

Juillet 2006

Avis du Conseil d'Analyse Economique (CAE)
sur le projet d'élargissement de l'assiette
des cotisations sociales employeurs

**(synthèse rédigée par Christian de Boissieu*
et Roger Guesnerie**)**

*** Président délégué du CAE**

**** Membre du CAE**

1- Rappel

Par lettre en date du 30 Mai 2006, le Premier Ministre a invité le CAE à donner son avis sur le projet d'élargissement de l'assiette actuelle des cotisations patronales, projet évoqué dans la déclaration du Président de la République à l'occasion de ses vœux aux forces vives et mis à l'étude par le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et le Ministre de la Santé et des Solidarités. Le rapport et les annexes issus des travaux effectués par le groupe mandaté par l'étude étaient joints à la lettre de mission. Après consultation du Cabinet du Premier Ministre, le Président délégué du CAE a décidé de répondre comme suit à cette demande exceptionnelle.

- Des contributions écrites ont été demandées à certains membres du CAE dont les compétences sur le sujet pouvaient être immédiatement sollicitées¹. Roger Guesnerie, professeur au Collège de France et membre du CAE, s'est vu confier une mission de coordination légère de la préparation de ces contributions, contributions qui sont annexées à la présente réponse.
- Une réunion extraordinaire plénière du CAE a eu lieu le lundi 26 Juin à 17 heures. Elle a examiné le rapport du groupe de travail interministériel ainsi que les contributions sollicitées ou spontanées².
- L'avis demandé propose une synthèse de la réflexion ainsi engagée qui a été préparée et rédigée par C. de Boissieu et R. Guesnerie.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, un certain nombre d'observations préliminaires doivent être faites.

La réflexion préparatoire à cet avis a d'abord porté sur ce que l'on pourrait appeler la statique comparative des variantes à l'examen (l'analyse de leurs effets économiques en termes d'équité, d'efficacité pour la croissance et l'emploi, de simplicité). Mais, comme y invitait la lettre de mission, elle a aussi porté sur les aspects amont de l'évaluation de l'architecture des prélèvements sociaux. Cette question renvoie à une analyse des institutions, qui est économique mais qui a une forte composante d'économie politique.

Notons que quel que soit le point de vue adopté, il conduit à prendre une perspective de moyen-long terme ; des objectifs de court terme ont peu de chances de justifier une modification significative de l'architecture des prélèvements, dont le coût fixe est inévitable

¹ C'est-à-dire Philippe Aghion, Olivier Blanchard, Pierre Cahuc, Elie Cohen, Michel Didier (avec Michel Martinez), Jean-Paul Fitoussi (avec Etienne Wasmer), Gilles Saint-Paul.

² La contribution de Philippe Trainar est aussi annexée.

et le plus vraisemblablement lourd et qui serait plus souvent dominée par une modulation appropriée des instruments traditionnels de régulation conjoncturelle. Notons aussi que les économistes soulignent que les effets à moyen terme de la modification des assiettes sont souvent très différents de leurs effets à court terme, parfois très contre-intuitifs. Nous y reviendrons.

Notons enfin que l'évaluation, dans chacun des deux registres qui viennent d'être évoqués, combine de façon parfois difficile à séparer des éléments techniques et des considérations politiques. Ainsi, l'évaluation des mérites du SMIC et du niveau qu'il faut lui fixer – un sujet sensible à l'arrière plan de la discussion en cours – relève d'une évaluation technique des effets qu'il produit mais aussi d'une évaluation politique de la nature et l'intensité souhaitables de la redistribution qui n'a pas de raison, au sein du CAE ou ailleurs, de faire l'objet de consensus. De la même façon, le choix entre une philosophie plus Bismarckienne ou plus Beveridgienne de la sécurité sociale ne peut être réduit à un choix purement technique.

La réflexion du CAE a pris en compte de façon privilégiée les différentes pistes envisagées dans le rapport interministériel : la CVA (cotisation sur la valeur ajoutée), la modulation des cotisations en fonction de la valeur ajoutée, la TVA sociale, le coefficient emploi-activité (CEA), la contribution patronale généralisée (CPG). Mais la discussion au CAE a rappelé qu'il n'y avait pas de raison de se limiter à ces pistes, et qu'il fallait en particulier réintroduire dans le débat la CSG vu les connexions étroites entre les différentes composantes du système fiscal et para-fiscal. L'un des commentaires rappelle aussi que, dans le contexte français, les allègements de charges ciblés sur les bas salaires ont eu un effet significatif sur l'emploi.

Pour l'essentiel, la discussion s'est inscrite dans le contexte du rapport du groupe de travail – basculer 2,1 points de cotisations employeurs au niveau du SMIC – même s'il a été rappelé qu'une telle approche « incrémentale » néglige le fait que les cotisations sociales patronales totales pour le SMIC brut s'élèvent encore à 19 %.

La réflexion du CAE s'est d'abord appuyée sur les matériaux abondants fournis par le groupe de travail interministériel, dont il faut noter que pour l'essentiel ils relèvent du premier volet de l'enquête. Mais la réflexion a aussi fait appel à la « mémoire » du CAE, en se reportant aux rapports disponibles sur des sujets proches ou connexes. Ainsi, dès 1998, le rapport Malinvaud, intitulé « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique », discutait de façon approfondie des mesures de transfert de cotisations patronales vers un prélèvement dont l'assiette est la valeur ajoutée. Son étude mettait l'accent sur les aspects contre-intuitifs de l'incidence fiscale à terme (où le payeur n'est pas le « taxé »). Elle envisageait déjà de façon détaillée, en particulier dans le registre de la statique

comparative, l'éventail des mesures aujourd'hui évoquées et examinées dans le rapport interministériel. Même si la réflexion partait d'un système sensiblement différent de celui existant aujourd'hui, elle porte une analyse qualitative rigoureuse et approfondie qui reste largement d'actualité³. En revenant également en arrière, le rapport Bourguignon-Bureau, publié en 1999⁴, portait son attention sur « l'architecture des prélèvements obligatoires : état des lieux et voies de réforme ». Leur analyse même si elle avait un objectif différent fournit des éclairages précieux sur le second volet de notre réflexion : l'économie de l'architecture des prélèvements.

La mémoire du CAE est aussi nourrie de rapports plus récents. La filiation est évidente dans le cas du rapport Blanchard-Tirole⁵, qui s'interroge sur l'assurance-chômage et son financement, mais elle existe aussi pour le rapport Saint Etienne- Le Cacheux, puisque, nous y reviendrons, les questions de l'architecture des prélèvements sociaux et celles de l'architecture des impôts généraux sont nécessairement interconnectées⁶.

L'avis reviendra d'abord sur l'examen du rapport détaillé qui lui était soumis, avant de prendre un point de vue plus large. Cette structuration conduit à faire écho surtout aux questions qui relèvent de la statique comparative avant de donner une plus grande place à l'examen économique de la logique institutionnelle. Une conclusion courte rassemble les recommandations.

³ Dans son rapport, Malinvaud analysait 4 scénarios de transferts de charge CSE :

* hausse de la TVA, * hausse de la CSG, * hausse de l'impôt sur les sociétés (IS), * introduction d'une assiette « valeur ajoutée » pour les cotisations. Malinvaud s'intéressait d'abord à l'impact de court-terme d'un basculement CSP vers TVA sur le prix de la production et le coût réel des facteurs. Il constatait ainsi que l'impact sur le coût réel du facteur travail est limité, car le prix hors taxe diminue. En dynamisant ensuite la demande de travail et l'évolution du coût réel du facteur il estimait qu'à un horizon de 10 ans un basculement de 3% de CSE vers la TVA, la CSG ou la création d'une CVA pourrait créer 70 000 emplois. Les effets sur le facteur capital étant en partie érudés, le scénario IS n'était pas chiffré, mais Malinvaud mettait en garde contre les risques quant au dynamisme des entreprises, et donc sur le niveau d'activité et d'emploi. Les différences essentielles avec la petite maquette de long-terme du groupe interadministratif concernent la structure du marché des biens, d'une part, et l'élasticité de l'offre de capital, d'autre part. La maquette de long-terme considère la demande de bien comme infiniment élastique, tout comme l'offre de capital. Le travail (le moins élastique des facteurs) finit par supporter l'intégralité du poids de la taxation. L'incidence de la taxation entre salarié et employeur dépend des élasticités de l'offre (pas de salaire minimum dans la maquette) et de la demande.

⁴ Les auteurs reprennent les conclusions du Rapport Malinvaud en y ajoutant des travaux sur l'impact des transferts de charge du travail non qualifié vers le travail qualifié effectués dans le cadre d'un groupe « prélèvements obligatoires » du CAE (Cf. annexe B du rapport).

⁵ « Protections de l'emploi et procédures de licenciement », Olivier Blanchard et Jean Tirole, rapport 44, 2003.

⁶ On peut également ajouter même si les sujets sont parfois plus distants,

* « Croissance et chômage », Olivier Blanchard et Jean-Paul Fitoussi, rapport 4, 1998 ; le rapport plaide en faveur d'une baisse des cotisations salariés.

* « Plein emploi », Jean Pisani-Ferry, rapport CAE 30, 2000. Il propose de pérenniser la politique d'allègements de charge sur les bas salaires en l'articulant avec l'évolution du SMIC et la mise en place d'une Allocation Compensatrice de Revenu (PPE à l'ancienne).

2- La problématique de l'élargissement de l'assiette

Le rapport du groupe de travail sur « l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de Sécurité Sociale » est volumineux, surtout avec les annexes qui le complètent.

L'examen du rapport, compte tenu des délais impartis, n'a pu entrer dans le détail. Qu'il suffise de dire que la qualité de ce texte et son professionnalisme ont été soulignés par la plupart de ses commentateurs au sein du CAE. Les réserves, exprimées plus longuement ici, ne remettent pas en cause le jugement globalement favorable sur ce texte, mais expriment des insatisfactions. On choisit de mettre l'accent sur celles qui font écho aux problèmes de fond. L'adéquation du modèle de court terme utilisé est questionnée alors que l'évaluation doit considérer les effets à moyen ou mieux long terme, et que le court terme donne à priori un éclairage plus favorable aux mesures envisagées. Les outils de moyen long terme utilisés paraissent souvent frustes : exemple parmi d'autres, la modélisation de l'incidence à long terme de la TVA (sociale) a semblé plutôt sommaire. Des suggestions alternatives de modélisation de long terme sont faites dans un des commentaires⁷.

Problème d'horizon, c'est-à-dire de nature d'ajustement, mis à part, la modélisation devrait idéalement mettre plus l'accent et apprécier de façon plus fine les complémentarités et substituabilités entre travail qualifié, travail non qualifié, capital physique, voire donner une place significative au capital immatériel comme le suggère l'un des commentaires. Le sens de la modification des conclusions à laquelle conduiraient ces améliorations de modélisation n'est pas toujours évident. Par exemple, si la conjecture⁸, plausible, d'assez forte substituabilité capital matériel/capital immatériel mais de forte complémentarité du capital immatériel et du travail qualifié conduit à une vision plus positive de la taxation du capital matériel, l'argumentaire d'un autre commentaire selon lequel la valeur du capital accumulé est sous-estimée, compte tenu des externalités positives que son accumulation crée dans une logique de croissance endogène, suggère au contraire des effets plus négatifs de sa taxation. Ce sentiment d'incertitude est également confirmé par l'examen des dernières simulations de la DGTPE effectués à partir d'une maquette distinguant les travailleurs qualifiés des peu qualifiés⁹.

⁷ Voir Fitoussi-Wasmer.

⁸ Mais dont la validation est loin d'être acquise à ce jour.

⁹ Selon cette maquette, le signe des effets de long terme sur l'emploi dépend surtout de l'accentuation ou de la diminution de la progressivité actuelle des prélèvements sociaux

Enfin, la comparaison internationale, largement absente de l'étude, serait susceptible d'être source d'informations précieuses. Il a été rappelé à de nombreuses reprises que la concurrence fiscale est mondiale, et pas seulement européenne, et qu'il serait dangereux d'en faire abstraction dans ces deux dimensions – européenne et mondiale – lors de l'étude des coûts/avantages des différentes formules évoquées (y compris le statu quo).

Les auteurs de cet avis ne peuvent que relever que la plupart des membres du CAE, en particulier ceux dont les contributions sont jointes, expriment leur scepticisme sur les mérites des dispositifs envisagés, en particulier sur les diverses variantes de CVA¹⁰. Il y a bien entendu de larges nuances dans le verdict qui pour parler des plus nuancés va de « d'un point de vue macroéconomique, beaucoup d'effort pour peu de résultats » à « les aspects économiques... ne permettent guère de justifier en l'état une réforme d'une telle importance ». Deux commentaires expriment leurs préférences pour le statu quo et l'un¹¹ affirme une opposition de principe au transfert des cotisations d'une base salaire vers une base valeur ajoutée. Il est clair que la palette des opinions a été plus large en séance.

Ces réactions font d'une certaine manière écho au rapport Malinvaud et ses réticences vis-à-vis d'une proposition antérieure proche de la CVA. Elles renvoient aussi, bien entendu, au contenu du rapport interministériel. Car à considérer les résultats des simulations présentées pour le court et le moyen-long terme, il apparaît qu'ils sont fort modestes sur l'activité, l'emploi, les prix... (effet faiblement positif sur l'emploi, négatif sur le Pib à court terme, effet faibles à long terme). et convergents dans leur faible ampleur quelle que soit la piste explorée.

La proximité des mesures est sans aucun doute la première explication de la proximité des résultats. CVA brute, CVA nette des amortissements, Coefficient emploi-activité, CPG sont des mesures soit relativement proches, soit très proches (CVA nette et CPG). En économie fermée, les deux dernières ont des effets très voisins de celui d'un accroissement de la TVA. Notons qu'il n'en est pas de même en économie ouverte où les formules évoquées cessent d'être approximativement équivalentes, puisque, en taxant les importations et en détaxant les exportations, la TVA a des effets positifs sur la compétitivité dont il est important de bien apprécier l'intensité et l'horizon ; et à vrai dire une des insatisfactions à laquelle conduit la lecture du rapport interministériel est la faible mise en perspective de cette différence due à

¹⁰ Le scepticisme évoqué plus haut n'interdit pas les commentateurs de jouer le jeu de « suggestions »

¹¹ Qui plaide par ailleurs pour la TVA sociale

l'ouverture entre TVA et diverses variantes de la CVA¹². Sous cet angle la modélisation s'intéresse peu aux effets de distribution entre entreprises exportatrices et entreprises non ou peu exportatrices (avec l'identification souhaitable des « gagnants » et des « perdants »), qui sont très différents selon la formule retenue : CVA (ou dispositif proche), TVA sociale...

Le scepticisme, il faut le noter s'applique d'abord à la formule cotisation à la valeur ajoutée et à ses diverses variantes (CEA, CPG). Il révèle d'abord des craintes réitérées, même si elles ne sont pas strictement économiques, qui portent sur la complexité de la formule et ses difficultés administratives de mise en place¹³. Il fait aussi écho aux inquiétudes répétées qui sont exprimées quant aux effets non maîtrisés de la taxation de l'amortissement. Sur ce point, l'expertise est quasi-unanime. Une CVA ou une formule s'en inspirant devrait porter sur la VA nette, donc exclure la totalité de l'amortissement. Seules, les deux formules CVA nette et CPG, on l'a dit fort voisines, satisferaient à ce critère.

Les réserves faites sur la complexité de mise en place des ces instruments conduisent naturellement à s'interroger sur leur différence avec les instruments existants. Première différence possible, l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales pose la question de la remise en cause d'un certain nombre de niches fiscales ou sociales (cela vaut pour la parafiscalité comme pour la fiscalité). Comme dans le rapport du groupe de travail, ce point a été évoqué au CAE sans être réellement approfondi. Il mériterait des analyses complémentaires. Quoiqu'il en soit, les propositions de réforme du traitement des niches sociales conduisent à un réaménagement de l'assiette cotisations sociales employeurs, réaménagement qui n'est cependant pas synonyme d'un nouvel impôt.

Faisant abstraction de cette dimension « niche sociales », CVA nette et CPG apparaissent (approximativement) équivalentes à une baisse des taux de cotisations sociales employeurs accompagné d'un accroissement corrélatif de l'impôt sur les sociétés (IS)¹⁴. Pourquoi donc créer un nouvel impôt quand la modulation des impôts existants, voire après réaménagement et traitement différent des niches sociales, conduit aux mêmes effets ? Une hausse appropriée

¹² Cette différence s'atténue très probablement à long terme.

¹³ Outre la gestion administrative de nouvelles « tuyauteries » fiscales, notons deux arguments avancés (i) nouvelle augmentation du nombre des assiettes mises à contribution pour financer la protection sociale ; (ii) réduction accrue de la lisibilité déjà complexe des fiches de paye et donc la sensibilisation et responsabilisation de chacun au coût de la protection sociale...

¹⁴ L'assiette CPG inclut la masse salariale étendue (compléments de rémunération et aides directes accordées par l'employeur), et le résultat courant avant impôts (RCAI, somme du résultat d'exploitation et du résultat financier). Elle s'écarte de l'assiette de l'IS en ce que le RCAI ne tient pas compte des produits et des charges exceptionnelles (exemple des cessions d'actifs ou des provisions exceptionnelles). Ces produits et charges exceptionnelles se réduisent avec l'adoption des nouvelles normes comptables. La CPG n'est donc apparemment pas très loin d'une combinaison IS et une taxe sur les compléments de rémunération. On peut dire aussi que le changement réel d'assiette ne joue que sur un tiers de l'assiette totale apparente.

du taux facial de l'IS n'est elle pas une formule plus simple qu'un relèvement indirect, opéré de manière complexe et « cachée » via une CVA¹⁵?

Mais bien entendu, CVA ou non, toute formule revenant à augmenter le taux effectif de l'IS, ouvre à nouveau le débat sur la complémentarité (ou non) des facteurs de production, et celui de leur mobilité absolue et relative.

Revenons aux commentaires des membres du CAE portant sur ce point. Aux arguments traditionnels contre la taxation du capital qui sont rappelés et revendiqués dans quatre des contributions - à moyen terme en tout cas son accumulation est un complément et non un substitut de la productivité du travail, et donc du salaire – deux des commentaires annexés opposent, à certain moment des contre-arguments, portant sur les vertus assurantielles de l'IS – instrument de lissage des profits - et sur l'intérêt d'introduire dans le débat le capital immatériel. Il reste donc place pour un débat sur les vertus dans l'absolu de la voie IS.

Il n'en reste pas moins que le débat actuel de politique économique n'est pas dans l'absolu mais a lieu dans un contexte particulier, celui d'une concurrence fiscale, que l'on peut certes juger excessive mais qu'il faut prendre ici comme une donnée. Dans le monde actuel, le capital est le facteur le plus mobile, même si certains commentaires joints et des propos tenus en séance rappellent que l'hétérogénéité du capital affecte la mobilité relative de ses composantes..

Quoi qu'il en soit, certains membres du CAE se rallieraient à un relèvement transitoire (un transitoire de quelle durée ?) de l'IS, basculant sur celui-ci une part des cotisations employeurs, part qui peut être choisie pour mimer la formule CVA nette ou CPG à l'étude. D'autres membres au contraire expriment une opposition ferme, parfois vigoureuse, à tout relèvement explicite ou caché de l'IS. Ils font remarquer que, en matière d'IS, la France est déjà au-dessus de la moyenne de l'UE (un trait renforcé bien sûr par l'élargissement et la politique des nouveaux pays-membres, mais aussi par le projet très récent de l'Allemagne de baisser son taux facial d'IS) et qu'il lui a fallu un long délai pour effacer les diverses surtaxes et revenir au taux « normal » français.

L'option de la TVA sociale est discutée dans certains commentaires et a été évoquée en séance¹⁶. Certains ont regretté que cette piste n'ait pas été suffisamment creusée, et comme on

¹⁵ Une Contribution Sociale sur les Bénéficiaires des Sociétés a été créée en 1998 et affectée au Forec, fonds créé pour financer les allègements de charges sociales « bas salaires » et « 35 heures » ; elle était égale à 3,3 % du montant de l'impôt sur les sociétés.

l'a dit plus haut, que ses effets spécifiques de court et peut-être de moyen terme n'aient pas fait l'objet d'une évaluation particulière. Les avantages d'une TVA sociale, ses effets compétitivité évoqués plus haut, et réminiscents de ceux d'une dévaluation, ont été rappelés. L'impact inflationniste à court terme est évoqué en particulier dans l'un des commentaires, qui évoque le risque d'une « surréaction » à court terme de la BCE face à cet impact. Notons cependant qu'à moyen terme, l'effet tant sur le coût du travail que sur les prix est très différent de l'effet court terme (voir rapport Malinvaud). Deux points ont fait l'objet d'une attention spéciale : 1) compte tenu de son taux moyen, la France ne dispose pas de la même marge de manœuvre que l'Allemagne. Faudrait-il alors se concentrer sur un relèvement du taux réduit de TVA ? Ce point est loin de faire l'unanimité même parmi les partisans de la TVA sociale. 2) si l'on supposait une extension géographique de la politique allemande qui va s'appliquer au 1^{er} janvier 2007 (3 points d'augmentation de la TVA dont 1 point de TVA sociale), quelles seraient les conséquences pour les pays-membres et pour l'Europe dans son ensemble ?

Etendons le débat en le situant dans la perspective plus large initialement évoquée, celle de l'architecture souhaitable des prélèvements sociaux.

3- Le débat sur l'élargissement et l'architecture des prélèvements sociaux

Les institutions de la sécurité sociale en général et les modes de prélèvements qui la financent sont les produits d'une histoire complexe. L'organisation précise des divers systèmes est souvent difficile à maîtriser et il en est particulièrement ainsi du système français.

Pour aller vite, on peut cependant distinguer et opposer au moins trois logiques à l'œuvre. .

- La première renvoie à une notion de salaire différé. Cette logique semble imprégner profondément les réformes de l'après-guerre en France où elle détermine les formes de gestion paritaire du système. L'exemple des régimes de retraites en France en constitue la meilleure illustration. Le système conduit à une épargne forcée qui n'est ni actuariellement ni distributivement neutre – elle opère de la redistribution entre générations, mais aussi au sein des générations – mais qui relève principalement d'une

¹⁶ A l'inverse, comme déjà indiqué, l'option CSG n'a été abordée que de façon marginale. Elle mériterait un débat qui porterait par exemple sur ses effets sur le taux de taxation de l'épargne des ménages, que certains jugent élevés

logique de salaire différé : les cotisations assises sur le salaire déterminent dans une mesure significative les prestations (fondées sur les « meilleures années ») ...

- L'assurance chômage fournit, elle, un salaire de remplacement, en un certain sens différé mais qui a plus ici la nature d'un versement à titre d'assurances.
- Le secteur de l'assurance maladie obéit à une logique qui s'écarte en dépit du vocabulaire de l'assurance et plus encore du salaire différé. Elle finance le service public de la Santé et s'inscrit donc dans la rubrique fourniture publique de consommation privative, l'intervention publique étant justifiée à la fois par les « externalités » et des effets redistributifs accentués.

Ce dispositif brièvement rappelé est essentiel à la mise en perspective du débat sur l'architecture¹⁷. La différence des fonctions est susceptible de justifier des modes de prélèvement différents : on pourrait imaginer, par exemple, une évolution historique alternative conduisant à une certaine similitude entre le financement du système public de santé et celui du système public d'éducation, qui sont actuellement très différents. Le retour vers la question de l'architecture du système de prélèvement renvoie à des points qui ne relèvent pas seulement de la statique comparative économique mais aussi de l'économie politique du système. Ainsi le système de retraite par répartition résulte d'un contrat social antérieur, dont la valeur serait compromise si les engagements qu'il fixe et détermine pouvaient être remis constamment en question. Cette remarque ne justifie pas une fixité absolue. Dans le cas de l'assurance chômage, l'amélioration de l'efficacité, liée à de meilleurs incitations, a conduit Blanchard et Tirole à proposer dans un rapport déjà évoqué du CAE une forme de modulation inspirée de « l'expérience rating » américain. La proposition paraît intéressante. L'élargissement de l'assiette des prélèvements constitue donc une question ouverte de fait par l'accroissement des charges, et la création de la CSG a constitué une réponse allant dans le sens d'une assiette large, et qui paraît particulièrement pertinente dès lors qu'il s'agit de financer des services universels, comme ceux associés à la santé. Cet élargissement peut se faire par création d'une nouvelle assiette, comme celles de la CVA et de ses variantes ou, par le transfert de cotisations sur les salaires vers des impôts existants. Naturellement, le transfert, dès lors qu'on le juge souhaitable pour des raisons qui ne tiennent pas nécessairement à ses vertus strictement

¹⁷ Le système français fait coexister de façon parfois peu lisible ces logiques... Dans le régime général de sécurité sociale avec ses trois branches (maladie, vieillesse, famille, le taux de cotisation est fixé par décret, de telle sorte, au rebours de la logique esquissée, les CSE vieillesse (9,90%) sont concernés par la réduction Fillon. Pour les régimes complémentaires obligatoires, le taux de cotisation, est fixé par des conventions paritaires validées ensuite par les pouvoirs publics. Le régime d'assurance chômage relève de dispositions, on le sait, encore différentes.

économiques, peut se faire vers un autre impôt existant, TVA, (on aura alors une TVA sociale), mais aussi IS, IR ou CSG, ou encore sur l'ensemble ou un sous-ensemble de ces impôts. Ainsi plusieurs des commentaires discutent les mérites des diverses formes possibles de basculement.

Quel est donc le meilleur basculement possible dès lors que l'on élargit les termes de la commande, comme l'ont fait spontanément plusieurs commentaires ? L'instruction de la question dans son ensemble et dans toute sa complexité dépasse très largement le cadre de cet avis et justifierait à tout le moins un rapport du CAE. Nous nous limiterons à deux observations.

- La réponse du point de vue de la statique comparative est simple mais pas nécessairement consensuelle : si la fiscalité est considérée comme optimisée, le basculement, dès lors qu'il est petit, (et les 9 milliards en cause peuvent mériter ce qualificatif dans la problématique invoquée) peut s'opérer sur l'un ou l'autre ou sur n'importe quel « mix » des impôts existants. Au contraire si la fiscalité n'est pas optimisée, la charge supplémentaire doit être transférée à l'impôt dont les inconvénients, en termes de coût économique du prélèvement, sont les plus faibles¹⁸.
- Le point de vue précédent, celui de la statique comparative, n'épuise pas la question, même si on lui intègre les questions de faisabilité politique (par exemple la TVA sociale est-elle acceptable par nos partenaires européens ?). Les considérations « externes » ont un fort relent d'économie politique : la mesure permet-elle de sanctuariser la dépense, si on la juge essentielle et si l'on craint qu'elle ne soit à l'avenir mise en cause ? Ou bien, inversement, le prélèvement choisi permet-il, directement ou indirectement via une connexion étroite entre le type de prélèvement et la régulation de la dépense, une meilleure maîtrise des dépenses publiques au moment même où les contraintes et les ambitions s'affirment en la matière ? Par ailleurs un élargissement dans le sens indiqué peut ouvrir à terme une remise en cause de l'affectation de la dépense, une question qui relève à nouveau de l'économie politique.
- A ce sujet, plusieurs membres du CAE ont rappelé que la question de l'efficacité de la dépense publique demeure de toute façon centrale, dans l'optique même de la LOLF.

4- Conclusion

¹⁸ Puisque l'on considère ici des prélèvements affectés, les considérations économiques doivent être étendues à l'adéquation temporelle de la recette à la dépense, c'est-à-dire devraient prendre également en compte la volatilité de l'assiette.

Par delà les divergences évoquées, certaines conclusions sont constitutives de l'avis du CAE.

- 1) A la lumière des informations dont il dispose et qui proviennent en grande partie du rapport du groupe de travail et de ses annexes, le CAE n'est pas convaincu de l'intérêt d'un élargissement de l'assiette des cotisations patronales, qui serait effectué par le biais d'une CVA, fût-elle débarrassée de ses inconvénients économiques les plus évidents (taxation de l'amortissement). Car, quelle que soit la formule retenue, les coûts de la gestion de la formule, et qui ne sont sans doute pas que de transition, seraient significatifs en comparaison d'avantages incertains et probablement limités. Une sorte de principe de précaution rend ici le statu quo assez attractif pour beaucoup des membres du CAE...
- 2) Quitte à élargir l'assiette des cotisations patronales pour des raisons relevant en particulier d'arguments d'économie politique, le CAE, comme toute communauté d'économistes, est partagé entre ceux qui plaident pour la TVA sociale, ceux qui se rallient à une augmentation de l'IS effectif, et d'autres qui, peut-être, préféreraient un relèvement de la CSG. Les différences d'opinion relèvent à la fois des insuffisances de l'analyse technique (voir ce qui a été dit sur la TVA) et de préférence collectives portées par les décideurs publics. En tout état de cause, les réactions des membres du CAE montrent que la TVA sociale, vu l'intérêt qu'elle suscite, nécessite des études complémentaires urgentes.
- 3) Les divergences constatées au point précédent ne doivent pas masquer une convergence forte à l'intérieur du CAE sur deux aspects non négligeables : 1) Il serait dangereux de compliquer un peu plus un système fiscal et para-fiscal déjà fort complexe et peu lisible. Ainsi certaines formules évoquées dans le rapport du groupe de travail et supposant de fortes modulations des taux de cotisations patronales selon les secteurs, l'intensité capitalistique des entreprises, etc. ne vont pas dans la direction d'une plus grande transparence et « lisibilité » du dispositif fiscal et para-fiscal. 2) Même si l'Allemagne ne l'a pas vraiment fait lorsqu'elle a décidé de son côté d'accroître la TVA au 1^{er} janvier prochain, il faut être attentif à la dimension européenne des stratégies. Est-il souhaitable et si oui comment de coordonner le financement des dépenses sociales au niveau de l'Europe ?

- 4) Si les effets positifs sur l'emploi de la réduction des cotisations sociales employeurs sur les bas salaires ont été rappelés dans un des commentaires et n'ont pas fait l'objet de contestations, une suppression de 2,1 points de cotisations sociales patronales au niveau du SMIC risque d'influer sur la dynamique du SMIC lui-même, dans un sens (avec un potentiel de hausse renforcé) dont l'opportunité dépasse le registre technique. Cette question n'est pas traitée dans le rapport du groupe de travail. Les économistes du CAE sont d'accord pour souligner sa pertinence, même s'ils ne convergent pas, a priori, ni sur les résultats attendus ni sur leur désirabilité.

- 5) Pour lever un peu le principe de précaution évoqué plus haut qui donne une prime au statu quo, il faudrait –condition nécessaire mais pas suffisante- disposer d'analyses complémentaires traitant correctement certains aspects essentiels non abordés ou mal traités dans les modélisations proposées (clivage travail qualifié/ non qualifié ; mobilités absolues et relatives des différentes formes de capital ; champ des complémentarités et substituabilité entre les différentes composantes du travail et du capital, etc.). La réflexion spécifique sur la statique comparative bénéficierait grandement d'un retour amont visant à améliorer la lisibilité du système en actualisant et rénovant la doctrine du financement des dépenses sociales. Il faudrait aussi, dans ces deux dimensions, disposer d'une évaluation précise et crédible des expériences étrangères (spécialement, mais pas seulement, européennes).