

Les charges sociales dans la tourmente des élections présidentielles

Posté le : 14 novembre 2016 09:16 | Posté par : Blog du cercle des économistes e-toile
Catégorie: Actualité chaude, Concepts fondamentaux, Attitudes, Histoire économique récente, Economie et politique, Fiscalité

Il y a dans toute élection une part de dévouement. Une élection est une soupape, pas seulement le choix d'une ligne politique. Et parfois, le dévouement vaut ligne politique, comme on le voit trop souvent ces derniers temps.

La question devient épineuse lorsqu'un pays doit faire face, comme en France, à l'obligation de réformes de structures complexes, socialement sensibles mais indispensables. Prenons par exemple le cas du défaut majeur de la structure fiscale française qui est d'accabler la production au point de lui faire perdre toute compétitivité. Après guerre, la France était ruinée et n'avait plus d'épargne. On a chargé l'entreprise de financer des politiques publiques parce qu'il n'y avait peu d'autres ressources disponibles. Ceci était tolérable tant que l'épargne nationale n'avait pas été reconstituée et tant que l'ouverture commerciale et financière au monde n'avait pas été réalisée. D'autant plus que les mesures prises à la Libération sur le chômage et les retraites n'avaient pas de conséquences immédiates : nous étions en phase de plein-emploi et les retraites, ce serait pour bien plus tard. Les maladies n'exigeaient pas les traitements coûteux que l'on connaît aujourd'hui. Les salaires, dans les hôpitaux, étaient bas, très bas.

Ce système s'est trouvé en décalage avec l'ouverture généralisée des marchés et après 25 ans de rattrapage de prospérité. Dès les années soixante-dix la question était posée d'un changement majeur des assiettes fiscales concentrées sur l'entreprise.

Le rôle des politiques est de " rendre possible ce qui est nécessaire ". Il leur appartenait, à cette époque, de mettre en branle et de conduire à terme l'élimination des financements de circonstance. Le but de ces redéploiements était et reste un bénéfice pour tous, pas une réduction de droits pour les uns ni un cadeau pour d'autres. Giscard a bien compris la nécessité de généraliser la TVA mais il a vu l'affaire comme un supplément de recettes permettant de calmer les conséquences de mai 1968 et pas du tout comme une occasion de soulager la production. L'arrivée de Mitterrand et le délire fiscal socialiste qui en est résulté ont bloqué pour une génération les évolutions nécessaires avec comme résultat une hausse continue du chômage.

Le travail reste donc à faire presque entièrement.

Comment insérer des préoccupations de reclassement fiscal majeur dans le processus électoral, notamment présidentiel ?

On a vu que les gouvernements nommés par M. Hollande, qui n'avait rien abordé de ces questions lors de sa campagne électorale, ont tenté une première réforme, l'élimination progressive du financement partiel de la politique familiale par l'entreprise. Compte tenu des faiblesses du Président le résultat a été le blocage du pays et l'effondrement de sa cote à 4 % d'opinions positives ! Les programmes des candidats à la primaire de droite ont, sur ce sujet, des velléités, mais ils sont grevés d'une part par le goût des postures du côté de certains d'entre eux et celui des simplifications stupides du côté des journalistes, l'électorat étant lui-même incapable de se saisir de la complexité des questions posées, faute d'information préalable. Allons au fond des choses ! Faut-il réformer les

charges sociales pesant sur l'entreprise, sachant qu'il s'agit essentiellement de transferts d'assiettes, et peut-on le faire de façon bénéfique et consensuelle ?

Il existe trois types principaux de charges sociales sur les entreprises :

- Des charges contributives dont la nature et le montant sont fonction du salaire brut reçu et directement liée à la personne. C'est le cas de la retraite, de l'assurance chômage et des régimes complémentaires de santé.
- Des charges distributives qui n'ont qu'un but : alimenter un pot commun de ressources dans lequel les institutions publiques plongent pour financer des politiques publiques.
- Des assurances liées à l'activité de l'entreprise elle-même, comme la couverture des accidents du travail.

Dans le premier cas, il s'agit de cotisations ou de primes, dans le second d'impôts dont l'assiette est basée sur une partie de la valeur ajoutée de l'entreprise et payée par elle, sans rapport direct avec ses activités, dans le troisième de frais de gestion qui ne sont pas concernés par les réformes car très normalement du ressort de l'entreprise.

Seules les charges distributives ont vocation à être renvoyées sur d'autres formes d'imposition.

On peut parfaitement prétendre que c'est l'ensemble des revenus des Français qui doit financer les libéralités en matière d'allocations familiales et de maladie (à l'exception des maladies professionnelles et des accidents du travail). On peut même ajouter la formation en alternance. En France l'éducation est gratuite sauf pour l'apprentissage, ce qui est pour le moins anormal (et anti social). On n'a pas demandé à l'entreprise de financer l'éducation nationale. Alors pourquoi la famille, la construction, la maladie ou l'apprentissage ?

La cohérence voudrait que ces politiques publiques soient financées par l'impôt général et pas spécifiquement par l'entreprise.

Rappelons qu'en 2016, les cotisations concernées étaient sur le salaire brut :

- 0,30 % pour la contribution solidarité autonomie ;
- 12,84 % pour l'assurance maladie depuis le 1er janvier 2016. Elle plafonnait à 12,80 % depuis 1992 ;
- 5,25 % pour les allocations familiales ;
- 0,10 % pour l'aide au logement. Avec les charges liées à l'apprentissage et d'autres charges du même type, on arrive à la louche à environ 20 % de la masse salariale brute.

Compte tenu que celle-ci est d'environ 60 % de la valeur ajoutée en moyenne, si on devait tout transférer, on aboutirait, à la très grosse louche, à une réduction d'environ 12 %.

Ces coûts n'entreraient plus dans le prix de revient et cela permettrait une meilleure compétitivité à l'export. Les charges sont actuellement payées par l'entreprise dès que le salaire est versé. S'il s'agit d'une dépense d'investissement, un impôt est prélevé **même si cet investissement n'a pas encore été productif**. S'il échoue, la perte s'en trouve aggravée d'autant. Dans toutes les autres formes de prélèvement, l'imposition se fait sur un gain effectivement réalisé. On ne taxe plus un revenu potentiel mais un revenu réel. La mesure est donc logique et favorable aux investissements.

Vers quel autre impôt doit-on transférer ces charges ? Il s'agit bien de transfert et pas de suppression puisque les besoins qu'elles financent ne sont pas supprimés, dans aucun des programmes.

Il n'en existe que trois : l'IR, la CSG et la TVA.

Les bénéficiaires étant les résidents, il serait logique que l'IR et la CSG soient sollicités.

Néanmoins, la TVA a l'avantage de faire payer une partie de ces cotisations lors d'achats de produits étrangers et donc favorise la compétitivité. Le chômage de longue durée et les coûts de reconversion de bassin pouvant être partiellement associés à la concurrence étrangère, qui par ailleurs bénéficie au consommateur, solliciter la TVA n'est pas absurde.

La bonne solution serait sans doute d'affecter la moitié du transfert à la TVA. Mais il y a de quoi débattre sur ce pourcentage.

Pour ne pas écraser les ménages, cela suppose qu'on réduise massivement la dépense publique générale. Il faut associer une réduction de dépense d'au moins 50 milliards d'Euros à cette réforme pour qu'elle soit simplement supportable dans l'ambiance fiscale actuelle.

Quelles seraient les conséquences d'une telle réforme ?

Les entreprises, notamment celles de main-d'œuvre, recouvreront des marges considérables et pourront soit ajuster leurs prix pour être plus compétitifs, soit choisir d'investir, soit donneront une meilleure rémunération (elle-même imposée, réduisant la perte fiscale) aux acteurs. Les artisans et les auto entrepreneurs n'auront plus à payer autant de frais fixes étouffants. L'emploi à domicile sera facilité. L'assistance à la vieillesse impotente également.

On peut espérer des conséquences de long terme favorables à l'emploi, la balance commerciale et l'investissement, et donc également à la recette fiscale.

Peut-on prouver ces bienfaits et les estimer ? **Non, avec les méthodes d'évaluation actuelles.** Basées sur des modèles macroéconomiques qui n'utilisent que des masses consolidées, tout transfert de charge montre une conséquence nulle, **par construction**. On n'y tient aucun compte des effets comportementaux à l'échelon du particulier ou de l'entreprise, ni des échanges internationaux. La réduction de la dépense publique y est vue comme une baisse de la demande globale avec des effets déplorables sur l'emploi (le revenu non prélevé étant grevé d'une épargne d'autant plus importante que la réduction de financement porte plus sur les riches !).

Plus ennuyeux encore, l'entreprise baignant dans un système global, il se peut que les événements extérieurs gommant les résultats.

Associée à une hausse du temps de travail et une dévaluation de la monnaie, dans une conjoncture porteuse, la réforme peut produire des résultats spectaculaires. Mise en œuvre en pleine stagnation ou de récession, elle n'aura aucun effet conjoncturel. À l'inverse, l'effet sur les prix de la mutation d'une partie de l'assiette vers la TVA sera quasi nul dans une conjoncture comme celle qui prévaut aujourd'hui. Une fois la réforme installée, les prix ne seront plus influencés.

Inutile d'attendre d'une réforme structurelle une relance conjoncturelle. Les bénéfices ne seront pas immédiats. La mise en œuvre dépendra du climat général des affaires. Les deux dernières périodes très favorables ont été celles des gouvernements Rocard et Jospin qui ont bénéficié tous les deux d'une conjoncture internationale incroyablement porteuse. Malheureusement le premier a aggravé de façon effroyable la dépense publique et la fiscalité, et l'autre a étouffé durablement les entreprises par la réduction autoritaire du temps de travail et la judiciarisation excessive des relations du travail.

L'expérience malheureuse conduite par M. Hollande prouve que "donner et retenir ne vaut". Le transfert partiel des charges familiales, avec réduction ciblée des allocations familiales, après avoir injurié les patrons, tenté de leur appliquer des mesures fiscales vexatoires et pris mille mesures anti-business, dans une conjoncture molle et avec des modalités d'une absurde complexité, n'a pas prouvé que le transfert était une mauvaise chose, au contraire, mais a confirmé qu'on ne pouvait pas mener des politiques contradictoires en même temps, surtout quand une partie de cette politique n'a jamais été annoncée ni même préparée par une concertation ouverte et construite, et qu'on l'abîme en

prenant en parallèle des mesures de principe, comme l'inversion des bases du droit du travail, qui n'étaient absolument pas nécessaires pour mener à bien la réforme et qui ont joué le rôle de chiffons rouges.

Le nouveau président devra donc aller plus loin dans cette direction, tout en sachant que l'échec précédent grève lourdement la bonne volonté des parties prenantes, et que ces mesures ne seront pas à elles seules constitutives d'un "choc de confiance", sauf si la conjoncture globale s'y prête, ce qui est loin d'être prouvée. L'expérience allemande montre que le plan du début 2000 n'a commencé à porter des fruits qu'à partir de l'entrée de la conjoncture mondiale dans la phase de croissance ébouriffée qui a précédé l'effondrement de 2008. Ensuite, les bienfaits de la réforme ont rendu la sortie de crise plus facile.

L'autre mesure structurelle caressée par les politiques est la suppression "totale" des charges sociales sur les bas salaires, présentée comme une panacée en matière d'emploi. Qu'en penser ?

Pour les prestations individualisées et basées sur la cotisation, on ne voit pas le sens d'une exonération. En matière de retraite on acquiert des droits, le plus généralement, selon son nombre d'années de cotisation et leur montant. La réforme de structure ici est de supprimer tous les régimes spéciaux et de mettre en œuvre, pour la retraite de base, un système unique par point, chacun étant libre de son système complémentaire (individuel ou collectif). Quelle est la justification de faire supporter à la collectivité, par l'impôt, les privilèges accordés à une catégorie qui n'arrive pas à autofinancer son privilège ? Ce qui est vrai pour la retraite des cheminots l'est tout autant que pour le chômage des intermittents du spectacle. Mais même dans le cas général, on ne voit pas pourquoi le financement de droits individuels à la retraite de millions de salariés au SMIC devrait être mis sur le dos des autres. La retraite est un dispositif de prévoyance pas un exercice de solidarité. Cette dernière doit s'exercer et s'exerce effectivement par d'autres moyens.

Pour cette partie des charges, nous serions plutôt favorables à supprimer la notion de cotisation patronale pour une notion de salaire différé. Cela permettrait de remettre un peu de logique dans les discussions sur ce sujet. Si on veut augmenter le salaire net autrement qu'en augmentant le salaire brut, il devient évident que le départ à la retraite doit être plus tardif, qu'on doit être moins généreux avec certaines formes de chômage etc. Il faut arbitrer entre le disponible actuel et le disponible futur. Plus la décision se rapproche de la personne concernée et moins l'impôt des autres est concerné, mieux le système s'équilibre. On dira : que devient le paritarisme ? Autre chose...

Moins on laissera les syndicats salariaux et patronaux gérer de politiques publiques, le mieux tout le monde se portera. En revanche il ne faut plus les priver des négociations sur les salaires, les conditions de travail, la durée du travail. On ne voit pas pourquoi ils devraient s'immiscer dans la gestion de la maladie, de la construction, de la politique familiale. En revanche on leur a retiré de facto la discussion de branches sur les minima salariaux et c'était une grande erreur. Qu'on leur rende ce pouvoir. Revenons aux salaires minima par branche et par région discutés par les partenaires sociaux. Et pourquoi pas, en-effet, une plus grande liberté dans l'entreprise pour les modalités.

Il serait bon que tout le monde s'accorde à trouver totalement indécent que les politiques, lors d'élections nationales, jonglent avec les salaires minima et les exonérations de cotisation.

En matière de charges sociales, il faut construire un système rationnel de longue durée, favorable à l'emploi et à la compétitivité. L'adjectif rationnel est ici le mot-clé. Le "court terme" et la démagogie politicienne n'ont pas de sens dans ces affaires.

Le rôle des politiques, et donc des programmes électoraux notamment présidentiels, est de fixer les grands principes. Plutôt que de rester dans le vague ou d'aller trop loin dans des détails, les candidats devraient énoncer les principes rationnels de la politique fiscale à conduire. Faire comprendre la

nécessité de supprimer le financement d'un certain nombre de politiques publiques par l'entreprise n'a rien de particulièrement difficile. Définir ces politiques publiques et montrer sur quelles autres assiettes, moins dommageables, on peut asseoir les financements n'est guère plus compliqué. La division droite gauche est en fait sans signification sur ce dossier, comme le sont les fausses divergences des candidats à la "primaire de la droite et du centre".

Ajoutons que ces plans particuliers doivent s'insérer dans un système global lui-même construit pour une croissance pérenne et que les réformes nationales ne peuvent prendre leur efficacité que si on supprime les dysfonctionnements de la zone Euro et du système monétaire international.

Malheureusement, en France, il n'existe plus d'agora où le débat d'idées puisse avoir lieu, sous l'égide de la raison et non des passions partisans malsaines agitées par des démagogues. Où sont les lieux où peuvent se forger les concepts utiles, les approches consensuelles, les débats qui pacifient ? Le résultat est qu'on finit par demander dans l'urgence des rapports à des experts incertains qui débouchent sur des mesures à l'emporte-pièce non comprises par le pays et déchiquetées par les médias et les partenaires sociaux.

Regrettons-le.