

Note sur le projet d'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de Sécurité sociale

Philippe Aghion

Professeur à l'Université de Harvard

Élie Cohen

Directeur de recherche CNRS

1. Pourquoi réformer l'assiette des cotisations employeurs ?

Trois raisons sont habituellement évoquées pour justifier une réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale :

- bâti en un temps où le facteur rare était le travail, l'assiette des cotisations patronales a été assise sur le seul travail. Un tel choix incitait à un arbitrage capital/travail favorable au capital. Aujourd'hui avec un chômage important et persistant, la problématique devrait changer, le prélèvement social devrait moins porter sur le facteur travail. Les mesures envisagées devraient conduire à substituer du travail au capital ;
- la deuxième motivation pour une telle réforme tient à l'impact du coût du travail sur les décisions de localisation des activités. Dit plus clairement, le coût du travail chargé en France incite aux délocalisations ;
- la troisième raison invoquée en faveur d'une telle réforme est que notre système de protection sociale tend à s'éloigner de ses sources bismarckiennes pour évoluer vers un modèle bévériidgien. Le remplacement des cotisations sociales salariales (assises sur le seul facteur travail) par une contribution sociale généralisée (CSG, taxation du travail, du capital et des revenus de substitution au premier euro) a montré la voie. Il faut aujourd'hui parachever la mutation en faisant basculer vers la valeur ajoutée les cotisations patronales aujourd'hui assises sur le seul travail. Avec une protection sociale universelle, il convient de mettre un terme à une survivance, des cotisations assises sur le seul travail.

1.1. Les propositions de la Commission

Le projet propose de baisser le taux des cotisations patronales sur les salaires et d'instituer en même temps une nouvelle cotisation sur la « valeur ajoutée » brute. Celle-ci est définie comme le revenu brut de l'entreprise moins la valeur des consommations intermédiaires, ou de façon équivalente, par la somme de trois composantes, à savoir :

- la masse salariale ;
- la valeur des amortissements en capital ;
- les profits nets de l'entreprise. Autrement dit le projet revient à faire porter également sur l'investissement et les profits ce qui reposait exclusivement sur la partie salaires du revenu des entreprises.

Quatre solutions sont envisagées :

- remplacer une partie des cotisations patronales sur les salaires par une cotisation sur la valeur ajoutée. L'assiette étant plus large, le taux serait plus bas (2 points de cotisation patronale = 8,6 milliards d'euros soit 0,91 % de CVA) ;
- moduler les cotisations patronales en fonction d'un ratio masse salariale/VA autour d'un plateau de 60-80 % ;

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

- supprimer les niches en élargissant les cotisations patronales à tous les compléments de rémunération (chèques restaurants, épargne salariale...) ;
- compenser une partie des cotisations patronales supprimées par une hausse de la TVA, c'est-à-dire de la taxe à la consommation.

1.2. L'évaluation des prémisses et des propositions

- le partage de la valeur ajoutée a été remarquablement stable entre 1993 et 2004 ;
 - rémunération du travail 58 % en 1993, 58 % en 2004 (dont salaires bruts 42,1 % contre 42,5 %) ;
 - EBE 30 % en 1993 et 30,5 % en 2004 ;
 - revenu mixte 8,6 % contre 7,9 % et impôts 3,1 % contre 3,6 % ;
- délocalisations : toutes les études disponibles et notamment la plus récente de l'INSEE établissent le caractère marginal du phénomène (cf. Fontagné et Lorenzi, 2005) ;
- le résultat des simulations effectuées indique que l'effet net en termes d'emploi est marginal à court terme et indéterminé à long terme quelle que soit la solution envisagée ;
- la question qui se pose est de savoir s'il est justifié de mobiliser une considérable énergie politique pour un bénéfice aussi aléatoire ;
- si toutefois on poursuit dans cette voie, l'objectif devrait être de minimiser l'impact sur la croissance, l'attractivité et la compétitivité de la France en maximisant l'impact sur l'emploi. Que produisent de ce point de vue les différentes solutions ?

2. CVA et croissance : l'apport de la théorie

Pour analyser l'impact d'une telle réforme sur la croissance, il peut être utile de revenir à la décomposition des facteurs de croissance entre travail, capital et résidu de Solow. Plusieurs travaux récents (en particulier Aghion et Howitt, 1998, Howitt, 2000, et Barro, 2001), ont mis en évidence l'idée que le résidu de Solow sous-estime la contribution de l'innovation à la croissance parce qu'il ne prend pas en compte le fait que le capital contribue également à la croissance de la productivité. C'est cette même confiance dans le résidu de Solow qui ont fait dire à Jorgenson (1995) ou à Young (1995), que l'accumulation des facteurs de production était la seule source de croissance observable en Asie du Sud-Est.

2.1. L'erreur de raisonnement d'Alwyn Young

Depuis le début des années soixante, plusieurs pays du Sud-Est, en particulier les quatre « dragons », à savoir Hong Kong, Singapour, la Corée du Sud et Taïwan, ont cru à des taux jamais atteints auparavant. Young (1995) analyse la contribution respective des facteurs de production et de la productivité totale des facteurs. Young utilise les méthodes classiques de « *growth accounting* » pour conclure que la quasi-totalité de la croissance asiatique est due à l'accumulation des facteurs de production (capital physique, capital humain et force de travail), tandis que les accroissements de productivité mesurés en utilisant le résidu de Solow ne semblent jouer qu'un rôle tout à fait mineur⁽¹⁾.

L'erreur de raisonnement que commet Young est de ne pas prendre en compte le fait que l'accumulation de capital contribue elle-même à stimuler l'innovation et l'innovation est elle-même source de croissance. Elle y contribue d'abord en raison de la complémentarité technologique maintenant bien établie entre le travail qualifié (en particulier le recrutement en

(1) Par exemple, le taux de croissance moyen du PIB sur la période 1966-1992 à Hong Kong est de 5,7 % mais le taux de croissance de la productivité est de 2,3 % ; pour Singapour, le taux de croissance moyen du PIB sur cette même période est de 6,8 % mais celui de la productivité totale des facteurs n'est que de 0,2 %.

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

R&D) et l'investissement en capital physique au sein de chaque entreprise (voir Krusell, Ohanian, Rios-Rull et Violante, 2000). En outre, même en faisant abstraction de cette complémentarité technologique, au niveau de l'économie dans son ensemble, il est difficile de dissocier investissement en capital et croissance de la productivité dès lors qu'on se place dans le contexte d'un modèle de croissance endogène. Par exemple, de façon très résumée, on peut représenter le modèle de croissance schumpétérien par deux courbes. La courbe décroissante représente, pour chaque taux de croissance de la productivité, le niveau de capital stationnaire dans le modèle de Solow, défini par l'équation d'accumulation du capital :

$$(1) \quad sm^\alpha - (\delta + n + g)m = 0$$

La courbe croissante représente, pour chaque niveau de capital dans l'économie, le taux de croissance qui résulte des activités de R&D. La courbe est croissante parce qu'un niveau de capital plus élevé signifie une taille du marché plus grande et par conséquent des rentes de monopole accrues pour un innovateur. De façon plus formelle, on peut écrire :

$$g = \lambda\sigma n$$

où n est l'intensité des investissements en R&D, λ est la fréquence des innovations par unité de R&D et σ est un paramètre qui mesure la taille des innovations, autrement dit de combien chaque innovation augmente la productivité des facteurs.

L'investissement en R&D n est le fait d'entrepreneurs motivés par la perspective d'acquérir des rentes de monopole. On peut écrire :

$$n = n(\lambda, \sigma, m, r, comp, protect...)$$

où⁽²⁾ m est le montant de capital par unité de travail efficace et mesure la taille de l'économie, r est le taux d'intérêt, $comp$ est le degré de concurrence dans l'économie et $protect$ mesure le degré de protection des droits de propriété sur l'innovation.

Le taux de croissance de la productivité en équilibre est déterminé par l'intersection des deux courbes K et G , ou la courbe de croissance G combine les deux équations précédentes :

$$(2) \quad g = \lambda\sigma n(\lambda, \sigma, m, r, comp, protect...)$$

En particulier une augmentation du taux d'épargne s ou bien une réduction du taux d'imposition sur le capital, augmente le taux de croissance du PIB pas seulement directement parce qu'il encourage l'accumulation de capital à taux de croissance de la productivité g donné, mais également parce qu'il stimule g en augmentant la taille des rentes qui récompense toute innovation.

L'erreur de Young est de traiter la croissance de la productivité comme indépendante du niveau de capital, alors qu'en fait l'accumulation de capital contribue à cette croissance. D'où une surestimation de la contribution directe de l'accumulation du capital et une sous-estimation de l'apport du capital à la croissance de la productivité si l'on s'en tient à mesurer la contribution de l'innovation uniquement à travers le résidu de Solow.

(2) La relation entre R&D et innovation prend généralement la forme d'une équation d'arbitrage de la forme : $c'(n) = \lambda\pi(m, comp, r) protect$ où la valeur nette présente des profits futurs $\pi(m, comp, r)$ est croissante en m .

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

2.2 Implication pour l'analyse des effets de croissance d'une cotisation sur la VA brute

S'il s'avère qu'en France également l'investissement en capital physique contribue de façon décisive à l'innovation et à la croissance de la productivité (nous pensons notamment à toutes les entreprises et services qui innovent en se dotant de nouveaux logiciels informatiques), alors toute réforme fiscale se traduisant par une imposition supplémentaire de l'investissement, est potentiellement dommageable à la croissance. À noter que de façon générale, lorsqu'on choisit d'introduire un nouvel impôt, on cherche à minimiser les effets distortionnaires d'un tel impôt, c'est-à-dire la mesure dans laquelle cet impôt distord la demande relative des différents facteurs de productions par les entreprises par rapport à ce qui serait économiquement efficace. À lui seul, cet argument permet de critiquer l'idée d'une cotisation sur la valeur ajoutée brute.

3. Arguments de compétitivité ?

Si l'on considère à présent plus en détail l'impact sur la compétitivité des mesures envisagées, on ne peut que confirmer les résultats auxquels parvient la Commission :

- CVA et emploi. D'après le rapport le basculement d'une part des cotisations patronales vers la CVA créerait 28 000 emplois sur deux ans, mais au-delà l'effet emploi serait nul tout en ayant divers impacts négatifs, notamment sur l'investissement. La cotisation patronale modulée autour d'un plateau de 60-80 % ne modifierait pas le résultat précédent ;
- CVA, investissement et innovation. Comme le suggère notre discussion précédente, les secteurs très intenses en capital qui aujourd'hui souffrent déjà de la taxe professionnelle verraient leur situation s'aggraver (par exemple, usines de composants électroniques), ce qui a son tour risque de décourager l'innovation, en particulier dans les secteurs où la recherche est plus capitalistique. Les seuls bénéficiaires sont les entreprises dont les coûts salariaux sont les plus élevés, en particulier celles qui misent entièrement sur le travail hautement qualifié. Cependant, comme le montre l'article de Krusell, Ohanian, Rios-Rull et Violante (2000), le travail qualifié est souvent complémentaire et non pas substituable, par rapport au capital physique ;
- CVA gagnants et perdants. Les grandes entreprises sont les perdantes par rapport aux PME, les secteurs industriels et les services rendus par les PME sont les gagnants par rapport à l'énergie, à la finance, aux IAA. Sous l'angle sectoriel le BTP, les industries de main d'œuvre, les services aux entreprises, l'hôtellerie-restauration seraient les principaux bénéficiaires de la réforme ;
- les grandes entreprises, celles qui investissent le plus, sont les plus touchées. Or ce sont ces entreprises qui peuvent le plus facilement faire de l'optimisation fiscale et de l'ajustement de leurs coûts à partir d'une norme de rentabilité considérée comme une donnée. À l'inverse plus une entreprise est locale, plus la part salariale dans sa valeur ajoutée est élevée et moins elle est mobile, c'est pourtant cette entreprise qui va bénéficier de gains nets.

4. Quelles solutions alternatives à la CVA ?

La mesure qui répond le mieux aux objectifs de lutte contre les délocalisations en abaissant les cotisations sociales tout en faisant participer la consommation des biens importés au financement de la protection sociale est la TVA sociale. Elle a certes un impact inflationniste, son impact sur le pouvoir d'achat et la consommation dépendent du degré de compensation sur le salaire direct de la baisse des charges patronales consenties. Mais l'avantage est que la TVA est neutre par rapport aux choix de facteurs de production par les entreprises (dans le

CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE

CONTRIBUTIONS SUR LE PROJET D'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS

jargon économique, cette taxe n'est pas « distorsionnaires »). Cette TVA pourrait être accompagnée de subventions à l'investissement, à l'épargne et à l'embauche de travailleurs en particulier non qualifiés, par exemple au moyen de subventions sur les salaires (*wage subsidies*) pour financer des formations au sein de l'entreprise.

Une alternative est l'augmentation de l'impôt sur les profits nets accompagnée d'abattements pour les entreprises qui réinvestissent leurs profits. Outre que cette solution permet de minimiser les distorsions dans la demande de facteurs de la part des entreprises, elle remplit une fonction d'assurance en taxant davantage les entreprises en périodes de revenus nets élevés et en les subventionnant en périodes de revenus nets négatifs.

Si toutefois, pour des raisons d'affichage politique, on retenait une solution type CVA, il faudrait recréer des incitations à l'investissement notamment pour les secteurs les plus capitalistiques, en complétant la CVA par des subventions à l'investissement.

Si enfin on renonçait à toute mesure de type CVA il faudrait poursuivre la politique de subvention des salariés les moins qualifiés à travers des dispositifs qui ont fait leurs preuves, par exemple au moyen de subventions sur les salaires (*wage subsidies*) pour financer la formation des travailleurs au sein de l'entreprise.

En conclusion, si on estime que la priorité politique est de mettre à contribution les profits des entreprises pour élargir le financement de la Sécurité sociale, et indépendamment de tout argument d'attractivité et de compétitivité il faut se souvenir, d'une part, que les profits sont plus volatiles que les salaires et, d'autre part, que l'IS est aujourd'hui au cœur de la compétition fiscale en Europe. Techniquement toutefois une contribution sociale sur les profits est facile à établir et à recouvrer.

Références bibliographiques

Aghion P. et P. Howitt (1998) : *Endogenous Growth Theory*, MIT Press.

Barro P. (2000) : « Human Capital and Growth », *American Economic Review*, vol. 91(2), pp. 12-17.

Fontagné L. et J-H. Lorenzi (2005) : *Désindustrialisation, délocalisations*, Rapport du CAE, n° 55, La Documentation française.

Howitt P. (2000) : « Endogenous Growth and Cross-Country Income Differences », *American Economic Review*, vol. 90, pp. 829-846.

Jorgenson D. (1995) : *International Comparisons of Economic Growth*, MIT Press.

Krussell P., L. Ohanian, J.V. Rios-Rull et L. Violante (2000) : « Capital-Skill Complementarity and Inequality: A Macroeconomic Analysis », *Econometrica*, vol. 68(5), pp. 1029-1054.

Young A. (1995) : « The Tyranny of Numbers: Confronting the Realities of East Asian Growth Experience », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 3, pp. 641-680.