

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du mercredi 27 septembre 2006 à 9 h 30

"Le mode de financement des régimes de retraite"

Document N°4

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Avis du Conseil d'orientation pour l'emploi
sur l'élargissement de l'assiette
des cotisations de sécurité sociale

Juillet 2006

Avis du Conseil d'orientation pour l'emploi sur l'élargissement de l'assiette des cotisations de sécurité sociale.

A l'occasion de ses vœux aux forces vives le 5 janvier 2006, le Président de la République a souhaité que les cotisations patronales soient calculées sur une assiette plus juste et plus favorable à l'emploi. Il a proposé d'étudier le basculement d'une partie des cotisations sur la valeur ajoutée.

Lors du comité interministériel sur l'assiette des cotisations sociales patronales du 31 janvier 2006, le Premier ministre a décidé la mise en place d'un groupe de travail, chargé d'étudier un nouveau mode de calcul des cotisations employeurs reposant sur la valeur ajoutée des entreprises, et a annoncé qu'il saisirait le Conseil d'orientation pour l'emploi et le Conseil d'analyse économique pour avis, la directrice du Centre d'analyse stratégique étant ensuite chargée de faire la synthèse des avis.

Conformément à cette annonce, le Premier Ministre a saisi le Conseil d'orientation pour l'emploi, le 30 mai 2006, sur la question de l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales des employeurs.

1) L'emploi et le financement de la protection sociale

Sur le lien entre l'emploi et le financement de la protection sociale, thème auquel se rattache la saisine, le Conseil a procédé à plusieurs auditions, soit en séances plénières, soit dans le cadre du groupe de travail consacré à ce sujet et constitué antérieurement à la saisine. Lors de réunions plénières, le Conseil a entendu les auteurs (J.-B. de Foucauld, J.-F. Chadelat, E. Malinvaud, O. Fouquet) de rapports antérieurs¹ portant pour tout ou partie sur le même sujet. Au cours de réunions du groupe de travail, ont été entendus, outre les administrations et l'UNEDIC, des représentants de la Commission européenne, de l'OCDE, de l'OFCE.

Le Conseil voulait, en effet, analyser de façon approfondie les liens entre le développement de l'emploi et les modalités de financement de la protection sociale. Ces auditions ont permis de tirer plusieurs enseignements.

Malgré d'évidentes divergences, des conclusions communes se dégagent des trois rapports des années quatre-vingt-dix (de Foucauld, Chadelat, Malinvaud) :

- D'une part, il n'y a pas d'assiette « miracle », car les différentes assiettes évoluent à long terme comme le PIB : l'équilibre de la protection sociale suppose donc nécessairement une maîtrise des dépenses financées par prélèvements et/ou une augmentation des prélèvements.

- D'autre part, en vue notamment de favoriser cette maîtrise, il faut conserver un lien entre financement et prestations, notamment pour celles qui sont assimilables à un salaire différé ; néanmoins, l'universalisation de certaines prestations peut logiquement s'accompagner d'un élargissement de l'assiette de leur financement. Sur ce point, le rapport de J.-F. Chadelat considérait que l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs était souhaitable et inéluctable, et pouvait prendre la forme d'une contribution sur la valeur ajoutée ou d'une modulation des cotisations en

¹ J.B. de Foucauld, « Le financement de la protection sociale », Commissariat général du Plan, 1994 ; J.F. Chadelat, « Cotisations patronales de sécurité sociale », 1997, publié dans Liaisons sociales, Documents, n°79/97 ; E. Malinvaud, « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique », 1998, Conseil d'analyse économique ; O. Fouquet, « Commission de réforme de la taxe professionnelle - Rapport au Premier Ministre », 2004.

fonction de la part des salaires dans la valeur ajoutée. Les deux autres rapports soulignaient les incertitudes et les inconvénients entourant une telle réforme, et notamment les risques d'alourdir la taxation du capital dans un contexte de forte mobilité internationale des capitaux.

- Enfin, les auteurs des rapports estimaient qu'un allègement des cotisations sociales sur les salariés peu qualifiés et rémunérés à un niveau proche du salaire minimum serait favorable à l'emploi.

Depuis la rédaction de ces rapports, plusieurs évolutions sont intervenues. L'assiette du financement a été élargie, notamment par la CSG et l'affectation à la sécurité sociale de recettes fiscales. Par ailleurs, les allègements de cotisations sociales ciblés sur les bas salaires ont été développés. Ces évolutions n'ont toutefois concerné que les régimes de base de sécurité sociale, et principalement le régime général ; l'assurance chômage et les retraites complémentaires restent financées quasi exclusivement par des cotisations proportionnelles et n'entrent pas dans le champ des allègements de charges.

Les analyses empiriques de la plupart des économistes confirment le diagnostic des années quatre-vingt-dix. Les travaux de l'OCDE montrent, pour tous les pays, l'impact du coût du travail sur l'emploi, tout en soulignant qu'un coin fiscal élevé n'est pas, pour autant, toujours incompatible avec un faible taux de chômage, à la condition exigeante de mener des politiques en faveur de l'emploi appropriées, notamment des politiques actives et efficaces d'accompagnement des chômeurs.

Considérant qu'une réforme du financement de la protection sociale aurait peu d'effets sur l'emploi, la Commission européenne privilégie d'autres pistes d'actions en faveur de l'emploi, et souligne que les décisions en matière d'emploi doivent être prises conjointement avec celles qui concernent la croissance, la protection sociale et l'inclusion. L'OCDE confirme l'intérêt de décisions concertées, tout en estimant que plusieurs routes sont possibles vers le plein emploi. Les expériences étrangères réussies en matière d'emploi mettent en relief l'importance de la cohérence des décisions de politique publique, ainsi que les effets favorables induits par la qualité démocratique des modes de décision, ce qui suppose que les débats préalables à celles-ci aient disposé du temps nécessaire. C'est dans cette perspective que le Conseil a examiné les travaux du groupe administratif qui lui ont été communiqués.

2) Les analyses du rapport du groupe administratif

Pour préparer sa réponse aux questions posées par le Premier Ministre, le Conseil a tout d'abord procédé à l'examen du rapport du groupe administratif. Il a pour cela auditionné les directeurs des deux directions d'administration (Direction de la sécurité sociale et Direction de la législation fiscale) qui ont piloté ces travaux. Le Conseil a complété son information, pour approfondir l'analyse de certaines des pistes envisagées, en interrogeant les administrations et en auditionnant des personnalités extérieures. Des enseignements complémentaires en ont été tirés.

Le Conseil salue la qualité du rapport préparé par les administrations et la richesse des informations rassemblées, dont le Conseil s'est amplement inspiré pour ses réflexions.

Synthèse du rapport administratif

Le rapport examine les possibilités de réformer le mode de financement de la protection sociale, spécifiquement la part qui repose sur les employeurs et dont l'assiette pourrait être élargie à tout ou partie de la valeur ajoutée.

Objectifs et enjeux

Au cours des dernières décennies, le financement de la sécurité sociale a connu d'importantes modifications, avec une diminution de la part des cotisations sociales dans l'ensemble des recettes. L'assiette a été élargie progressivement par le déplafonnement des cotisations, la création de la CSG et le basculement d'une partie des cotisations sur la CSG, et le financement a été diversifié par

l'affectation de recettes fiscales. Par ailleurs, les allègements de cotisations sociales se sont développés, notamment ceux ciblés sur les bas salaires.

Le groupe administratif, lui-même, ne s'est intéressé qu'à la partie des cotisations du régime général de sécurité sociale restant à la charge des employeurs. L'élargissement de la discussion au financement de l'assurance chômage et des retraites complémentaires nécessiterait une concertation avec les partenaires sociaux. Compte tenu des allègements généraux de cotisations sociales, il ne reste que 2,1 points de cotisations employeurs de sécurité sociale (hors cotisations accidents du travail) au niveau du SMIC. Le groupe a donc limité sa réflexion au remplacement de 2,1 points de cotisations sociales, soit environ 8,5 milliards d'euros. Aller au-delà de ces 2,1 points remettrait en cause la progressivité des cotisations résultant des allègements généraux².

Dans ce contexte, le groupe a cherché à évaluer l'intérêt de différentes pistes de réformes, selon plusieurs critères : dynamisme de la recette, effets sur l'économie (emploi, compétitivité, transferts entre secteurs...), faisabilité juridique.

Les options examinées

Le groupe a envisagé le remplacement de 2,1 points de cotisations sociales patronales par différents autres prélèvements portant sur tout ou partie de la valeur ajoutée : une contribution sur la valeur ajoutée, une TVA sociale, une contribution patronale généralisée, le coefficient emploi-activité. Il a également examiné l'option d'une modulation des cotisations sociales patronales en fonction du ratio « masse salariale/valeur ajoutée ». Enfin, le rapport mentionne la possibilité de remplacer la taxe sur les salaires dans le secteur financier par une contribution sur la valeur ajoutée.

² L'articulation avec les exonérations spécifiques soulève des difficultés particulières, qui ne sont pas développées.

Présentation simplifiée des soldes intermédiaires de gestion

Lecture : les différents soldes intermédiaires de gestion (SIG) s'obtiennent, à partir du chiffre d'affaires, en déduisant les charges indiquées dans la colonne de droite. Par exemple, la valeur ajoutée est égale au chiffre d'affaires diminué des consommations intermédiaires.

Soldes intermédiaires de gestion	Charges
Chiffre d'affaires	
	<i>Consommations intermédiaires</i>
Valeur ajoutée	
	<i>Salaires bruts + cotisations employeurs Impôts sur la production</i>
Excédent brut d'exploitation	
	<i>Dotations aux amortissements et provisions d'exploitation</i>
Résultat d'exploitation	
	<i>Charges financières (*)</i>
Résultat courant avant impôts	
	<i>Charges exceptionnelles (**) Participation des salariés Impôt sur les bénéfices</i>
Résultat net	

(*) Si le résultat financier est positif, le résultat courant avant impôt est la somme du résultat d'exploitation et du résultat financier.

(**) Si le résultat exceptionnel est positif, il s'ajoute au résultat courant.

La valeur ajoutée peut se calculer à partir du chiffre d'affaires, par la simple déduction des consommations intermédiaires, ou à partir du résultat net en ajoutant les différents postes de charges.

La contribution sur la valeur ajoutée (CVA)

La contribution sur la valeur ajoutée est assise à la fois sur la rémunération du travail et sur la rémunération du capital. Le remplacement de cotisations sociales par une CVA permet donc de transférer une partie du prélèvement de la masse salariale vers les autres composantes de la valeur ajoutée (cf. tableau ci-dessus).

Pratiquement, la mise en œuvre de la CVA pose la question du choix de la définition de la valeur ajoutée parmi celles qui existent (fiscale pour le plafonnement de la taxe professionnelle, comptable au sens des soldes intermédiaires de gestion, statistique au sens de la comptabilité nationale, sociale pour le calcul de la participation). Quelle que soit la définition de la VA retenue, un prélèvement sur la VA soulève certaines difficultés de principe, notamment parce qu'il pèserait sur les cotisations patronales (double taxation), et sur les dotations aux amortissements (comparables à des consommations intermédiaires) et donc sur l'investissement. On pourrait envisager d'exclure ces deux éléments de l'assiette de prélèvement, mais cela conduirait à réduire sensiblement l'assiette de la CVA.

Le champ de cette réforme serait celui des entreprises bénéficiant des allègements généraux de cotisations sociales, pour les seules entreprises concurrentielles (hors associations). A priori, les petites entreprises seraient exclues, ou bénéficieraient d'un mode de calcul simplifié. Les entreprises individuelles dirigées par un non-salarié seraient également exclues de la réforme, sauf à imaginer des dispositifs complexes de réduction des cotisations au régime social des indépendants. En revanche, la CVA pourrait concerner les sociétés sans salariés, qui actuellement ne paient pas de cotisations sociales (comme par exemple les holdings).

Le recouvrement de la CVA pourrait être assuré par la DGI ou les URSSAF. Le contrôle serait assuré en tous les cas par l'administration fiscale. Il faudrait prévoir un aménagement des déclarations et des systèmes d'information.

Enfin sur le plan juridique, l'instauration d'une CVA ne soulève pas de difficultés au regard de la Constitution, ni de la Convention européenne des droits de l'Homme, sous réserve d'adapter la mesure aux spécificités de certaines activités, et d'encadrer strictement les éventuelles dérogations. Du point de vue du droit communautaire, la mesure devrait être compatible avec le régime des aides d'Etat, ce point devant être vérifié par une notification du projet à la Commission européenne. En revanche, la compatibilité avec la sixième directive sur la TVA est incertaine. Le seul exemple identifié d'impôt existant sur la VA est l'IRAP, un impôt régional italien, qui est actuellement l'objet d'un contentieux devant la Cour européenne de justice. Si la Cour considérait que cet impôt n'est pas compatible avec la directive TVA, au motif qu'il a le caractère d'une taxe sur le chiffre d'affaires, cette décision serait transposable à la CVA et en interdirait la mise en œuvre.

Dans un encadré, le rapport administratif évoque la possibilité de remplacer la taxe sur les salaires acquittée par le secteur financier par une CVA. La taxe sur les salaires est un impôt ancien, payé par les entreprises dont la production n'est pas intégralement soumise à la TVA. L'instauration de la CVA pourrait être l'occasion de supprimer la taxe sur les salaires dans le secteur financier.

La modulation des cotisations sociales

La modulation des cotisations patronales de sécurité sociale en fonction du ratio « masse salariale/valeur ajoutée » n'introduit pas de nouvelle catégorie de prélèvement, mais consiste à moduler, à la hausse ou à la baisse, le montant des cotisations patronales actuelles par un coefficient dépendant du ratio *masse salariale/valeur ajoutée* (MS/VA) de l'entreprise comparé à un ratio de référence. Cette référence peut être commune à toutes les entreprises (modulation nationale), ou propre à un secteur ou à un groupe homogène d'entreprises (modulation sectorielle); elle peut aussi correspondre à la valeur du ratio de l'entreprise l'année précédente, le coefficient de modulation dépendant alors de l'évolution dans le temps du ratio MS/VA de l'entreprise (modulation temporelle).

Comme le prélèvement repose toujours sur les cotisations sociales, les entreprises qui ne paient pas de cotisations sociales seraient exclues de la réforme. La modulation ne pose pas de problème d'articulation avec les exonérations. Néanmoins, comme son calcul utilise la valeur ajoutée, sa mise en œuvre soulève les mêmes questions que la CVA sur la définition de la VA à retenir (et sur sa déclaration). Par ailleurs, la mise en œuvre supposerait de choisir différents paramètres : l'étendue de la plage neutre, l'intensité de la modulation, le plafonnement, le ou les ratios de référence... En outre, les analyses sur des données individuelles d'entreprises montrent la très grande volatilité dans le temps du ratio MS/VA, l'absence de corrélation entre l'évolution du ratio MS/VA et l'évolution de l'emploi au sein d'une entreprise. Sur le plan juridique, la modulation ne présente a priori pas de risque d'incompatibilité avec la directive TVA (sauf sous certaines formes particulières qui la rendent équivalente à la CVA).

Le coefficient emploi-activité (CEA)

Il s'agit d'un nouveau prélèvement assis sur le chiffre d'affaires diminué des rémunérations. Le CEA ne peut s'appliquer qu'au secteur marchand.

La question de la justification économique du CEA se pose. En effet, la taxation des consommations intermédiaires induit une taxation en cascade dans les différentes entreprises d'un même processus de production, qui crée des effets « distorsifs » sur l'économie, notamment dans les secteurs où la production est répartie entre un grand nombre d'acteurs successifs.

Le CEA ne soulève pas de problème juridique particulier sous réserve du respect des mêmes exigences que dans le cas de la création d'une CVA. Il faudrait toutefois s'assurer de sa compatibilité avec le régime des aides d'Etat, en soumettant le projet à la Commission, si certains secteurs étaient exclus du

champ de la mesure. Surtout, l'exclusion du chiffre d'affaires réalisé à l'export pourrait se révéler contraire au Code de conduite européen sur la fiscalité des entreprises.

La réduction des niches sociales

Les « niches sociales » correspondent à l'ensemble des dispositifs qui dérogent à l'universalité de l'assiette (exonération de cotisations sociales, assiette forfaitaire) et au taux de droit commun (taux réduits).

Ces niches concernent certaines formes de rémunération : participation, intéressement, épargne salariale, stock-options, protection sociale complémentaire, chèques vacances, tickets restaurants... Les dérogations dont bénéficient ces dispositifs mériteraient un examen au cas par cas, qui n'était pas dans le mandat du groupe.

La contribution patronale généralisée (CPG)

La CPG serait assise sur la masse salariale complétée des niches sociales, et sur le résultat courant avant impôts (résultat d'exploitation diminué des charges financières ou augmenté des produits financiers). Le champ serait identique à celui de la réduction Fillon.

L'existence de plusieurs assiettes, comme pour la CSG, peut se traduire par des décalages temporels entre les assiettes. La CPG poserait un problème de double imposition de la participation. La détermination de son assiette pourrait s'inspirer des règles de l'IS (dont l'assiette inclut en plus le résultat exceptionnel) pour simplifier les retraitements pour les entreprises. Il faudrait également examiner le traitement des résultats négatifs. Enfin, les taux pourraient éventuellement être différenciés entre salaires et résultat.

Sur le plan juridique, il faudrait vérifier la compatibilité avec la directive TVA et avec les conventions fiscales internationales.

TVA sociale

La dernière option, qui s'écarte du champ de la commande en ce qu'elle ne constitue pas un élargissement d'assiette, est celle de la TVA sociale, qui consiste à remplacer les 2,1 points de cotisations sociales par une augmentation de la TVA. La TVA sociale ne soulève pas de problèmes de faisabilité, puisqu'il s'agit d'un prélèvement existant. Elle ne soulève pas non plus de problème juridique : les directives européennes n'imposent pas de taux maximal, mais l'Union européenne a adopté une recommandation de ne pas dépasser 25 %.

La TVA sociale reporterait une partie du financement de la sécurité sociale sur les importations.

L'augmentation du taux normal de TVA présenterait toutefois l'inconvénient d'accentuer l'écart avec le taux réduit et éloignerait la France de la moyenne communautaire actuelle. L'avantage compétitif procuré pourrait n'être que temporaire.

Impact des différents scénarios

Le groupe de travail administratif a analysé l'impact des différents scénarios, notamment en matière d'emploi.

Impact sur l'emploi et la compétitivité des entreprises

En principe, la baisse des cotisations patronales doit avoir un effet positif sur l'emploi et éventuellement sur les prix ; il en découle une hausse de la richesse nationale et de la consommation. En sens inverse, le nouveau prélèvement peut avoir des effets négatifs : un prélèvement sur l'excédent brut d'exploitation (EBE) peut décourager l'investissement ; un prélèvement sur la consommation peut engendrer de l'inflation et donc diminuer la consommation, ou réduire les marges des entreprises et donc pénaliser l'investissement. Ces effets se manifestent progressivement dans le temps, la consommation et l'emploi réagissant plus rapidement que l'investissement.

Les simulations ont été réalisées avec un modèle de court terme de type keynésien, et une maquette de long terme qui repose sur une modélisation de type classique, où les quantités sont déterminées par l'offre des entreprises, et qui prend en compte la mobilité internationale du capital. Ces outils de simulations présentent des limites. Le modèle de court terme suppose en particulier une certaine myopie des agents, qui n'ajustent pas immédiatement leurs comportements aux nouveaux paramètres. La maquette de long terme fait à l'inverse l'hypothèse d'une parfaite mobilité du capital. Les deux outils, dans leur version canonique, ne distinguent pas le travail qualifié et le travail non qualifié, et ne tiennent pas compte des allègements de charges. Enfin, ils s'appuient sur des paramètres dont les valeurs ont été estimées ou calibrées.

Les principaux effets rendus par les modèles sont, à court terme la substitution entre travail et capital, et à long terme le report de la charge fiscale sur le facteur le moins mobile, c'est-à-dire le travail.

Impact macro-économique de court terme

Le scénario envisagé est toujours celui d'une substitution d'un nouveau prélèvement à 2,1 points de cotisations patronales.

- CVA : la baisse du prélèvement sur les salaires serait favorable à l'emploi (28 000 emplois, 19 000 avec la VA nette) et à la consommation ; la hausse du prélèvement sur le capital serait défavorable à l'investissement (- 0,3 %) ; l'effet sur le PIB serait nul.
- modulation : les effets sont supposés qualitativement identiques à ceux de la CVA
- TVA sociale : dans le modèle, la baisse des cotisations patronales est favorable à l'emploi et à la consommation ; la hausse de la TVA augmente les prix des produits importés, ce qui est défavorable à la consommation, et entraîne une revalorisation des salaires qui érode le gain de compétitivité initial. Au total, le nombre d'emplois créés serait de 23 000 en deux ans, la consommation baisserait et les prix augmenteraient, l'investissement serait peu affecté. Si la hausse de la TVA est accrue pour financer les revalorisations des prestations sociales et garantir un résultat neutre sur les finances publiques, ce qui semble être la meilleure référence pour comparer ce scénario aux autres, l'effet positif sur l'emploi serait fortement diminué : 7 000 créations au bout de deux ans. Par ailleurs, même s'il n'en existe aucune évaluation, l'augmentation du taux de TVA pourrait accroître le risque de fraude.
- coefficient emploi-activité : un tel prélèvement pèse notamment sur les consommations intermédiaires (3/4 de l'assiette), ce qui accroît les coûts de production. Si les entreprises augmentent leurs prix, la création de la nouvelle taxe pourrait enclencher une boucle prix/salaires, qui réduirait la consommation des ménages, dégraderait la balance commerciale, réduirait fortement la production donc l'emploi. Si les entreprises réagissent en baissant leurs marges, il n'y aurait pas d'effet sur la consommation des ménages ; en revanche, à terme, l'augmentation du coût du capital devrait réduire l'investissement, ce qui aurait un effet récessif sur l'activité, qui atténuerait l'effet positif sur l'emploi de la baisse des charges.
- contribution patronale généralisée : les effets seraient proches de ceux obtenus avec la CVA nette ; l'assiette de la CPG intègre en plus les compléments de rémunération et les produits financiers nets (si le résultat financier est positif), mais ne contient pas les cotisations patronales et les impôts sur la production, ni les charges financières nettes (si le résultat financier est négatif).

L'altération de la progressivité du barème de cotisations, dans le cas d'une baisse des cotisations patronales supérieure à 2,1 points, provoquerait des destructions d'emplois qui seraient supérieures aux créations obtenues dans tous les scénarios de substitution.

Impact macro-économique de long terme

Les effets à long terme sont évalués à partir d'une maquette simplifiée de l'économie. Deux mécanismes déterminent les effets.

- Une taxation du travail est reportée par les entreprises en baisse des salaires bruts : l'équilibre se déplace dans le sens d'une baisse du travail.
- Une taxation du capital, dont le prix est imposé par les marchés internationaux du fait de sa parfaite mobilité, est intégralement supportée par les entreprises, qui la reportent en baisse du coût du travail et donc des salaires bruts : à la baisse du travail qui en découle s'ajoute une baisse de l'investissement qui résulte de la hausse du coût relatif du capital. Une taxation du capital est donc plus récessive qu'une taxation du travail.

Les différentes options de substitution conduisent à diminuer la taxation du travail pour augmenter celle du capital. Les effets sur l'emploi seraient nuls, par compensation des effets positifs et négatifs. En revanche, la taxation du capital induirait un effet négatif sur l'investissement donc sur l'activité : cet effet est le plus fort avec le coefficient emploi-activité qui pèse uniquement sur le capital, et le moins fort avec la TVA qui ne pèse sur le capital que par la « rémanence » de TVA (15 %). Entre les deux, la CVA pèse aux deux tiers sur le travail et pour un tiers sur le capital, ce qui limite l'effet négatif sur l'investissement mais neutralise une grande partie de l'effet positif sur l'emploi. Dans les options qui induisent de l'inflation (TVA, CEA), l'équilibre *ex-post* de la mesure suppose de tenir compte des revalorisations indexées sur l'inflation (pensions, SMIC...) en augmentant le taux de la TVA ou du CEA : dans cette hypothèse, l'effet récessif du nouveau prélèvement serait accru, et pourrait se solder à long terme par des destructions d'emplois.

Impact sur le financement de la sécurité sociale

La diversification des assiettes ne modifie pas l'évolution à moyen-long terme des recettes, car toutes les assiettes ont la même dynamique que le PIB à long terme.

L'instauration d'un prélèvement sur la valeur ajoutée pourrait entraîner des délocalisations d'entreprise du fait du renchérissement du coût du capital, ou toute forme d'optimisation fiscale pour délocaliser la valeur ajoutée, ce qui diminuerait l'assiette de financement (cet effet n'a pas été pris en compte dans les simulations).

Impact sur les transferts entre cotisants

La modification des prélèvements crée des gagnants et des perdants par rapport à la situation actuelle. Le déplacement du financement, de la masse salariale vers les autres composantes de la valeur ajoutée, avantagerait logiquement les secteurs intensifs en main-d'œuvre (construction, biens d'équipements, services aux particuliers et aux entreprises) et désavantagerait les secteurs fortement utilisateurs de capital (industries agro-alimentaires, biens de consommation, énergie, activités financières). Par ailleurs, toujours sous l'hypothèse de l'exclusion des entreprises dirigées par un non-salarié, la réforme serait favorable aux petites et moyennes entreprises et défavorable aux grandes, les effets étant toutefois très hétérogènes même dans une classe de taille donnée.

Le rapport du groupe inter-administratif mentionne qu'environ un quart des entreprises seraient perdantes à l'introduction d'une CVA, et que dans tous les secteurs, il y aurait au moins 10 % d'entreprises perdantes. Dans la mesure où l'échantillon utilisé pour parvenir à ces résultats est très pauvre en très petites entreprises (au regard de leur nombre), ces chiffres doivent être considérés avec une grande circonspection et sous-estiment certainement beaucoup la proportion d'entreprises perdantes. La modulation, même avec une plage neutre, se traduirait par des transferts du même ordre.

En cas de mise en œuvre de la TVA sociale, les entreprises bénéficieraient de la baisse des cotisations, et seraient initialement peu affectées par la hausse de la TVA. Les ménages seraient en revanche touchés, directement par la hausse des prix, mais bénéficieraient dans un deuxième temps des revalorisations des salaires ou des prestations sociales. Le rapport rappelle qu'une hausse du taux réduit de TVA pèse instantanément davantage, en termes de charge fiscale, sur les premiers déciles de

revenus qu'une hausse du taux normal, mais n'approfondit pas les différences qui peuvent, en dynamique, résulter de clauses d'indexation différentes des revenus sur le surcroît d'inflation.

Les effets de l'introduction d'un coefficient emploi-activité seraient plus forts qu'avec la CVA (le CEA ne porte pas sur les salaires), et seraient fortement influencés par le poids des consommations intermédiaires. Le CEA avantagerait les petites entreprises.

L'introduction d'une contribution patronale généralisée induirait des transferts plus importants que la CVA, mais aussi plus concentrés (même si la proportion d'entreprises perdantes reste importante). La répartition des secteurs entre gagnants et perdants différerait assez peu de celle observée avec la CVA, à l'exception du secteur de l'énergie.

3) Les conclusions des discussions au sein du Conseil

a) Le Conseil se félicite que le débat sur l'assiette et les modalités de financement de la protection sociale ait été ouvert à nouveau. Depuis plusieurs années, de nombreux travaux ont été conduits sur ce sujet, aux conclusions parfois contradictoires. Des organismes ou des experts ont pris position. Le débat fait apparaître, de façon générale, deux approches complémentaires, l'une mettant l'accent sur les relations avec l'emploi, l'autre portant en priorité sur les principes et les besoins de financement.

Le Conseil considère d'abord que l'exercice proposé par le groupe de travail inter-administratif qui ne porte que sur 2,1 points de cotisations sociales pourrait être élargi à l'ensemble des risques, quel que soit leur mode de financement. Des pistes d'assiettes alternatives pourraient également être explorées ; à titre d'exemple, le rapport du groupe inter-administratif souligne de lui-même qu'il n'a pas traité de fiscalité environnementale ou « sanitaire ».

Le Conseil considère ensuite qu'il faut éviter les mesures ponctuelles et au contraire s'attacher à définir une réforme d'ensemble qui assure une cohérence des décisions et leur pérennité dans le temps.

b) C'est à partir de cette mise en perspective générale que les différentes pistes évoquées par le groupe de travail administratif ont été analysées. Deux pistes ont soulevé un grand scepticisme au sein du Conseil.

C'est le cas de la contribution sur la valeur ajoutée. La CVA permet de transférer une partie du prélèvement de la masse salariale vers les autres composantes de la valeur ajoutée. Par ce biais, elle peut avoir un effet favorable à l'emploi, en allégeant le coût du travail. Si, dans son principe, la CVA paraît répondre à l'objectif visé, l'analyse montre, outre une relative faiblesse des effets sur l'emploi, des difficultés de plusieurs ordres. D'une part, la taxation des revenus du capital peut nuire à l'investissement et induire des délocalisations. Même sans délocalisation véritable, l'assiette de taxation peut être réduite, pour les entreprises présentes dans différents pays, par un déplacement de valeur ajoutée à l'étranger. La CVA suppose par ailleurs de nouvelles formalités administratives, avec une déclaration annuelle, et un recouvrement sous forme d'acomptes et de régularisation. Elle est enfin exposée à un risque juridique important, puisque la Cour de Justice des Communautés Européennes pourrait cet été déclarer un impôt italien sur la valeur ajoutée incompatible avec la sixième directive européenne sur la TVA. Il paraît, en tout état de cause, nécessaire d'attendre la position de la CJCE afin de lever toute hypothèque juridique.

Le coefficient emploi activité a également soulevé de nombreuses interrogations et semble comporter d'importants inconvénients. La principale interrogation porte sur la justification économique d'un tel prélèvement qui, en reposant sur le chiffre d'affaires, provoque une taxation en cascade, que la création de la TVA dans notre pays avait précisément cherché à éviter. Les membres du Conseil ont pour cette raison écarté l'option du CEA.

Les trois autres pistes, la modulation, la contribution patronale généralisée (CPG) et la TVA sociale, ont suscité plus d'intérêt des membres du Conseil, chacune recueillant néanmoins des oppositions fortes de certains d'entre eux, compte tenu soit de leurs inconvénients, soit de l'incertitude sur leur impact en l'état actuel de nos connaissances.

La modulation est envisagée avec faveur par certains membres. Elle présente l'avantage de maintenir le calcul actuel des cotisations sociales, en le complétant, ce qui lui évite les problèmes d'articulation avec les allègements de cotisations. Mais sa mise en œuvre, et en particulier la détermination d'un ratio de référence, soulève de réels problèmes. Le Conseil a demandé à la DGTPE³ des informations complémentaires sur la distribution du ratio masse salariale sur valeur ajoutée. Il ressort de ces informations que ce ratio est extrêmement dispersé, à l'échelle nationale ou même à l'intérieur de chaque secteur de production. Dans ces conditions, il serait très difficile de fixer une valeur de référence adaptée à l'ensemble des entreprises, et cette difficulté subsisterait avec un ratio de référence différencié par secteur. La modulation induirait de surcroît des transferts substantiels entre les entreprises, dont rien à ce jour n'assure qu'ils seraient corrélés avec la politique plus ou moins favorable à l'emploi menée dans les entreprises. Les informations de la DGTPE montrent également que le ratio MS/VA d'une entreprise est très variable d'un exercice à l'autre, même s'il apparaît stable à l'échelle macro-économique : chaque année, plus de la moitié des entreprises⁴ voient leur ratio MS/VA varier de plus de 5 points, et plus d'un quart voient leur ratio varier de plus de 10 points. De surcroît, les variations du ratio MS/VA n'apparaissent pas corrélées aux variations de l'emploi au sein d'une entreprise. Dans ces conditions, les effets sur les entreprises et sur l'emploi seraient incertains et erratiques. A cela s'ajoutent d'importants problèmes de faisabilité, à commencer par la mesure du ratio MS/VA et le suivi de son évolution, notamment dans les cas de changement de périmètre des entreprises, qui complexifieraient énormément la tâche des organismes de recouvrement.

La contribution patronale généralisée a suscité un débat au sein du Conseil. Certains membres se sont déclarés favorables à la taxation de l'intéressement et de la participation, mais d'autres ont émis des réserves, ne souhaitant pas remettre en cause les choix d'exonérations qui ont été faits à l'origine, alors que des mesures sont prises pour encourager et développer ces dispositifs. Par ailleurs, la taxation du résultat comptable revient à peu de chose près à une augmentation de l'IS. Sur ce point, le Conseil a demandé des informations complémentaires sur la concurrence fiscale internationale d'où il ressort que le taux de taxation des entreprises en France est déjà plus élevé que dans la plupart des autres pays européens. Certains membres se sont interrogés sur l'intérêt de créer une contribution unique reposant sur des assiettes très diverses. Beaucoup de questions ont été soulevées. Ne faudrait-il pas traiter différemment les niches sociales et le résultat courant avant impôts ? Dès lors qu'on remet en cause les niches sociales, ne faut-il pas réfléchir, assiette par assiette, à l'opportunité de les soumettre à taxation ? Comment concilier la CPG et les dispositifs d'allègements de cotisations ? L'instauration d'une CPG à taux faible ne permet-elle pas d'amorcer une hausse future des prélèvements ? Cette dernière interrogation traduit la crainte que la CPG ne soit par la suite augmentée, à l'image de la CSG dont le taux a subi des augmentations successives.

La TVA sociale se différencie des autres options, d'une part parce qu'il ne s'agit pas d'un transfert entre entreprises mais qu'elle fait intervenir les consommateurs, et d'autre part parce que sa mise en œuvre ne poserait pas les mêmes difficultés pratiques ou juridiques, puisqu'il s'agit d'un impôt déjà existant. Les discussions sur la TVA sociale ont fait apparaître que certains membres y sont favorables, pour diverses raisons : soit pour ses effets favorables sur la compétitivité extérieure, soit parce qu'elle allège les coûts de production. Cette position favorable est celle de la plupart des représentants des employeurs, avec toutefois des différences en terme d'ampleur : pour certains, le transfert du financement vers la TVA pourrait être de grande ampleur, pour d'autres le basculement de 2,1 points de cotisations sociales vers la TVA ne doit constituer que la première étape d'une budgétisation du financement de la sécurité sociale. D'autres membres du Conseil, et notamment la plupart des syndicats de salariés, ont exprimé leurs réserves voire leur opposition face à l'instauration

³ Direction générale du Trésor et de la politique économique, Ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie.

⁴ Ces proportions ont été mesurées sur les entreprises pérennes sur la période 1997 – 2003.

d'une TVA sociale, considérant qu'elle induirait une hausse des prix et qu'elle pèserait davantage sur les ménages les plus modestes. Au terme des discussions, il apparaît que l'instauration d'une TVA sociale peut avoir des effets favorables à l'emploi pour les entreprises soumises à la concurrence internationale, et notamment celles qui exportent. De leur côté, les entreprises qui importent devront baisser leurs marges pour éviter tout effet inflationniste. Enfin, l'indexation des salaires et des prestations sociales devra être neutralisée pour éviter d'enclencher une spirale prix-salaires.

En ce qui concerne l'éventuel remplacement de la taxe sur les salaires dans le secteur financier, le Conseil note que la piste d'une contribution sur la valeur ajoutée n'offre pas de réelle sécurité pour le financement de la protection sociale, du fait de la fragilité et de l'instabilité du concept de valeur ajoutée dans ce secteur. Il note cependant qu'une évolution du périmètre des activités financières assujetties à la TVA est possible dans les années qui viennent, sur initiative européenne ou nationale. Il estime que la réflexion devrait être approfondie pour anticiper ces modifications en sécurisant le financement du régime général.

c) Le Conseil considère comme essentiel que le débat qui a été engagé sur la réforme de l'assiette du financement de la protection sociale prenne place dans une réflexion qui privilégie cohérence et durée.

Il considère tout d'abord que la décision en la matière doit être éclairée par des analyses aboutissant à un diagnostic aussi partagé que possible sur les causes particulières du chômage français et sur leur importance respective. Le chômage en France est-il dû à une mauvaise adaptation à la mondialisation, à un coût du travail trop - ou parfois trop - élevé, à des objectifs exagérés de rentabilité ou à un mauvais usage des profits, à un système de protection sociale trop lourd, à un droit du travail trop rigide, à une concurrence mal régulée, selon les cas jugée insuffisante ou excessive, etc. ? Sur tous ces points, l'opinion du Conseil est loin d'être faite. Or, elle détermine largement le choix des solutions qui doivent y remédier.

En particulier, quatre questions lui paraissent particulièrement importantes au regard du problème posé :

- la réforme du financement de la protection sociale est-elle une question primordiale pour améliorer l'emploi ? Le montant et la maîtrise des dépenses de protection sociale ne constituent-ils pas pour l'emploi un enjeu plus important que la structure de son financement ?
- le mode de formation des salaires en France, qui, dans l'ensemble, fait plus appel à la réglementation qu'à la négociation, est-il favorable à l'emploi et peut-il être amélioré pour mieux optimiser le couple pouvoir d'achat/emploi ? Le partage entre salaire direct et indirect est-il le plus efficace ?
- comment répondre simultanément aux deux objectifs incontournables de notre stratégie pour l'emploi : l'aide et le soutien au travail peu qualifié, nécessaires pour réduire le chômage d'exclusion, et le soutien aux investissements d'avenir, nécessaires pour favoriser la montée en gamme de notre pays dans la nouvelle division internationale du travail ?
- quelles sont les raisons qui font que l'élargissement de l'assiette du financement de la protection sociale, opéré avec une grande constance par les gouvernements successifs, n'a pas obtenu, sur longue période, les résultats que l'on espérait ? On peut sans doute considérer que ce phénomène s'explique principalement par deux raisons : d'une part, l'élargissement a plus servi à financer de nouvelles dépenses qu'à soulager l'activité productive ; et d'autre part, comme le Conseil l'a expliqué dans son premier rapport, les allègements de charge ont plus servi à compenser les effets sur le coût du travail des relèvements du SMIC qu'à favoriser la création de nouveaux emplois. En sorte que toutes les conditions qui auraient permis à la stratégie suivie d'atteindre sa pleine efficacité ne se sont pas trouvées réunies. C'est là une constatation qui ne doit pas être perdue de vue avant d'envisager de nouvelles réformes.

Enfin, le Conseil entend poursuivre ses travaux, dans le cadre de ses missions, sur toutes les pistes concrètes de réforme du financement de la protection sociale, et prolonger ses réflexions concernant l'opération de substitution envisagée : faut-il cibler la baisse des cotisations patronales sur les bas

salaires ou sur les peu qualifiés, beaucoup d'études économiques montrant l'efficacité sur la création d'emplois d'un tel ciblage, en étendant les allègements de cotisations au-delà des régimes de sécurité sociale, c'est-à-dire aux cotisations d'assurance-chômage et de retraites complémentaires ? faut-il articuler ces allègements avec les minima de branches négociés par les partenaires sociaux ? faut-il préférer un abattement d'assiette uniforme pour tous les salaires afin de limiter les effets de seuil ?