



LA « TVA SOCIALE » EST-ELLE LA PANACEE ?

Favoriser l'emploi et renforcer la sécurité sociale

Au sein de la gauche, et dans le monde syndical en particulier, la TVA est réputée injuste car elle pèse davantage sur les ménages à faible revenu. Or, une proposition de « TVA sociale » a fait l'objet d'une vive controverse en France durant la première moitié de 2007. En réalité, il s'agissait d'une proposition d'augmenter la TVA pour en utiliser les recettes additionnelles à des fins présentées comme sociales et en induire d'autres effets sociaux positifs. L'Allemagne n'avait-elle pas relevé la TVA avec succès en janvier 2007 ? L'analyse ci-dessous décrit cette actualité de manière critique et expose les effets d'une hausse de TVA et les conditions d'un éventuel caractère social d'une telle opération. Elle met en regard des pistes alternatives qui sont avancées en Belgique et propose d'élargir le débat à une question récurrente mais à la lumière des enjeux d'aujourd'hui : faut-il fiscaliser davantage le financement de la sécurité sociale ?

Une polémique s'est déroulée en France pendant les législatives et jusqu'à l'été 2007 au sujet de l'intention de la droite de recourir à une hausse de TVA, qualifiée de « TVA sociale », qui notamment permettrait de compenser de nouvelles réductions de cotisations sociales patronales. Elle fut suivie en septembre par l'annonce du report de la mesure, suite à un rapport peu concluant remis à la Ministre de l'Economie¹. La France comptait initialement suivre l'exemple de l'Allemagne, où une hausse de TVA de 16% à 19% est appliquée depuis janvier 2007, sans effet inflationniste global jusqu'à présent. En Belgique, le Conseil supérieur des finances (CSF) a remis en août un rapport demandé par le Ministre des Finances. Intitulé « Taxation, emploi et compétitivité », il examine la manière de compenser des réductions du coût du travail qui soient favorables à l'emploi, en tenant compte des contraintes budgétaires et de compétitivité. Parmi les compensations étudiées figure la hausse des recettes de TVA. Cela fait plusieurs années que le débat est récurrent en Belgique, non seulement sur

la manière d'assurer un financement alternatif pour compenser les baisses de cotisations sociales, et par ailleurs sur l'efficacité pour l'emploi des réductions de cotisations patronales, mais aussi, et pour d'autres raisons encore, au sujet de la structure de financement de la sécurité sociale. Faut-il la faire glisser vers la fiscalité et notamment vers la TVA ? Celle-ci est souvent considérée comme une fiscalité anti-sociale, surtout à gauche, d'où l'irritation soulevée en France par l'usage du terme « TVA sociale ». Enfin, une autre question ne manquera pas de se poser bientôt avec acuité. Ne faut-il pas enfin décider de puiser dans d'autres sources complémentaires de financement pour permettre à la sécurité sociale de jouer à nouveau pleinement son rôle d'assurance sociale, et pour contribuer à donner aux cotisants une perspective sécurisante sur leur protection sociale future alors qu'à partir de 2010, le vieillissement de la population lié au baby-boom d'après-guerre commencera à peser sur les coûts de la sécurité sociale ?

A

LES OBJECTIFS POURSUIVIS

La proposition de « TVA sociale » en France vise en premier lieu à compenser par une augmentation des taux de TVA², de nouvelles réductions de cotisations patronales censées favoriser l'emploi et améliorer la compétitivité. Les produits exportés sont en effet exonérés de la TVA française alors que les entreprises exportatrices peuvent répercuter la baisse des cotisations par une baisse des prix. Ce pourquoi la mesure a été rebaptisée « TVA anti-délocalisation », alors que se répandaient les critiques sur le caractère social de la mesure. Quant aux produits importés, ils seraient pénalisés, car la hausse de TVA n'est pas compensée par la mesure de baisse des charges sociales. De quoi améliorer temporairement le solde extérieur de la France, ce qui serait bon pour l'emploi. Cependant, cet impact n'aurait guère d'influence sur le commerce avec des pays comme l'Inde ou la Chine. Etant donné l'importance des écarts de coûts salariaux et de prix au niveau mondial, cette forme de dévaluation compétitive ne pourrait influencer significativement que le commerce avec les autres pays européens. C'est ce qui est observé en Allemagne alors que la baisse des cotisations y a été largement répercutée en baisses de prix à l'exportation. Mais si chaque pays de l'Union, l'un après l'autre, décidait d'une telle mesure, les effets sur le commerce extérieur de chacun des pays s'annuleraient à moyen terme.

La hausse de TVA en France ne poursuivrait pas seulement des objectifs sociaux. Alors qu'une partie seulement des recettes supplémentaires de TVA serait transférée à l'assurance maladie et aux allocations familiales, une autre partie pourrait servir à un objectif supplémentaire : financer une partie de l'aggravation du déficit public de l'Etat français qui résultera notamment des réductions d'impôts décidées par le Gouvernement, au bénéfice des revenus élevés principalement : réduction des droits de succession, exonération fiscale partielle des intérêts sur achats immobiliers, réduction des taux appliqués sur les tranches supérieures de revenu (« bouclier fiscal ») et défiscalisation des heures supplémentaires. En Allemagne, si la hausse de TVA a permis de réduire les cotisations patronales, la plus grande part des recettes nouvelles a été affectée à la réduction de la dette publique. Ce qui n'est pas sans

lien avec la sécurité sociale puisque réduire l'endettement public permet de diminuer de plus en plus les charges d'intérêt de la dette et de dégager ainsi des marges budgétaires dans le futur pour financer l'impact de plus en plus lourd qu'aura le vieillissement sur les comptes sociaux.

B

LES EFFETS ECONOMIQUES D'UNE AUGMENTATION DE LA TVA

Outre son impact positif sur le commerce extérieur, la hausse de la TVA aura aussi des effets sur le niveau des prix, le pouvoir d'achat et l'emploi.

Les effets sur l'emploi d'une baisse des cotisations assortie d'une hausse de TVA sont relativement limités. L'impact de la baisse des cotisations serait appréciable, du moins en cas de ciblage sur les bas salaires. Suivant le rapport Besson, un second ciblage sur les emplois très qualifiés pourrait aussi améliorer la compétitivité et l'emploi en France. Mais cet impact sur l'emploi pourrait être fortement réduit, par les répercussions du relèvement de TVA. Quant à l'effet sur les prix de la hausse de TVA, il ne serait guère compensé. Car la baisse des cotisations serait peu répercutée dans les prix des produits domestiques vendus sur le marché intérieur, notamment parce que certains secteurs restent peu concurrentiels. Par ailleurs, les coûts de production augmenteraient par le biais de l'indexation légale ou de fait des salaires et des revenus sociaux³. Le ralentissement de la consommation et de la croissance qui résulterait de l'augmentation des prix serait évidemment défavorable à l'emploi. Au total, la mesure serait par conséquent peu créatrice d'emplois.

En renchérissant les produits importés, la « TVA sociale » française réduirait le pouvoir d'achat des ménages. A l'instar d'une dévaluation, cette mesure causerait un appauvrissement collectif en modifiant les prix relatifs : hausse des prix à l'importation et baisse induite des prix à l'exportation. Cet effet serait atténué par l'indexation des minima sociaux et par un rattrapage ultérieur des salaires, mais qui serait probablement partiel et inégal. Dans le cas de l'Allemagne, si l'inflation a été contenue, c'est à la faveur d'une stabilité des salaires, mais les produits

de base auraient tout de même subi une certaine hausse de prix, au détriment des ménages à revenu modeste. Les Belges sont davantage protégés par l'indexation automatique des salaires, des pensions et des allocations sociales, mais celle-ci accentue l'impact inflationniste d'une hausse de TVA, et réduit la baisse des prix à l'exportation qui résulte des réductions de cotisations patronales. Cela pourrait être évité, d'après le rapport du CSF, si la norme salariale jouait effectivement son rôle de plafond, mais l'effet de la mesure sur la croissance et l'emploi serait alors réduit. Le Bureau fédéral du Plan montre que l'effet d'une mesure de réduction ciblée des cotisations patronales compensée par la TVA, serait positif sur l'emploi, modestement après un an mais plus amplement après quelques années. Cela n'empêche que d'autres mesures fiscales sont plus avantageuses à beaucoup d'égards que le recours à la TVA (voir le point 4.).



L'AUGMENTATION DE LA TVA PEUT-ELLE AVOIR UN CARACTERE SOCIAL ?

La TVA est considérée comme renforçant les inégalités car elle est « contre-redistributive » ou « régressive ». Autrement dit, elle redistribue à l'envers, des bas revenus vers les hauts revenus. Car en pourcentage des revenus, elle pèse davantage sur les bas revenus que sur les revenus élevés. Généralement, la partie du budget consacrée à la consommation est en effet d'autant plus grande que le revenu est faible. Et corrélativement, la partie épargnée croît avec le revenu. Cet effet pourrait être inversé si l'on augmentait la TVA uniquement sur les produits de luxe, mais en Belgique il n'y a plus de TVA spécifique aux produits de luxe. Le taux le plus élevé de la TVA belge (21%) s'applique aussi à beaucoup d'autres biens et services.

Toutefois, le caractère contre-redistributif de la TVA est atténué par le fait que celle-ci fait contribuer également les revenus non déclarés et les revenus peu taxés comme les revenus mobiliers et

immobiliers, au moment où ceux-ci viennent à être « consommés », ce qui arrive généralement tôt ou tard. De plus, il faut prendre en considération le type de dépense publique à laquelle est consacrée l'augmentation des recettes de TVA. Par exemple, si la baisse de cotisations est ciblée sur les bas salaires, elle devrait favoriser la création d'emplois peu qualifiés, permettant d'améliorer la situation pécuniaire de personnes qui ne percevaient qu'une modeste allocation de chômage. Si le relèvement de TVA contribuait effectivement à éviter des délocalisations, comme le soulignent ses partisans en France, elle sauverait surtout des emplois d'ouvriers peu ou moyennement qualifiés. L'affectation à des dépenses sociales pourrait également favoriser les bas revenus. Même son utilisation à la réduction de la dette publique aurait un caractère social, dès lors que cela aurait pour effet de diminuer les transferts d'intérêts aux détenteurs de Fonds d'Etat, qui sont davantage concentrés parmi les hauts revenus.

Enfin, il serait possible de compenser par des mesures fiscales et sociales redistributives l'impact contre-redistributif de la TVA. Encore faut-il que la coalition au pouvoir y soit favorable...



LES ALTERNATIVES EXISTENT

Si le recours à la TVA n'est pas la panacée (sans pour autant la rejeter étant donné les besoins sociaux à combler), il existe d'autres pistes pour financer une baisse des cotisations ciblée sur les bas salaires ou pour refinancer la sécurité sociale, notamment celles examinées par le CSF. Retenons les possibilités les plus importantes sur le plan budgétaire et en termes de rapport avantages/inconvénients. Elles se trouvent en premier lieu du côté de la fiscalité sur les revenus mobiliers (pour 1% du PIB). La base imposable pourrait en être élargie à des revenus encore non taxés et tous les types de revenus pourraient être taxés à un taux unique avec une exonération égale à celle dont bénéficient aujourd'hui les comptes

d'épargne. Le taux serait relevé par étapes de 15% à 30%, sans grand effet d'évasion fiscale, grâce aux mesures déjà prises au niveau de l'UE, y compris des accords passés avec les pays limitrophes (Directive épargne).

D'autres mesures examinées par le CSF sont encore avantageusement réalisables, notamment en termes de rendement budgétaire, mais aussi sur le plan de l'équité ou du développement durable, comme revoir les réductions fiscales et exonérations, aussi pour qu'elles ne favorisent plus autant les plus hauts revenus, plafonner le quotient conjugal, taxer les Km de transport par camion, etc.

Enfin, l'instauration d'une Cotisation Sociale généralisée (CSG) serait une voie de financement alternatif et de refinancement de la protection sociale, plus équitable et plus favorable à l'emploi, en faisant intervenir l'ensemble des revenus, du capital et du travail⁴. Pour un faible taux, elle pourrait mieux financer la sécurité sociale de tous, car elle porterait sur une assiette très large de revenus. La CSG sur les revenus des ménages ferait ainsi également contribuer les revenus mobiliers et immobiliers et serait compensée pour les revenus du travail par la suppression de la cotisation spéciale de sécurité sociale et la cotisation de solidarité sur les pensionnés. Une autre composante de la CSG pourrait porter sur les revenus des entreprises, plus précisément sur la valeur ajoutée non salariale, de façon à défavoriser le remplacement des emplois par des équipements, et à favoriser les entreprises intensives en emplois. Mais beaucoup s'accordent à considérer que dans le contexte actuel de concurrence fiscale européenne, il faudra la compenser par des baisses de taxes ou de cotisations patronales pour ne pas déforer les entreprises belges.

Parallèlement, des réductions de cotisations patronales seraient en partie réorientées vers des réductions ciblées, notamment sur les bas salaires, dès lors qu'il manque d'emplois accessibles aux personnes peu qualifiées et la CSG pourrait à la fois financer des baisses ciblées supplémentaires et contribuer à l'amélioration de la couverture sociale. Notamment, il faut en arrêter l'érosion par une véritable liaison au bien-être des pensions et des allocations, consistant à les relever annuellement

dans la même proportion que l'évolution de la moyenne des salaires. Notons que par rapport à la CSG, le Bureau fédéral du Plan a pu montrer qu'une hausse de TVA combinée à une baisse des cotisations patronales aurait des effets moins favorables pour les finances publiques et l'emploi.



FAUT-IL FISCALISER DAVANTAGE LE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE ?

Le recours à la TVA pour financer la sécurité sociale s'inscrit dans une tendance croissante à financer la sécurité sociale ou certaines de ses branches par la fiscalité. La sécurité sociale belge s'est construite sur base du modèle Bismarckien⁵ : elle a d'abord bénéficié aux travailleurs, puis également à leur famille, et reste encore largement financée par les cotisations sociales. Qu'elles soient patronales ou payées par le travailleur, les cotisations reviennent à transférer une partie du salaire en un « salaire indirect » sous forme de prestations sociales, dans le cadre d'un système d'assurances sociales. Depuis les années 70, de plus en plus de prestations ont été octroyées à des bénéficiaires sans cotisations : les allocations d'attente pour les jeunes sortis des études, les allocations familiales garanties, la garantie de revenu aux personnes âgées, l'extension de la couverture soins de santé à presque toute la population, etc. Dès lors, ne faudrait-il pas augmenter la part du financement par des moyens généraux ou du moins des contributions basées sur une assiette plus large de revenus et de contributeurs⁶ ? La CSC a défendu avec une certaine logique que la fiscalisation devait concerner l'assurance maladie et les allocations familiales étant donné leur quasi universalité de fait. Mais d'autres ont craint que cela n'apporte de l'eau au moulin des partisans de leur communautarisation et ne renforce davantage le pouvoir grandissant de l'Etat sur la gestion du système, au détriment des partenaires sociaux et des mutualités, de la concertation, et d'une obligation de compromis entre les logiques portées par ces divers acteurs.

La fiscalisation accrue de la sécurité sociale ne devrait pas servir à aller trop loin dans des baisses de cotisations. Car celles-ci sont fort coûteuses, pour un effet assez faible semble-t-il sur l'emploi. D'autres politiques pour l'emploi et la compétitivité méritent d'être davantage mobilisées. Par contre, il est nécessaire de renforcer la protection sociale. Mais l'option de la fiscalisation ne doit cependant pas entretenir l'illusion selon laquelle l'amélioration des taux de remplacement⁷, aujourd'hui érodés, et l'accessibilité de tous à des soins de santé de qualité, pourraient être obtenues sans contribution accrue des travailleurs alors qu'il faudra assumer le coût du vieillissement de la population. Le refinancement sera en majeure partie financé de facto par les travailleurs et par les revenus du travail même si les autres revenus étaient davantage

contributifs grâce à de nouvelles formes de prélèvements et à une fiscalité plus juste. Cela signifie qu'une part un peu plus élevée des augmentations de salaire sera transférée vers les assurances sociales obligatoires. A défaut de refinancement, la privatisation de la protection sociale se poursuivra, générant des inégalités croissantes et des coûts supérieurs inutiles (frais administratifs, bénéfices, dépenses de santé incitées par les couvertures complémentaires, déductions fiscales sur les primes versées aux assurances complémentaires).

Patrick FELTESSE

Analyse parue dans un article de la revue « Healthcare executive » n°36, octobre 2007.

Références

- Christian Valenduc, « Les nouveaux enjeux de la protection sociale », La revue nouvelle, n°12, décembre 2003, pp69-87.
- Christine Lagarde, Ministre de l'économie (F), Etude sur la faisabilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail, Note d'étape, 11 septembre 2007, 20 p.
- Conseil supérieur des Finances (B), Taxation du travail, emploi et compétitivité, août 2007, 126 p.
- Eric Besson, Secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques (F), TVA sociale, septembre 2007, 157 p. + annexes.
- Patrick Feltesse et Pierre Reman, Comprendre la sécurité sociale pour la défendre, FEC-FTU, Ed. Couleur livres, 2006, 228 p.
- Réginald Savage, Quel avenir pour la sécurité sociale belge ?, Intervention au Colloque du 28 sept 2005 organisé par ETOPIA et la Chaire Max Bastin (FTU-IST/UCL), 27 p. (site www.etopia.be, rubrique « forums »).

Notes

- ¹ Rapport remis en septembre 2007 par Eric Besson, Secrétaire d'Etat à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, à la Ministre de l'Economie, Christine Lagarde.
- ² Hausse du taux normal de TVA actuellement à 19,6%, voire du taux réduit actuellement à 5,5%, ou encore la création d'un taux intermédiaire entre 10% et 12%.
- ³ Par contre, la hausse des prix des produits importés ne renchérit pas les coûts de production, vu que la TVA sur les achats de produits intermédiaires est déduite de la TVA due sur les ventes.
- ⁴ C'est le point de vue défendu notamment par le MOC et par plusieurs organisations syndicales et mutualités nationales. Ce type de nouvelle forme de cotisation figure désormais aussi dans les programmes du PS, du CDH et d'ECOLO.
- ⁵ Du nom du Chancelier allemand, qui fut précurseur à la fin du 19ème siècle, des systèmes d'assurances sociales organisés sur une base professionnelle.
- ⁶ En Belgique c'est l'inverse qui s'est d'abord produit dans les années 90, alors que le déficit et la dette publique culminaient. Les subsides de l'Etat ont été réduits et remplacés par le transfert des recettes de nouveaux prélèvements, portant surtout sur les salaires et les revenus de remplacement. Ainsi a-t-on pu sauvegarder notre système de protection sociale. Ensuite, les opérations de réductions des cotisations patronales se sont succédées et amplifiées afin de maintenir la compétitivité et favoriser l'emploi. Ces réductions ont été compensées par un financement « alternatif », dont certains prélèvements subsistent aujourd'hui. Toutefois, la structure du financement a été simplifiée en substituant à une grande partie de ces prélèvements, un transfert à la sécurité sociale d'un pourcentage des recettes de TVA.
- ⁷ Le taux de remplacement est le rapport entre le revenu de remplacement (indemnité d'invalidité, allocation de chômage, pension,...) et le dernier salaire.



**AVEC LE SOUTIEN DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE,
SERVICE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE**