

N° 398

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 février 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de finances rectificative pour 2012,

Par M. Yves DAUDIGNY,

Sénateur,
Rapporteur général

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *président* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménié, Mme Chantal Jouanno, *secrétaires* ; Mmes Jacqueline Alquier, Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguette Dini, M. Jean-Léonce Dupont, Mme Odette Duriez, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Claude Léonard, Jean-Claude Leroy, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, Michel Vergoz, André Villiers, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 4332, 4338, 4339 et T.A. 860

Sénat : 389 et 390 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
I. LE REFUS DE LA MÉTHODE EMPLOYÉE PAR LE GOUVERNEMENT	7
II. LE REFUS D'UNE TVA SOCIALE AVEUGLE ET INJUSTE	9
III. LE REFUS D'UNE MESURE DE PUR AFFICHAGE EN MATIERE D'APPRENTISSAGE	11
PRÉSENTATION DES ARTICLES	13
• <i>Article 1^{er} (art. L. 131-7, L. 131-8, L. 241-2, L. 241-6, L. 241-6-1, L. 241-13, L. 245-16, L. 752-3-2, du code de la sécurité sociale, art. L. 741-3 et L. 741-4 du code rural et de la pêche maritime, art. 278, 297, 298 quater et 575 A du code général des impôts, art. L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, art. 72 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011) Dispositions fiscales améliorant la compétitivité des entreprises</i>	13
• <i>Article 8 (art. 230 H du code général des impôts) Modification des taux de la contribution supplémentaire à l'apprentissage et du quota d'alternants dans les entreprises de plus de deux cent cinquante salariés</i>	20
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
• Audition de Thomas Piketty, économiste, professeur à l'école d'économie de Paris (mercredi 15 février 2012)	23
• Audition de Jean Arthuis, sénateur de la Mayenne (mardi 21 février 2012)	30
• Examen du rapport (mercredi 22 février 2012)	37
ANNEXE	47

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires sociales s'est saisie pour avis de deux articles du projet de loi de finances rectificative pour 2012 :

- **l'article 1^{er}**, intitulé « dispositions fiscales améliorant la compétitivité des entreprises », qui comporte la mesure dite « TVA sociale » et tous les ajustements qui lui sont liés ; cet article modifie en effet directement le mode de financement actuel de la protection sociale, en particulier de sa branche famille ;

- **l'article 8**, relatif à la contribution supplémentaire à l'apprentissage, dont le barème est augmenté pour les entreprises de plus de deux cents cinquante salariés qui ne respectent pas un quota d'alternants, lui-même en augmentation.

L'examen approfondi de ces deux séries de mesures a conduit la commission à en proposer le rejet, tant du fait de son opposition à la démarche suivie qu'en raison du contenu même de ces deux mesures.

C'est pourquoi, elle a décidé de s'associer à la motion, adoptée par la commission des finances, tendant à opposer la question préalable à ce projet de collectif budgétaire.

I. LE REFUS DE LA MÉTHODE EMPLOYÉE PAR LE GOUVERNEMENT

A deux mois exactement d'une échéance politique majeure pour notre pays, le Gouvernement demande au Parlement de voter - en urgence - une réforme de grande ampleur, qu'il dit déterminante pour l'avenir de l'économie et la compétitivité de nos entreprises, touchant à la fois la structure des prélèvements obligatoires et le mode de financement de notre système de protection sociale.

Or, le moment choisi pour engager une telle réforme paraît peu opportun.

En effet, soit il fallait faire cette réforme au cours des années précédentes et il est difficile alors de ne pas évoquer les rapports Besson et Lagarde de la fin 2007 qui n'étaient clairement pas favorables à la mise en place d'une telle mesure ; soit il convient d'en faire aujourd'hui l'un des éléments phares et prioritaires du programme présidentiel et donc d'en prévoir la mise en place après les échéances électorales du printemps.

A l'Assemblée nationale d'ailleurs, tant Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires sociales, que Gilles Carrez, rapporteur général du budget, ont vigoureusement soutenu à la tribune que, selon eux, il s'agit là d'une réforme de début de législature. Jean Arthuis a soutenu la même position lors de son audition devant votre commission.

Deux autres points encore paraissent particulièrement contestables en termes de méthode :

- l'urgence dans laquelle le Parlement doit débattre

Le projet de collectif a été adopté en Conseil des ministres le 8 février. La commission des finances de l'Assemblée nationale l'a examiné le jour même, ce qui n'est pas de nature à permettre un travail réellement approfondi sur l'ensemble du projet de loi.

De la même manière, dès le vote définitif du texte par l'Assemblée nationale, la commission des finances du Sénat a examiné le projet de loi, puis le lendemain votre commission des affaires sociales, quelques heures seulement avant d'entamer la discussion en séance publique ...

La suite du calendrier est elle aussi déjà arrêtée. Au total, **le Parlement aura donc adopté, en à peine trois semaines, un texte aux conséquences très loin d'être négligeables pour l'ensemble de nos concitoyens.** Quel parlementaire, quelle que soit son appartenance politique, peut décemment accepter un tel passage en force ? Et qui plus est, sur des sujets aussi importants ? Ce sont les fondements même de notre démocratie que l'on remet en question : les Parlements n'ont-ils pas été créés précisément pour examiner et voter en toute indépendance et sérénité les lois budgétaires des Etats ?

- les dates d'entrée en vigueur des réformes qu'il est demandé au Parlement d'adopter

La mesure « TVA sociale » est prévue pour s'appliquer **à compter du 1^{er} octobre 2012** : comment dès lors justifier l'urgence d'un vote avant les élections ? Sauf bien sûr à croire son promoteur qui attend un rebond de consommation du seul fait de l'annonce de la mesure... alors que, dans le même temps, il se dit persuadé qu'aucune hausse des prix n'interviendra après l'augmentation de la TVA !

Il en va de même pour la mesure apprentissage : l'article 8 prévoit de relever à 5 % le quota d'alternants dans l'effectif de l'entreprise à compter des rémunérations versées en **2015**, c'est-à-dire pour le calcul de la taxe payée en **2016** ! Comment comprendre, là encore, l'urgence de la réforme ?

Ces motifs pourraient à eux seuls justifier le rejet du collectif et le dépôt d'une question préalable, ce qu'a fait hier soir la commission des finances.

II. LE REFUS D'UNE TVA SOCIALE AVEUGLE ET INJUSTE

L'article 1^{er} qui vise à mettre en place une « TVA sociale » est une mesure à plusieurs facettes :

- le premier volet est une **baisse des cotisations sociales patronales affectées à la branche famille**. Actuellement, celles-ci s'élèvent à 5,4 % de la totalité des salaires versés par les entreprises. Le dispositif proposé tend à les supprimer complètement jusqu'à 2,1 Smic, puis à prévoir leur diminution progressive jusqu'à 2,4 Smic. Ce faisant, la mesure étend le dispositif d'allègement général dit « Fillon » sur les bas salaires, jusqu'à 1,6 Smic. Elle vise en particulier l'emploi industriel. Au total, la baisse de cotisations envisagée atteindrait **13,2 milliards d'euros** ;

- pour compenser cette perte de recettes pour la branche famille, deux ressources sont mobilisées : **la TVA et la CSG**. Le taux normal de la TVA serait ainsi relevé de 1,6 point, passant de 19,6 % à 21,2 %, ce qui rapporterait 10,6 milliards d'euros. Le taux de la CSG sur les revenus du capital serait relevé de deux points, passant de 8,2 % à 10,2 %, pour un produit attendu de 2,6 milliards d'euros ;

- un **compte de concours financiers est créé** pour permettre le suivi des versements de l'Etat aux caisses de sécurité sociale. En effet, outre l'affectation d'une fraction de 6,7 % de la TVA à la branche famille, il est prévu de supprimer les affectations de TVA particulières, sur les produits pharmaceutiques, le tabac ou l'alcool, qui alimentent aujourd'hui les comptes de la Cnam et de l'ensemble des caisses au titre des exonérations de charges sur les heures supplémentaires, et de les remplacer par deux nouvelles fractions de la TVA nette.

La mesure ainsi proposée, curieusement dénommée « TVA sociale », n'est pas acceptable pour votre commission et ce pour plusieurs raisons.

Malgré tous les démentis du Gouvernement, il est clair en effet que **la hausse de la TVA aura un effet inflationniste**, au moins partiel, - cela a toujours été le cas, en France comme dans les autres pays lorsqu'on a augmenté les taux - et donc un impact sur la consommation des ménages et, par voie de conséquence, sur la croissance. N'est-ce pas l'inverse de l'effet recherché ?

Par ailleurs, comme la majorité de votre commission l'a toujours dit, **la TVA est un impôt injuste** qui touche particulièrement les plus modestes dont la totalité du revenu est consommée. Tous ceux qui aujourd'hui ont des fins de mois difficiles auront, dès la rentrée, des fins de mois impossibles !

L'effet attendu en termes de compétitivité semble aussi devoir être relativisé. Devant votre commission, Thomas Piketty a par exemple indiqué que cet effet n'aurait qu'un temps limité car nos partenaires et voisins européens s'adapteront vite au nouveau contexte. Jean Arthuis, de son côté, a

assimilé la mesure à une dévaluation ; or, chacun sait que les dévaluations n'ont qu'un effet à court terme. Le problème de compétitivité de notre pays qu'il n'est pas question de nier est d'une tout autre nature : il résulte d'un retard en termes de création, de recherche, d'innovation. C'est ainsi d'une vraie politique industrielle dont notre pays a besoin aujourd'hui.

Enfin, l'objectif affiché par le Gouvernement qui attend de la mesure **100 000 créations d'emplois** est difficilement crédible. Même dans les rapports de 2007, rédigés par deux membres du Gouvernement de l'époque, Eric Besson et Christine Lagarde, on ne tablait pas sur plus de 30 000 à 40 000 emplois créés et cela dans un délai de plusieurs années.

Aussi, quel que soit l'angle sous lequel on examine la réforme proposée - qui, certes, peut avoir des aspects, en théorie, séduisants - on est conduit à **douter fortement de son efficacité**. Il paraît donc impossible à votre commission de l'adopter dès à présent en l'état et d'imposer à nos concitoyens une hausse aveugle de la TVA.

Dernier élément, **aucune garantie réelle n'est apportée pour une compensation à l'euro près à la branche famille de la perte d'une partie de ses recettes**. Certes un rapport au Parlement, faisant le bilan des comptes, est prévu. Mais votre commission a déjà connu de telles situations dans le passé. On en revient toujours au fait que la sécurité sociale est une variable d'ajustement commode pour le budget de l'Etat ! Dans la situation dégradée des comptes de la branche famille, il paraît difficile de cautionner une telle légèreté.

III. LE REFUS D'UNE MESURE DE PUR AFFICHAGE EN MATIERE D'APPRENTISSAGE

Instaurée, dans sa forme initiale, en 2006, profondément modifiée en novembre 2009, réformée en juillet 2011, la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) connaît, avec cet article, sa **troisième évolution en moins de trois ans**. Il s'agit d'un outil utile qui contribue à une politique publique, le développement de l'alternance, dont le bien-fondé est incontestable. Il est nécessaire d'inciter les entreprises à recourir davantage à ces modes de formation qui permettent d'assurer une meilleure insertion des jeunes dans le marché du travail et de répondre de manière plus adéquate aux besoins de main-d'œuvre spécialisée des employeurs. Il faut également que les entreprises qui, délibérément, refusent d'engager des efforts en ce sens soient sanctionnées d'une pénalité financière afin que leur comportement ne constitue pas un frein à l'emploi des publics concernés.

Ceci étant, force est de constater que le présent article constitue avant tout **une mesure d'affichage** destinée à donner l'impression que le Gouvernement se mobilise contre le chômage des jeunes et réagit aux dérèglements de la conjoncture économique. Ce n'est pourtant pas dans la précipitation que le législateur réalise son meilleur travail ni qu'il apporte des solutions durables aux problèmes rencontrés par des centaines de milliers de personnes pour trouver un emploi.

En effet, la plupart des dispositions proposées dans cet article n'entreront en vigueur qu'en 2016, ce qui veut dire que leurs conséquences ne seront véritablement mesurables qu'à la fin de la décennie. Quant à l'augmentation, dès 2013, de la pénalité sur les entreprises employant moins d'1 % d'alternants, elle ne devrait pas conduire à une hausse significative des recettes de la CSA car les entreprises de plus de deux cent cinquante salariés en comptent d'ores et déjà, en moyenne, environ 1,6 %.

Qui plus est, l'évaluation gouvernementale de l'impact du rehaussement du quota de salariés en alternance et des taux de CSA apparaît très optimiste. Sachant qu'à l'heure actuelle, le stock annuel moyen de contrats en alternance dans les entreprises redevables de la CSA est estimé à 127 000, le seul chiffre cité est un gain de 273 000 contrats par an, si celles-ci atteignaient toutes le quota de 5 %. Cela semble peu vraisemblable étant donné que le quota de 3 % aujourd'hui en vigueur n'est pas respecté. Si on peut espérer une certaine augmentation du nombre moyen d'alternants dans les entreprises à la suite de cette réforme, il est peu probable qu'elle soit de cette ampleur.

En effet, le développement de l'alternance n'est pas qu'une question de moyens financiers, d'incitations et de sanctions. Depuis plus de vingt ans, les gouvernements, de gauche comme de droite, ont multiplié les mesures visant à rendre ces formations plus attractives, avec un certain succès

d'ailleurs. Néanmoins, la différence avec l'exemple allemand, désormais systématiquement mis en exergue lorsqu'il est question d'apprentissage, n'est pas seulement due à une insuffisance de moyens. C'est surtout une question de mentalités et d'organisation du système éducatif que la loi seule ne peut faire évoluer totalement à sa guise.

Alors que la réforme de 2011 vient à peine de commencer à s'appliquer et que ses effets n'ont pas encore pu faire l'objet d'une évaluation, le Gouvernement propose à nouveau de modifier le droit existant, en l'affectant d'une entrée en vigueur différée. L'adoption de cet article n'apportera aucune réponse aux problèmes que rencontrent aujourd'hui les jeunes désireux de suivre une formation en alternance mais qui ne trouvent pas d'employeur. Elle ne réglera pas davantage ceux liés aux trop fréquentes ruptures des contrats d'apprentissage ou au fait que ceux-ci ne sont pas assez suivis d'une embauche dans l'entreprise formatrice. Avec une échéance si lointaine, votre commission ne voit aucune urgence à légiférer dans la hâte, sans connaître les résultats des modifications apportées à la CSA voici à peine huit mois.

PRÉSENTATION DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 131-7, L. 131-8, L. 241-2, L. 241-6, L. 241-6-1, L. 241-13, L. 245-16, L. 752-3-2, du code de la sécurité sociale, art. L. 741-3 et L. 741-4 du code rural et de la pêche maritime, art. 278, 297, 298 quater et 575 A du code général des impôts, art. L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales, art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, art. 72 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)

Dispositions fiscales améliorant la compétitivité des entreprises

Objet : Cet article a pour objet de diminuer le taux des cotisations patronales affectées à la branche famille et de lui compenser cette baisse, d'une part, par une augmentation du taux normal de la TVA, d'autre part, par un relèvement de la CSG sur les revenus du capital.

I - Le dispositif proposé

L'article 1^{er} comporte l'ensemble des éléments législatifs destinés à permettre la mise en place de la mesure, souvent dénommée « TVA sociale », destinée à améliorer la compétitivité des entreprises.

Il prévoit donc à la fois la baisse des cotisations patronales affectées à la branche famille, la hausse du taux normal de la TVA, l'augmentation de la CSG sur les revenus du capital, la coordination avec le mécanisme actuel d'allègement de charges sur les bas salaires, les modalités de versement des diverses fractions de TVA à la sécurité sociale, les dates d'entrée en vigueur, l'application outre-mer et l'examen *a posteriori* des conditions du nouvel équilibre financier ainsi mis en place.

Paragraphe I : ouverture d'un compte de concours financiers pour retracer les relations entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale

Il est créé un compte de concours financiers intitulé « Avances aux organismes de sécurité sociale ». Conformément aux articles 19 et 24 de la LOLF du 1^{er} août 2001, il s'agit d'un compte spécial retraçant des prêts et avances consentis par l'Etat et doté de crédits limitatifs.

Dans le cas précis, il est spécifié que le compte retracera, en dépenses, les versements à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) et, en recettes, les remboursements des avances sur le montant des fractions de TVA affectées aux régimes de sécurité sociale, que ce soit à la

branche maladie, à la branche famille ou à l'ensemble des branches au titre de la compensation de l'exonération des heures supplémentaires.

Selon l'évaluation annexée au projet de loi, la création de ce compte répond au souci d'assurer « *un suivi budgétaire clair et transparent* » de la fraction de TVA qui sera affectée à la Cnaf. Ce compte « dédié » est créé sur le modèle de ceux portant sur la fiscalité directe locale ou la contribution à l'audiovisuel public. Il devra retracer, en dépenses, l'avance du produit de TVA effectuée sur le fondement des prévisions inscrites en loi de finances et, en recettes, la fraction de TVA devant *in fine* revenir à la Cnaf.

Toutefois, comme d'autres fractions de TVA sont par ailleurs déjà affectées à la sécurité sociale, le Gouvernement a souhaité généraliser le mécanisme du compte de concours financiers à l'ensemble des fractions de TVA revenant à la sécurité sociale, de manière à disposer d'un outil unique de suivi du partage de la TVA entre l'Etat et les régimes de sécurité sociale.

Dans l'annexe sur les comptes de concours financiers figurant à l'Etat C du projet de loi, il est ainsi indiqué que le compte « Avances aux organismes de sécurité sociale » comportera trois lignes :

- une avance de **1,43 milliard d'euros** au titre de la fraction de TVA affectée à la **branche maladie**, en application de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale ;

- une avance de **1,78 milliard** au titre de celle versée à la **branche famille**, en application de l'article L. 241-6 du même code ;

- une avance de **354 millions** au titre de la **compensation des exonérations sur les heures supplémentaires**, conformément au II de l'article 53 de la loi de finances pour 2008.

Pour 2012, le total de ces versements s'élèvera donc en prévision à **3,56 milliards d'euros**. Ce montant correspond à une entrée en vigueur de la mesure au 1^{er} octobre 2012.

Paragraphe II : modifications du code de la sécurité sociale destinées à réformer le barème des cotisations, aménager les ressources de la Cnaf, qui bénéficiera d'un surplus de CSG et d'une fraction de TVA, et coordonner différents dispositifs d'exonérations de cotisations

Six articles du code de la sécurité sociale sont concernés.

- A l'**article L. 241-6** relatif aux ressources de la branche famille, il est proposé de supprimer le principe du caractère proportionnel des cotisations patronales, de supprimer la précision de la part de CSG affectée à la Cnaf, celle-ci devant désormais être fixée en application de l'article L. 136-8, enfin, d'ajouter aux ressources de la Cnaf une fraction égale à 6,7 % du produit de la TVA nette.

- Un **nouvel article L. 241-6-1** est inséré afin de déterminer les règles de fixation du taux des cotisations patronales familiales dues pour les salariés dont les gains et rémunérations entrent dans le champ de l'allégement

général de cotisations sociales « Fillon », c'est-à-dire pour les salariés du secteur privé mais pas pour les travailleurs indépendants, y compris les exploitants agricoles, ni les salariés du secteur public, ni les personnes employées par des particuliers.

Trois cas sont envisagés :

- lorsque les gains et rémunérations perçus au cours d'une année seront inférieurs à un certain seuil, aucune cotisation ne sera due ;

- lorsque ces mêmes éléments seront compris entre ce premier seuil et un second seuil, le taux de la cotisation due croîtra en fonction du montant annuel des gains et rémunérations ;

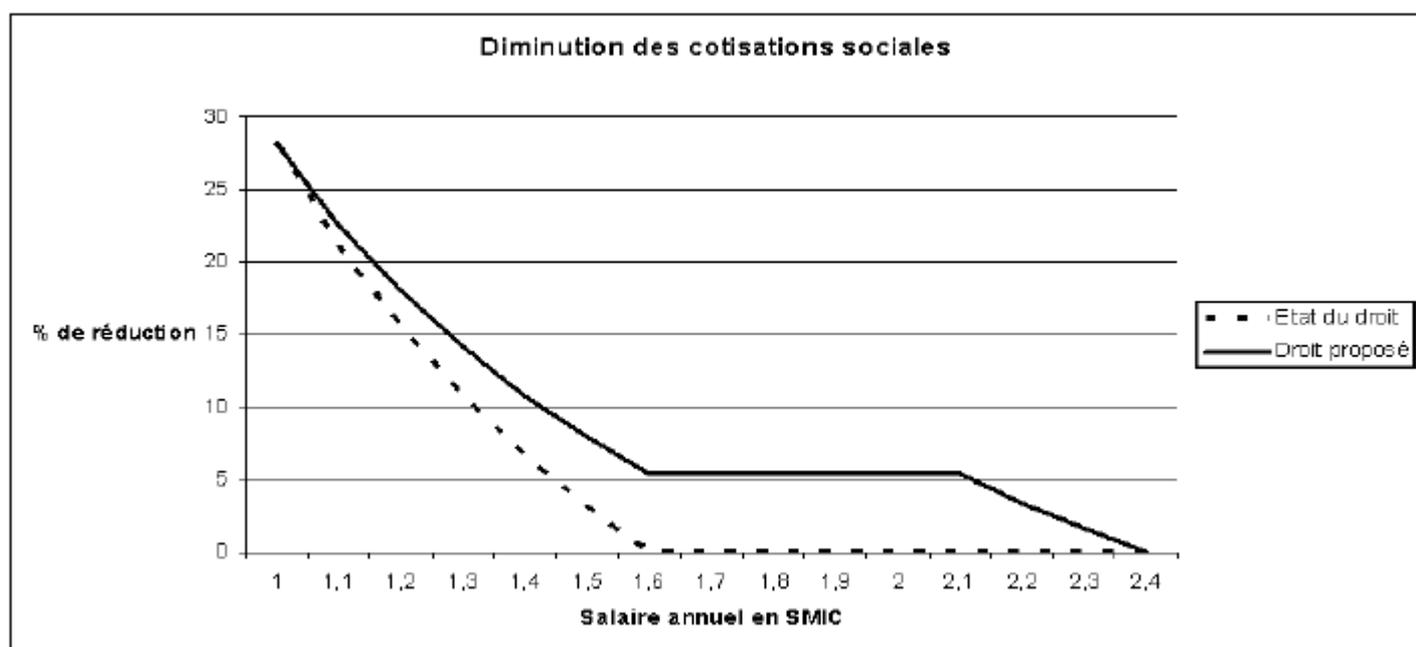
- lorsque les gains et rémunérations dépasseront ce second seuil, le taux de la cotisation due sera constant ; ce taux s'appliquera de manière identique aux salariés qui n'entrent pas dans le champ de l'allègement Fillon.

Il est par ailleurs précisé que des cotisations forfaitaires pourront être fixées par arrêté pour certaines catégories de travailleurs salariés ou assimilés.

Les deux seuils mentionnés dans cet article ainsi que la formule de calcul nécessaire pour déterminer le montant des cotisations dues par les salariés dont les rémunérations sont comprises entre les deux seuils seront fixés **par décret**.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, les seuils envisagés par le Gouvernement seraient de **2,1 et 2,4 Smic**, ce qui signifie qu'en-dessous de 2,1 Smic, aucune cotisation patronale familiale ne serait due et que jusqu'à 2,4 Smic, le taux de cette cotisation serait réduit.

Le graphique ci-après décrit l'évolution proposée.



Ce graphique fait clairement apparaître que la mesure sera favorable y compris pour les salaires qui bénéficient actuellement de l'allègement général « Fillon » car ceux-ci ne seront plus du tout soumis aux cotisations patronales familiales, même partiellement.

- A l'article L. 136-8 qui fixe les taux et les modalités d'affectation de la CSG, deux modifications sont apportées :

- le taux de la CSG applicable aux revenus du patrimoine et aux produits de placement est porté de 8,2 % à 10,2 % ;

- la part de la CSG affectée à la Cnaf passe de 0,82 % à 2,82 % pour son produit perçu sur les revenus du patrimoine et de placement.

- En conséquence des nouvelles modalités de calcul des cotisations patronales familiales, deux évolutions sont prévues à l'article L. 241-13 relatif au calcul de l'allègement général de cotisations sociales :

- les cotisations dues au titre des allocations familiales seront supprimées du champ des cotisations concernées par l'allègement général ;

- le coefficient de l'allègement aura une valeur maximale fixée par décret ; cette valeur décroîtra en fonction du niveau de rémunération jusqu'à devenir nulle pour 1,6 Smic ; elle devra être égale à la somme des taux de cotisations patronales dues au titre des assurances sociales pour les entreprises de moins de vingt salariés.

- A l'article L. 131-7 qui fixe le principe de la compensation des exonérations de cotisations sociales, il est précisé, en cohérence avec la règle actuelle, que ce principe de compensation ne s'applique pas à l'allègement général « Fillon » dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} octobre 2012, au lieu du 1^{er} janvier 2011.

- L'article L. 753-3-2 qui définit les règles d'exonération de cotisations sociales applicables outre-mer est, par coordination, modifié : désormais l'exonération ne sera plus calculée par référence à un montant mais sur la base d'une part de rémunération. Cela permettra de ne pas revenir sur l'équilibre actuel de ces exonérations qui sont totales jusqu'à 1,4 Smic (1,6 Smic dans le régime bonifié) et dégressives jusqu'à 3,8 Smic (4,5 Smic dans le régime bonifié).

Paragraphe III : aménagement du code rural et de la pêche maritime pour rendre applicable aux salariés agricoles le nouveau barème de cotisations

- L'article L. 741-3 du code rural et de la pêche maritime est modifié afin de prévoir que les cotisations sociales des salariés agricoles seront calculées selon les règles définies à l'article L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire de la même manière que pour les salariés du secteur privé. Une coordination est également effectuée à l'article L. 741-4.

Paragraphe IV : compensation à la Cnaf des nouvelles modalités de calcul des cotisations patronales affectées à la branche famille

Il est explicitement précisé que la Cnaf bénéficiera d'une compensation au titre des nouvelles modalités de calcul des cotisations patronales familiales. Celle-ci se fera par l'affectation, d'une part, d'une fraction de 6,7 % de la TVA nette, d'autre part, du produit de la majoration de la CSG sur les revenus du patrimoine et de placement.

Paragraphe V : modifications du code général des impôts pour prévoir la hausse du taux normal de TVA

• **L'article 278** du code général des impôts fixe le taux normal de la TVA, soit aujourd'hui 19,6 %, taux en vigueur depuis 1^{er} avril 2000. Le présent texte le relève de 1,6 point et le porte à **21,2 %**.

Certains **taux particuliers à la Corse** sont également modifiés :

- le taux de 8 % applicable aux ventes et travaux immobiliers, aux ventes de matériels agricoles, aux fournitures de logement en meublé, aux ventes à consommer sur place et aux ventes d'électricité est porté à 8,7 % ;

- le taux de 13 % applicable aux ventes de produits pétroliers est relevé à 14,1 %.

Aucun des taux particuliers applicables à **l'outre-mer** n'est en revanche modifié. En effet, ces territoires bénéficient déjà d'exonérations ciblées « famille », ce qui limiterait d'autant l'impact de la réforme et ne justifie donc pas qu'une hausse de la TVA soit effectuée en contrepartie.

Par ailleurs, les taux du **remboursement forfaitaire agricole** sont relevés en deux étapes :

- du 1^{er} octobre au 31 décembre 2012, le taux de 4,63 % aujourd'hui applicable au lait, aux animaux de basse-cour, aux œufs, aux animaux de boucherie et de charcuterie définis par décret, aux céréales, aux oléagineux et protéagineux, sera porté à 4,73 % et le taux de 3,68 % applicable aux autres produits sera porté à 3,78 % ;

- à compter du 1^{er} janvier 2013, ces deux taux seront à nouveau relevés et fixés respectivement à 5,01 % et 4,06 %.

Enfin, **les droits de consommation sur les produits du tabac** sont modifiés de manière à **maintenir une charge fiscale constante** sur ces produits. En effet, la hausse du taux normal de TVA auquel sont soumis les produits du tabac entraîne mécaniquement une hausse des prélèvements alors que le prix du tabac vient de connaître une hausse de 6 % au mois d'octobre 2011.

Aussi, pour maintenir le même taux de prélèvement global, il est prévu d'abaisser légèrement chacun des six taux en vigueur au titre du droit de consommation sur les tabacs.

Evolution proposée pour le droit de consommation sur les tabacs

(en pourcentage)

Groupe de produits	Taux normal actuel	Taux normal proposé
Cigarettes	64,25	63,31
Cigares	27,57	27,16
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	58,57	57,71
Autres tabacs à fumer	52,42	51,65
Tabacs à priser	45,57	44,90
Tabacs à mâcher	32,17	31,70

Paragraphe VI : conséquences du nouveau dispositif sur les fractions de TVA déjà affectées à la sécurité sociale

Afin de **simplifier** le dispositif d'affectation de fractions de TVA à la sécurité sociale, il est prévu :

- de supprimer l'attribution à la branche maladie du produit de la TVA brute collectée par les commerçants en gros de produits pharmaceutiques ainsi que celui de la TVA collectée par les fournisseurs de tabacs ;

- de remplacer ces deux parts par une fraction de 5,38 % du produit de la TVA nette, au profit de la branche maladie ;

- de la même façon, de substituer à la TVA brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées, destinée à compenser une partie des exonérations de cotisations au titre des heures supplémentaires, l'affectation à cet effet d'une fraction de 1,33 % du produit de la TVA nette.

Paragraphe VII : rapport au Parlement sur l'équilibre financier de la réforme

Au plus tard le 15 octobre des années 2013 et 2014, le Gouvernement remettra au Parlement un rapport faisant le point sur les divers montants et versements constatés. Celui-ci devra notamment comparer la perte de recettes pour la Cnaf de la modification du barème des cotisations avec le montant des ressources de TVA et de CSG qui lui auront été transférées.

Paragraphe VIII : dates d'entrée en vigueur de la réforme

La modification des règles de calcul des cotisations entrera en vigueur à compter du **1^{er} octobre 2012**.

Le relèvement du prélèvement social sur les revenus du patrimoine concernera les revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2012. Pour les produits de placement, le relèvement interviendra sur les revenus acquis ou constatés à compter du 1^{er} juillet 2012.

L'affectation de fractions de recettes de TVA aux différentes branches de la sécurité sociale se fera à partir des sommes déclarées par les assujettis pour la période ouverte à compter du 1^{er} octobre 2012.

La hausse de la TVA, du taux normal comme des taux particuliers, interviendra pour les opérations dont le fait générateur aura lieu à compter du 1^{er} octobre 2012.

Paragraphe IX : applicabilité à l'outre-mer

Il est prévu que les nouvelles modalités de calcul des cotisations sociales ne s'appliqueront pas à Saint-Barthélémy et Saint-Martin où les règles actuelles resteront en vigueur.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Outre un certain nombre d'ajustements rédactionnels ou de coordination, l'Assemblée nationale a modifié le dispositif sur **six points importants** :

- elle a substitué à l'augmentation de deux points de la CSG sur les revenus du capital, destinée à compenser pour partie la baisse des cotisations patronales familiales, **une hausse, à due concurrence, du prélèvement social portant sur les revenus du patrimoine et de placement** ;

- elle a décidé, dans un souci de simplification comptable, qu'un taux unique s'appliquerait en 2012 pour le calcul du remboursement forfaitaire de TVA aux exploitants agricoles ;

- elle a prévu de **répercuter la modification du taux normal de TVA sur le taux de remboursement forfaitaire du fonds de compensation à la TVA (FCTVA)** afin de faire bénéficier les collectivités de la réforme dans les mêmes conditions que les entreprises qui ont la possibilité d'exercer leur droit à déduction ;

- elle a **défini les modalités du calcul de l'annualisation de la réduction « Fillon » pour l'année 2012** : la rémunération annuelle sera répartie entre les deux périodes (1^{er} janvier-30 septembre et 1^{er} octobre-31 décembre) au prorata des périodes d'emploi ; un gain d'au moins 300 millions pourrait provenir de ce mécanisme de calcul ;

- en contrepartie, elle a prévu de diminuer de manière temporaire et dérogatoire, à hauteur d'environ 300 millions d'euros, la fraction de TVA qui sera affectée en 2012 à la Cnaf du fait de la baisse des cotisations patronales qui lui étaient auparavant affectées ;

- elle a décidé de **maintenir le taux de TVA à 19,6 % pour les contrats de vente d'immeubles à construire et de construction de maisons individuelles** conclus avant la date de publication du présent collectif, de la même façon que cela avait été fait lors des précédentes hausses du taux normal de la TVA, afin de ne pas bouleverser l'équilibre financier des opérations concernées en cours.

Article 8

(art. 230 H du code général des impôts)

**Modification des taux de la contribution supplémentaire
à l'apprentissage et du quota d'alternants dans les entreprises
de plus de deux cent cinquante salariés**

Objet : Cet article réforme la contribution supplémentaire à l'apprentissage et son barème afin d'augmenter les sanctions financières applicables aux entreprises ne respectant pas les obligations légales en matière d'emploi de salariés en alternance et d'inciter au développement de ces formations.

Créée sous sa forme actuelle en 2009 par la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie¹, la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA) est versée par les entreprises de deux cent cinquante salariés et plus qui comptent dans leur effectif un pourcentage de salariés en alternance inférieur, dans l'état présent du droit, à 4 %. Destiné à favoriser les embauches sous contrat d'apprentissage et de professionnalisation ou, accessoirement, le volontariat international en entreprise et les conventions industrielles de formation par la recherche, ce mécanisme a été récemment réformé par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011² afin de le rendre progressif et de récompenser les efforts des entreprises augmentant leur nombre d'alternants ou dépassant l'obligation légale en la matière.

Le présent article renforce de plusieurs manières les exigences pesant sur les entreprises en ce qui concerne l'emploi d'alternants dans l'objectif d'augmenter plus rapidement la quantité de contrats d'apprentissage et de professionnalisation signés chaque année en France. Le Gouvernement estime en effet, dans l'évaluation préalable annexée à ce projet de loi de finances rectificative, que la hausse du quota de salariés en alternance et son meilleur respect par les entreprises permettraient de créer 273 000 postes.

• En premier lieu, le **quota d'alternants** dans l'effectif de l'entreprise, jusqu'auquel celle-ci est redevable de la CSA, déjà porté de 3 % à 4 % en 2011, **est rehaussé à 5 %** à compter des rémunérations versées en 2015, c'est-à-dire de la taxe perçue en 2016.

La réforme opérée en 2011 avait prévu, pour une durée limitée au 31 décembre 2015, que les entreprises pouvaient être exemptées de CSA si elles remplissaient deux critères cumulatifs :

- employer au moins 3 % d'alternants ;

¹ Par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009, prenant la suite de la majoration de la taxe d'apprentissage à hauteur de 0,1 % de la masse salariale touchant les entreprises employant un faible pourcentage d'alternants créée par l'article 16 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

² Loi n° 2011-900.

- avoir vu leur nombre de salariés en alternance augmenter d'au moins 10 % durant l'année précédente ou afficher simplement un effectif en progression dès lors qu'elles relèvent d'une branche couverte par un accord prévoyant une telle hausse d'au moins 10 % et ayant atteint cet objectif.

Il est ici proposé de supprimer cette borne temporelle, ce qui conduirait à pérenniser le dispositif sous cette forme.

• En second lieu, le taux de la CSA est également retouché. La réforme votée en 2011, voici quelques mois à peine, avait déjà introduit une progressivité de la CSA, c'est-à-dire sa modulation en fonction du pourcentage d'alternants atteint par une entreprise, rompant ainsi avec le taux uniforme de 0,1 % de la masse salariale précédemment appliqué.

**Barème actuel
de la contribution supplémentaire à l'apprentissage**

Pourcentage de salariés en alternance dans l'effectif de l'entreprise	Taux de CSA ¹
Moins de 1 %	0,2 % 0,3 % dans les entreprises de plus de deux mille salariés
Entre 1 % et 3 %	0,1 %
Entre 3 % et 4 %	0,05 %

¹ Assiette : masse salariale brute

En conséquence du rehaussement du pourcentage d'alternants, imposé à compter de 2015, le présent article modifie les taux appliqués en fonction de l'écart au seuil pour les années à venir.

Le nouveau barème distinguerait l'évolution dans le temps du taux applicable aux entreprises les plus éloignées de l'objectif fixé par la loi, qui connaîtrait une croissance rapide, dès 2013, celles se rapprochant davantage du quota ne voyant leur versement augmenter qu'en 2016.

Ainsi, entre 2013 et 2015, c'est-à-dire pour les rémunérations versées en 2012, 2013 et 2014, le taux de CSA des entreprises de moins de deux mille salariés employant moins de 1 % d'alternants passera d'abord de 0,25 % à 0,3 % pour ensuite se fixer à 0,4 %. Pour celles de plus grande taille, le taux sera porté de 0,4 % à 0,5 % puis 0,6 %.

En 2016, lorsque la CSA portera sur les effectifs et les rémunérations versées en 2015, le taux augmentera également pour les autres entreprises dont le nombre de salariés en alternance est inférieur à 5 % de leur effectif total selon les modalités présentées dans le tableau suivant.

**Réforme proposée
du barème de la contribution supplémentaire à l'apprentissage**

Pourcentage de salariés en alternance dans l'effectif de l'entreprise	Taux en 2012 (régime actuel)	Taux en 2013	Taux en 2014	Taux en 2015	Taux en 2016
Moins de 1 %	0,2 %	0,25 %	0,3 %	0,4 %	0,4 %
	0,3 % dans les entreprises de plus de deux mille salariés	0,4 % dans les entreprises de plus de deux mille salariés	0,5 % dans les entreprises de plus de deux mille salariés	0,6 % dans les entreprises de plus de deux mille salariés	0,6 % dans les entreprises de plus de deux mille salariés
Entre 1 % et 2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %
Entre 2 % et 3 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Entre 3 % et 4 %	0,05 %	0,05 %	0,1 %	0,1 %	0,05 %
Entre 4 % et 5 %	-	-	-	-	0,05 %

Source : évaluation préalable jointe au projet de loi de finances rectificative

L'augmentation du seuil d'alternants de 4 % à 5 % aura pour conséquence d'assujettir un plus grand nombre d'entreprises à la CSA. Elle s'accompagnera d'une contribution financière accrue des entreprises les plus éloignées de ce niveau et qui, souvent, ne font pas suffisamment d'efforts en faveur de ce mode de formation.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**Audition de Thomas PIKETTY,
économiste, professeur à l'école d'économie de Paris
(mercredi 15 février 2012)**

Annie David, présidente. - *La commission s'étant saisie pour avis du projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2012, en particulier de son article relatif à la TVA dite « sociale », notre rapporteur général Yves Daudigny a souhaité que nous puissions auditionner des économistes, comme aujourd'hui M. Thomas Piketty.*

Gilbert Barbier - *Qui est M. Piketty ?*

Annie David, présidente. - *M. Piketty est économiste : quel besoin avez-vous d'en savoir plus ?*

Gilbert Barbier. - *A quel titre est-il entendu ?*

Thomas Piketty, économiste, professeur à l'école d'économie de Paris. - *Si vous me sollicitez, j'imagine que vous le savez.*

Colette Giudicelli. - *Nous n'accueillons pas les gens sans savoir qui ils sont.*

Thomas Piketty. - *Je mesure votre tradition d'accueil !*

Annie David, présidente. - *Madame Giudicelli, la convocation mentionnait l'audition de M. Piketty : vous pouviez vous renseigner sur lui, si toutefois vous ne le connaissiez pas.*

Thomas Piketty. - *Je suis professeur à l'école d'économie de Paris ; malgré mon jeune âge, j'ai eu l'occasion d'intervenir une vingtaine de fois devant des commissions parlementaires : je n'ai jamais eu droit à ce genre d'accueil....*

Gilbert Barbier. - *Il était d'usage de nous distribuer le curriculum vitae des personnes auditionnées en commission.*

Annie David, présidente. - *C'est bien noté et nous le ferons, mais il m'a semblé qu'en l'espèce, ce n'était pas nécessaire compte tenu des nombreux articles publiés par M. Piketty. Il a notamment beaucoup écrit sur la TVA qu'on dit « sociale » : c'est à ce titre que le rapporteur général a souhaité l'entendre.*

Michel Vergoz. - *Je ne veux pas croire que c'est le fait d'être à soixante-sept jours de l'élection présidentielle qui explique que certains collègues se comportent d'une façon aussi choquante. J'ai parcouru dix mille kilomètres pour assister à cette réunion, et je trouve l'accueil réservé à cet expert indigne de notre institution !*

Annie David, présidente. - *Je partage cet avis. C'est la première fois qu'une personne invitée par notre commission est reçue de la sorte.*

Muguette Dini. - *Monsieur Piketty, je vous prie d'accepter les excuses de la commission pour les échanges désagréables auxquels vous venez d'assister.*

Yves Daudigny, rapporteur général. - *M. Thomas Piketty est professeur à l'école d'économie de Paris et plusieurs de ses positions ont inspiré certaines organisations politiques, ne feignons pas de l'ignorer. Je souhaitais qu'avant l'examen du PLFR, nous auditionnions deux économistes, l'un favorable à la TVA sociale, l'autre défavorable, ce qui est le cas de M. Piketty.*

Monsieur Barbier, je ne suis pas sûr que nous ayons toujours eu par le passé le CV écrit des personnes auditionnées.

Monsieur Piketty, vous dénoncez régulièrement le fait que la protection sociale repose pour une trop grande part sur le travail ; quel serait selon vous son mode de financement optimal ?

Pensez-vous que notre modèle de protection sociale peut être maintenu, ou faut-il revenir sur certains de ses aspects ?

Le Gouvernement écarte tout risque de hausse des prix causée par la TVA sociale et en attend cent mille créations d'emplois. Estimez-vous ces prévisions crédibles ? Le rapport Besson, en 2007, insistait sur le risque inflationniste et jugeait indispensable d'associer les partenaires sociaux : peut-on imaginer de subordonner la mesure à un engagement préalable des entreprises de ne pas augmenter leurs prix ? Le rapport Besson tablait sur quarante mille emplois à moyen terme. Qu'en pensez-vous ?

Thomas Piketty. - *La TVA sociale est une mauvaise réponse à une vraie question, celle de la structure de financement de la protection sociale. Celui-ci repose trop lourdement sur les cotisations sur les salaires. Mes premiers travaux portaient sur les charges sociales et les bas salaires. Je me souviens de tribunes publiées dans Le Figaro, signées de MM. Sarkozy ou Juppé, qui citaient mes études. La droite, alors, m'aimait beaucoup. Les choses ont changé : peu m'importe, je ne suis d'aucun parti. Je continue néanmoins à affirmer qu'il y a un problème de financement de la protection sociale et que le recours à la TVA n'est pas à la hauteur des besoins : il faudrait, pour y parvenir, une TVA à 35 % !*

La TVA est aveugle dans sa répartition ; on ne sait en préserver les bas revenus. Or des études, notamment de la Bundesbank, ont montré qu'une hausse de TVA se répercute au moins à 70 % sur les prix ; en Allemagne, la répercussion était de 70 % après six mois. Aucun modèle ne conclut à une répercussion de 100 %, car une part de la hausse s'impute sur les coûts de production, la masse salariale... Tout dépend des secteurs et de l'élasticité de la demande pour tel ou tel produit. Croire à une répercussion zéro, c'est irréaliste.

Un ciblage social n'est pas possible avec la TVA. Ce n'est pas sans raison que l'on a inventé l'impôt direct et progressif sur le revenu au XX^e siècle : ses promoteurs recherchaient un résultat à la fois juste et efficace. Le taux réduit, comme moyen de ciblage, fonctionne mal ; ceux qui dépensent tout leur revenu sont de toute façon les plus touchés. La répartition de la charge entre les contribuables pose encore plus problème dans l'actuelle conjoncture économique. En 1995, la hausse de la TVA n'a pas eu d'effets formidables ; je suis par conséquent étonné que l'on s'engouffre une nouvelle fois tête baissée dans cette voie.

Le taux de cotisations patronales est de 40 %, 45 % en incluant les autres prélèvements : effort de construction, formation professionnelle, ... Le salaire super-brut représente donc 145 % du salaire brut. Dans les 40 %, vingt points représentent les cotisations retraite et chômage, dont le rapport avec le travail est évident. Les vingt autres points financent des dépenses fort utiles mais sans lien avec les salaires : en particulier, 5 % pour la branche famille, 12,8 % pour l'assurance maladie. Or il s'agit de dépenses universelles, auxquelles tout le monde a droit, sans considération d'activité professionnelle. Pourquoi faire reposer leur financement sur les seuls salaires ? Cela représente une masse énorme. La France se différencie ainsi de ses voisins : je signale qu'en Europe du Nord, retraite et chômage aussi bien que famille et maladie sont financés par l'impôt sur le revenu.

Cette masse de cotisations pourrait à terme être déplacée sur une CSG progressive. La CSG fut à l'origine controversée, aujourd'hui elle ne l'est plus. Elle a permis de remplacer les cotisations sociales salariales qui finançaient l'assurance maladie par une contribution, assise sur les salaires, mais aussi sur les revenus du patrimoine et les revenus de remplacement. On a donc déjà opéré un transfert - pour la partie la moins importante - car restent les cotisations patronales, qui représentent vingt points de cotisation, 110 milliards d'euros, deux fois l'impôt sur le revenu. Un transfert sur une TVA augmentée de 1,6 point n'a pas de sens. Le Medef, dans un scénario de TVA à 25 % qui fait frémir tout le monde, a calculé que ce transfert représenterait seulement dix points de cotisations. Quel gouvernement portera la TVA à 35 % ?

La voie du prélèvement direct sur tous les revenus est la solution, à deux conditions. D'abord, une requalification juridique de tous les contrats de travail car les salaires bruts doivent augmenter à due concurrence - le coût du travail ne change pas, sauf sur les nouvelles embauches. Ensuite, il faut une

volonté assumée de passer à une CSG progressive. On contourne l'obstacle depuis trop longtemps. Lors du premier transfert, un taux réduit a été aménagé pour les petites retraites et la prime pour l'emploi a été le moyen de rembourser la CSG perçue sur les plus bas salaires - initialement, ils faisaient l'objet d'un abattement. Arrêtons les bricolages et les bidouillages, créons une CSG progressive. Le rendement de celle-ci est élevé : 12 milliards d'euros par point, contre 6 milliards pour les cotisations patronales. L'assiette de la TVA à taux plein n'est pas si large : les services financiers et immobiliers n'y sont pas inclus ; les hauts revenus ne sont pas dépensés en totalité. Reste à choisir comment on répartit la CSG : uniformément, avec une progressivité faible, ou plus forte. L'outil est intéressant.

La TVA sociale produit certes un gain d'un ou deux points de compétitivité par rapport aux voisins européens - vis-à-vis de la Chine, l'effet est invisible ! - mais c'est un fusil à un coup, un jeu à somme nulle. Quand tous nos voisins auront fait de même, nous nous retrouverons au point de départ.

Annie David, présidente. - *Ne faut-il pas aussi revoir la répartition entre revenus du capital et revenus du travail ? L'écart de prélèvement ne fait que croître. L'effort de compétitivité doit-il reposer seulement sur le travail ?*

N'y a-t-il pas lieu d'élargir l'assiette des cotisations ? Une partie de celles-ci n'est pas versée, en raison des exonérations de charges sur les bas salaires. La participation et l'intéressement échappent aussi aux cotisations.

La protection sociale, selon moi, doit conserver son lien avec le travail : la CSG ou la TVA le distendent, je n'y suis pas complètement favorable...

Ronan Kerdraon. - *C'est toujours un enrichissement de vous lire ou de vous écouter, monsieur Piketty. En 2007 vous aviez signé un article dans Libération, comparant la TVA sociale et la solution préconisée par la CFDT, une « CPG », contribution patronale généralisée. Pouvez-vous approfondir cette analyse ? Je ne reprendrai pas votre expression d'alors, « politique de Gribouille », mais je suis d'accord !*

Gilbert Barbier. - *Les maladies professionnelles et les accidents du travail doivent bien sûr continuer à relever des cotisations sur les salaires. J'ai dans le passé défendu des amendements tendant à augmenter la CSG pour équilibrer les comptes de la sécurité sociale. Quand on évoque la possibilité d'un transfert, il ne faut pas oublier que les dépenses sociales ne sont pas intégralement couvertes par les cotisations, mais aussi, en complément, par un emprunt d'environ 12 milliards d'euros chaque année : il faudra bien les trouver... Vous n'avez pas mentionné la place de l'impôt sur le revenu : pouvez-vous nous en parler ? Enfin, quelles seraient les répercussions sur le coût du travail d'un transfert total vers la CSG ?*

Yves Daudigny, rapporteur général. - Un point de CSG représente 12 milliards d'euros, un transfert total représente donc dix points de CSG... Vous n'avez pas répondu à ma question sur l'impact de la mesure en matière d'emploi et sur les chiffres avancés par le rapport Besson et par le Gouvernement.

Aline Archimbaud. - Dans le cas d'une CSG proportionnelle, comment organiser le prélèvement à la source sur les revenus du capital ? Et que représenterait le prélèvement, en pourcentage, sur les revenus du travail ?

Catherine Génisson. - Lorsque la protection sociale a été créée, en période de plein emploi, un lien fort a été voulu entre santé et travail. Certes, la situation a changé...

Vous avez évoqué la possibilité d'une revalorisation des salaires à l'occasion du transfert. Elle servirait la relance économique ! Pouvez-vous nous apporter des précisions ? Et que pensez-vous des exonérations de charges sur les bas salaires : ne sont-elles pas cause d'une trappe à pauvreté, même si les supprimer risquerait d'accroître le chômage ?

Jean-Marie Vanlerenberghe. - Je partage l'analyse de M. Piketty. Le transfert sur la CSG paraît cependant délicat : le financement des branches famille et maladie coûte beaucoup plus à la sécurité sociale que vingt points de cotisations : 175 milliards d'euros pour l'assurance maladie, 55 pour la famille. L'opération ne semble pas réalisable dans l'immédiat compte tenu des sommes considérables en jeu.

Le Gouvernement souhaite supprimer les cotisations familiales, 5,4 % de la part patronale sur les salaires compris entre 1,6 et 2,1 Smic. Dès lors, 11 milliards d'euros, un tiers des 33 milliards d'euros de cotisations patronales famille, seront financés par la hausse de la TVA et de la CSG. Je doute que cela serve notre compétitivité vis-à-vis de pays comme la Chine. Un gain de 5 % de compétitivité est sensible, certes, mais la mesure ne touche qu'un tiers des salariés. Le transfert partiel que veut organiser le Gouvernement sur la CSG et la TVA sociale ne résout rien, c'est un coup d'épée dans l'eau.

René-Paul Savary. - Il présente tout de même un léger intérêt, même s'il s'agit d'un fusil à un coup : enfin une mesure de compétitivité ! Celle-ci ne vise pas à régler la situation des comptes sociaux. Quelle répercussion peut-on en attendre en créations d'emplois ? En 1995, le taux de chômage avait baissé.

Yves Daudigny, rapporteur général. - Pouvez-vous confirmer que la modification du financement de la protection sociale que vous proposez porte sur la part patronale des cotisations, et non salariales ?

Thomas Piketty. - Sur la part patronale, bien sûr, puisqu'il n'y a plus de cotisations maladie et famille sur la part salariale, ou presque.

Il y a deux façons d'élargir l'assiette des cotisations patronales, si l'on écarte la TVA sociale : la CPG, que vous avez mentionnée, et la CSG. Je penche pour la seconde. Dans la contribution patronale généralisée, on conserve la cotisation patronale : elle est assise non plus sur les salaires mais sur la masse salariale et les bénéfiques. Ce qui revient à augmenter l'impôt sur les sociétés. Cela a du sens, je ne le nie pas. Le basculement vers une CSG des ménages revient au même dans l'absolu, puisque les bénéfiques, via les dividendes, sont taxés également... à cela près qu'une partie du capital des sociétés françaises est détenue par des résidents étrangers et qu'une part des placements des résidents français se fait à l'étranger. L'assiette continue à reposer sur les salaires (qui représentent déjà 70 % de l'assiette de la CSG) mais celle-ci est étendue aux revenus du patrimoine, aux bénéfiques, aux profits.

La CSG présente l'avantage d'autoriser une gradation du taux en fonction du niveau de revenu individuel ; c'est la façon la plus transparente et la plus efficace d'appliquer un barème progressif pour financer la protection sociale. La CSG est montée de 0 % à 8 % en dix ans ; le processus peut se poursuivre.

Tout impôt peut être critiqué, mais on peut aussi trouver pire ! Au final, chaque prélèvement repose sur les richesses créées par le travail et l'investissement. C'est pourquoi il n'y a pas de miracle à attendre de la réforme en termes de compétitivité : une grosse part du prélèvement, TVA ou CSG, reposera sur les salaires, qui constituent la majorité des richesses créées. La prévision de cent mille emplois nouveaux me semble des plus optimistes. Personne en réalité ne peut prédire le résultat. L'écart de compétitivité avec l'Allemagne est phénoménal désormais. La France connaît aujourd'hui le plus lourd déficit commercial depuis que l'Insee calcule ce solde, c'est-à-dire depuis 1949 : 3 % du PIB. Inversement, l'Allemagne connaît son plus gros excédent, 6 % du PIB. Le coût du travail n'est qu'une composante - pas si importante - de la compétitivité. Sont plus fondamentaux le positionnement des secteurs, la qualité des produits, l'innovation, la formation. A long terme, notre rang mondial ne dépend guère de bidouillages sur les cotisations.

Cependant, inutile de charger la barque et si le transfert des cotisations patronales vers une CSG légèrement progressive allégerait un peu le coût du travail, ce ne serait pas un mal. Une sortie par le haut de la trappe à bas salaires deviendrait possible. A l'inverse, réduire le seuil d'exonération à 1,5 ou 1,4 Smic accentuerait cette trappe : il suffirait que l'entreprise augmente de 100 euros un salaire faible et elle retomberait dans le taux plein des cotisations... Il n'est pas sain de concentrer les allègements de charges autour du Smic. Etendre au contraire cette exonération jusqu'à 2,1 Smic puis, demain, sur l'ensemble des salaires, serait une bonne chose.

Je le répète, la TVA sociale est une mauvaise réponse à une vraie question. Un point de cotisations patronales rapporte 6 milliards d'euros, un point de CSG, 12 milliards, car cette dernière porte aussi sur les salaires du

secteur public, les revenus de remplacement, les revenus du patrimoine. Pour cette raison, elle doit être progressive et mise en place petit à petit. Bricoler des taux réduits pour les pensions de retraite, verser une prime pour l'emploi, cela ne me semble pas bon, si l'on veut utiliser plus largement la CSG. Après l'impôt du XX^e siècle, progressif et prélevé à la source, l'impôt du XXI^e siècle serait-il indirect et assis sur la consommation ? Je n'y suis pas favorable.

Isabelle Debré. - La TVA sociale aura-t-elle des effets sur les délocalisations ? Sur la taxation des produits importés ? La CSG que vous imaginez serait-elle déductible ? Sur quels revenus exactement porterait-elle ?

Michel Vergoz. - La TVA sociale s'appliquerait en octobre prochain. J'ai entendu un éminent personnage expliquer qu'en raison de ce délai, on peut en attendre un effet croissance dans l'intervalle. « Une fois la loi votée, cela créera un appel d'air et les Français consommeront, la croissance augmentera dans les semaines qui suivront. » Qu'en pensez-vous ?

Thomas Piketty. - Il y a là une contradiction, en effet. On nous dit que les gens achèteront, anticipant une hausse des prix ; mais on affirme aussi que les prix n'augmenteront pas après l'entrée en vigueur de la mesure...

On pourrait choisir de taxer plus lourdement les produits importés de pays gros émetteurs de CO₂ ou n'ouvrant pas leur marché intérieur aux importations : il y a d'autres solutions, plus directes, que la TVA sociale. Faut-il sortir le bazooka pour ne tuer qu'un frêle moineau ? Une taxe supplémentaire de 1,6 % sur les jouets chinois changera-t-elle quelque chose ? Les négociations avec les compagnies aériennes américaines et chinoises sur la taxe carbone sont plus efficaces.

J'en viens à la déductibilité. Selon moi, mieux vaudrait appliquer l'impôt sur le revenu et la CSG à la même assiette, sans déductibilité. Ce serait la solution la plus simple, car aujourd'hui, entre les parts déductible et non déductible, un employeur qui embauche est incapable de dire quel sera le montant exact du salaire net. Cependant, je ne suis guère optimiste sur la rapidité avec laquelle le transfert pourrait être réalisé.

Quant aux délocalisations, soyons réalistes, en quoi une augmentation de la taxation de 1,6 % sur les produits importés serait susceptible d'empêcher la délocalisation d'une usine Renault au Maroc ? Je ne crois pas la mesure opérante, de ce point de vue.

Gilbert Barbier. - Par rapport à un voisin européen comme l'Allemagne, elle l'est.

Thomas Piketty. - Certes, mais si chacun cherche à gagner un ou deux points sur son voisin, cela reste « petit bras ».

Annie David, présidente. - Nous vous remercions.

**Audition de Jean ARTHUIS,
sénateur de la Mayenne
(mardi 21 février 2012)**

Jean-Marie Vanlerenberghe, président. - Nous accueillons aujourd'hui Jean Arthuis, ardent défenseur de la TVA sociale.

Yves Daudigny, rapporteur général, rapporteur pour avis. - Vous êtes depuis longtemps un fervent partisan de la TVA sociale. Pouvez-vous nous présenter rapidement les arguments qui vous conduisent à soutenir une telle réforme ?

Que pensez-vous de la mesure proposée par le Gouvernement dans le collectif budgétaire ?

Croyez-vous vraiment que l'on peut écarter le risque inflationniste pourtant envisagé par beaucoup d'experts ? La possibilité de créer, grâce à la mesure, cent mille emplois vous paraît-elle crédible ?

Comment, selon vous, devrait-on financer, de manière optimale, la protection sociale ?

Pensez-vous que notre modèle de protection sociale peut être maintenu dans les conditions actuelles dès lors que l'on parvient à augmenter les recettes qui le financent, ou bien faudra-t-il revenir sur certaines de ses modalités ?

Jean Arthuis. - Je vous remercie de m'associer à votre réflexion sur le financement de la protection sociale. Je mesure le risque que vous prenez à soumettre la question à un fidèle partisan, non de la TVA sociale, mais de l'allègement des charges sociales !

On présente à tort la TVA sociale comme le point central du projet de loi de finances rectificative. Le vrai sujet est l'allègement des charges sociales, destiné à lutter contre le chômage. Dans un rapport de juin 1993, j'avais voulu, en tant que rapporteur général de la commission des finances, sonner l'alarme sur les enjeux de la mondialisation. J'y pressentais la connivence, sinon le complot, entre les acteurs économiques du marché, qui contraindrait les producteurs à la délocalisation. Comme si les consommateurs et les producteurs étaient opposés ! Comme si le pouvoir d'achat ne provenait pas du travail ! Le niveau d'endettement public est lié au déficit commercial, qui a atteint 70 milliards d'euros en 2011. L'indépendance commerciale de notre pays est en jeu.

A l'époque à la fois expert-comptable et maire, je souffrais de schizophrénie en conseillant aux entreprises de délocaliser leurs activités, tout en travaillant à la création d'emplois et au renforcement du pouvoir d'achat dans ma commune. Dès 1993, mon rapport soulignait que, si la mondialisation était une chance, elle mettait aussi en danger la cohésion sociale.

La TVA sociale ne réglera pas à elle seule le problème de l'emploi mais constituera un outil. Alors que le taux de prélèvements obligatoires en France est un des plus élevés de l'OCDE et que la monnaie unique interdit la dévaluation, se pose la question de la compétitivité des entreprises et des cotisations pesant sur le travail. Est-il logique d'asseoir le financement de la politique familiale et de l'assurance maladie sur les salaires ? Je ne le crois pas. En revanche, il est logique d'assurer le financement des retraites, de l'assurance chômage et des risques professionnels sur les salaires. De nouveaux modes de financement des branches famille et maladie doivent être trouvés. J'entends qu'on pourrait mettre en place un impôt payé par les entreprises. Mais n'y a-t-il pas une part d'impôt dans le prix payé actuellement par le consommateur ? On a discuté en son temps des parts respectives à mettre à la charge de l'entreprise et du consommateur pour le financement de la taxe carbone. C'est une vue de l'esprit : le consommateur aurait in fine payé la partie dévolue à l'entreprise.

Je me réjouis de ce débat, après avoir vécu comme un drame la condamnation de la TVA sociale au soir du premier tour des élections législatives de 2007. A l'époque, la polémique l'avait emporté. Si l'on admet que seuls les Français doivent financer la protection sociale, quel impôt choisir ? Le produit supplémentaire de l'impôt sur le revenu sera nécessaire à la réduction de l'endettement. L'impôt sur le patrimoine ne bénéficie pas de marge d'augmentation suffisante pour fournir les dizaines de milliards d'euros nécessaires au financement de la protection sociale. Le troisième impôt possible est donc l'impôt sur la consommation. On objecte qu'il est injuste car il pèse sur les plus faibles. Mais y a-t-il plus grande justice que de permettre à tous de reprendre le chemin de l'emploi ? La taxe sur les salaires, équivalent d'un droit de douane intérieur, accélère les délocalisations. Au contraire, ce sont les importations que l'on taxerait avec la TVA sociale. C'est cette solution que l'on doit privilégier.

Sans ajustement monétaire possible dans la zone euro, la TVA sociale est la seule dévaluation envisageable. J'entends que les salaires ne correspondent souvent qu'à 15 % des dépenses d'exploitation des entreprises. Mais ces frais de personnel ont un impact sur toutes les autres dépenses, qu'il s'agisse de l'achat de matières premières ou de prestations de services.

Les chefs d'entreprises vont-ils profiter de l'allègement des cotisations sociales pour augmenter leurs marges bénéficiaires ? Si la concurrence ou le souci de la cohésion sociale ne les en dissuadent pas, il reviendra à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) de mener des actions pour le faire.

On estime que l'allègement des cotisations sociales et la hausse de la TVA conduiront à une diminution des coûts de production de 5 % en France, sans augmentation du prix de vente. En revanche, l'augmentation de la TVA sera répercutée sur les produits importés.

J'ignore si la mesure proposée créera des emplois. On dit que les écarts de coût du travail sont trop élevés entre la France et les pays émergents. Mais ne rien faire, c'est accepter la dévitalisation du système de production comme une fatalité. Je suis engagé dans une croisade en faveur non pas de la TVA sociale, mais de l'allègement des charges sociales.

Les normes qui pèsent sur les entreprises, tant au niveau national qu'europpéen, se multiplient et sont une autre forme de contrainte. Le préfet de Mayenne me demandait ainsi récemment de lui transmettre la carte du bruit du département, en application d'une directive européenne de 2002 ! Veillons à ne pas ériger des règles qui activeraient des dépenses publiques ou freineraient la compétitivité des entreprises.

Nous devons également orienter le dialogue social vers les voies et moyens nécessaires à la création d'emplois plutôt que vers le traitement du chômage. C'est en renforçant la compétitivité que les acteurs économiques retrouveront de la confiance.

Je regrette néanmoins que ces mesures soient examinées en fin de législature, à la veille des élections présidentielles. Chaque année, au moment du débat d'orientation des finances publiques et de l'examen de la loi de finances initiale, je soulève la question du financement de la protection sociale et propose de substituer un supplément de TVA aux cotisations sociales. Le texte arrive trop tard dans la législature. Je plaide également pour une mesure plus lisible que la hausse annoncée de 1,6 point. Pourquoi ne pas choisir un chiffre simple et rond et fixer le taux de TVA à 21 % ou 22 % ?

Tout l'intérêt est néanmoins dans le débat, même s'il ne se déroule pas dans des conditions optimales. Pourquoi, en effet, voter maintenant des mesures qui ne seront appliquées qu'à l'automne ? Cela dit, il faut souligner la volonté d'alléger les cotisations sociales. Dès 1987, les Danois ont supprimé les cotisations sociales et porté la TVA à 25 % dans un consensus social total. En 2007, les Allemands ont à leur tour allégé les cotisations sociales et instauré un supplément de TVA de trois points - deux points pour financer le déficit et un point pour compenser les allègements.

Une meilleure régulation des dépenses sociales est également nécessaire. Si l'on veut bien admettre que la dépendance sera un grand sujet des prochaines années, la révision des droits de succession constituera une solution. La régulation des hôpitaux, quant à elle, suppose des systèmes d'information plus fiables : certaines modalités de pilotage datées doivent être modernisées pour que les arbitrages soient rendus avec plus de lucidité.

Yves Daudigny, rapporteur général, rapporteur pour avis. - Vous avez évoqué deux aspects de la TVA sociale : la compétitivité et le financement de la protection sociale. Vous avez cité l'impôt sur le revenu, l'impôt sur le patrimoine et l'impôt sur la consommation. Mais vous avez omis la CSG, dont l'assiette large et le taux faible en font un impôt efficace. Quel peut être, selon vous, le rôle de la CSG dans le financement de la protection sociale ?

Jean Arthuis. - La fiscalisation de la protection sociale progresse chaque année. Les cotisations sociales ne suffisent plus. Nous l'avons vu avec la CSG : sa dénomination n'était qu'une convention de langage destinée à respecter le souhait des partenaires sociaux. Elle était en fait un impôt sur le revenu. C'est un bon impôt, qu'il va falloir articuler avec l'impôt progressif.

Pourquoi un impôt sur la consommation ? Je ne crois pas à la démondialisation. Adaptons-nous à la mondialisation pour éviter la fuite du travail. Avec la TVA sociale, il sera possible de récupérer de la compétitivité et d'exporter à des prix inférieurs. Doit-on inclure le coût de la protection sociale dans les exportations ? Non, nous devons la financer à hauteur du revenu que nous créons.

Comme le rapporteur général, je pense que nous devons réduire le nombre des impôts. Quant au taux de TVA, il faut aussi veiller à l'établir à un niveau permettant d'éviter le développement d'une économie informelle. Prenons exemple sur les pays nordiques, d'inspiration sociale-démocrate, qui ont déjà des taux élevés d'impôt sur la consommation.

Enfin, nous avons besoin d'une présentation consolidée des prélèvements obligatoires. Par exemple, le débat sur l'assurance vie est actuellement dispersé entre le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances. Une vision cohérente est nécessaire à la prise de décision.

Jean-Noël Cardoux. - Adeptes de la TVA sociale, je souscris à votre analyse. Vous regrettez sa mise en œuvre tardive mais, vous l'avez rappelé, la polémique de 2007 a interdit de réengager le débat en dehors d'une période de crise.

Dans quelle mesure pouvons-nous prendre le temps nécessaire pour améliorer le système ? Peut-être aurions-nous intérêt à nous en tenir à trois taux de TVA. Le premier à 6,5 % serait la moyenne des taux actuels de 5,5 % et 7 %, son produit supplémentaire compensant les allègements de charges ; le deuxième constituerait un taux intermédiaire ; le dernier, s'élevant à 25 % par exemple, concernerait les produits de luxe et les nouveaux produits importés. La taxation de la consommation serait proportionnelle aux revenus de chacun, ce qui serait plus facile à expliquer à la population.

Claude Jeannerot. - Je ne suis pas convaincu par vos arguments. En augmentant la TVA, nous soumettons la consommation à un impôt injuste. L'opération, compensée par un allègement des charges sociales, serait

indolore. Or, l'impôt le plus juste porte sur le revenu, y compris la CSG, qui permet de moduler les charges en fonction des ressources. Nous avons besoin de davantage de précisions pour nous forger une opinion.

Claude Léonard. - *Qu'en est-il de la CSG sur les revenus immobiliers modestes qui ampute la retraite des petits commerçants ?*

René Teulade. - *Nous devons nous interroger sur la pertinence des termes que nous employons. La protection sociale est-elle une charge ou un investissement ? La difficulté résulte du fait que nous essayons de trouver un équilibre entre deux notions opposées : des prescriptions libérales et des prises en charge socialisées. Avons-nous tout tenté pour responsabiliser les acteurs ? La modification des comportements est-elle possible ?*

Laurence Cohen. - *Votre politique est claire : elle est fondée sur l'exonération des cotisations sociales pour créer de l'emploi. Malheureusement, l'expérience, notamment en période de crise, prouve le contraire.*

Les mots ont de l'importance : la TVA est antisociale, puisqu'elle touche les populations les plus fragilisées. Comment justifier, en période de crise, de taxer une consommation que l'on veut dynamique ? C'est illogique !

Des solutions alternatives existent. Beaucoup d'entreprises bénéficient de subventions publiques. Elles doivent être suspendues en cas de licenciements. Il faut aussi mettre fin aux exonérations de cotisations sociales. La protection sociale doit être financée par les salaires et les revenus financiers. Si la proposition de loi relative à l'égalité salariale entre les hommes et les femmes, que nous venons d'examiner, était appliquée, la pénalité versée par les entreprises réduirait de moitié le déficit de la sécurité sociale !

Michel Vergoz. - *Vous semblez frileux sur les mesures annoncées, déçu par le taux de 1,6 point et sceptique sur leur application en octobre prochain. Vous vous dites défavorable à une hausse des cotisations sociales. Mais il nous faut plus d'éclairages sur le financement de la protection sociale.*

Peu d'entre nous croyons à la démondialisation. Vous avez parlé d'adaptation : doit-elle signifier un alignement vers le bas ? Jusqu'à quand serons-nous de simples spectateurs, alors que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le Bureau international du travail (BIT) pourraient imposer des normes sociales ? Nous nous éloignons du débat en évoquant la compétitivité. Nous devons œuvrer pour une mondialisation à visage humain et ne pas nous résoudre à un alignement vers le bas !

René-Paul Savary. - *Après le réquisitoire de Thomas Piketty qui estime la TVA sociale inflationniste et aveugle, nous entendons votre analyse sur la baisse du coût du travail. Mais je note un point commun à vos discours : la TVA sociale semble favoriser la compétitivité.*

D'autres schémas de financement de la protection sociale existent : la cotisation patronale généralisée et la prise en charge des charges sociales par les entreprises dans leurs frais généraux. Quelle est votre approche de ces deux systèmes ?

Jean-Marie Vanlerenberghe, président. - *Trop pour certains, trop peu pour d'autres ! Pour tous, la proposition du Gouvernement n'est pas à la hauteur des enjeux. Thomas Piketty nous a indiqué que 230 milliards d'euros seraient nécessaires pour alléger les entreprises des cotisations d'assurance maladie et de la famille. Les mesures proposées sont infinitésimales et n'auront aucun impact sur la compétitivité.*

Comme Michel Vergoz, je me demande pourquoi les règles environnementales et sociales ne sont pas appliquées par l'OMC. Les règles de l'Organisation internationale du travail (OIT) seront-elles un jour sanctionnées, grâce à une coopération entre l'OMC et l'OIT ?

Jean Arthuis. - *La TVA sociale telle qu'elle est proposée aujourd'hui est, selon moi, un galop d'essai. La tentation d'agiter les peurs m'atterre. Si nous ne faisons rien, nous entamerons une trajectoire de déclin. Je ne suis pas élu pour ça.*

S'agissant de l'allègement des cotisations salariales, on a déjà supprimé huit points de cotisations maladie pour créer six points de CSG, étendue aux revenus du patrimoine, du capital et aux revenus fonciers. Dix ans après l'élargissement de l'assiette, il reste 0,75 point à faire disparaître des cotisations salariales. Quant aux deux points de CSG supplémentaires pour les petits commerçants, ils devront être intégralement payés.

Je ne suis pas favorable à la coexistence de trois taux, à 5,5 %, 7 % et 25 %. A l'avenir, il faudra envisager un taux intermédiaire de 12 % pour les activités de proximité - réparation automobile ou restauration - afin d'éviter le développement d'une économie parallèle.

Monsieur Jeannerot, la TVA n'est, selon vous, pas un bon impôt. Mais les cotisations sociales pèsent sur tous, y compris les bénéficiaires de minima sociaux. Au contraire, la TVA sociale est d'abord à la charge des importations et elle allège les exportations. Ceux qui gagnent le plus d'argent sont ceux qui distribuent des produits importés. Renforcer la compétitivité est fondamental. La production au sein des ateliers des prisons françaises n'est-elle pas une forme de délocalisation interne ?

Monsieur Teulade, qu'il s'agisse d'une charge ou d'un investissement, la protection sociale a un coût dont il faut assurer le financement. Les prestations sociales peuvent constituer un filet de sécurité minimal assorti d'un système assurantiel. Elles peuvent aussi être un système de protection générale. J'attends de votre commission qu'elle définisse les parts respectives du système assurantiel et de la protection générale. A mon sens, une partie devra être étatisée, les partenaires sociaux ne pilotant actuellement pas le système.

Sur les réserves de Mme Cohen, je préférerais qu'il soit mis fin aux subventions publiques et que les impôts sur les entreprises soient allégés, d'autant qu'à mon sens, les subventions financent le plus souvent des surcoûts qui leur sont imposés et faussent les prix. En outre, les banques et les assurances ne sont pas soumises à la TVA mais à la taxe sur les salaires atteignant 14 %. Il faut prendre garde à la délocalisation de ces activités, c'est déjà le cas à la City de Londres notamment.

Monsieur Vergoz, il n'est pas question que la mondialisation nous tire vers le bas. Deux types d'Etats coexistent. Les premiers perdent leur activité productive mais maintiennent leur niveau de consommation : ils sont donc caractérisés par leur dette souveraine. Les seconds, dits émergents, produisent plus qu'ils ne consomment : ils accumulent les fonds souverains. A tort, nous avons longtemps cru que l'endettement souverain était infini : il suffit de voir la situation de la Grèce pour comprendre que le souverain est le créancier. En tant que ministre, j'ai été amené à présenter, en G7, notre modèle social : on m'opposait déjà les limites de son financement. Les règles de l'OMC et de l'OIT constituent des gages, mais gardons-nous de tout angélisme. Certaines activités ne peuvent plus être accomplies sur le territoire national. Le G20 peut faire des déclarations, mais n'attendons pas que les grandes organisations règlent nos problèmes !

L'impôt sur la marge bénéficiaire est en fait une taxe sur la valeur ajoutée, c'est-à-dire sur les salaires, les charges sociales et les bénéfices. Faut-il courir le risque de son optimisation par les grands groupes ?

Monsieur Vanlerenberghe, une partie des charges sociales est actuellement payée par la puissance publique, une partie des charges des entreprises est déjà exonérée. Le basculement des charges vers la TVA devrait être, à mon sens, de 50 milliards, soit cinq points de TVA.

Examen du rapport
(mercredi 22 février 2012)

Annie David, présidente. - Nous examinons le rapport d'Yves Daudigny sur le projet de loi de finances rectificatif pour 2012.

Yves Daudigny, rapporteur général. - Deux articles du projet de loi de finances rectificative pour 2012 intéressent directement notre commission des affaires sociales qui s'en est donc saisie pour avis : l'article 1^{er}, intitulé « dispositions fiscales améliorant la compétitivité des entreprises », qui comporte la mesure dite « TVA sociale » et tous les ajustements qui lui sont liés ; l'article 8, relatif à la contribution supplémentaire à l'apprentissage, dont le barème est augmenté pour les entreprises de plus de 250 salariés qui ne respectent pas un quota d'alternants, lui-même en augmentation.

Avant de vous présenter le dispositif détaillé de ces deux articles et de vous livrer mes principales observations sur leur contenu, je voudrais d'abord insister sur la méthode employée par le Gouvernement.

Nous sommes le 22 février, à deux mois exactement d'une échéance politique majeure pour notre pays, et le Gouvernement nous demande de voter - en urgence - une réforme de grande ampleur, qu'il dit déterminante pour l'avenir de notre économie et la compétitivité de nos entreprises, touchant à la fois la structure de nos prélèvements obligatoires et le mode de financement de notre système de protection sociale. Est-ce bien le moment ?

De deux choses l'une en effet : soit il fallait faire cette réforme avant, et je vous renvoie alors aux rapports Besson et Lagarde de la fin 2007 qui n'étaient clairement pas favorables à la mise en place d'une telle mesure ; soit il faut en faire l'un des éléments phares et prioritaires du programme présidentiel et en prévoir la mise en place après les échéances électorales du printemps. Je note d'ailleurs qu'à l'Assemblée nationale, tant Pierre Méhaignerie, président de la commission des affaires sociales, que Gilles Carrez, rapporteur général du budget, ont vigoureusement soutenu à la tribune que, selon eux, il s'agit là d'une réforme de début de législature. Jean Arthuis ne nous a pas dit autre chose hier.

Deux autres points encore me paraissent contestables dans la méthode :

- premièrement, l'urgence dans laquelle nous débattons. Le projet de collectif a été adopté en Conseil des ministres il y a tout juste deux semaines. La commission des finances de l'Assemblée nationale l'a examiné le jour même - une performance à mettre au crédit de cette commission et de son rapporteur général, mais qui laisse planer un doute sur la nature suffisamment approfondie du travail effectué. Enfin, après le vote hier

après-midi par l'Assemblée nationale, notre commission des finances a examiné le texte dès hier soir et notre commission des affaires sociales ce matin, avant d'entamer la discussion en séance publique cet après-midi... La suite du calendrier est elle aussi déjà acquise. Au total, le Parlement aura donc adopté en à peine trois semaines un texte aux conséquences très loin d'être négligeables pour l'ensemble de nos concitoyens. Quel parlementaire, quelle que soit son appartenance politique, peut déceimment accepter un tel passage en force ? Et qui plus est, sur des sujets aussi importants ? Ce sont les fondements même de notre démocratie que l'on remet en question : les Parlements n'ont-ils pas été créés précisément pour examiner et voter en toute indépendance et sérénité les lois budgétaires des Etats ?

- deuxième source d'interrogation : les dates d'entrée en vigueur des réformes qu'on nous demande d'adopter. La mesure « TVA sociale » est prévue pour s'appliquer à compter du 1er octobre prochain : comment dès lors justifier l'urgence d'un vote avant les élections ? Sauf bien sûr à croire son promoteur qui attend un rebond de consommation du seul fait de l'annonce de la mesure... alors que, dans le même temps, il se dit persuadé qu'aucune hausse des prix n'interviendra après l'augmentation de la TVA ! Il en va de même pour la mesure apprentissage : l'article 8 prévoit de relever à 5 % le quota d'alternants dans l'effectif de l'entreprise à compter des rémunérations versées en 2015, c'est-à-dire pour le calcul de la taxe payée en 2016 ! Qui peut comprendre, là encore, l'urgence de la réforme ?

Ces motifs pourraient à eux seuls justifier le rejet du collectif et le dépôt d'une question préalable, ce qu'a fait hier soir la commission des finances. Je ne m'en tiendrai toutefois pas à ces seuls arguments et voudrai donc maintenant vous parler du contenu des deux articles qui nous concernent.

L'article « TVA sociale » tout d'abord.

Il s'agit d'une mesure à plusieurs facettes :

- le premier volet est une baisse des cotisations sociales patronales affectées à la branche famille. Actuellement, celles-ci s'élèvent à 5,4 % de la totalité des salaires versés par les entreprises. Le dispositif proposé tend à les supprimer complètement jusqu'à 2,1 Smic, puis à prévoir leur diminution progressive jusqu'à 2,4 Smic. Ce faisant, la mesure étend le dispositif d'allègement général dit « Fillon » sur les bas salaires. Elle vise en particulier l'emploi industriel. Au total, la baisse de cotisations envisagée atteindrait 13,2 milliards d'euros ;

- pour compenser cette perte de recettes pour la branche famille, deux ressources sont mobilisées : la TVA et la CSG. Le taux normal de la TVA serait ainsi relevé de 1,6 point, passant de 19,6 % à 21,2 %, ce qui rapporterait 10,6 milliards d'euros. Le taux de la CSG sur les revenus du capital serait relevé de deux points, passant de 8,2 % à 10,2 %, pour un produit attendu de 2,6 milliards d'euros ;

- un compte de concours financiers est créé pour permettre le suivi des versements de l'Etat aux caisses de sécurité sociale. En effet, outre l'affectation d'une fraction de 6,7 % de la TVA à la branche famille, il est prévu de supprimer les affectations de TVA particulières, sur les produits pharmaceutiques, le tabac ou l'alcool, qui alimentent aujourd'hui les comptes de la Cnam et de l'ensemble des caisses au titre des exonérations de charges sur les heures supplémentaires, et de les remplacer par deux nouvelles fractions de la TVA nette.

Je passe sur les autres mesures de moindre importance contenues dans cet article. Vous en trouverez l'analyse dans le rapport écrit.

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements dont deux me paraissent devoir être mentionnés : la substitution de la hausse du prélèvement social portant sur les revenus du patrimoine et de placement à l'augmentation de la CSG sur ces mêmes revenus ; la répercussion de la modification du taux normal de TVA sur le taux de remboursement forfaitaire du FCTVA, deux compléments judiciaires.

Cela étant, la mesure en elle-même, c'est-à-dire la mise en place d'une TVA curieusement dite « sociale », ne me paraît pas acceptable. En effet, malgré tous les démentis du Gouvernement, il est clair que la hausse de la TVA aura un effet inflationniste, au moins partiel, - cela a toujours été le cas, en France comme dans les autres pays lorsqu'on a augmenté les taux - et donc un impact sur la consommation des ménages et, par voie de conséquence, sur la croissance. N'est-ce pas l'inverse de l'effet recherché ?

Par ailleurs, comme nous l'avons toujours dit, la TVA est un impôt injuste qui touche particulièrement les plus modestes dont la totalité du revenu est consommée. Tous ceux qui aujourd'hui ont des fins de mois difficiles auront, dès la rentrée, des fins de mois impossibles !

L'effet attendu en termes de compétitivité semble aussi devoir être relativisé. Thomas Piketty nous a dit qu'il n'aurait qu'un temps limité car nos partenaires et voisins européens s'adapteront vite au nouveau contexte. Jean Arthuis a, de son côté, assimilé la mesure à une dévaluation ; or, chacun sait que les dévaluations n'ont qu'un effet à court terme. Notre problème de compétitivité est en effet d'une tout autre nature : il résulte d'un retard en termes de création, de recherche, d'innovation. C'est d'une vraie politique industrielle dont notre pays a besoin aujourd'hui !

Enfin, que dire de l'objectif affiché par le Gouvernement qui attend de la mesure 100 000 créations d'emplois ! Même dans les rapports de 2007, rédigés par deux membres du Gouvernement de l'époque, Eric Besson et Christine Lagarde, on ne tablait pas sur plus de 30 000 à 40 000 emplois créés et cela dans un délai de plusieurs années.

Vous le voyez, mes chers collègues, quel que soit l'angle sous lequel on examine la réforme proposée - qui, je ne le conteste pas, peut avoir des aspects, en théorie, séduisants - on est conduit à douter fortement de son

efficacité. Il me paraît donc impossible de l'adopter aujourd'hui en l'état et d'imposer à nos concitoyens une hausse aveugle de la TVA.

J'ajouterai encore un mot pour dire qu'aucune garantie réelle n'est apportée pour une compensation à l'euro près à la branche famille de la perte d'une partie de ses recettes. Certes un rapport au Parlement, faisant le bilan des comptes, est prévu. Mais notre commission a déjà connu de telles situations dans le passé. On en revient toujours au fait que la sécurité sociale est une variable d'ajustement commode pour le budget de l'Etat ! Dans la situation dégradée des comptes de la branche famille, nous ne pouvons cautionner une telle légèreté.

J'en viens à l'article 8 sur la réforme de la contribution supplémentaire à l'apprentissage.

Cet article, d'une moindre ampleur, n'en est pas moins surprenant car il entrera pleinement en vigueur en 2016 seulement... Une fois de plus, il s'agit avant tout d'affichage ! Or, je vous le rappelle, nous avons réformé ce mécanisme de soutien à l'apprentissage il y a quelques mois à peine, en juillet dernier, lorsque nous avons décidé de le rendre progressif afin de récompenser les entreprises qui augmentent leur nombre d'alternants ou dépassent l'obligation légale, soit actuellement 4 % de salariés en alternance.

La mesure proposée relève à 5 % ce quota d'alternants à compter de 2015. Elle prévoit également une modification des taux de la contribution, en fonction de l'écart des entreprises au seuil fixé par la loi.

N'aurait-il pas été plus pertinent d'attendre quelques mois la complète application de la loi de juillet dernier et d'en effectuer une évaluation sérieuse avant de modifier ses dispositions ? Tout cela milite en faveur du rejet de cet article. C'est pourquoi, je vous propose de nous rallier à la motion adoptée hier soir par la commission des finances et de nous associer au vote de la question préalable qu'elle a décidé de présenter cet après-midi au Sénat.

Isabelle Pasquet, rapporteure pour la branche famille du projet de loi de financement de la sécurité sociale. - *Une fois de plus, la branche famille sert de variable d'ajustement. J'avais déjà émis des doutes et des inquiétudes sur sa pérennité financière lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 : alors qu'elle était traditionnellement bénéficiaire, la branche famille connaît depuis plusieurs années une trajectoire déficitaire. Le projet de TVA sociale renforce mes inquiétudes. Dans la période de crise que nous connaissons, comment va-t-on parvenir à financer les prestations des familles qui sont de plus en plus nombreuses à être en situation de précarité ?*

René-Paul Savary. - *Nous débattons aujourd'hui d'un texte avant tout technique. Qui peut contester le fait que le coût du travail en France est trop élevé ? Qui ne souhaite pas éviter les délocalisations ? Certes, le coût du travail n'est qu'un élément de la compétitivité française. D'autres mesures ont*

été mises en œuvre comme le grand emprunt, la réforme de la taxe professionnelle ou le crédit d'impôt recherche. Il ne s'agit pas de réformer le financement de la protection sociale, sujet sur lequel nous devons revenir pour trouver des solutions globales. Les auditions par la commission des affaires sociales, de Thomas Piketty et Jean Arthuis, ouvrent des pistes pour une réforme à long terme du financement de la protection sociale. Mais dans la période de crise actuelle, nous devons prendre des mesures immédiates. Si les esprits n'étaient sans doute pas assez mûrs il y a quelques années pour adopter la TVA sociale, ce n'est plus le cas maintenant. Pour cette raison, nous voterons contre l'adoption de la question préalable.

Patricia Schillinger. - *Je souhaiterais faire remonter les préoccupations de certaines collectivités territoriales. Les agents de la fonction publique ne seront pas concernés par la baisse des charges sociales. Pouvez-vous m'éclairer sur ce point ?*

Ronan Kerdraon. - *Je partage entièrement les propos du rapporteur général, tant sur la méthode que sur le fond. Le Président de la République nous a promis une idée par jour jusqu'à la fin de la mandature, c'est ce à quoi nous assistons. Cependant, lorsqu'on a des idées, il faut savoir les mettre en perspective : pourquoi nous présenter ce projet maintenant ? Ne soyons pas dupes. La crise existe depuis longtemps et le Gouvernement pouvait prendre des mesures bien avant, ce qui aurait laissé au Parlement le temps de les examiner. Nous avons adopté hier la proposition de loi relative aux recherches impliquant la personne humaine, texte pour lequel la navette parlementaire a duré trois ans. Dans le cas présent, il s'agit de faire payer les consommateurs pour alléger les charges des entreprises. Je trouve cela déplorable dans le contexte actuel.*

Isabelle Debré. - *L'initiative de la France n'est pas isolée. Le Danemark et l'Allemagne, qui ont des taux de chômage bien moins élevés que le nôtre, ont mis en place une TVA anti-délocalisations ou TVA de compétitivité. La Commission européenne ne recommande pas autre chose, en encourageant le développement des taxes carbone et des impôts sur la consommation. La déclaration finale du sommet européen du 30 janvier 2012 souligne la nécessité d'alléger le coût du travail. Nous devons trouver les moyens d'être plus compétitifs dans le monde actuel.*

Qui seront les salariés concernés par la baisse des charges ? Il s'agit particulièrement du monde agricole et de l'industrie. Je pense notamment à l'industrie automobile dont 85 % des salariés devraient être concernés. Or nous savons bien que l'industrie automobile tend à délocaliser ses activités.

Quand j'observe la situation de la Grèce, de l'Italie, du Portugal ou de l'Espagne, j'estime qu'il faut agir au plus vite. Il est donc légitime que le Président de la République et le Gouvernement continuent de travailler, même en période électorale.

Catherine Deroche. - *La TVA sociale constitue une mesure parmi d'autres pour renforcer notre compétitivité, j'y suis favorable. Le texte proposé concerne les charges patronales, il s'agit d'un premier pas. Lorsque j'étais en campagne avec Christophe Béchu dans notre département, nous avons très souvent évoqué la TVA sociale. Il s'agit d'un sujet technique, difficile à expliquer, mais qui, au final, est assez bien compris. Une question récurrente revenait : aurez-vous le courage nécessaire pour la mettre en œuvre ? Aujourd'hui, l'augmentation de TVA proposée est mesurée : elle ne touche pas les taux réduits et ne s'applique donc pas aux produits de première nécessité. Si j'attendais cette mesure depuis longtemps, je ne suis pas étonnée par le calendrier. Contrairement à Ronan Kerdraon lorsqu'il évoque la proposition de loi relative aux recherches sur la personne, je ne pense pas que nous puissions imposer aux entreprises des délais démesurés pour la mise en œuvre d'une telle réforme.*

Samia Ghali. - *Les propos de nos collègues UMP me semblent en contradiction avec ceux du Président de la République. Ce dernier souhaite se rapprocher des Français. Pourquoi alors ne pas organiser de référendum sur la TVA sociale ? Il existe aujourd'hui un fossé entre ses propos et les actes de son Gouvernement.*

Par ailleurs, je pense que les chefs d'entreprise se plaignent moins du manque de rapidité des réformes que de l'instabilité législative. Nous devons prendre davantage notre temps car les réformes que nous votons engagent le pays dans son ensemble.

Colette Giudicelli. - *En 2007, personne ne pouvait anticiper l'impact qu'aurait la crise. Il y a une grande différence entre ce que nous souhaitions faire alors et ce qui est aujourd'hui possible. Cela s'applique aussi bien à nous sénateurs qu'au Président de la République. Quant à organiser un référendum, cela ne paraît pas adapté. Il faudrait alors soumettre chaque budget à référendum ?*

J'admets que l'augmentation de la TVA peut sembler importante et qu'une hausse des prix, même modérée, est loin d'être négligeable pour les Français.

Le rapporteur général n'a pas parlé de la taxe sur les transactions financières, qui permet de faire contribuer le secteur financier au redressement de nos finances publiques. Il s'agit pourtant d'un élément important de ce collectif budgétaire. Concernant la méthode proposée, je trouve regrettable de demander l'adoption d'une question préalable sur un sujet aussi important, ce qui empêche tout débat.

Isabelle Pasquet. - *Isabelle Debré parle de TVA anti-délocalisations. Est-ce que cela veut dire qu'une telle mesure inciterait Renault à construire son usine en France plutôt qu'à Tanger ? Je reste dubitative.*

Gilbert Barbier. - *Je regrette que notre assemblée ne puisse débattre plus avant et utilise cet artifice que constitue la question préalable. On peut certes contester la date à laquelle nous est présenté ce projet de loi. Je voterai cependant contre la question préalable. Je rappellerai également qu'avec Alain Vasselle, nous avons essayé de longue date de rééquilibrer nos comptes sociaux à travers une augmentation de la CSG. Or le projet de loi qui nous est présenté propose une augmentation de deux points de la CSG sur les revenus du capital. La majorité sénatoriale pourrait au moins être d'accord avec cette mesure. Je regrette qu'on ne puisse décortiquer ce projet de loi afin d'aller plus au fond des choses et d'adopter des mesures permettant de rééquilibrer les comptes sociaux.*

Jacky Le Menn. - *Si nous sommes tous soucieux de revoir le mode de financement de notre protection sociale, deux approches économiques s'opposent. L'élection présidentielle constitue un moment fort pour confronter ces deux approches et permettre aux Français de trancher. J'estime pour ma part qu'il y a une erreur économique à vouloir transférer les impôts des entreprises sur les ménages : cela leur fait perdre du pouvoir d'achat et enfonce un peu plus notre pays dans la crise. La ministre du budget explique que la TVA sociale permettra de créer environ 100 000 emplois. La rapporteure générale de la commission des finances table plutôt sur une fourchette allant de 40 000 emplois non détruits à 10 000 emplois créés. En outre, le Gouvernement voit dans le coût du travail l'élément central de notre compétitivité. Cela est discutable. L'Allemagne n'est d'ailleurs pas si éloignée que nous du point de vue du coût horaire du travail.*

Je crains qu'on ne confonde ici vitesse et précipitation, d'autant que les mesures proposées n'auront d'effet qu'après l'élection présidentielle. S'il y a urgence à revoir notre système de financement de la protection sociale, il faudrait profiter de la période présidentielle pour permettre à nos concitoyens de trancher entre les deux approches qui leur sont proposées.

Claude Jeannerot. - *La minorité sénatoriale considère que nous abaissons le rôle du Parlement en ayant recours à la question préalable. Ce raisonnement, qui a déjà été utilisé de façon inutilement agressive lors de l'examen de la proposition de loi sur le transport aérien, me semble faux. Opposer la question préalable constitue un acte politique fort : il s'agit d'affirmer que les conditions nécessaires pour le débat ne sont pas réunies. Nous avons justement trop de respect pour le Parlement pour nous contenter de faux semblants. Vous confondez l'empirisme, c'est-à-dire une réponse mécanique ne s'inscrivant pas dans une réflexion d'ensemble, et pragmatisme. Refuser aujourd'hui le débat, c'est respecter le Sénat.*

Jean-Noël Cardoux. - *Au regard de l'agressivité des débats qui ont eu lieu sur la proposition de loi relative aux licenciements boursiers, je serais tenté de dire « un partout, balle au centre ».*

La TVA sociale permet de corriger une anomalie historique qui consiste à faire peser le financement de la branche famille sur les entreprises. En outre, nous oublions que la mesure proposée n'entraîne pas une augmentation sèche de la TVA mais aura des conséquences sur les coûts de revient des entreprises. Enfin, je souligne que la TVA peut être un impôt juste lorsque l'on tient compte du panier de biens du consommateur. Nous devons donner aujourd'hui des signaux forts. Il s'agit d'un premier pas qu'il faudra compléter par la suite en jouant sur les taux réduits ou en créant un taux plus élevé pour les produits haut de gamme. Tout l'enjeu est de parvenir à utiliser de façon intelligente le levier de la TVA. Je note par ailleurs qu'il y a encore quelques temps, certains amis de la majorité sénatoriale étaient favorables à une TVA anti-délocalisations.

Muguette Dini. - *Je regrette que la discussion sur la TVA sociale arrive aussi tard dans la mandature et sans une étude d'impact réelle. Le groupe centriste partage de longue date la position de Jean Arthuis et, comme lui, nous considérons que le présent projet de loi ne va pas suffisamment loin et devrait s'inscrire dans une réforme beaucoup plus globale du financement de la protection sociale. Je voterai cependant contre la question préalable.*

Marie-Thérèse Bruguière. - *Nous sommes certes à deux mois de l'élection présidentielle mais la gravité de la situation économique nous impose de continuer à travailler. Pourquoi se priver des gains de compétitivité que permettrait la TVA sociale ? Je suis convaincue que cette question fera bientôt l'objet d'un consensus.*

Michelle Meunier. - *Il s'agit de tout sauf d'une mesure technique mais bien d'une réforme révélant deux positions politiques opposées. Je partage les inquiétudes qui ont été exprimées concernant la situation financière de la branche famille : aucune garantie ne permet d'assurer la neutralité de la réforme sur son financement. Je suis également sensible aux arguments de Claude Jeannerot sur le respect du travail législatif. Compte tenu de l'ampleur du sujet, il serait nécessaire d'être en mesure de travailler correctement.*

Isabelle Debré. - *Pour répondre à la question d'Isabelle Pasquet, je ne suis pas sûre que la TVA sociale empêcherait une telle délocalisation. Je me souviens cependant qu'un précédent candidat à l'élection présidentielle avait déclaré : « contre le chômage, on a tout essayé ». De notre côté, nous continuons d'essayer et de travailler.*

Yves Daudigny, rapporteur général. - *Nous connaissons tous la situation économique de la France. Son déficit commercial s'élève à 70 milliards d'euros, un record jamais atteint. La dette de la Cades atteint 140 milliards d'euros. La France est aujourd'hui la seule démocratie occidentale à financer à crédit sa protection sociale. Comme le disait Gilbert Barbier, il faut retourner à l'équilibre des comptes sociaux.*

Nous voulons tous donner plus de compétitivité à notre industrie mais nous n'avons pas la même vision de l'impact qu'auraient des mesures portant

sur le coût du travail. Ce n'est pas seulement le coût du travail qui explique notre déficit de compétitivité vis-à-vis de l'Allemagne et la TVA sociale n'aura que peu d'effets. Si l'on prend l'exemple de l'industrie automobile, une Laguna coûtera un peu moins cher et une Audi un peu plus cher. Est-ce que cela veut dire que les consommateurs français n'achèteront plus de voitures allemandes ?

Concernant les circonstances dans lesquelles cette réforme nous est présentée, la ficelle est un peu grosse : certes, il faut agir en fonction de la conjoncture, mais pas uniquement du calendrier électoral. Le Gouvernement veut montrer qu'il continue de travailler en ouvrant des chantiers dont la mise en œuvre n'interviendra que dans plusieurs mois, voire plusieurs années.

Comme je l'ai écrit dans mon rapport, il y a dans la TVA sociale des aspects intellectuellement intéressants. Mais si j'ai écouté hier Jean Arthuis avec intérêt, les bienfaits qu'il envisage de la mesure ne peuvent se réaliser pleinement que dans un monde économique idéal. Or c'est loin d'être le cas. Face à la baisse des charges sociales, un chef d'entreprise peut aussi bien choisir de diminuer ses prix que d'augmenter ses marges, d'investir ou d'augmenter les salaires.

Le Medef proposait de diminuer les cotisations salariales en plus des cotisations patronales. Le Gouvernement n'a pas fait ce choix : les salariés ne bénéficieront donc pas directement de la baisse de charges mais seront pleinement pénalisés en tant que consommateurs par la hausse des prix.

Pour répondre à Patricia Schillinger, les salariés du secteur public, qui sont à l'abri de toute concurrence internationale, ne sont en effet pas concernés par la mesure. Ils subiront cependant de plein fouet la hausse des prix.

Pour répondre à Gilbert Barbier, la TVA sociale n'apporte aucune réponse à la question du financement de la protection sociale puisque son impact sera, dans le meilleur des cas, neutre sur le niveau des recettes.

Concernant l'intervention de Jean-Noël Cardoux, il n'est pas si simple de moduler le taux de TVA en fonction des produits. Nous sommes en effet liés sur ce point par les contraintes communautaires. S'agissant de l'anomalie historique qu'il conviendrait de corriger, je rappelle que notre système de protection sociale a été pensé à la fin de la Seconde Guerre mondiale sur un mode contributif et assurantiel, à une époque de plein emploi. Les évolutions intervenues ces dernières années, notamment la fiscalisation d'une partie des recettes de la protection sociale, nous invitent à le faire évoluer. Il s'agit là d'un débat bien plus général.

J'acquiesce totalement à l'intervention de Claude Jeannerot sur le rôle du Parlement. Respecter le Parlement, c'est tenir compte des calendriers électoraux et respecter le temps d'analyse nécessaire.

Gilbert Barbier soulignait que certaines propositions du collectif budgétaire pourraient nous convenir. Il est cependant difficile de sélectionner certaines dispositions au sein de cet article « fourre-tout » qu'est l'article premier. Il est plus clair de refuser en bloc la démarche du Gouvernement.

Colette Giudicelli a parlé de la taxe sur les transactions financières. Il s'agit en effet d'une mesure intéressante mais qui n'est pas du ressort de la commission des affaires sociales.

Sur la question de la compétitivité dont personne ne remet en cause le sérieux, un document de la Commission européenne a été présenté hier à la commission des finances qui place la France en deuxième position en termes de perte de parts de marché sur les cinq dernières années, derrière la Grèce et à égalité avec Chypre. L'Allemagne a certes perdu de la compétitivité mais dans une moindre mesure.

Je terminerai sur ce qui nous a été avancé concernant la difficulté à mettre en œuvre immédiatement la TVA sociale. Je remarque que le projet de loi de finances pour 2012 prévoyait une augmentation du taux réduit de TVA qui s'est appliquée dès le mois de janvier dernier. S'il est aussi urgent de mettre en place la TVA sociale, pourquoi reporter sa mise en application au mois d'octobre ? Aucun argument technique ne semble en tout cas s'opposer à son application rapide.

La commission des affaires sociales décide qu'elle votera la motion tendant à opposer la question préalable présentée par la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012.

ANNEXE

Extraits du rapport d'information d'Alain Vasselle, Sénat n° 66 (2007-2008) du 31 octobre 2007, établi au nom de la commission des affaires sociales - Protection sociale : trouver la ressource juste, promouvoir les bons usages

La TVA sociale

Le principe de la TVA sociale est de substituer une fraction de TVA à des cotisations sociales payées par les entreprises, c'est-à-dire d'augmenter le taux de celle-là en contrepartie d'une réduction de celles-ci.

Pour ses partisans, elle présente essentiellement deux avantages :

- **Un rendement élevé**

La TVA est aujourd'hui la première recette fiscale de l'Etat, avec un rendement net de 127,4 milliards d'euros en 2006. Un point de TVA au taux normal représente **5,73 milliards d'euros** selon les données du ministère de l'économie et des finances¹.

Cela signifie qu'une hausse de quelques points de la TVA peut valablement contribuer au financement d'une baisse non cosmétique des cotisations patronales de sécurité sociale.

En outre, pour certains de ses promoteurs, ce rendement aurait l'avantage d'être obtenu de façon plus indolore qu'un prélèvement direct sur les salaires.

- **Un moyen d'améliorer la compétitivité des entreprises**

La TVA sociale entraîne une baisse du coût du travail grâce à la diminution des cotisations patronales, ce qui permet de diminuer les écarts de coûts dans les prix de revient constatés dans les comparaisons avec les entreprises d'autres pays.

Elle a également pour conséquence de taxer à un niveau plus élevé les produits importés et, à l'inverse, de détaxer davantage les produits exportés.

¹ Selon les données annexées au projet de loi de finances rectificative pour 2012, un point de TVA représente 6,6 milliards d'euros.

Au total, la TVA sociale permet donc d'améliorer la compétitivité des entreprises, de rendre moins attractifs les produits importés, de faciliter les exportations et surtout, elle constitue un moyen de lutter contre les délocalisations et de favoriser l'emploi grâce à un coût du travail réduit.

Enfin, en taxant davantage les importations, la TVA sociale a le mérite de faire participer les produits importés au financement de la sécurité sociale.

Malgré ses avantages, la TVA sociale n'en suscite pas moins de réelles interrogations, tant sur un plan économique que du point de vue de sa mise en œuvre pratique.

- **Des effets économiques incertains**

De nombreux travaux, études et modélisations ont été menés par des économistes et des experts au cours des derniers mois. Ils conduisent généralement à remettre en cause l'avantage comparatif attendu de la TVA sociale mais aussi et surtout à pointer un réel risque inflationniste.

- Quel avantage comparatif ?*

L'instauration de la TVA sociale ne revient-elle pas en fait à mettre en place une forme de **dévaluation déguisée** ? Dans ce cas, comme pour toutes les dévaluations, elle ne présenterait qu'un avantage **à court terme**, les problèmes de compétitivité de l'économie demeurant dès cette première période passée.

La TVA ne peut en effet constituer une réponse de fond au problème de la compétitivité de la France qui dépend bien plus de sa capacité à innover et à améliorer sa productivité.

En outre, si nos voisins européens nous imitent, les gains de compétitivité obtenus disparaîtront.

Avec un taux normal supérieur à la moyenne européenne, la marge de la France est d'ailleurs relativement étroite : 5,4 points au plus, car le taux normal maximum de TVA admis par les normes européennes est de 25 %. La mesure qui pourrait être prise serait dès lors une sorte de « mesure à un coup ».

Pour ce qui est des pays émergents, le décalage de compétitivité est tel aujourd'hui que cette mesure ne changera que peu de choses par rapport à leur avantage actuel. Leur concurrence sera-t-elle vraiment contrariée avec une TVA à 25 % alors que les écarts de coûts et de prix de revient peuvent varier de 1 à 20 ?

Peut-on d'ailleurs être assuré d'un changement de comportement des consommateurs à l'égard des produits importés du seul fait qu'ils deviendraient plus onéreux ?

- *Un risque inflationniste avéré*

L'effet inflationniste est d'abord certain pour les produits importés.

En outre, si les entreprises ne répercutent pas les baisses de charges dans leurs prix, surtout lorsqu'elles voudront profiter de cette opportunité pour reconstituer leurs marges, les prix TTC s'accroîtront.

Comment garantir le civisme des entreprises sur les prix ? L'économiste Thomas Piketty considère qu'en France, faute de discipline sur les prix, « *la hausse des prix jouerait à 60 % du différentiel de baisse des charges selon les secteurs* ». Les entreprises cherchent en effet toujours, d'une manière ou d'une autre, à accroître leurs bénéfices ou, tout simplement, à reconstituer leurs marges, lorsque celles-ci sont dégradées, ce qui correspond bien à la situation présente.

On a ainsi calculé que si les baisses de charges ne sont pas du tout répercutées, une augmentation de cinq points du taux normal de TVA se traduirait par une hausse de quatre points de l'inflation française.

Enfin, les effets de la TVA sociale seront limités en cas de hausse des salaires. Or, celle-ci pourrait apparaître rapidement, soit du fait de la baisse des charges et d'un transfert au moins en partie de celle-ci vers les salaires, soit en raison du surcroît d'inflation lié à la hausse du taux de TVA. Dans ce cas, le coût du travail ne se réduira pas et les effets en termes de baisse des prix et de hausse de l'emploi ne se produiront pas.

Il convient également de souligner qu'en France, très nombreux sont les revenus (Smic, salaires de la fonction publique, retraites, minima sociaux), prestations ou autres avantages qui sont indexés sur la hausse des prix, ce qui ne pourra, là encore, que contribuer à limiter l'impact positif sur l'emploi attendu de la TVA sociale.

- **Des expériences étrangères en nombre limité et peu probantes**

Les expériences étrangères ne sont, à cet égard non plus, pas entièrement probantes. Le Japon a pratiqué des hausses de TVA en 1997 qui se sont révélées désastreuses. Au Danemark et en Allemagne, le bilan de l'instauration d'une TVA sociale doit être examiné au regard des caractéristiques propres de chacune de ces deux économies, assez différentes de la nôtre. En outre, **les décisions sont intervenues à chaque fois dans un contexte conjoncturel particulier.**

En Allemagne, notamment, l'instauration d'un point de TVA sociale s'est faite à un moment où les entreprises avaient reconstitué leurs marges et pouvaient sans trop de difficulté répercuter dans leurs prix la baisse des charges d'assurance chômage dont elles ont bénéficié.

La TVA sociale au Danemark

A la fin des années quatre-vingt, le Danemark connaît une grave crise économique, avec une dette extérieure proche de 40 % du Pib et une forte inflation. Le pays doit faire face à un problème crucial de compétitivité. Il s'agit avant tout de protéger le secteur des exportations, l'économie danoise étant très ancrée dans le commerce international.

Pour endiguer la récession, il est donc décidé, entre 1987 et 1989, de mettre en œuvre une vaste réforme fiscale incluant notamment l'augmentation de la TVA, dont le taux est porté de 22 % à 25 %, pour compenser la baisse de 3 % et, donc de fait, la quasi-disparition des charges patronales.

Le choix s'est porté sur la TVA car son accroissement avait moins d'impact sur la main-d'œuvre, son coût étant supporté par tout le monde et non par les seuls salariés. Il était également interdit aux entreprises d'augmenter leurs prix.

Le bilan de cette mesure est complexe car la bonne tenue de l'économie danoise qui s'en est suivie (baisse du chômage, excédent budgétaire, etc.) n'est probablement pas uniquement liée à la TVA sociale. Certes, l'impact inflationniste y a été relativement limité. Mais, de l'avis même d'économistes danois, un tel dispositif, à caractère protectionniste, ne fonctionne en fait qu'à court terme car, après un temps, le coût du travail recommence à augmenter.

La TVA sociale en Allemagne

Au 1^{er} janvier 2007, l'Allemagne a porté son taux normal de TVA, alors l'un des plus bas de l'Union européenne, de 16 % à 19 %⁽¹⁾.

Il ne s'agit toutefois pas à proprement parler d'une TVA sociale car, sur les trois points de hausse, deux points doivent permettre de réduire la dette de l'Etat, le dernier point seul ayant permis de ramener les cotisations chômage de 6,5 % à 4,2 %, se partageant entre 1,15 % pour les employeurs et 1,15 % pour les salariés.

En 2006, les cotisations sociales représentaient 42 % du salaire brut. Après allègement, les cotisations ne représentent plus que 40,7 % du salaire brut depuis le 1er janvier 2007.

Il est encore un peu tôt pour établir un bilan de cette mesure. Toutefois, malgré la volonté, en partie réalisée, de baisse des marges des entreprises (dont il faut souligner qu'elles étaient confortables au moment où la mesure a été décidée) et de modération salariale, les économistes semblent déjà percevoir un léger impact inflationniste, de l'ordre de un point en 2007. On n'a pas constaté de hausse brutale des prix mais un lissage de celle-ci sur une période de douze mois.

La consommation privée a chuté de 1,8 % au premier trimestre 2007, diminuant (toutes choses égales par ailleurs) la croissance du Pib de 1,1 point.

En matière de compétitivité du secteur productif, on manque encore de recul mais les entreprises allemandes sont déjà très performantes. La baisse du chômage au premier semestre 2007 a été réelle, le taux passant de 9,6 % en décembre 2006 à 8,8 % en juin 2007. Toutefois, il est difficile d'isoler les effets de la TVA sociale dans ce résultat car cette baisse s'inscrit dans une situation d'amélioration continue du marché du travail depuis 2005.

(1) Cf. rapport d'information n° 439 (2005-2006) fait au nom de la Mecss par Alain Vasselle et Bernard Cazeau « Préserver la compétitivité du « site Allemagne » : les mutations de la protection sociale Outre-Rhin ».

• Des obstacles pratiques majeurs

Le premier de ces obstacles tient au niveau de **fraude à la TVA**, déjà élevé en France, et incontestablement supérieur à celui qui touche les cotisations sociales. Par ailleurs, on observe actuellement un fort développement de ce phénomène de fraude sur tout le territoire de l'Union européenne.

Un taux de TVA à 25 % ne pourrait donc que favoriser le développement d'une économie grise.

Au-delà de cette considération d'ordre moral et économique, c'est essentiellement la mise en place pratique de la TVA sociale, et donc la manière d'organiser le transfert de points de cotisations patronales vers des points de TVA, qui pourrait poser de réelles difficultés.

En effet, si le taux global de cotisations payées par l'employeur est actuellement de 28,1 % pour la maladie, la retraite et la famille, il n'est plus que de 2,1 % lorsque le salarié est payé au Smic et même, depuis le 1^{er} juillet dernier, de zéro à ce même niveau pour les entreprises de moins de vingt salariés.

Le reste de cotisations à la charge des employeurs comprend la couverture des accidents du travail-maladies professionnelles, qui ne peut guère, par principe, faire l'objet d'exonérations, et le financement des régimes de protection sociale gérés paritairement par les représentants des employeurs et des employés (chômage, retraites complémentaires), seuls compétents pour décider d'une éventuelle modulation des cotisations.

Barème actuel des cotisations sociales employeurs

	Taux		
	<i>Barème global</i>		<i>Au niveau du Smic</i>
	Taux sous le plafond	au-dessus du plafond	
Maladie	12,8	12,8	2,1 ou 0,0 ⁽¹⁾
Retraite	9,9	1,6	
Famille	5,4	5,4	
AT-MP	2,3	2,3	2,3
Régimes complémentaires	5,7	13,3	5,7
Chômage	4,0	4,0	4,0

(1) L'article 41 de la loi de finances pour 2007 a supprimé totalement ces deux derniers points de cotisations pour les entreprises de moins de vingt salariés à compter du 1^{er} juillet 2007.

Dès lors, comment peut-on techniquement transférer des points de cotisations patronales vers des points de TVA sociale lorsqu'elles concernent des employés dont le salaire est compris entre le Smic et 1,6 Smic ?

La question se pose d'autant plus que **l'effet maximal en termes d'emplois ne serait atteint, d'après les rapports Lagarde et Besson, que si on allégeait encore les charges au niveau du Smic.**

Faudra-t-il créer **des cotisations sociales négatives**, une prime pour les entreprises qui ne pourront bénéficier d'une baisse supplémentaire de leurs charges ? Quel en sera le coût ?

Comment ces entreprises pourront-elles répercuter une baisse purement virtuelle de charges dans leurs prix ?

Pour ces entreprises en tout cas, l'effet attendu en matière d'emploi ou de non-délocalisation devrait être nul et la perte de compétitivité immédiate.

L'ensemble de ces constatations ont été reprises et évaluées dans **deux rapports récents traitant de la TVA sociale**, élaborés à la demande du Gouvernement au cours de l'été 2007, l'un par Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi¹, l'autre par Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques².

Il n'en ressort pas de conclusion évidente en faveur de la mise en place d'une TVA sociale dans notre pays. Dans le premier rapport, cette décision n'apparaît pas propice ; dans le deuxième, les conditions nécessaires à sa mise en œuvre sont telles qu'elles en rendent le passage à l'acte difficile.

C'est pourquoi, votre commission, comme elle l'a déjà indiqué dans de précédents travaux³, estime indispensable que toutes les questions non résolues au sujet de la TVA sociale trouvent une réponse préalable, avant que soit prise une éventuelle décision de mise en place, y compris à titre expérimental.

¹ « Etude sur la possibilité 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.

² « TVA sociale » - septembre 2007.

³ Cf. rapport n° 403 (2006-2007) fait au nom de la commission des affaires sociales par Alain Vasselle, président de la Mecss : « Finances sociales : après la rechute, la guérison ? » - pp. 79 à 83.

Le rapport Lagarde

Note d'étape sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale en contrepartie d'une baisse des charges pesant sur le travail

La ministre estime « *qu'en l'état de la croissance et sans un accompagnement ferme en matière de maintien des prix, la mise en place de la TVA sociale ne serait pas propice, en ce qu'elle serait facteur d'inflation et probablement peu créatrice d'emplois* ».

Le rapport étudie trois scénarios possibles de TVA sociale, correspondant chacun à une hausse de 1,5 point du taux normal de TVA, qui passerait ainsi de 19,6 % à 21,1 %, ou de un point de tous les taux existants, soit un transfert d'assiette d'environ 9 milliards d'euros.

Les conclusions du rapport sont :

- pour obtenir un effet favorable sur l'emploi, le supplément de TVA devrait être prioritairement affecté à des allègements de charges ciblés sur les bas salaires ; dans le meilleur des cas, le gain net pourrait alors aller jusqu'à 300 000 emplois créés ;

- pour éviter la mise en place de « cotisations négatives », le ciblage des baisses de charges pourrait prendre la forme d'une extension au-delà du Smic de l'allègement Fillon de vingt-huit points existant au niveau du Smic ;

- pour atténuer l'impact conjoncturel, la mise en place de la TVA sociale devrait s'accompagner d'une politique économique active de modération des prix ;

- différents mécanismes d'indexation viendraient protéger le pouvoir d'achat des salariés et des inactifs (Smic, pensions de retraite, minima sociaux), mais ces mécanismes auraient pour corollaire une diminution du rendement économique et financier de la TVA sociale ;

- du fait des règles de bon fonctionnement du marché unique européen et de la réglementation communautaire, aucun terrain réaliste d'expérimentation sectorielle ou géographique n'a pu être identifié ;

- cette mesure ne pourrait jouer qu'un rôle d'appoint pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises ; elle ne constituerait qu'un levier parmi d'autres pour obtenir une baisse du coût du travail ;

- une des leçons importantes que l'on peut tirer des expériences passées ou étrangères de hausse de TVA est que les conditions initiales jouent un rôle important.

En définitive, la ministre indique que « *le débat sur la TVA sociale s'inscrit dans une problématique beaucoup plus large, celle du coût du travail et de l'assiette de financement de la protection sociale* ».

Le rapport Besson sur la TVA sociale

Ce rapport fait un quadruple constat :

- le transfert de cotisations pesant sur les salaires vers la TVA réduirait les coûts de production en France et augmenterait le prix des importations ; il apparaît donc favorable à la compétitivité de l'économie française ;

- une telle réforme créerait des emplois et ce, d'autant plus que les baisses de charges seraient ciblées sur les bas salaires ; l'ampleur des effets de la réforme dépendrait fortement de la vitesse à laquelle les entreprises choisiraient de répercuter les baisses de charges dans leurs prix et donc de l'intensité de la concurrence sur les marchés des entreprises concernées ;

- les prix des produits français devraient rester globalement stables si les entreprises ne « captent » pas à leur profit les baisses de charges ; les prix des produits importés augmenteraient, ce qui devrait conduire les consommateurs à substituer une consommation de produits français à une partie de leur consommation de produits importés ; des mesures « anti-inflation » pourraient être mises en place pour les produits français ;

- s'agissant d'une réforme sur un sujet complexe, il est nécessaire de recourir à une méthode associant les partenaires sociaux à chaque étape du raisonnement ; il conviendrait donc de soumettre trois questions aux partenaires sociaux :

1/ quelles dispositions pouvons-nous prendre pour réduire le poids de la taxation du travail ?

2/ le financement de la protection sociale doit-il reposer autant sur les salaires, alors que nos partenaires européens et mondiaux font un choix différent et que nos salariés sont de plus en plus mis en concurrence ?

3/ dans quelle proportion faut-il mettre à contribution différents types d'impôts pour réaliser cet élargissement ?

En tout état de cause « le débat a été mal engagé, le problème mal posé ». La bonne question est en effet « *celle de notre capacité à maintenir un niveau élevé de protection sociale dans une économie mondialisée où les travailleurs du monde entier sont en concurrence les uns avec les autres* ».

Pour autant, le rapport souligne, en plusieurs endroits, la difficulté pratique posée par l'impossibilité de substituer la TVA à des cotisations qui n'existent plus, ou pratiquement plus, au niveau du Smic, tout en relevant que c'est pourtant bien à ce niveau qu'il convient d'agir.

Aujourd'hui, le débat n'est pas clos. Après avoir reçu les rapports Besson et Lagarde, le Premier ministre a décidé de saisir le Conseil économique et social qui devra, à son tour, se prononcer avant la fin de l'année sur les conditions nécessaires « *pour pérenniser notre modèle de protection sociale sans peser sur l'emploi, le pouvoir d'achat et la compétitivité de notre économie, (...) sur les possibilités de diversification du financement de la protection sociale et d'allègement des charges qui pèsent sur le travail, sans perdre de vue le lien entre les différents modes de financement et les prestations, seul susceptible de favoriser la maîtrise des dépenses* ».

Par ailleurs, par lettre du 9 octobre dernier, le Président de la République et le Premier ministre ont donné mission à Christine Lagarde d'engager une revue générale des prélèvements obligatoires : *« Nous vous demandons d'engager une remise à plat des prélèvements obligatoires, avec des propositions concrètes pour améliorer la compétitivité de l'économie. Un document d'orientation identifiant les forces et les faiblesses du système actuel sera discuté début 2008. Le Gouvernement devra ainsi disposer avant l'été prochain d'une véritable stratégie pluriannuelle ».*