

Analyse du financement alternatif de la sécurité sociale (*)

Christian VALENDUC

Conseiller général des Finances au Service d'Études et de Documentation (SED)
du SPF Finances, Maître de conférence FUCAM & UCL (FOPES)

ABSTRACT

The financing side of the Belgian social security system has been evolving over time. While social security contributions remain the main revenue source, transfer of tax revenue from the federal government to the social security system grew from the mid-nineties onwards and now accounts for more than 20 % of total revenue of the social security system. There is obviously a rationale for moving from contributions based on wages to taxes paid by any citizen when, on the spending side, a significant amount of benefits is paid without any strong link between eligibility and previous contributions. The use of the social security system as an instrument for economic policy is another reason for a partial financing by tax revenue.

The current arrangements rise however some concerns. The more trivial one is that VAT revenue is now lower than VAT transfers that have to be made to the Communities and to the social security system. More fundamental concerns come from the economic incidence of VAT. In a small open economy with automatic indexation of wages and a wage moderation system, it is not obvious that the final incidence of VAT should be outside of wages, gross or net. This paper briefly discusses the final economic incidence of the current "alternative financing" of the social security system and also discusses its sustainability in the ageing context. In the final section, we briefly investigate two alternative options: a contribution based, on the employer side, or a general contribution on the personal side.

Keywords: social security, alternative financing, tax policy

JEL Classification Code: H20, H21, H22, H5

(*) Texte rédigé sur base de l'exposé présenté lors de la journée d'études organisée par l'ONSS le 15 septembre 2009 sur « le financement de la sécurité sociale des travailleurs salariés: ressources, flux financiers, réserves, appréhension de la crise actuelle ». L'auteur s'exprime à titre personnel.
Adresse de correspondance: christian.valenduc@minfin.fed.be

Table des matières

Introduction	279
1 Quelques chiffres globaux	280
2 Origine et justification du financement alternatif	282
2.1 Entre Bismarck et Beveridge	282
2.2 Les cotisations sociales comme instrument de la politique de l'emploi	283
3 Analyse des modalités actuelles	284
3.1 Un financement vraiment « alternatif » ?	284
3.1.1 La TVA	284
3.1.2 La cotisation spéciale de sécurité sociale	285
3.2 Financement alternatif et soutenabilité	286
4 Quelles réformes ?	287
4.1 Clarifier l'objectif	287
4.2 Quelles modalités ?	288
4.2.1 Report sur la fiscalité environnementale	288
4.2.2 Report sur la valeur ajoutée ou sur les revenus du capital	289
5 Conclusion	293
6 Bibliographie	294

Introduction

A la fin de l'année 2008, le total des rétrocessions de TVA à effectuer au profit de la sécurité sociale et des Communautés excédait le total des recettes correspondantes, à concurrence de 931 millions €. Ce fait était largement prévisible et avait d'ailleurs été signalé à plusieurs reprises par le SED. En juillet 2007, lorsque des projections de recettes fiscales totales et voies et moyens avaient été élaborées dans le cadre des discussions liées à la formation du gouvernement, le risque avait déjà été signalé. Il le fut encore à plusieurs reprises dans le courant de l'année 2008. La réponse qui a été finalement apportée a consisté à prélever l'excédent ... sur le précompte professionnel. Il en sera de même en 2009, puisque depuis septembre, le total des rétrocessions de TVA excède la recette. Voici donc une situation particulièrement étrange: le financement alternatif de la sécurité sociale s'en trouve assuré par un prélèvement sur les recettes d'un impôt qui est perçu sur la même base que celles des cotisations sociales auxquelles le financement alternatif prétend se substituer.

Cette anecdote est révélatrice d'un problème de fond. Le financement alternatif est emprisonné dans une logique comptable, peu transparente, alors qu'il s'agit d'une mutation de fond dans le financement du système de protection sociale. Lorsqu'on parcourt son « labyrinthe »⁽¹⁾, il est difficile d'échapper à l'impression d'une addition de dispositifs successifs, sans qu'une logique d'ensemble apparaisse clairement.

Le but de cette intervention n'est pas de décrire les modalités actuelles : d'autres l'ont fait de manière précise et détaillée⁽²⁾. Notre propos est de réfléchir sur ces modalités. Après avoir rappelé la justification du financement alternatif, nous analysons ces modalités actuelles et nous examinons ensuite différentes pistes de réforme.

1 C'est le terme utilisé par Annemie MEURS dans son exposé sur les modalités actuelles du financement alternatif lors de cette même journée d'études.

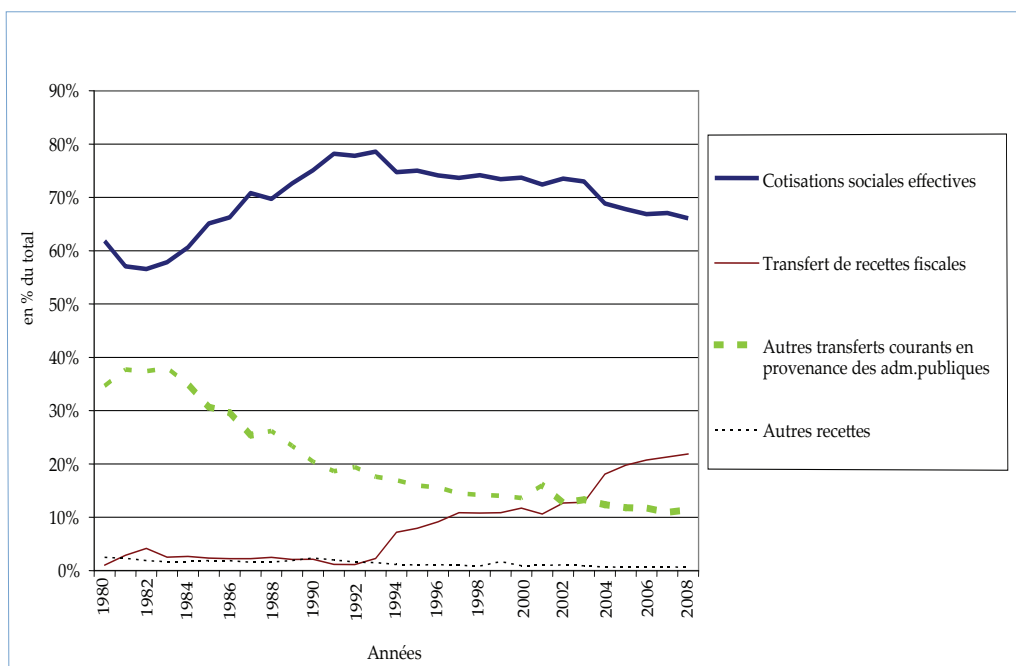
2 Outre la contribution déjà citée d'Annemie MEURS lors de cette journée d'études, voir par exemple VANALME E. (2007).

1 Quelques chiffres globaux

La sécurité sociale est principalement financée par les cotisations sociales : en 2008, celles-ci assurent toujours deux tiers des recettes. Le transfert de recettes fiscales qui est opéré par le financement alternatif vient en complément, de même que la subvention de l'Etat. Ces trois catégories de recettes assurent l'essentiel du financement de la protection sociale.

Depuis le début des années 80, le total des recettes des « administrations de sécurité sociale », au sens de la comptabilité nationale, fluctue aux environs de 20 % du PIB : c'est d'ailleurs à ce niveau qu'il se situe en fin de période en 2008. La structure de ces recettes s'est substantiellement modifiée, ainsi qu'il ressort du Graphique 1. Celui-ci classe les recettes en quatre catégories: les cotisations sociales effectives, le transfert de recettes fiscales, qui correspond au « financement alternatif », les autres transferts courants en provenance des administrations publiques – dont le principal poste est la subvention versée par le pouvoir fédéral – et enfin les autres recettes, qui sont d'une importance mineure.

Graphique 1: La structure des recettes de la sécurité sociale



Deux grandes modifications apparaissent.

- La première est la baisse de la part des cotisations effectives dans les recettes. Celle-ci traduit indirectement l'importance croissante prise par le financement alternatif ces dernières années.

- La seconde est une modification de la part relative des deux principales catégories de recettes hors cotisations effectives : les transferts de recettes fiscales sont en hausse tandis que les autres transferts courants en provenance des administrations publiques sont en baisse. Ces deux catégories de recettes sont deux façons d'assurer un financement alternatif : qu'il s'agisse d'attribuer des recettes fiscales préexistantes ou d'octroyer une subvention financée par des impôts, cela revient à financer par des « moyens généraux ». La similitude est d'autant plus nette que les recettes fiscales transférées ne proviennent pas d'impôts ad hoc, qui auraient été instaurés pour assurer le financement alternatif, mais proviennent du rendement d'impôts préexistants.

Au fil du temps, le financement alternatif s'est donc accru et ses modalités se sont modifiées, le transfert de recettes remplaçant la subvention. Pour le financement alternatif sensu stricto – le transfert de recettes fiscales – on note deux phases d'accélération, l'une pendant la première des années 90 et l'autre au cours des cinq dernières années.

2 Origine et justification du financement alternatif

Le financement alternatif a deux justifications majeures : le financement des prestations non contributives et la compensation des conséquences financières de l'utilisation de la sécurité sociale comme instrument de politique économique.

2.1 Entre Bismarck et Beveridge

La première justification renvoie aux origines du système et à l'extension de sa couverture. Notre système de sécurité sociale est assurément d'inspiration bismarckienne : il est basé autour du concept d'assurance sociale. Dans un tel système, le lien avec le marché du travail est le fait générateur des droits. Le régime est alors logiquement financé par des cotisations basées sur les revenus obtenus sur le marché du travail, donc sur les salaires pour le régime des salariés. Les prestations sont fonction des droits accumulés sans être cependant la traduction actuarielle des cotisations versées : il n'y aurait alors plus de redistribution. Celle-ci est assurée par le fait que les modalités de calcul des prestations et des cotisations font que les premières sont plus égalitaires que les secondes : il y a alors transfert vertical, des revenus supérieurs vers les revenus inférieurs, et redistribution horizontale des actifs vers les inactifs.

A l'inverse, un système beveridgien est bâti sur le concept de citoyenneté. Ses prestations sont universelles et le financement doit dès lors l'être aussi. Il se fait logiquement par l'impôt et le système est géré par l'Etat : les partenaires sociaux n'ont pas ici la légitimité qui leur permet de gérer un système bismarckien. Une autre différence est que dans un système beveridgien, les prestations peuvent être limitées en fonction des ressources présentes.

Notre système s'est écarté des principes bismarckiens. Les droits dérivés en sont une première extension. Puis sont venues se greffer des prestations contributives, qui sont versées à des personnes qui n'ont pas cotisé ou pas assez cotisé. Tel est le cas, par exemple, des allocations d'attente des jeunes, de la garantie de ressource pour personnes âgées. Les allocations familiales et les remboursements de soin de santé sont *de facto* devenus universels. Cette extension de la couverture sociale en dehors des prestations contributives requiert une adaptation du financement. Si d'autres personnes que les (anciens) salariés en bénéficient, il est parfaitement logique que le financement s'appuie sur d'autres bases que les seuls salaires.

Les modalités des prestations se sont également écartées d'un système bismarckien pur : la logique de solidarité a pris de plus en plus d'importance au détriment de la logique d'assurance. Le déplafonnement des cotisations, qui est intervenu au début des années 80, est un élément majeur de ce basculement. Il

a été conforté par l'absence de liaison systématique de plafond des prestations à l'évolution des salaires et par leur forfaitarisation croissante. La gestion globale a également réduit le caractère assurantiel des anciennes « branches ».

Les modalités de gestion se sont également modifiées: en plus des partenaires sociaux, l'Etat joue un rôle plus ou moins influent. La gestion globale a également contribué à réduire le caractère assurantiel du système en distendant le lien entre cotisations et prestations par branches.

Le système de sécurité sociale n'est pas pour autant beveridgien: le principe de base reste celui de droits ouverts par le paiement de cotisations salariales et celles-ci constituent d'ailleurs toujours la source de financement essentiel. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'on parle à juste titre d'un financement alternatif.

2.2 Les cotisations sociales comme instrument de la politique de l'emploi

La seconde justification majeure du financement alternatif provient de l'utilisation de la sécurité sociale comme instrument de politique économique. Le rôle premier de la sécurité sociale est d'assurer la protection sociale et son financement, il n'est pas de promouvoir l'emploi, même si une hausse de l'emploi est bénéfique pour lui. Or la sécurité sociale est de plus en plus utilisée comme instrument de la politique de l'emploi ou d'autres politiques, dont le maintien de la compétitivité. C'est au nom de ces deux objectifs qu'ont été prises des mesures de réductions des cotisations patronales et personnelles dont l'ampleur s'est accrue ces dernières années.

Dès lors que la sécurité sociale est une entité administrative distincte de celle qui mène ces politiques, il est logique qu'elle soit compensée. La question se pose toutefois de savoir si cette compensation doit se faire en brut ou en net, ou encore ex post ou ex ante.

Pour illustrer cette question, considérons le cas des réductions de cotisations sociales sur les bas salaires. Celles-ci sont prises en vue d'augmenter l'emploi et de nombreuses études empiriques, ex ante ou ex post, confirment d'ailleurs leurs effets positifs sur l'emploi ⁽³⁾. Ceux-ci génèrent des rentrées de cotisations et réduisent les dépenses de chômage. Si la sécurité sociale est compensée en brut, sur base des réductions de cotisations octroyées, elle est en fait surcompensée ex post. Si on voit bien la justification d'une compensation nette – déduction faite des effets de retour – évaluer précisément ceux-ci pour ajuster la compensation brute est évidemment assez délicat.

3 Voir à ce sujet COCKX, SNEESENS et VANDERLINDEN (2005). On trouvera également une synthèse des études empiriques récentes dans CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES (2007), pp.30 et suivantes.

3 Analyse des modalités actuelles

Notre analyse des modalités actuelles sera centrée sur deux questions : le financement alternatif est-il vraiment alternatif? Contribue-t-il à assurer la soutenabilité du financement de la protection sociale?

3.1 Un financement vraiment « alternatif » ?

3.1.1 La TVA

A première vue, financer la protection sociale par de la TVA plutôt que par des cotisations basées sur les salaires constitue bien un financement alternatif puisqu'on reporte la charge du travail vers la consommation. En outre, comme tout le monde consomme, y compris les inactifs, la base du financement s'en trouve élargie en dehors du cercle des salariés.

En équilibre partiel, c'est-à-dire en considérant uniquement l'impact de la TVA sur le marché des biens et services, un tel raisonnement est tout à fait correct : la TVA majore les prix du marché des biens et services qui y sont soumis. Ce renchérissement réduit la demande et par là la production. Les consommateurs paient plus cher ce qu'ils consomment et la réduction de la production se traduit par une perte de chiffre d'affaires pour les producteurs nationaux. Le partage de l'incidence économique de la TVA entre le producteur et le consommateur est fonction des élasticités d'offre et de demande. Ainsi, si la demande de consommation est inélastique, l'incidence économique est essentiellement sur le consommateur – en majoration de prix – et la production est peu affectée. A l'inverse, lorsque la demande est élastique, l'incidence économique sera essentiellement chez le producteur par une diminution de son chiffre d'affaires. Dès lors que la TVA est un impôt à base large et qu'il y a peu de substitutions entre biens soumis à la TVA et bien non soumis à la TVA, on peut raisonnablement conclure que c'est le premier cas de figure qui prévaut.

Le raisonnement doit être fortement nuancé si nous sortons de l'équilibre partiel.

- ▶ Les salaires sont indexés sur les prix. La TVA est donc repercutée *in fine* sur les salaires. Financer la protection sociale par de la TVA a donc son effet sur les coûts de production, tout comme les cotisations sociales basées sur les salaires.
- ▶ Mais il y a aussi une norme salariale, qui plafonne l'évolution des coûts salariaux sur base de celle constatée chez les trois principaux partenai-

res commerciaux. Si la hausse de la TVA fait buter sur ce plafond, son incidence sera donc reportée sur les salaires nets. C'est le retour à la case départ: ce sont les salariés – et eux seuls – qui subissent l'incidence économique du financement alternatif.

La TVA affectée à la sécurité sociale n'est pas une TVA additionnelle : elle est prélevée en dedans et l'affectation est purement comptable. L'accroissement du financement alternatif n'a d'ailleurs pas donné lieu à une hausse de la TVA. On peut dès lors soutenir la thèse suivante: le financement alternatif n'est en fait qu'un transfert opéré sur l'ensemble des recettes fiscales, comme le serait une subvention et son incidence économique est celle de l'ensemble des prélèvements: elle correspond au « coût marginal des fonds publics ». Compte tenu de la concentration des prélèvements sur le facteur travail et du report de l'incidence de la TVA sur celui-ci, nous revenons au même point: il est peu probable que l'incidence économique du financement alternatif soit réellement alternative, c'est-à-dire en dehors des revenus du travail.

3.1.2 La cotisation spéciale de sécurité sociale

La cotisation spéciale a été introduite en 1993 à l'occasion du « plan global » du gouvernement Dehaene. Le but était d'élargir la base du financement de la protection sociale au-delà des salaires. Elle fait partie d'un ensemble de trois mesures dont les deux autres composantes sont une retenue de solidarité sur les pensions et sur les prépensions et une majoration du taux des cotisations sociales des travailleurs indépendants. Elle se base sur le RIG du ménage, déduction faite des revenus de l'activité indépendante et des pensions, auquel est appliqué le barème suivant (à l'origine, en BEF).

Tableau 1: Le barème de la cotisation spéciale de sécurité sociale

	Revenu imposable (EUR)	Montant dû sur la limite inférieure	% au-delà de la limite inférieure
De	0 à 18.592,02	0	0
De	18.592,02 à 21.070,96	0	9
De	21.070,96 à 60.161,85	223,10	1,3
	60.161,85 et plus	731,29	0

On notera la présence d'une très large exemption à la base et d'un plafond, entre lesquels l'imposition est d'abord progressive puis régressive. Qu'en est-il réellement de sa progressivité ? VALENDUC (1996) démontre, sur base des indices de progressivité⁽⁴⁾ qu'elle est plus progressive que l'impôt des personnes physiques, qui est lui-même nettement plus progressif que les cotisations sociales.

4 Ces indices sont calculés, comme des indices de GINI, en comparant la distribution des prélèvements avec celle de leur base (les revenus imposables). Une valeur positive indique un impôt progressif.

La base de cette cotisation est assez singulière: elle réintroduit le cumul des revenus des époux qui, en ce qui concerne les revenus professionnels et les revenus de remplacement, avait été intégralement supprimé avec la réforme fiscale de 1989 et il l'est pour l'ensemble des revenus depuis 2004. De plus, en se basant sur les revenus imposables, elle transpose au financement de la protection sociale l'effet des déductions fiscales. On voit mal pourquoi il faut se baser sur des revenus nets alors que les cotisations sociales sont basées sur les salaires bruts.

La principale interrogation porte toutefois sur la réelle extension de la base de financement et sur la portée réellement alternative du financement ainsi assuré. En plus des salaires, la base de la cotisation comprend les revenus immobiliers et les transferts sociaux autres que les pensions. Compte tenu du seuil d'imposition, la prise en compte des transferts sociaux ne se fait que pour le second revenu du ménage. Rien n'est prévu par contre pour les revenus financiers, qui sont soumis au précompte mobilier libératoire et pour les revenus imposables distinctement, qui comprennent notamment les rares plus-values imposables⁽⁵⁾. L'élargissement de la base de financement de la protection sociale est donc peu important et surtout questionnable: pourquoi faut-il prendre en compte les transferts sociaux alors que les revenus financiers ne le sont pas? Globalement, on reste en fait très proche de la base de calcul des cotisations normales: les salaires constituent 85 % de la base de la cotisation spéciale⁽⁶⁾.

3.2 Financement alternatif et soutenabilité

Le deuxième angle d'analyse est celui de la soutenabilité. C'est donc la dynamique des recettes qui nous intéresse ici. Cet aspect est d'autant plus important que le vieillissement démographique va accélérer la croissance des dépenses sociales.

Le problème de soutenabilité est évident à court terme : il a été mentionné au début de cet article que les rétrocessions de tva étaient supérieures à la recette. A moyen terme, la situation n'est pas meilleure. La tva a une élasticité unitaire, ou légèrement infra-unitaire, par rapport à sa base macro-économique. Si on suppose une stabilité du taux d'épargne – hypothèse minimaliste dans le cadre du recours accru aux pensions privées dans le cadre du vieillissement-, ces recettes auraient une élasticité au mieux unitaire par rapport au PIB alors que les dépenses de sécurité sociale devraient croître plus vite que le PIB. La situation est assez similaire pour les cotisations sociales.

Il y a donc un risque non négligeable de décrochage des recettes par rapport à l'évolution des dépenses à politique inchangée.

5 Ils comprennent également les capitaux liquidés dans le cadre de l'épargne-pension et de l'assurance-groupe. Ceux-ci sont compris dans la base de la retenue de solidarité sur les pensions et sur les prépensions.

6 En ce compris sa large tranche à taux zéro.

4 Quelles réformes ?

4.1 Clarifier l'objectif

L'analyse du financement alternatif – tant des justifications que des modalités actuelles – fait apparaître trois problèmes, dont la prise en compte donne lieu à la formulation de trois objectifs distincts.

- ▶ Le premier problème est celui de la concentration du financement sur les cotisations salariales alors qu'il y a universalisation des prestations. C'est un problème d'équité horizontale: pour les prestations universelles, la règle devrait être: même capacité contributive, même contribution et la capacité contributive ne peut être appréciée sur la seule base des salaires. Dès lors que les revenus non salariaux ne sont pas répartis de la même manière que les salaires, le problème d'équité a également une dimension verticale.
- ▶ Le deuxième problème est celui de l'impact des cotisations sociales sur le marché du travail. Il est en fait la conséquence du premier. Dès lors qu'on s'éloigne du principe d'assurance, la substituabilité des cotisations au salaire net n'existe plus et les cotisations sociales font pleinement partie du « coin fiscal » qui peut être nuisible à l'emploi. Pour les bas salaires, le problème existe même si la logique d'assurance est maintenue, dès lors que l'ajout des cotisations au salaire minimum crée un piège à la productivité qui limite l'embauche. Il s'agit donc ici d'un problème d'emploi.
- ▶ Le troisième problème est un problème de soutenabilité: les modalités actuelles du financement alternatif ne garantissent pas, pour l'avenir, une dynamique des recettes qui permette de faire face à la hausse des dépenses que va impliquer le vieillissement de la population.

L'objectif du financement alternatif peut donc être l'équité, l'emploi et/ou la soutenabilité, ces objectifs n'étant pas exclusifs. Notre choix est de donner la priorité à l'équité, en veillant à obtenir des gains – et en tout état de cause à éviter des pertes - sur le plan de l'emploi et de la soutenabilité

Quel(s) que soi(en)t le(s) objectif(s) retenu(s), ces trois problèmes convergent sur un même défi : il faut trouver autre chose que les salaires, non seulement en termes d'incidence juridique, mais aussi en termes d'incidence économique.

4.2 Quelles modalités ?

Quel peut donc être cet « autre chose » ? Trois possibilités viennent à l'esprit : les revenus du capital, la consommation et la fiscalité environnementale.

Le cas d'un report sur la consommation a été largement discuté ci-dessus. Dans l'état actuel de la TVA, nous sommes arrivés au bout du processus : les rétrocessions de TVA au profit des Communautés et de la sécurité sociale excèdent les recettes. Il est toujours possible d'augmenter la TVA mais nous avons expliqué qu'il n'était nullement garanti que cela permette véritablement, in fine, d'éviter que l'incidence économique ne soit sur les salaires.

4.2.1 Report sur la fiscalité environnementale

Un report sur la fiscalité environnementale a des aspects séduisants. Concrètement, vu l'ampleur des montants en jeu, il s'agit d'une taxation accrue du transport et de l'énergie ou de la création d'une taxe carbone.

D'un point de vue théorique, une fiscalité environnementale qui assure l'intégration des coûts externes ne crée pas de perte de bien-être. Un report des prélèvements sociaux vers la fiscalité environnementale permet donc un accroissement du bien-être global, à concurrence de la diminution de la perte de bien-être générée par les prélèvements basés sur les revenus du travail. Le Conseil supérieur des Finances (CSF) a d'ailleurs argumenté à deux reprises en ce sens : en 2007, il a retenu la fiscalité environnementale comme une des pistes de financement d'une baisse de la taxation du travail ⁽⁷⁾ et récemment (CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, 2009), il a retenu, à l'inverse, la baisse des cotisations sociales comme une des meilleures compensations d'une taxe carbone.

D'un point de vue pratique, ce report pose toutefois quelques problèmes. Le premier est celui de la stabilité des recettes. La fiscalité environnementale a une dimension incitative. Reprenons la récente proposition du CSF d'introduire une taxe carbone de 30 € par tonne de CO₂ émise: les hausses de prix des différents vecteurs énergétiques devraient amener des modifications de comportement qui réduiront la recette. A court terme, la demande d'énergie et de transport est relativement inélastique mais ce n'est plus le cas à moyen-long terme. Un report sur la fiscalité environnementale ne permet donc pas de rencontrer le problème de soutenabilité. Si les conséquences peuvent être positives pour l'emploi, l'objectif d'équité, qui est notre objectif prioritaire, est mal rencontré.

⁷ Voir CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES (2007), notamment pp. 112 et suivantes pour le report sur la fiscalité environnementale.

De plus, du point de vue de l'incidence économique et de l'acceptabilité politique, n'oublions pas qu'in fine ce sont les entreprises et les ménages qui sont taxés.

4.2.2 Report sur la valeur ajoutée ou sur les revenus du capital

L'extension au capital peut se faire selon deux grandes catégories de modalités: soit on substitue la valeur ajoutée aux salaires bruts comme base des cotisations patronales, soit on taxe les revenus de l'épargne, en faisant glisser une partie des cotisations des salaires vers l'ensemble des revenus.

Dans le premier cas, on taxe l'investissement productif là où la valeur ajoutée est créée. Dans le second cas, on taxe les revenus de l'épargne, quel que soit l'actif dans lequel elle est investie, et en principe au lieu de résidence de l'épargnant. Dans le premier cas, nous avons une cotisation sociale généralisée (CSG) ; dans le second cas, nous avons une cotisation sur la valeur ajoutée (CVA). Tant l'une que l'autre ont déjà été proposées comme instrument du financement alternatif ⁽⁸⁾.

Ces deux instruments ont un avantage commun et indéniable : par rapport aux modalités actuelles du financement alternatif, ils apportent une clarification. Cet avantage a son prix : il faut accepter, sur le plan politique, la création d'un nouvel impôt. Même si l'opération se fait à pression fiscale globale inchangée, une telle mutation a une portée politique significative. Il est bon de rappeler que, lors de l'instauration de la CSG en France, le gouvernement Rocard qui était minoritaire a frôlé la motion de censure à l'Assemblée nationale... ce qui n'a pas empêché la plupart des gouvernements suivants d'augmenter sans problème le taux du nouvel impôt ainsi créé.

Ces deux instruments ont cependant des modalités et des objectifs différents.

- ▶ La CVA prend place en amont des salaires bruts et modifie les coûts relatifs des facteurs de production à l'avantage du travail. C'est donc l'emploi qui est l'objectif prioritaire dans le choix de l'instrument du financement alternatif
- ▶ La CSG est en aval des salaires bruts et se substituerait en principe à des cotisations personnelles tout en s'étendant aux revenus non salariaux, avec un abattement à la base qui assure une progressivité par le taux moyen ⁽⁹⁾ et qui est suffisamment élevé pour permettre *de facto* une exoné-

8 Voir VALENDUC (1996) et (1997) pour les propositions d'origine sur la consolidation du financement alternatif de l'époque en une cotisation sociale généralisée. Cette proposition a été reformulée dans VALENDUC (2005) sous la forme d'un report des cotisations personnelles sur la CSG. Pour la Cotisation sur la Valeur Ajoutée, voir par exemple BASSILIÈRE (2005).

9 Une contribution qui combine une exonération à la base et un taux unique au-delà de celle-ci est progressive : le taux moyen croît avec le revenu.

ration des prestations sociales de base. On évite ainsi d'entrer dans une logique d'exonération selon la nature du revenu qui serait en contradiction avec le caractère « généralisé » du prélèvement. C'est l'équité qui est ici l'objectif prioritaire.

Les retombées macro-économiques d'un report sur l'un ou l'autre de ces prélèvements ont été examinées à plusieurs reprises par le Bureau fédéral du Plan (Voir BASSILIÈRE e.a 2005) et nous nous bornerons ici à commenter brièvement certains de leurs résultats. Le basculement des cotisations personnelles sur la CSG est pratiquement neutre du point de vue de ses effets sur la croissance du PIB et sur l'emploi. Le basculement des cotisations patronales vers la CVA a par contre un effet positif bien marqué sur l'emploi (30.000 créations d'emploi après 7 ans) et n'a aussi que très peu d'effet sur la croissance du PIB.

Ces résultats sont évidemment liés au cadre conceptuel du modèle HERMES. Deux limites doivent à cet égard être mentionnées.

La première est celle de l'horizon de temps. Le modèle HERMES est un modèle de moyen terme et les effets d'une augmentation de la taxation de l'investissement productif se propagent au-delà de cet horizon. MALINVAUD (1998) examine les effets d'un transfert des cotisations sur la valeur ajoutée en France et attire également l'attention sur les possibles effets négatifs qu'un tel glissement peut avoir à terme sur la capacité d'innovation et sur la croissance. Il signale toutefois qu'aucun modèle ne permet d'en fournir une estimation suffisamment précise. La seconde vient du fait que le modèle HERMES ne prend pas en compte les effets de l'impôt des sociétés sur les flux d'investissement direct, et donc sur la position compétitive de la Belgique pour la localisation des investissements ⁽¹⁰⁾. Ces deux limites relativisent donc les meilleurs résultats d'une cotisation sur la valeur ajoutée. Par contre, les effets macro-économiques de la CSG sont mieux appréhendés par le modèle HERMES vu qu'ils se font sur le revenu disponible. La seule limite est l'absence de prise en compte des effets d'offre de travail qui peuvent provenir d'une baisse des cotisations salariales personnelles.

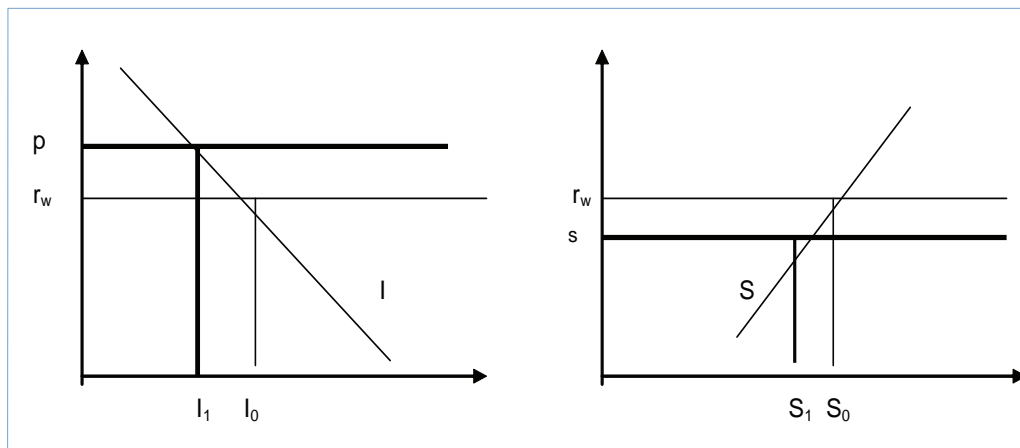
Il est intéressant de comparer, d'un point de vue théorique, l'incidence d'un prélèvement sur l'épargne ou sur l'investissement pour une petite économie ouverte. Il s'agit d'une véritable alternative: les conséquences ne sont pas les mêmes, ainsi que l'illustre le Graphique 2.

L'hypothèse de base du raisonnement est que nous sommes price-taker sur le marché des capitaux. De plus, la Belgique étant membre de la zone euro, c'est à ce niveau que se fait l'équilibre épargne-investissement. Le fait que des investissements faits en Belgique soient financés par une épargne localisée en dehors

¹⁰ Dans leur méta-analyse de l'élasticité des flux d'investissement direct à l'impôt, DE MOOIJ e.a (2003) retiennent pour valeur médiane une semi-élasticité de 2.91. Ceci signifie qu'une baisse de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 1 point augmente les flux d'investissement direct de 2,9 points. Voir également OECDE (2007).

de nos frontières ne pose aucun problème, pas davantage qu'il n'y avait de problème, à l'époque du franc belge, à ce que des investissements faits dans le Limbourg soient financés par une épargne logée en Flandre orientale. Il n'y a plus de problème de balance des paiements si l'investissement est financé par une épargne extérieure.

Graphique 2: Fiscalité, épargne et investissement dans une petite économie ouverte



Dans un tel cadre, les impôts qui sont en amont du taux d'intérêt d'équilibre du marché ont leur incidence sur le coût du capital : celui qui investit en Belgique demande que son investissement lui rapporte, après impôt des sociétés, au minimum le taux d'intérêt mondial, majoré éventuellement d'une prime de risque. L'impôt des sociétés accroît le coût du capital de r_w à p dans la partie gauche du Graphique 2 et il en serait de même d'une cotisation sur la valeur ajoutée. Tant l'une que l'autre réduisent l'investissement et ce d'autant plus nettement que l'élasticité de l'investissement au coût du capital ou au coin fiscal est élevée. Par contre, ni l'une ni l'autre n'ont d'effet sur le rendement de l'épargne qui est égal au taux d'intérêt d'équilibre du marché diminué des prélèvements sur l'épargne.

Corrélativement, imposer les revenus de l'épargne réduit forcément son rendement net (de r_w à s dans la partie droite du Graphique 2) mais reste sans effet sur le taux d'intérêt d'équilibre du marché – la Belgique est price-taker – et donc sans effet sur le coût de capital pour les investissements réalisés ou à réaliser en Belgique. S'il y a raréfaction de l'épargne en Belgique, cela est sans effet sur r_w et donc sur p tant qu'il n'y a pas de rétrécissement du marché au niveau de la zone euro. De plus, même en cas de délocalisation de l'épargne, il existe des possibilités de récupérer la base taxable en activant les accords d'échange d'informations. Il existe d'ailleurs au niveau international une pression grandissante pour l'échange d'informations à laquelle la Belgique a depuis peu cessé de se soustraire. Au printemps de cette année, sous la pression du G20 et de l'OCDE, le Ministre des Finances a annoncé le passage de la retenue à la source à l'échange d'informations pour l'application de la Directive épargne et a levé

la réserve de la Belgique sur l'inclusion d'une clause d'échange d'informations bancaires dans les conventions bilatérales entre pays.

Entre la cva et la csg, notre préférence va vers la seconde pour les raisons suivantes. Elle répond mieux à l'objectif d'équité, qui est notre objectif prioritaire. De plus, dans une économie ouverte, s'il faut étendre le financement de la protection sociale au « capital », il est préférable de taxer l'épargne plutôt que l'investissement: les conséquences économiques – notamment sur l'emploi – devraient être meilleures. Enfin, puisqu'il s'agit de financer une composante de facto universelle de la protection sociale, la citoyenneté et la résidence nous semblent être des critères plus appropriés que la localisation des activités créatrices de valeur ajoutée.

5 Conclusion

Le financement alternatif de la sécurité sociale est clairement fondé dans ses principes, dès lors que le système s'est écarté des principes assurantiels et a inclus des éléments de solidarité, tant par l'universalisation de la couverture sociale que par le déplafonnement des cotisations. La composante « solidarité » du financement doit alors avoir une base plus large que les seuls revenus du travail. L'utilisation des cotisations sociales comme instrument de politique de l'emploi justifie également une compensation et donc un financement alternatif.

Les modalités actuelles du financement alternatif manquent de transparence. L'impression est plutôt celle d'un labyrinthe. De plus, le système est clairement en bout de course, prisonnier de sa logique purement comptable, au point qu'en réponse à l'insuffisance des recettes de TVA, on en arrive à prélever sur le pré-compte professionnel: le financement alternatif se fait sur les salaires.

D'un point de vue économique, l'incidence du financement alternatif n'est pas vraiment alternative. L'indexation automatique renvoie l'incidence de la TVA sur les coûts salariaux et la norme salariale sur les salaires nets. Si on considère que l'affectation de TVA est purement comptable et qu'il n'y a pas de TVA additionnelle pour le financer, l'incidence économique est alors celle de l'ensemble des prélèvements – le coût marginal des fonds publics – qui compte tenu de la structure de nos prélèvements pèse également principalement sur le facteur travail.

Il serait donc opportun de réformer le financement alternatif. Notre choix est celui d'un instrument qui lui serait dédié, ce qui assurerait lisibilité et transparence. Un tel choix suppose évidemment, d'un point de vue politique, d'accepter la création d'un nouvel impôt, ce qui peut être délicat même dans le cadre d'une réforme budgétairement neutre.

Deux possibilités sont explorées: un report sur la fiscalité environnementale et un report sur les revenus du capital. La première a d'intéressantes propriétés théoriques (le « double dividende ») mais pose un problème de soutenabilité et répond mal à l'objectif d'équité. Elle n'est pas optimale du point de vue de la lisibilité et de la transparence. La seconde option peut prendre la forme d'une cotisation sur la valeur ajoutée (CVA) ou d'une contribution sociale généralisée (CSG). Notre préférence va à la seconde: elle rencontre mieux le problème d'équité qui est la justification du financement alternatif, elle est moins dommageable, en économie ouverte, pour la localisation de l'activité économique et elle a l'avantage de se fonder sur la citoyenneté et sur la résidence, ce qui est bien indiqué pour le financement de la composante *de facto* universelle de la protection sociale.

BASSILIERE D. , BOSSIER F. e.a. (2005), *Variantes de réduction des cotisations sociales et de modalités de financement alternatif*, Bureau fédéral du Plan, Planning paper No 97.

COCKX B., SNEESSENS, H. ET VANDERLINDEN B. (2003), *Allègements de charges sociales, une mesure à promouvoir, mais à réformer*, Regards économiques, IRES, UCL, No 15.

COCKX B., SNEESSENS, H. ET VANDERLINDEN B. (2005), *Evaluations micro et macro-économiques des allègements de la (para)fiscalité en Belgique*, SSTC & Academia Press.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES (2007), *Taxation du travail, emploi et compétitivité*, SPF Finances, Bruxelles.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES (2009), *La politique fiscale et l'environnement*, SPF Finances, Bruxelles.

DE MOOI R. et EDERVEEN S. (2003), *Taxation and Foreign Direct Investment*, International Tax and Public Finance, Vol.10, pp. 673-693.

DE MOOI R. et EDERVEEN S. (2003), *Explaining the variation of Empirical Estimates of Tax Elasticities of Foreign Direct Investment*, Tinbergen Institute Discussion paper, 108/3.

MALINVAUD E. (1998), *Les cotisations sociales à charge des employeurs : analyse économique*, Conseil d'Analyse économique, La documentation française, Paris.

OECD (2007), *Tax Effects on Foreign Direct Investment : Recent Evidence and Policy Analysis*, OECD Tax policy Studies, No 17.

VALENDUC C. (1996), *La cotisation sociale généralisée: un instrument pour la consolidation du financement alternatif de la sécurité sociale*, Ministère des Finances, Bulletin de Documentation, No 4, pp. 387-414.

VALENDUC C. (1997), *La cotisation sociale généralisée et le financement de la protection sociale*, Revue belge de sécurité sociale, No 2, pp. 425- 457.

VALENDUC C. (2005), *Politique fiscale et qualité des recettes publiques : éléments d'évaluation et propositions de réforme*, contribution d'expert invité au 16^{ème} congrès des économistes belges de langue française, dans *Les finances publiques : défis à moyen et long termes*, CIFO, pp.457-532.

VANALME E. (2007), *De kloof tussen de totale ontvangsten en de de rijksmiddelen: een analyse van de periode 2000-2006*, SPF Finances, Bulletin de Documentation, No 4, pp. 19-244.