

Les partisans d'une substitution de la TVA aux cotisations sociales soulignent son caractère favorable à l'emploi et sa neutralité vis à vis du financement de la sécurité sociale. D'autres considèrent qu'une telle réforme acte le fait que le futur accroissement des dépenses sociales ne pourra être financé que par une augmentation des cotisations. L'exemple allemand est éclairant.



Le projet de basculement des cotisations d'assurance chômage sur la TVA a été l'une des propositions phares de la campagne électorale. Porté par la CDU-CSU, il s'apparentait bien dans sa conception initiale à une « **TVA sociale** ». La totalité des trois points de relèvement devant être affectée à une réduction de deux points du taux de cotisation chômage. L'argument de la désinflation compétitive, largement invoqué en France dans le débat, a été secondaire. Ce qui peut se comprendre, compte tenu du redressement spectaculaire de la compétitivité des entreprises allemandes opéré depuis le début des années 2000. Ce au prix d'un recul de 0,45%, en moyenne par an entre 2001 et 2006, du pouvoir d'achat du salaire moyen. Dans son rapport de fin 2005, le Conseil des sages mettait en revanche en avant des arguments d'équité et se basait sur les résultats de différentes études pour préconiser plutôt un basculement mixte sur l'impôt sur le revenu et la **TVA**.

Prime à la réduction du déficit budgétaire plutôt qu'aux taux de cotisation

Le projet final a été adopté en juin 2006, avec une ambition sociale nettement revue à la baisse, mais également une ambition budgétaire nettement revue à la hausse, à un moment où **l'Allemagne** faisait encore l'objet d'une procédure pour déficit excessif et où la plupart des instituts de conjoncture prévoient encore une croissance assez modérée pour 2006 et 2007 (respectivement +1,8% et +1,2%, contre +3,1% in fine pour 2006).

La priorité donnée à la réduction du **déficit budgétaire** a conduit le gouvernement à affecter la hausse de la TVA à hauteur d'un tiers seulement au financement de la baisse des taux de cotisation, les deux autres tiers étant affectés au budget fédéral. Sur les 2,3 points de baisse du taux de cotisation à l'assurance chômage (6,5 à 4,5%), seule la moitié a été couverte par la hausse de la TVA. L'autre moitié revenait à l'agence fédérale du travail, dont le solde financier a été largement excédentaire en 2006, du fait de l'amélioration du marché du travail, mais aussi de l'entrée en vigueur de la réduction de la durée d'indemnisation à l'assurance chômage.

Si l'on tient compte du relèvement de 19,5 à 19,9% (garanti par la coalition jusqu'en 2009) du taux de cotisation à l'assurance invalidité-vieillesse et du relèvement de 14,2 à 14,8% du taux de cotisation des caisses d'assurance maladie, le taux institutionnel de **cotisation sociale** s'établit en 2007 à 40,6%, soit à peine supérieur au seuil symbolique de 40%, franchi en 1996, et en deçà duquel, l'ensemble des gouvernements en place depuis lors s'efforce de revenir.

Loin d'être équilibré, le « paquet TVA » se solde donc par un supplément net de recettes pour l'Etat de l'ordre d'un peu moins de 0,4 point de PIB, dont plus de la moitié est supportée par les ménages, via la hausse de l'inflation. L'impact sur les ménages du premier décile sera supérieur d'environ 30% à celui du neuvième décile, alors même que l'Allemagne est l'un des pays de l'UE15 où les inégalités salariales sont désormais parmi les plus élevées. La mesure mise en place en janvier 2007 en Allemagne s'inscrit en fait dans la suite logique des réformes antérieures de **l'assurance chômage** et de l'assurance invalidité-vieillesse : elle ne fait qu'entériner le choix de limiter la part des ressources nationales affectées aux régimes sociaux contributifs, de favoriser le recours croissant à la protection individuelle, au risque de développer de la pauvreté et de fragiliser une cohésion sociale déjà bien malmenée depuis une dizaine d'années en Allemagne.

Le contexte allemand

Si les arbitrages mobilisés en Allemagne dans le débat sur la réforme du financement de la protection sociale sont en grande majorité les mêmes qu'en France (prestations assurantielles/prestations de solidarité, équité/optimalité fiscale, soutenabilité/compétitivité), trois particularités méritent en préambule d'être soulignées :

L'ancrage plus marqué qu'en France au principe de l'assurance du revenu salarial a alimenté une importante controverse sur le chiffrage des prestations financées par cotisations et ne relevant pas du principe assurantiel (Fremdversicherungsleistungen), qui représenteraient selon les estimations les plus récentes entre 7 et 9 points de cotisations.

L'incapacité à dégager un consensus politique sur une réforme d'ensemble du financement s'est en particulier traduite par l'absence de mise en place d'une politique générale d'allègements de cotisations sociales, pourtant préconisée par certains experts à la fin des années quatre-vingt dix. Lorsque des allègements ont été mis en place en faveur des peu qualifiés, ils n'ont que très marginalement été assortis d'un maintien des droits ([cas des mini et des midi jobs](#)).

La volonté clairement affichée de restaurer la compétitivité coût des entreprises, l'augmentation du poids des prestations non contributives se sont néanmoins accompagnés d'une baisse continue de la part des cotisations dans le financement de la protection sociale dans le courant des années 1990 (70,4% en 1992, 63,8% en 2004). Le recul est plus faible qu'en France (-12,4%), mais légèrement au dessus de la moyenne européenne (UE15).

Pour aller plus loin

- ✓ O. Chagny, 2005 : « [Les réformes du marché du travail en Allemagne](#) », *Revue de l'IRES* n°48, 2005/2
- ✓ O. Chagny et P. Veroni, 2007 : « [Les paramètres de la réforme : une comparaison France-Allemagne](#) », *Retraite et société* n°50.

ASPECTS CONJONCTURELS ET MACROECONOMIQUES

- ✓ Statistisches Bundesamt, 2006 : [évaluation ex-ante de l'impact de la TVA sur l'inflation](#)
- ✓ Bundesbank : [rapports mensuels](#)
- ✓ P. Veroni, 2007 : « [Que retenir de la TVA sociale allemande ?](#) », Clair&Net@OFCE
- ✓ H. Sterdyniak, 2007 : « [La TVA sociale, un remède miracle ?](#) » Clair&Net@OFCE

ASPECTS STRUCTURELS

- ✓ Distribution des salaires et performances d'emploi en Allemagne
R. Schettkat, 2006 : « [Lohnspreizung : Mythen und Fakten](#) », Hans Böckler Stiftung.
- ✓ Evaluation des effets redistributifs du projet de TVA sociale
S. Bach, 2005 : « [Koalitionsvertrag : Belastungen durch Mehrwertsteuererhöhungen werden nur zum Teil durch Senkung der Sozialbeiträge kompensiert](#) », DIW Wochenbericht n°47/2005