ; quitte à ce qu'après leur rétablissement elles se retrouvent dans la situation désavantagée du cas n° 1. Mais pour celles qui, malgré cette aide, ne réussiraient finalement pas à retrouver un équilibre, on pourrait estimer néfaste d'avoir prolongé leur agonie.

Quant au cas n° 5, si l'on souhaite procurer un encouragement à l'investissement, la réforme apparaît bonne. Paradoxalement elle aboutirait à favoriser l'investissement en machines de préférence à l'emploi de travailleurs, alors que souvent — nous l'avons rappelé en commençant — on imagine le contraire ! Toutefois si les investissements de cette entreprise deviennent quelques années plus tard inférieurs aux charges des emprunts précédemment contractés, elle se trouvera elle aussi dans le cas n° 1.

... et accélérerait ainsi les transformations structurelles

L'inventaire de ces cinq cas permet-il d'apercevoir quelles sont les branches qui bénéficieraient de la réforme envisagée et lesquelles en souffriraient ?

La distinction n'étant point entre industries de main-d'œuvre et industries « capitalistiques », les lignes de démarcation sont difficiles à tracer. Tout au plus peut-on dire que l'agriculture et les industries « traditionnelles » (sidérurgie, industrie textile, chimie lourde), branches où nombre d'entreprises sont fortement endettées, souffriraient particulièrement de la réforme, tandis que les branches en rapide développement qui, pour des raisons technologiques, doivent investir beaucoup plus que leurs profits seraient favorisées. Ainsi la réforme tendrait à accélérer les transformations structurelles en cours. Cette accélération, pour souhaitable qu'elle soit économiquement, serait-elle socialement supportable ? Il incombe aux hommes politiques d'en juger.

Une réforme différente favorisant réellement le recours au travail

Dans la mesure où les protagonistes de la réforme examinée ont pour objectif, parce que le chômage sévit durement, de favoriser le recours au travail des hommes de préférence aux machines, ce sont d'autres modalités

qu'ils devraient proposer. Une réforme différente pourrait, selon ce qui a déjà été évoqué dans l'article ci-dessus, consister :

— soit à supprimer la déductibilité de tout ou partie de la TVA sur les biens d'équipement, ce qui, à soi seul, dissuaderait d'acquérir de nouvelles machines quand des travailleurs peuvent y être substitués, et à affecter aux Caisses de sécurité sociale la plus-value fiscale en résultant, ce qui permettrait de réduire d'autant les cotisations des entreprises assises sur les salaires ;

— soit à maintenir la déductibilité de la TVA payée sur les investissements, mais à faire que les cotisations sociales dues par les entreprises aient pour assiette, non plus seulement les salaires versés par elles, mais aussi tout ou partie de la valeur de leurs amortissements et de leurs profits, si bien que les taux de cotisations pourraient être réduits.

... irait-elle à l'encontre d'un renouveau nécessaire d'investissements ?

Nul ne met en doute que l'économie française a grand besoin d'investissements, à la fois pour accroître la productivité du travail et donc la compétitivité dans la production de biens déjà largement répandus et pour devenir capables de produire des biens nouveaux dont des innovations techniques ont permis l'apparition sur les marchés mondiaux.

Toute réforme du financement de la Sécurité Sociale qui aurait pour effet de freiner l'investissement serait néfaste. Nos entreprises distancées par d'autres, étrangères, seraient incapables de résister à une concurrence internationale implacable : d'innombrables emplois seraient inévitablement détruits.

Il est clair que la suppression, même partielle, de la déductibilité de la TVA sur les biens d'équipement, qui frapperait l'investissement l'année même de sa réalisation, avant même qu'il ait pu fructifier, risquerait d'avoir de fâcheuses conséquences.

La seconde réforme envisagée aurait-elle les mêmes inconvénients ?

Elle différerait de la première en ce qu'au lieu de taxer le fait d'investir, elle s'en prendrait au capital en cours d'amortissement et au profit net résultant d'investissements passés, ce qui la rendrait à coup sûr moins dissuasive d'investissements nouveaux. Mais la question se pose de savoir si réellement elle dissuaderait d'investir ou si son effet serait seulement de modifier les conditions de rentabilité des investissements, donc d'agir sur les choix d'équipements, non de réduire leur volume.

Le coût de l'équipement augmenterait certes, mais non pas celui de son utilisation dans le processus productif, puisqu'il serait associé à un facteur, le travail, dont le coût lui-même aurait baissé. Une telle réforme ne défavoriserait peut-être pas l'investissement ; elle contribuerait plutôt à une orientation de l'investissement vers des processus de production plus intensifs en travail. On doit même se demander si elle ne serait pas propre à accroître à la fois l'investissement et l'emploi. Il se pourrait en effet que la baisse des taux de cotisations sociales fasse que les coûts salariaux à supporter pour mettre en œuvre tout équipement se trouvant réduits, certains équipements, même grevés d'une taxe sur leur amortissement, deviendraient rentables, alors qu'ils ne l'étaient pas avec des coûts salariaux plus élevés. De surcroît,

la baisse des coûts salariaux induirait une baisse des coûts d'équipements en lesquels beaucoup de salaires se trouvent incorporés et par-là rendrait plus attrayant d'y recourir.

Dans la mesure en outre où une réduction des cotisations de Sécurité Sociale permettrait aux ménages et aux administrations — agents économiques qui, ne réalisant ni amortissements ni profit net, ne pourraient être taxés à ce titre — d'embaucher des salariés supplémentaires, il est permis de se demander si la réforme proposée n'aurait pas pour effet d'accroître à la fois l'investissement et l'emploi. Le chômage s'en trouverait réduit et, par là, les ressources de la Sécurité Sociale accrues.

Il n'est par ailleurs pas exclu que les conséquences d'une telle réforme sur le progrès technique, loin d'être paralysantes parce que taxant le capital, soient en vérité favorables. Elle pourrait en effet aussi bien encourager la production d'innovations dont la spécificité serait de combiner, à des équipements de plus en plus complexes, une intensité plus grande du travail humain, tant en qualité qu'en quantité.

A vrai dire, en pareille matière, où toute modification des modalités de prélèvements obligatoires a des répercussions en cascade — les unes transitoires, les autres permanentes —, qui se propagent de façon complexe à travers l'économie, rien ne peut être aisément assuré. Aussi l'ampleur de l'enjeu me paraît-il appeler des études approfondies sur ce sujet.