



SECRETARIAT D'ÉTAT
CHARGÉ DE LA PROSPECTIVE
ET DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Eric BESSON

« TVA sociale »

Septembre 2007

Ce travail a été coordonné par Olivier PASSET, Chef du Département des affaires économiques et financières au Centre d'analyse stratégique, avec l'appui de Louis-Paul PELÉ, chargé de mission au Conseil d'orientation pour l'emploi.

Il a bénéficié des conseils de Gilbert CETTE, Michel DIDIER et Jean-Paul FITOUSSI, personnalités indépendantes qui expriment leur point de vue en annexe.

Sommaire

INTRODUCTION.....	7
DE L'OPPORTUNITE A COURT TERME D'UNE MESURE EN FAVEUR DE LA COMPETITIVITE.....	11
1 LES CONDITIONS D'UNE MISE EN OEUVRE REUSSIE	13
2 LE MANQUE DE COMPETITIVITE DE L'ECONOMIE FRANÇAISE JUSTIFIE-T-IL UNE DEVALUATION ?.....	18
LA TVA SOCIALE DU POINT DE VUE DE LA LOGIQUE DE FINANCEMENT : L'ARBITRAGE ENTRE LOGIQUE ASSURANTIELLE ET LOGIQUE DE SOLIDARITE NATIONALE.....	29
1 LES TENDANCES A L'ŒUVRE : ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE ET FISCALISATION.....	30
2 LES PRINCIPES STRUCTURANTS : DEPENSES UNIVERSELLES ET RISQUES INDIVIDUALISABLES.....	35
3 UNE LARGE GAMME D'OPTIONS CONCERNANT LES MODALITES DE FINANCEMENT	36
LE CHOIX DE LA TVA DU POINT DE VUE DE L'ARBITRAGE EQUITE / OPTIMALITE FISCALE.....	39
1 QUEL TYPE D'EQUITE ENTEND-ON PROMOUVOIR ?	40
2 LA TVA PRISE Isolement : UN IMPOT ANTI-REDISTRIBUTIF ?	41
3 ABORDER GLOBALEMENT LA REDISTRIBUTIVITE DU SYSTEME FISCALO-SOCIAL	50
LE CHOIX DE LA TVA SOCIALE DU POINT DE VUE DE L'EFFICACITE ET DE LA COHERENCE INSTITUTIONNELLE : QUELLE FISCALITE POUR QUELLE REGULATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL ?	65
1 LA TVA SOCIALE, COMME SOUS-ELEMENT DE LA FLEXI-SECURITE : TVA SOCIALE, DELOCALISATIONS ET SECURITE SOCIALE PROFESSIONNELLE.....	66
2 LES PME ET L'ENTREPRENEURIAT AU CŒUR DE LA PROBLEMATIQUE.....	69
LA TVA SOCIALE AU REGARD DES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE DU SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE.....	73
1 QUELLES CONSEQUENCES SUR LES RESPONSABILITES INSTITUTIONNELLES ET LES LEVIERS DE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE	74
2 QUELS EFFETS SUR LES CIRCUITS DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE ET LES COÛTS DE GESTION ?.....	78
3 QUELLE PERTINENCE EN MATIERE DE RESPONSABILITE DES USAGERS ET DE MAITRISE DES DEPENSES ?	83

LA TVA SOCIALE DU POINT DE VUE DE L'EFFICACITE ECONOMIQUE : QUELS ENJEUX EN TERMES DE COMPETITIVITE ET D'EMPLOI ?	85
1 L'IMPORTANCE DU COIN FISCALO-SOCIAL EN FRANCE ET SON IMPACT SUR L'EMPLOI	86
2 LE PROFIL DE LA BAISSÉ DES COTISATIONS SOCIALE ET LE DILEMME ENTRE COMPETITIVITE ET EMPLOI.....	91
3 LES ENSEIGNEMENTS DES REFORMES FISCALES DANOISE ET ALLEMANDE : L'IMPORTANCE DU CONTEXTE CONJONCTUREL	99
LA TVA SOCIALE : QUELS EFFETS ECONOMIQUES D'APRES LES MODELES ?	103
1 LES PRINCIPAUX MECANISMES ECONOMIQUES EN JEU.....	103
2 LES RESULTATS DES SIMULATIONS MACRO-ECONOMIQUES.....	109
CONTRIBUTIONS	129
G. CETTE ET COE-REXECODE	

Introduction

Comme l'écrivait le Premier Ministre dans la lettre de mission qu'il m'adressait le 12 juin 2007, « confrontée à une mobilité des capitaux de plus en plus forte, la France doit repenser les outils qui lui permettent de défendre sa place face à des pays qui ne respectent pas les mêmes règles, sociales ou environnementales. »

C'est en effet un véritable défi qui est posé à la France : présenter un niveau de coût du travail compétitif par rapport à des salariés de productivité comparable et garantir un niveau élevé de protection sociale. Les comparaisons étrangères montrent que certains pays ont réussi à relever ce défi avec succès, à deux conditions : la mise en place d'un système de protection sociale adapté à la mondialisation, et une conscience collective de l'impact du coût du travail sur la compétitivité.

Ainsi, les systèmes les plus performants facilitent les transitions d'un emploi à un autre ou la sortie du chômage au lieu de les pénaliser, et leur financement repose sur des assiettes larges pour financer les prestations ouvertes à tous plutôt que sur les seuls salaires. Le système français ne remplit aucun de ces deux critères, et s'agissant du second, qui fait l'objet de ce rapport, le diagnostic est clair : notre protection sociale pèse trop lourdement sur les salaires, plus que chez la plupart de nos partenaires. Il serait pourtant légitime que ce qui relève de la solidarité nationale soit financé par des prélèvements fiscaux, qui pèsent moins sur l'activité, le pouvoir d'achat et sur l'emploi.

La situation française s'explique par l'histoire, et ne posait pas de difficultés lorsque la France était au plein emploi et moins ouverte au monde qu'elle ne l'est aujourd'hui. Elle représente désormais une « anomalie française » en matière de coût du travail et de niveau des charges sociales – ce qui signifie également que la réforme qui nous en ferait sortir constituerait moins un « bond vers l'inconnu » que le retour à une norme conforme à notre intérêt économique, et appliquée largement de par le monde. Cette anomalie est

préjudiciable à trois titres. D'abord, les coûts salariaux sont alourdis par plus de prélèvements qu'il ne serait nécessaire, ce qui est défavorable à l'activité. Ensuite, les salariés français perdent en compétitivité par rapport aux pays qui ont fait d'autres choix de financement. Enfin, cette situation pénalise le pouvoir d'achat, dans la mesure où, à terme, les entreprises reportent généralement les charges auxquelles elles sont soumises sur les salaires nets.

Dans ce contexte, de nombreuses réflexions ont fait valoir l'intérêt de réduire la taxation du travail en substituant à tout ou partie des cotisations qui pèsent sur les salaires un autre type de prélèvement, assis sur des bases moins pénalisantes pour le travail : la TVA (assise sur la consommation), la CSG (assise sur l'ensemble des revenus), la Cotisation sur la Valeur Ajoutée (dont les études ont mis en évidence les inconvénients économiques) ou bien encore une combinaison d'autres taxes existantes ou nouvelles (par exemple sur des assiettes environnementales, ou reposant sur des mécanismes permettant de rééquilibrer entre « gagnants » et « perdants » de la mondialisation). Une évolution vers la fiscalisation des régimes de prestations universelles (maladie et famille) est déjà à l'œuvre en France, depuis la création de la CSG.

Toutes les exonérations de charges réalisées jusqu'à présent ont été financées, c'est-à-dire qu'à chaque fois elles ont soit induit des hausses de prélèvements, soit empêché des baisses d'autres prélèvements. Ce qui est nouveau, c'est donc moins le fait que l'on évoque une telle modalité de financement de la protection sociale, que la transparence dans laquelle cette évolution éventuelle est examinée !

La difficulté de la réforme tient également à l'absence d'un diagnostic partagé sur les solutions réellement envisageables. Dans ce domaine, la comparaison avec le Danemark est édifiante : nos interlocuteurs, qu'ils représentent l'administration, les salariés ou les employeurs ont fait preuve d'un niveau de consensus dont la France est encore très éloignée, sur le problème posé en termes de compétitivité comme sur le choix de la meilleure solution pour financer une protection sociale généreuse.

Face à cette complexité, la tentation est grande de repousser à plus tard toute amélioration, en attendant une modification d'ensemble de notre système. L'autre voie, qui est à l'origine de ce rapport, considère que toute réforme favorable à la croissance, l'emploi et le pouvoir d'achat mérite d'être examinée. L'une des voies de réforme possible consiste à financer par la TVA une réduction des cotisations qui pèsent sur les salaires. C'est celle qui est examinée ici. Elle conduit à plusieurs constats :

Premier constat : un tel transfert réduirait les coûts de production en France et augmenterait le prix des importations. Il apparaît donc favorable à la compétitivité de l'économie française. Par ailleurs, un tel transfert aurait un effet positif sur l'activité et la prise de risque des entrepreneurs, dans la mesure où les cotisations sont payées sur les salaires versés et augmentent le besoin de fonds propres, alors que la TVA est payée sur un chiffre d'affaires réalisé. Cet effet, souligné par les chefs d'entreprise, n'est pris en compte dans aucun des modèles macroéconomiques : il devrait donc s'ajouter aux effets indiqués ci-après.

Deuxième constat : une telle réforme créerait des emplois, et ce d'autant plus que les baisses de charges seraient ciblées sur les bas salaires. L'effet serait positif sur la compétitivité, mais d'autant plus fort que les baisses de charges seraient ciblées sur les emplois qualifiés. Dans la mesure où ces derniers seraient plus nombreux dans les secteurs les plus exportateurs, un choix est donc nécessaire entre l'« effet emploi » et l'« effet compétitivité ». Enfin, l'ampleur des effets de cette réforme dépend 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.

Troisième constat : 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 devraient augmenter, ce qui devrait conduire les consommateurs à substituer une consommation de produits français à une partie de leur consommation de produits importés. Le risque d'augmentation du prix des produits français pourrait être réduit par la mise en œuvre, conjointement aux baisses de charges, de mesures « anti-inflation » portant par exemple sur la distribution, ou sur la réglementation des secteurs les moins concurrentiels. L'exemple allemand montre également que, même en l'absence de ce type d'accompagnement, l'effet sur l'inflation peut être limité.

Quatrième constat : s'agissant d'une réforme sur un sujet aussi complexe, il est nécessaire de recourir à une méthode qui associe les partenaires sociaux à chaque étape du raisonnement. Il serait donc nécessaire de soumettre trois questions aux partenaires sociaux, mais également au débat public. Premièrement, quelles dispositions pouvons-nous prendre pour réduire le poids de la taxation du travail ? Deuxièmement, 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 ? Troisièmement, dans quelle proportion faut-il mettre à contribution différents types d'impôts pour réaliser cet élargissement ?

Le débat a été mal engagé, le problème mal posé. La bonne question est 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 être à la hauteur d'un tel enjeu, il nous faut redéfinir les termes du débat. Il nous faut élargir la discussion. Il nous faut être plus ambitieux. Cette ambition doit être collective, elle doit être partagée.

Je vous propose donc qu'un grand débat soit engagé dès maintenant avec tous les partenaires sociaux, et je suggère que le Conseil Economique et Social soit sollicité afin de l'organiser. Le secrétariat d'Etat à la Prospective et à l'Evaluation des Politiques Publiques lui apportera tout l'appui nécessaire, avec le Centre d'Analyse Stratégique, et le Conseil d'Analyse Economique.

Première partie

De l'opportunité à court terme d'une mesure en faveur de la compétitivité

A court et moyen terme, l'adoption d'une TVA sociale améliorerait la compétitivité-prix des produits français à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés étrangers, essentiellement intra-européens. Aussi déterminante soit-elle, cette amélioration ne serait toutefois pas en mesure de régler entièrement les problèmes auxquels l'économie française se heurte sur les marchés internationaux, qui relèvent aussi de la compétitivité hors prix.

Par ailleurs, le comportement des entreprises en matière de fixation des prix est susceptible de moduler l'impact du choc initial sur la compétitivité. Les entreprises pourraient, en effet, choisir de ne pas répercuter l'intégralité de la baisse des charges dans leurs prix de production afin de reconstituer leurs marges, ou bien avoir besoin de délais d'ajustement. Dans l'un et l'autre cas, on assisterait à une hausse des prix TTC, suivie d'une augmentation des minima sociaux et des salaires.

Cette partie du rapport n'envisage que l'hypothèse d'une baisse uniforme des cotisations sociales, sans modification du profil des prélèvements existants. Dans cette hypothèse, l'effet sur l'emploi dépend fortement du comportement de fixation des prix des entreprises et de la réaction des autres agents à une hausse éventuelle des prix à la consommation. Dans le cas d'un ajustement rapide et complet des prix à la production, on peut s'attendre à ce qu'une hausse de 3 points de TVA suscite un surcroît d'emplois de 75 000 à 160 000 à moyen terme selon les estimations. Ce gain serait en revanche fortement diminué si les entreprises ne répercutaient que lentement et partiellement la baisse de cotisations sociales dans leurs prix de production.

La TVA sociale consiste à effectuer un transfert équilibré entre des cotisations sociales employeurs et la TVA. Si la baisse des cotisations sociales est uniforme et si elle est répercutée dans les prix de production d'un côté, et si la

hausse de la fiscalité n'est pas neutralisée par les importateurs de l'autre, la réforme du financement de la protection sociale comporte des effets macroéconomiques similaires à une dévaluation¹. Plusieurs éléments justifient cette comparaison.

- Les exportateurs, d'un côté, bénéficient d'une baisse des coûts de production sans augmentation de charges, puisque leurs produits ne sont pas soumis à la TVA nationale. Dans ces conditions, leurs prix baissent sur les marchés étrangers.
- Les importateurs, de l'autre, subissent la hausse de la TVA, puisque les coûts de production étrangers restent inchangés. Il s'ensuit que leurs prix augmentent sur le marché intérieur (sauf baisse des marges).
- Parallèlement, les prix des produits offerts par les entreprises situées sur le territoire national et destinés au marché intérieur enregistrent deux mouvements contradictoires : une baisse du coût du travail d'un côté et une hausse du taux de TVA de l'autre.
- Même si l'on admet que les prix des biens et des services s'ajustent intégralement à la baisse du coût du travail, les consommateurs subissent une perte de pouvoir d'achat qui provient du renchérissement des produits importés induit par la hausse de la TVA. Cet effet n'est pas négligeable puisque le contenu en importations de la consommation des ménages oscille entre 18 et 19 % depuis 2000 (estimation DGTPE, 2006). Il existe par conséquent un risque de tensions inflationnistes (qui peut être limité par des mesures appropriées).
- D'une manière plus générale, il faut souligner que la TVA sociale, à l'instar d'une dévaluation de la monnaie nationale, se traduit par une perte de revenu du pays pris dans son ensemble vis-à-vis de ses partenaires commerciaux, puisque, après l'adoption d'une telle réforme, il faudra accroître la quantité des biens exportés pour être en mesure d'importer la même quantité de biens : cette détérioration des termes de l'échange est la contrepartie inévitable de toute augmentation de la compétitivité-prix.

En définitive, du point de vue de la compétitivité, la question de savoir s'il est opportun ou non de financer une partie de la protection sociale par des ressources provenant de la TVA, revient à se demander s'il est justifié ou non

¹ Elle comporte aussi des effets microéconomiques.

de procéder à une dévaluation dans le contexte conjoncturel qui prédomine avant l'adoption d'une telle réforme.

1 Les conditions d'une mise en oeuvre réussie

À juste titre, l'OFCE qualifie le changement de taux de TVA effectué pour financer la protection sociale de « dévaluation fiscale »¹, par opposition à une « dévaluation nominale » fondée sur une variation de change. En effet, les deux mécanismes diffèrent l'un de l'autre sur deux points cruciaux.

- En premier lieu, les effets inflationnistes sont bien moindres dans le cas d'une « dévaluation fiscale » que dans celui d'une « dévaluation nominale ». En principe, la mise en place d'une TVA sociale ne devrait renchérir que les prix des biens de consommation finale, sans impacter celui des biens de consommation intermédiaire et de l'investissement compte tenu des règles de déduction applicables aux entreprises. Dans la pratique, cette affirmation doit être nuancée, puisque, sous l'impact de phénomènes de rémanence², on assiste à un renchérissement partiel des prix de biens d'investissement et de consommation intermédiaire. Quoi qu'il en soit, les conséquences inflationnistes sont nettement atténuées, dans la mesure où les effets dits de « second tour » ne portent pas ou peu sur les consommations intermédiaires.
- En second lieu, le redressement du solde extérieur s'engage plus rapidement dans le cas d'une « dévaluation fiscale » que dans celui d'une dévaluation monétaire. Dans le second cas, la dépréciation du taux de change³ induit une hausse mécanique du prix des importations exprimées en monnaie nationale et une détérioration immédiate de la balance commerciale. Dans le premier cas, il n'y a pas de modification *ex ante* de la valeur des importations exprimées en monnaie nationale : les importations sont évaluées hors TVA dans la balance commerciale. En revanche, le prix des exportations devrait baisser si les entreprises répercutent la diminution des prélèvements sociaux. Cette dégradation des termes de l'échange nécessite un accroissement

¹ Annexe n° 4

² Les limitations du champ d'application de la TVA et du droit à déduction font qu'une partie des consommations intermédiaires et des investissements des entreprises est soumise à la TVA

³ La « dévaluation fiscale » n'est pas soumise à la condition de Marchal-Lerner, et on évite la dégradation mécanique de la balance commerciale décrite par la courbe en J.

des volumes exportés pour que le redressement de la balance commerciale soit visible.

En bref, l'adoption d'une TVA sociale suscite sans ambiguïté une amélioration de la compétitivité de l'économie à la fois sur le marché intérieur face aux importations et sur les marchés étrangers pour les exportations.

Cependant, le comportement des entreprises en matière de fixation des prix est susceptible de moduler l'impact du choc initial sur la compétitivité-prix. Deux éléments jouent un rôle décisif pour évaluer la portée macro-économique du choc. Le premier est l'existence de délais de transmission des baisses de charges aux prix hors taxe et de la hausse de la TVA aux prix TTC (cet effet étant transitoire); le second est la possibilité pour les entreprises de profiter de la diminution des coûts pour redresser leurs taux de marge et ne pas baisser par conséquent leurs prix d'offre¹ (cet effet étant permanent).

Au-delà de leurs propriétés particulières, les différents modèles qui ont été utilisés pour évaluer les effets d'une « dévaluation fiscale » sur la compétitivité, la croissance et l'emploi montrent que, pour l'essentiel, les écarts constatés dans les estimations s'expliquent par des différences concernant la vitesse et l'ampleur de la transmission de la baisse des coûts salariaux dans les prix de production.

¹ Cf. annexes 9 et 10.

Tableau 1 : Variante TVA sociale uniforme

Allègement uniforme de cotisations sociales employeurs, compensé par une hausse du taux normal de TVA de 3 points.

A/ Simulations OFCE et de l'Ecole Centrale de Paris

	E-mod, OFCE			NEMESIS		
	1 an	2 ans	2 ans avec viscosité des prix de production	CT	CT/MT	CT/MT avec viscosité des prix de production (1)
PIB	0,5	0,4	0,1	-0,1	0,6	0,2
dont contribution extérieure	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0
dont contribution intérieure	0,2	0,1	-0,2	-0,2	0,5	0,2
Consommation	0,0	0,0	-0,2	-0,4	0,6	0,2
Investissement	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Emploi	69 000	75 000	34 200	34 270	160 900	71 450
Prix consommation	0,5	0,7	1,3	1,1	0,9	1,8

(1) report de 75% de la réduction de charges dans le prix de production des firmes.

B/ Simulations de la DGTPE

	Modèle macro- économétrique Mésange		Modèle dynamique d'équilibre général		
	1 an	2 ans	1 an	2 ans	Long terme
PIB	-0,2	-0,2	0,4	0,4	0,0
dont contribution extérieure	0,2	0	0,4	0,2	0,0
dont contribution intérieure	-0,4	-0,2	0,0	0,2	0,0
Consommation	-0,4	-0,2	0	0,2	
Emploi	32 000	44 000	76 000	94 000	10 000
Prix consommation	1,8	2,0	0,8	0,8	1,0

Sources : Organismes d'étude cités

Dans le cas d'un ajustement rapide des prix de production, on observe que (tableau 1) :

- La hausse des prix à la consommation resterait contenue, puisque 3 points supplémentaires de TVA induiraient de 0,5 à 1,1 % de hausse des prix à court - moyen terme ¹ ;
- Le regain de compétitivité mesuré par la contribution nette des exportations à la croissance aurait un effet maximal, en contribuant pour 0,1 à 0,3 point au surcroît de croissance ;
- Au total, le surcroît d'emplois créés oscillerait entre 75 000 (E-Mod et Modèle d'équilibre DGTPE) et 170 000 (NEMESIS), tandis que le surcroît de PIB par rapport à la trajectoire initiale serait comprise entre 0,4 et 0,6 %.

Dans le cas où les prix de production ne répercutent que partiellement ou lentement la baisse des coûts (rigidité ou viscosité des prix de production), les entreprises captent une partie de la baisse des coûts sous la forme d'un accroissement de marge (annexes 9 et 10). Ce scénario est envisagé en mobilisant différentes hypothèses dans les trois modèles utilisés pour cet exercice.

- Dans le cadre du modèle E-Mod, l'OFCE admet l'hypothèse probable selon laquelle les entreprises ne répercutent pas instantanément la baisse des cotisations sociales dans leurs prix et profitent de la mise en place de la TVA sociale pour restaurer leur rentabilité. Ce processus s'opère à travers une certaine viscosité des prix et conduit à une hausse significative de leur part. La capacité de financement des entreprises est améliorée, tandis que celle des ménages et des APU s'en trouve dégradée. Les pertes de pouvoir d'achat des ménages sont plus importantes et les gains de compétitivité moindres. En fin de compte, l'effet de la mesure sur l'emploi et la croissance est diminué de plus de la moitié.
- Dans le cadre du modèle Mésange, l'hypothèse de base revient à admettre que les entreprises ne prennent qu'imparfaitement en compte dans leurs comportements l'impact d'une augmentation de la TVA sur la demande qui leur est adressée de sorte que, dans un premier temps, elles modifient peu leurs prix de production, et que la hausse de TVA se répercute quasi intégralement dans les prix TTC. Ce comportement explique que l'effet inflationniste au cours de la première année soit deux fois plus élevé que

¹ répartie probablement sur deux ans, ce qui signifie un surcroît d'inflation annuelle de 0,3 à 0,5 point

dans le modèle d'équilibre général, utilisé pour étudier le cas d'un ajustement rapide des prix. En effet, ce modèle suppose, quant à lui, que les entreprises adoptent un comportement rationnel et qu'elles baissent par conséquent leurs prix pour limiter la diminution de la demande. En revanche dans le modèle Mésange, les mécanismes d'indexation de prix annulent tout gain de compétitivité, de sorte que l'impact sur l'emploi est faible et que la croissance reste pratiquement inchangée.

- Dans le cadre du modèle NEMESIS, trois variantes sont envisagées en considérant que les entreprises ne reportent que de façon partielle (75 %, 50 % et 0 %) la réduction de charges dans leurs prix de production. On constate que dès le premier seuil d'un report de baisse de charges limité à 75 %, la mise en place de la TVA sociale perd l'essentiel de ses effets bénéfiques en termes de compétitivité et de croissance, tandis que la création d'emplois supplémentaires chute, quant à elle, de moitié.

Encadré : la reconstitution des marges par les entreprises est-elle toujours préjudiciable à l'emploi ?

Une reconstitution des taux de marge par les entreprises exerce-t-elle nécessairement un impact négatif sur l'emploi ? Selon P. Artus (Flash N° 234), la France est plutôt caractérisée par une « situation de rigidité des salaires nominaux (indexation partielle sur l'inflation) et par la captation par les entreprises de la baisse de leurs charges. En cas de baisse des cotisations, si les entreprises ne baissent pas leurs prix, « il y a alors hausse de production et de l'emploi et baisse du salaire réel et hausse des prix y compris TVA ».

Si l'on considère que la France est en situation de « chômage classique », c'est-à-dire lié à une insuffisance de l'offre, la TVA peut être défavorable au pouvoir d'achat mais favorable à l'emploi. Tout dépend du cadre théorique dans lequel on s'inscrit.

Le rapport Malinvaud (1998) exprimait déjà un certain scepticisme à l'égard des propriétés des modèles macro-économiques standard :

- les modèles mobilisés sont des modèles de court terme et minimisent, ignorent ou traitent de façon ad hoc les effets de substitution entre facteurs ;
- il souligne le rôle clé du comportement de prix des entreprises pour concrétiser les transferts entre secteurs et agents.

La maquette à laquelle il se réfère aboutit à des créations nettes d'emploi liées à la diminution du coût réel du travail.

Enfin, au niveau microéconomique, partant d'une situation de faible profitabilité, une reconstitution des marges augmente les chances de création ou de survie des entreprises.

A contrario, si les entreprises ne compensent pas la hausse de TVA par une baisse de leurs prix HT, la mesure, conçue initialement comme neutre pour les finances publiques, pourrait à la suite d'effets de bouclage, notamment d'indexation du SMIC, des minima ou des prestations sociales, déboucher sur un déséquilibre des finances publiques. L'ampleur du choc initial sur les prix de production et, par suite, sur les prix à la consommation, conditionne l'ampleur de la dynamique d'indexation. Un manque à gagner pour les finances publiques appellerait une hausse des prélèvements obligatoires, laquelle viendrait à son tour limiter les effets sur l'emploi et la compétitivité. Ce scénario a notamment été mis en avant par la DGTP (Groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette, MINEFI, 2006).

Comme dans le cas de n'importe quelle dévaluation nominale, l'impact macro-économique de la TVA sociale à court et moyen terme est tributaire du comportement de fixation des prix par les entreprises et de la réaction des ménages à la variation des prix. L'échec d'une dévaluation intervient lorsqu'une dynamique inflationniste s'enclenche et qu'elle neutralise le gain initial de compétitivité. Ce risque est lui-même largement tributaire de l'ampleur du déséquilibre initial que l'on entend corriger et, tout particulièrement, de l'importance du manque de débouchés dont les entreprises pâtiraient du fait de coûts de production trop élevés.

L'accompagnement de la réforme fiscale par engagement clair des représentants patronaux et salariés ainsi que de la mise en place de dispositifs de surveillance de l'inflation, semble ainsi décisif pour que les modifications de prélèvements envisagées soient rapidement intégrées dans les prix hors taxe et toutes taxes.

2 Le manque de compétitivité de l'économie française justifie-t-il une dévaluation ?

L'ampleur de la détérioration de la compétitivité de l'économie française

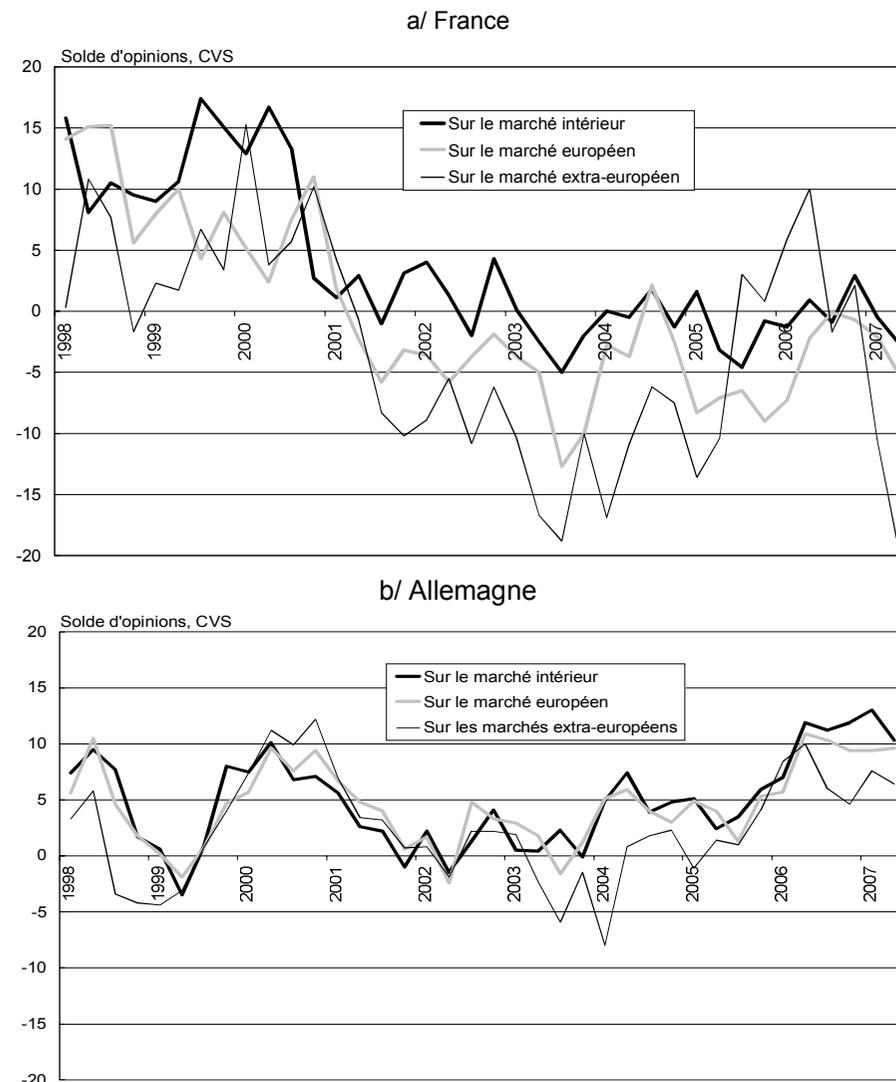
La récente détérioration de la compétitivité française est sensible au regard de ce qui se passe en Allemagne. Les moteurs de la croissance sont certes fortement déséquilibrés au détriment de la demande intérieure outre-Rhin depuis 2001. Mais force est de constater que le déficit de la balance commerciale française, qui s'est creusé depuis 2002, ne provient pas uniquement de la faible demande adressée par l'Allemagne ou de la composante énergétique.

- L'Allemagne bénéficie depuis le début des années 2000 d'un excédent commercial continûment croissant : il atteint 162 milliards d'euros en 2006. La France, en revanche, enregistre un déficit commercial qui s'élève à près de 27 milliards d'euros à la même date, après avoir atteint 22,5 milliards en 2005 et 5 milliards en 2004 (données douanières FAB-FAB). Le solde des transactions courantes, qui a culminé avec un excédent de plus de 3 % du PIB au second semestre de 1999, s'est brutalement effondré au tournant de l'année 2004-2005, en se transformant en un déficit de l'ordre de 1,8 % du PIB en 2005 et de plus de 2 % en 2006.

- Les exportations nettes ont contribué négativement à la croissance en France, de l'ordre de 0,8 point entre 2003 et en 2005, et d'un demi point en 2006, alors que le phénomène inverse est intervenu outre-Rhin. D'une manière générale, l'Allemagne maintient ses parts de marché dans les exportations mondiales de biens et services depuis 2000 ; en revanche, la France perd pratiquement un point au cours de la même période.

Les industriels français ont le sentiment que leur position concurrentielle se dégrade sur l'ensemble des marchés à partir du tournant des années 2001-2002 (graphiques 1a et 1b). Cette appréciation ne concerne pas uniquement les marchés extra-européens, mais elle touche aussi le marché intérieur européen et le marché national. Elle est d'autant plus nette que leurs homologues allemands ont le sentiment inverse au cours de la même période, malgré les craintes passagères qu'ils éprouvent sur les marchés extra-européens en 2003-2004.

Graphique 1 – Compétitivité perçue au cours des 3 derniers mois : sur le marché intérieur, européen et extra-européen, enquête auprès de l'industrie



Source : Eurostat

Corroborant cette perception, l'OCDE (juin 2007) souligne que l'économie française semble ne pas avoir été capable de tirer véritablement parti du redressement de la demande étrangère, ainsi que de la demande intérieure.

- Dans un contexte où les marchés à l'exportation connaissent une expansion vigoureuse depuis 2003, avec des taux de croissance compris entre 7 et 10 % par an, les exportations françaises de biens et services ont crû en volume à un rythme inférieur à 3 % par an en moyenne.
- Sur le plan du marché domestique, le décrochage est tout aussi inquiétant, puisque les producteurs français n'ont réussi à couvrir que les trois cinquièmes de l'augmentation de la demande finale depuis l'année 2000, laissant aux concurrents étrangers la possibilité de satisfaire les deux cinquièmes restant. Il s'ensuit que les producteurs français ont reculé en termes de part de marché sur leur propre territoire.

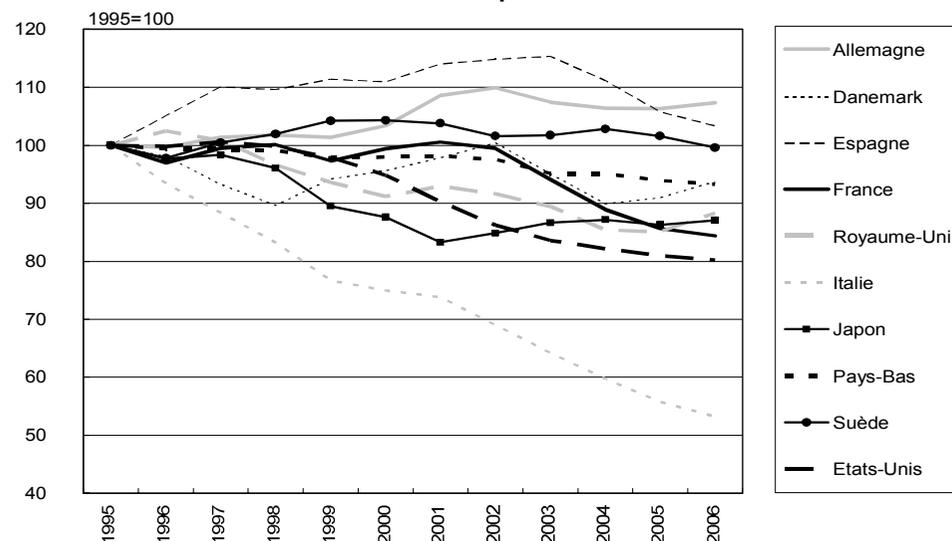
Les causes du recul de la France face à la concurrence étrangère

Le recul des exportations françaises en part du commerce mondial peut potentiellement se décomposer en deux facteurs :

- un recul relatif du volume d'activité des marchés sur lesquels la France est implantée, au détriment des marchés les plus dynamiques des pays émergents ;
- des pertes de parts de marché de la France à l'intérieur de ses marchés traditionnels d'exportation, pour des raisons de mauvaise spécialisation ou de faible compétitivité.

Selon l'analyse de Lionel Fontagné (2004), le premier facteur, c'est-à-dire l'orientation géographique du commerce extérieur français, ne joue pas un rôle décisif dans le recul relatif des exportations. La France a plutôt mieux résisté que la plupart de ses partenaires de l'OCDE face à la montée en puissance de nouveaux concurrents. Le recul des exportations françaises dans le commerce mondial au détriment des pays émergents est un phénomène commun à la plupart des économies développées. Par ailleurs, le taux de croissance des marchés vers lesquels sont dirigées les exportations françaises est à peine inférieur, de l'ordre d'un demi point, au taux de croissance des marchés sur lesquels le Royaume-Uni, l'Allemagne ou les États-Unis par exemple tentent d'écouler leurs propres produits.

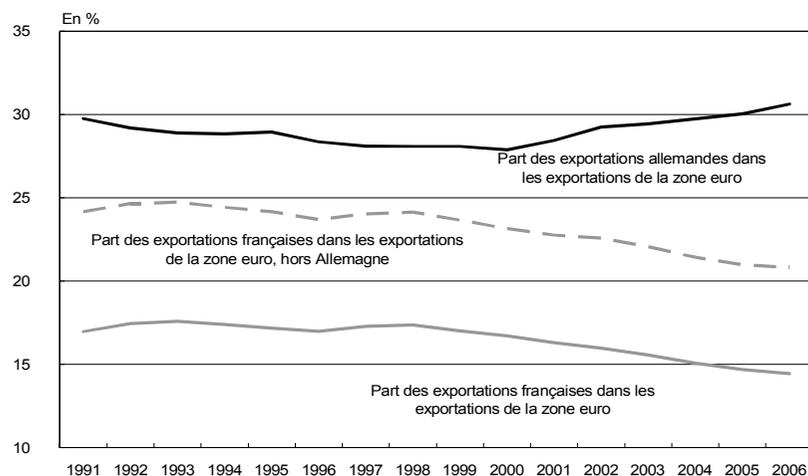
Graphique 2 – Performance des exportations en volume : part de chaque pays sur son marché à l'exportation



Source : OCDE

De fait, alors que la France a remarquablement maintenu ses parts de marché durant la décennie 90, on assiste depuis 2002, à l'instar de l'Italie et à moindre égard de l'Espagne, à un décrochage de sa position concurrentielle sur ses marchés traditionnels (graphique 2). Ces pertes de parts de marché signifient que l'économie française subit avant tout la concurrence de pays dont les niveaux de développement sont similaires au sien. A cet égard, les exportations françaises de biens et services ne reculent pas seulement devant les exportations allemandes, mais aussi par rapport aux exportations des autres pays de la zone euro (graphique 3).

Graphique 3 – Poids des exportations françaises et allemandes de biens et services dans le total de la zone Euro



Source : OCDE

Patrick Artus et Lionel Fontagné (2006) soulignent que les évolutions de la compétitivité-coût sont insuffisantes pour expliquer les différences de performances constatées entre pays à l'exportation. Certes, les coûts relatifs unitaires de main-d'œuvre en France se sont sensiblement dégradés vis-à-vis de l'Allemagne entre 1999 et 2006. Mais, ce n'est pas le cas vis-à-vis des autres pays de la zone euro. Sur ce plan, il convient de relever que le coût salarial unitaire dans l'ensemble de l'économie française a progressé à un rythme proche à celui de la zone euro entre 2001 et 2006 (tableau 2).

De surcroît, il importe de noter que, si on se focalise sur l'industrie manufacturière, les coûts salariaux unitaires baissent dans des proportions assez proches en Allemagne et en France depuis dix ans (Tableau 2).

Tableau 2 – Coût horaire de la main-d'œuvre, ensemble de l'économie hors secteur non marchand, 2005

	1995=100	Coûts unitaires dans l'ensemble de l'économie		Coûts unitaires dans le secteur manufacturier		Coûts relatifs à l'exportation dans le secteur manufacturier	
		2001	2006	2001	2006	2001	2006
Allemagne	100	100	98	97	88	87	83
Espagne	100	121	139	117	125	111	122
Zone Euro	100	108	116	101	105	83	100
France	100	109	119	87	92	80	90
Royaume-Uni	100	122	139	112	118	144	153
Italie	100	113	135	110	128	118	148

Note : le coût unitaire est le coût par unité produite ; il peut être exprimé comme le ratio entre le coût salarial par heure de production (coût horaire, graphique 5) et de la production par heure de travail (productivité horaire).

Source : OCDE

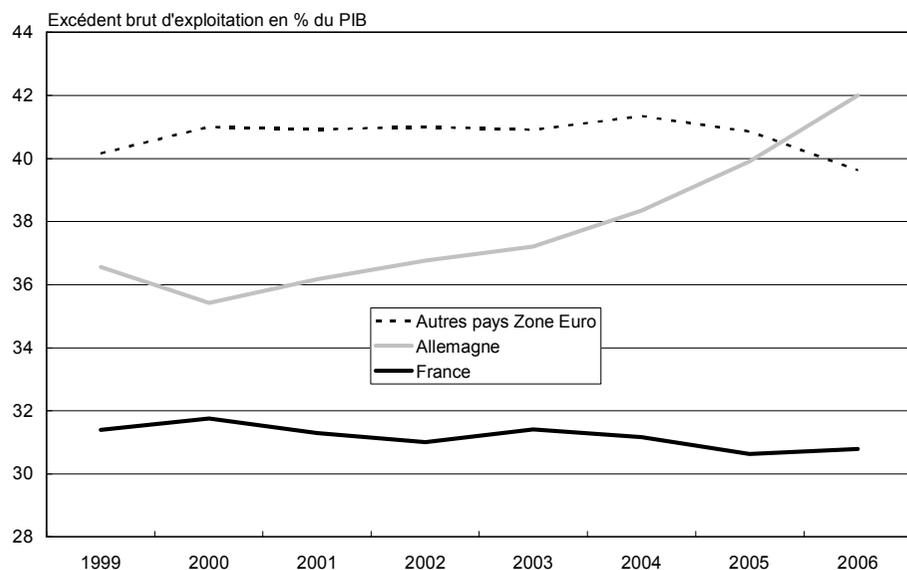
Les estimations économétriques suggèrent que si les déterminants usuels des exportations (demande et prix relatifs) jouent bien dans le sens attendu, ils n'expliquent pas pour autant entièrement l'évolution des positions relatives à l'exportation de part et d'autre du Rhin, ni l'intégralité des pertes de parts de marché vis-à-vis des autres concurrents.

La dégradation des parts de marché de la France à l'exportation comporte plusieurs causes dont il est difficile d'évaluer l'importance respective relevant à la fois de la compétitivité-coûts et la compétitivité hors-coûts :

- Un positionnement de gamme mal adapté des entreprises par rapport à la demande (Lionel Fontagné, 2004) ;
- Une carence dans la participation des moyennes entreprises à l'exportation (Patrick Artus et Lionel Fontagné, 2006) ;
- Un recul face à la stratégie particulièrement offensive de l'Allemagne en matière les coûts salariaux et la désinflation compétitive qui en résulte, en notant toutefois que son incidence n'intervient probablement que depuis 2004 compte tenu des délais habituels de réaction ;
- Un manque de réactivité de l'offre face au caractère changeant de la demande, qui est imputable à des défauts de régulation : manque de concurrence sur le marché des biens et services, fluidité insuffisante sur le marché du travail (OCDE a, 2007) ;
- Un moindre recours à la sous-traitance auprès des entreprises des pays à bas salaires, par contraste avec d'autres pays, notamment l'Allemagne (John Sutton, 2006).

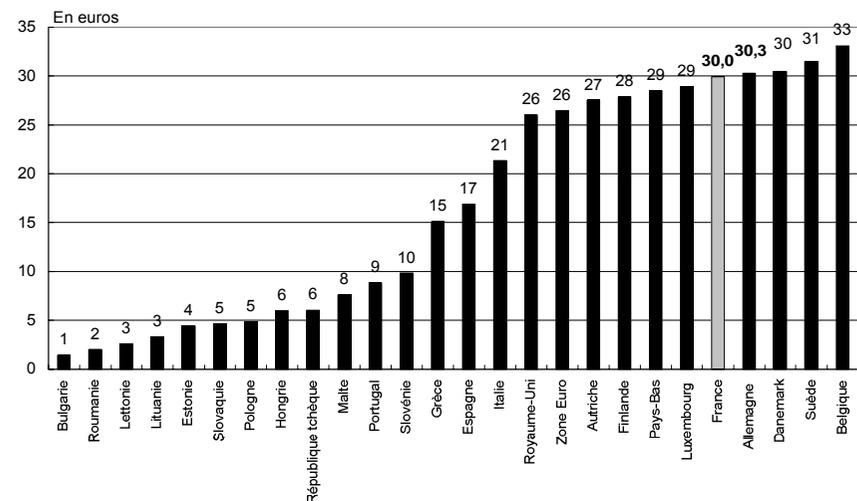
Pour COE-REXECODE (2006), l'absence ou la quasi-absence de dégradation apparente de la compétitivité-prix des exportations françaises est trompeuse. Elle recouvre de fait des efforts qui ont été consentis par les exportateurs français en matière de prix pour limiter des pertes de parts de marché en volume. Dans un contexte où les coûts salariaux ont progressé légèrement plus vite en France que dans l'ensemble de la zone euro, les entreprises ont réussi à maintenir des prix concurrentiels grâce à une contraction de leurs taux de marge (graphique 4). Entre 2000 et 2006, ce taux a été réduit de près de 1 à 2 points pour l'ensemble des sociétés implantées en France, tandis qu'il a gagné, à l'inverse, près de six points dans le cas des sociétés situées en Allemagne. Toutefois, la France ne semble pas isolée, car on constate qu'une pression sur les taux de marge s'exerce dans la période récente dans les autres pays de la zone euro.

Graphique 4 – Taux de marge des sociétés financières et non financières



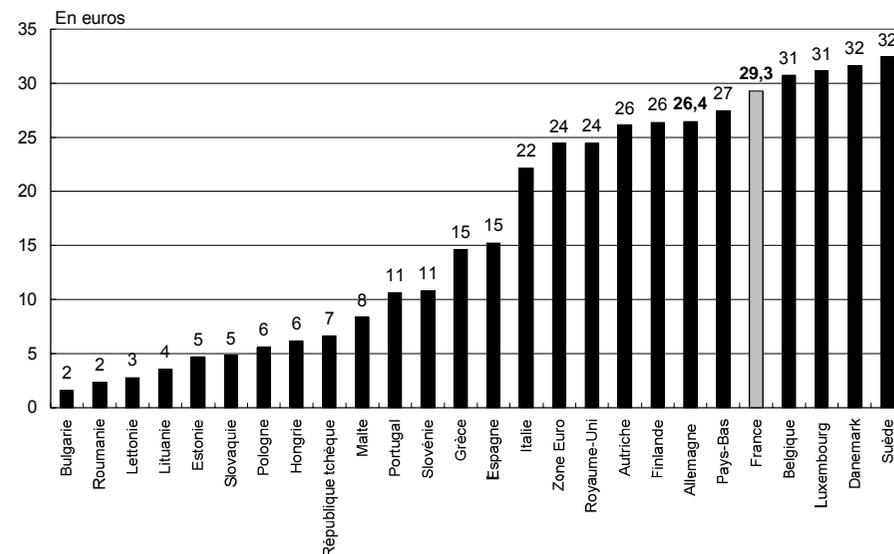
Source : Eurostat, comptes de secteur

Graphique 5a– Coût horaire de la main d'œuvre, dans le secteur manufacturier, 2005



Source : Eurostat

Graphique 5b – Coût horaire de la main d'œuvre, ensemble de l'économie hors secteur non marchand, 2005



Source : Eurostat

Selon l'étude du COE-REXECODE (2006), on ne peut pas se contenter de raisonner en termes compétitivité-prix ou de compétitivité-coûts pour apprécier la situation des entreprises françaises face à la concurrence internationale. La comparaison des prix à l'exportation, critère plutôt favorable à la France, intègre les efforts de compression de marges consentis par les entreprises pour affronter la concurrence ; la comparaison des coûts unitaires, prend en compte les performances réalisées en matière de productivité du travail. Dans ces conditions, il apparaît utile d'examiner la hiérarchie des coûts horaires de la main-d'œuvre au plan international pour évaluer la position des entreprises sur le marché mondial avant tout effort de compression de marge et avant toute recherche d'accroissement de la productivité. Cette comparaison indique que le coût du travail dans l'hexagone se situe dorénavant au sommet de la hiérarchie européenne (graphiques 5a et 5b). Son niveau est sensiblement supérieur au coût du travail en Allemagne, plus de 10 % depuis 2005, alors que l'écart entre les deux pays a toujours été inférieur à 2% de 1996 à 2001, au détriment de l'Allemagne jusqu'en 1998, puis à son avantage.

L'écart s'est également sensiblement accru vis-à-vis du coût horaire moyen de la main-d'œuvre dans la zone euro sur la période 1996 à 2001, en passant de 15 % en début de période à plus de 20 % à la fin. Depuis cette date, il s'est stabilisé et il atteint 21 % au premier trimestre de 2007.

Les différents constats effectués pour jauger le niveau de compétitivité de l'économie française permettent de dégager quelques traits saillants sur les conditions d'application de la TVA sociale.

- La « dévaluation fiscale » consécutive à la mise en place de la TVA sociale serait utile mais pas nécessairement suffisante pour résoudre le problème de compétitivité auquel se heurte l'hexagone et qui relève d'un changement en profondeur du positionnement de l'industrie française face à la concurrence internationale.
- En revanche, la « dévaluation fiscale » est susceptible de desserrer les contraintes qui pèsent sur les marges des entreprises, et de leur donner un regain de vitalité en termes d'innovation et de croissance.
- Les efforts consentis par les exportateurs sur les prix et l'érosion concomitante de la rentabilité des entreprises résidentes conduisent à penser qu'il existe un risque que les entreprises françaises ne reportent que partiellement la baisse des coûts dans leurs prix de production. Autant dire que les efforts effectués par les pouvoirs publics pour expliquer le sens de la réforme entreprise, y associer les partenaires sociaux, joueront un rôle

déterminant pour contrecarrer les tensions inflationnistes susceptibles de se développer.

- L'exemple récent de la réforme de financement de la protection sociale en Allemagne démontre qu'une hausse de TVA n'est pas nécessairement inflationniste. Bien que la mesure n'ait été compensée que pour un tiers par une réduction des cotisations, les entreprises ont amorti l'impact sur les prix de consommation en comprimant leurs marges. Cependant, il importe aussi de relever les spécificités allemandes qui risquent de ne pas permettre de reproduire la même expérience en France. En effet, il faut se souvenir que la part des salaires dans la valeur ajoutée a préalablement fortement décru en Allemagne ces dernières années, à l'opposé de ce qui s'est passé en France (Graphique 4). L'absence d'imputation de la TVA sociale dans les prix TTC a pu constituer un moyen, au moins à court terme, pour redonner de la vigueur au pouvoir d'achat des salaires après plusieurs années de rigueur.
- Ce dernier constat tend à souligner à nouveau la nécessité pour les pouvoirs publics de faire preuve de pédagogie et d'engager un large dialogue avec les représentants patronaux et syndicaux, afin de faciliter un report rapide des modifications de prélèvement dans les prix hors taxe et toutes taxes.

La TVA sociale du point de vue de la logique de financement : l'arbitrage entre logique assurantielle et logique de solidarité nationale.

La TVA sociale doit être replacée dans le contexte général de fiscalisation progressive du financement de la protection sociale en Europe.

En toute logique, il convient de rechercher la meilleure adéquation entre la nature des risques couverts et les moyens de prélèvement choisis pour les financer. Selon cet objectif, il faut distinguer :

- d'un côté, les prestations sociales individuelles qui correspondent à un effort contributif de la part des bénéficiaires (chômage, retraite) ;
- et, de l'autre, les prestations sociales universelles qui ne sont pas liées à une activité de la part des bénéficiaires, mais à leur simple résidence sur le territoire (santé, famille).

Les premières prestations relèvent d'une logique d'assurance et devraient légitimement être financées par des cotisations liées au travail, celles-ci pouvant être modulées en fonction du salaire. Les secondes relèvent d'une logique de solidarité nationale et devraient à ce titre être financées par l'impôt, celui-ci reposant lui-même sur une assiette plus ou moins étendue.

En transférant des cotisations affectées à des régimes de prestations universelles vers un impôt à base large, la TVA sociale irait dans le sens d'une clarification.

Par ailleurs, il convient de relever que les frontières entre solidarité et assurance sont mouvantes et font l'objet de compromis variables selon les pays et dans le temps. La logique de solidarité tend à gagner du terrain. En France chaque branche combine les deux logiques et le principe du financement au moins partiel par l'impôt déborde ou peu déborder sur d'autres branches que la santé et la famille.

Le plus souvent présentée sous l'angle de ses effets macro-économiques, la TVA sociale doit aussi l'être sous l'angle de la logique financière et fiscale.

Ce changement de fiscalité s'inscrit bien dans une tendance commune à plusieurs pays européens, visant à asseoir sur l'impôt les dépenses sociales à vocation universelle. Le champ d'application de ce principe reste néanmoins à discuter dans le cas de la France.

1 Les tendances à l'œuvre : élargissement de l'assiette et fiscalisation

En vingt ans, le mode de financement du régime général de sécurité sociale a changé en profondeur. La part des cotisations sociales est passée de 90 % à un peu plus de 60 %. La part de la fiscalité est passée de 2 % à 30 % (dont 22 % pour la cotisation sociale généralisée et 8 % pour la compensation par l'Etat des allègements de cotisations, qui ne peuvent de ce fait être imputées à aucun impôt en particulier). S'y ajoutent environ 10 % de ressources diverses (transferts d'autres régimes, subventions, etc...).

Cette part est différente selon la nature des risques couverts. Les recettes des régimes de retraite et d'assurance chômage sont couvertes à plus de 90 % par des cotisations. Mais pour le financement de l'assurance maladie et des prestations familiales les cotisations sociales représentent aujourd'hui à peine un peu plus de la moitié des recettes des ces régimes avec un poids important des impôts et taxes affectés, principalement la contribution sociale généralisée (CSG).

Il y a une certaine logique à cette évolution. Depuis quinze ans, les réformes entreprises en France ont contribué à distinguer les logiques d'assurance (quand les prestations sont liées aux cotisations comme en matière de chômage et de retraite) et de solidarité (maladie, famille...). Aller vers une fiscalisation du financement des dépenses universelles (maladie, famille) permet la transparence des choix sociaux : si les citoyens choisissent d'augmenter les dépenses publiques de santé, les prestations autonomie, ils le font au détriment d'autres dépenses ou de solutions non socialisées (assurances privées).

- La fiscalisation du financement de la protection sociale correspond à un mouvement de fond observable dans l'ensemble des pays qui, comme la France, ont bâti leurs régimes de protection sociale à partir d'un système d'assurance sociale destiné aux salariés

- Ce mouvement s'explique à la fois par l'évolution des risques à couvrir et par le renforcement de la concurrence fiscale à l'échelle internationale.
- Cette tendance est liée aussi à l'augmentation des dépenses qui est générale en Europe, et tient avant tout à la dynamique des risques santé et dépendance. Elle est largement due au vieillissement de la population et aux effets qui lui sont associés (prise en charge du très grand âge, affections de longue durée). La tendance est donc de faire reposer le financement de ces prestations, largement non contributives, sur des impositions à assiette large.

Tableau 3 : Part des cotisations dans le financement de la protection sociale

<i>En 1990</i>				<i>En 2004</i>			
	Part des cotisations employeurs (%)	Part des cotisations salariés (%)	Total cotisations sociales (%)		Part des cotisations employeurs (%)	Part des cotisations salariés (%)	Total cotisations sociales (%)
UE-15	42,4	19,1	65,9	UE-15	38,6	20,8	59,5
France	51,0	22,9	79,5	Belgique	49,3	18,0	71,1
Allemagne	43,7	23,3	72,1	Pays-Bas	34,3	34,0	68,7
Espagne	54,4	9,1	71,3	Espagne	50,9	16,4	67,2
Italie	54,9	10,2	70,3	France	45,5	20,6	66,0
Belgique	41,5	20,8	67,0	Autriche	37,2	26,8	64,0
Autriche	39,1	20,9	63,7	Allemagne	36,3	27,6	63,8
Portugal	42,4	17,5	61,7	Grèce	37,3	23,5	60,8
Grèce	39,4	16,2	59,0	Italie	41,2	14,8	56,0
Pays-Bas	20,0	30,2	59,0	Luxembourg	27,3	24,5	51,8
Royaume-Uni	28,1	26,1	55,0	Finlande	39,4	10,9	50,3
Finlande	44,1	5,1	52,1	Suède	40,8	8,6	49,4
Luxembourg	29,5	17,0	50,5	Royaume-Uni	32,5	16,2	48,7
Suède	nd	nd	nd	Portugal	31,7	15,7	47,5
Irlande	24,5	14,4	40,0	Irlande	23,1	14,5	37,6
Danemark	7,9	5,3	13,1	Danemark	10,2	19,6	29,8

Source : Eurostat, Sespros

En 2004, dans l'Union européenne, les cotisations sociales (cotisations effectives d'employeurs, de salariés, de travailleurs indépendants et cotisations fictives) assuraient en moyenne 59,5 % du financement de la protection sociale. Entre 1990 et 2004, la part des cotisations a diminué de 6,4 points ; celle des contributions publiques et impôts et taxes affectés a augmenté de 6,9 points (tableau 3). Traduisant une convergence des différentes logiques de financement, l'augmentation de la part des contributions publiques et impôts et taxes affectés a été particulièrement sensible dans des pays comme l'Allemagne, l'Italie ou la France, où la part des cotisations assises sur les salaires était importante. En France, la baisse de la part de ces cotisations (salariés et employeurs) entre 1990 et 2004 atteint 13,5 points, sous le double effet de la politique d'allègement des cotisations sociales employeurs engagée à compter de 1993 et de la montée en régime de la CSG en substitution d'une partie des cotisations salariales. Au-delà de la question de la « TVA sociale », la France est donc déjà engagée depuis plus d'une décennie dans un processus de fiscalisation de sa protection sociale ayant pour objectif de réduire les charges pesant sur les salaires.

Structure du financement de la sécurité sociale par branches

La loi de financement de la sécurité sociale présente la ventilation par catégories des recettes des régimes de sécurité sociale. Le tableau 4 reprend les chiffres de 2005 pour l'ensemble des régimes obligatoires de base.

Ce tableau montre que les branches vieillesse et accidents du travail – maladies professionnelles (AT-MP) restent financées essentiellement par des cotisations sociales : les prestations de ces branches sont des prestations contributives, proportionnelles au salaire, conformément à la logique bismarckienne.

Dans la branche vieillesse, certaines prestations répondent à une logique non contributive : il s'agit en particulier du minimum vieillesse, de certaines majorations de droits et des cotisations prises en charge pour les chômeurs. Ces droits non contributifs ont été isolés et sont depuis 1993 à la charge du fonds de solidarité vieillesse (financé lui-même par la CSG) ; le FSV rembourse aux régimes ces droits non contributifs, sa contribution apparaît dans la catégorie « transferts entre organismes » (catégorie qui recense également les cotisations prises en charge par la CNAF pour certains parents au foyer).

Dans les branches famille et maladie, en revanche, même si les cotisations demeurent une composante importante des recettes, le poids des impôts et taxes affectés a beaucoup augmenté au cours des dernières décennies, notamment via le développement de la CSG. L'extension des prestations à l'ensemble de la population, sous le seul critère de résidence, et le développement de droits non contributifs (par exemple la CMU), a justifié la substitution d'impôts aux cotisations sociales.

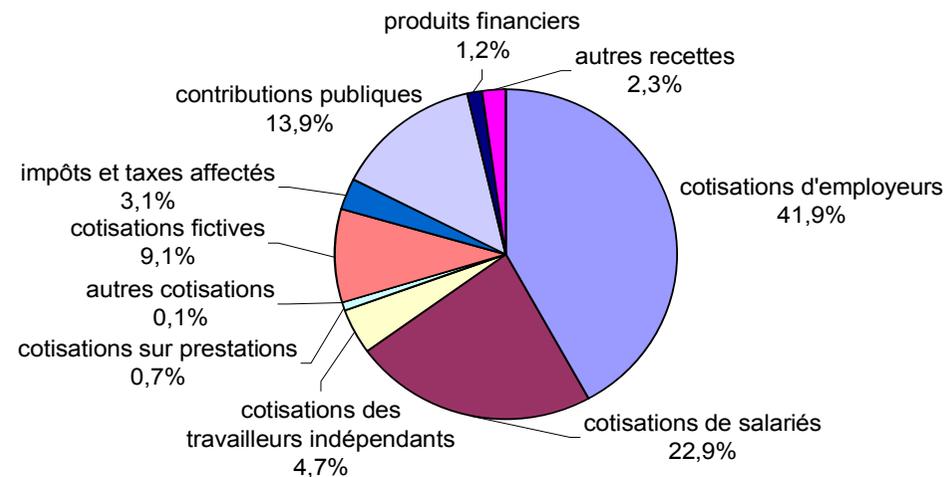
Tableau 4 : ventilation par catégories des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (2005)

	maladie	vieillesse	famille	AT-MP
Produits (en milliards d'euros)	141,8	154,8	50,5	10,4
Cotisations effectives	67,7	85,8	29,2	7,7
Cotisations fictives	1,0	31,5	0,1	0,3
Cotisations prises en charge par l'Etat	7,8	5,8	3,3	1,6
Cotisations prises en charge par la sécurité sociale	0,0	0,0	0,3	0,0
Autres contributions publiques	1,1	5,4	6,0	0,1
Impôts et taxes affectés	61,2	5,6	10,8	0,2
<i>dont contribution sociale généralisée</i>	<i>50,4</i>	<i>0,0</i>	<i>10,4</i>	<i>0,0</i>
Transferts reçus	1,0	20,0	0,1	0,0
Produits financiers	0,0	0,2	0,1	0,0
Autres ressources	1,9	0,5	0,6	0,5
Structure (en % du total)				
<i>poinds des cotisations sociales</i>	<i>54 %</i>	<i>80 %</i>	<i>65 %</i>	<i>92 %</i>
<i>poinds des impôts et taxes affectés</i>	<i>43 %</i>	<i>4 %</i>	<i>21 %</i>	<i>2 %</i>
<i>poinds des contributions publiques</i>	<i>1 %</i>	<i>3 %</i>	<i>12 %</i>	<i>1 %</i>
<i>poinds des transferts reçus</i>	<i>1 %</i>	<i>13 %</i>	<i>0 %</i>	<i>0 %</i>
<i>autres</i>	<i>1 %</i>	<i>0 %</i>	<i>1 %</i>	<i>5 %</i>

Source : Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007

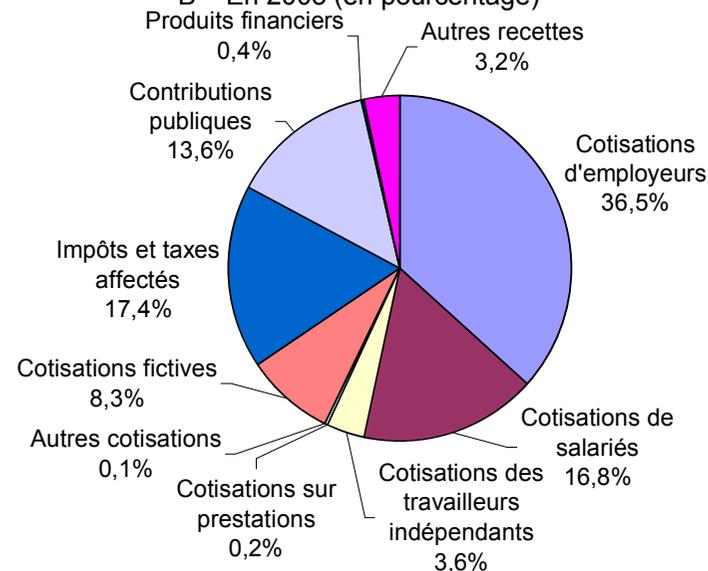
Graphique 6 : Répartition des ressources de la protection sociale

A – En 1990 (en pourcentage)



Source : DREES, Comptes de la protection sociale 2004 (novembre 2005)

B – En 2005 (en pourcentage)



Source DREES, Comptes de la protection sociale 2005 (octobre 2006)

2 Les principes structurants : dépenses universelles et risques individualisables

Le choix des assiettes visant à financer la protection sociale doit répondre à deux objectifs simples :

1/ Quelle assiette paraît préférable au regard de la nature du risque couvert ?

2 / Quelle est l'assiette la moins « distorsive » du point de vue de l'activité et de l'emploi au niveau micro-économique ?

La réponse à cette double question doit distinguer deux types de dépenses sociales :

– **Les dépenses associées aux prestations universelles** qu'elles soient en nature ou en espèces, dont le montant ne dépend pas du revenu **et qui relèvent de la solidarité nationale** : ces prestations correspondent principalement aux dépenses de santé hors indemnités journalières, aux minima sociaux, aux prestations familiales... Elles devraient être financées sur l'assiette la plus large possible des revenus, puisque de fait chacun y a droit de façon égale.

– **Les dépenses d'assurances associées à la couverture de risques spécifiques**. Leur montant dépend du revenu et de l'emploi présent ou passé. Les droits sont liés à un effort contributif volontaire ou obligatoire. Ces prestations correspondent principalement pour la santé aux indemnités journalières, aux prestations chômage hors ASS, aux pensions de retraites hors minimum vieillesse. Elles devraient logiquement être financées par des prélèvements sur l'assiette qui permet le calcul des droits individuels. Dans le cas des prestations associées à un effort contributif obligatoire, l'assiette salariale paraît la plus appropriée.

Les modalités de financement de la protection sociale relèvent avant toute chose des principes fiscaux. Chaque rapport public souligne depuis plus de vingt ans qu'il n'existe pas « d'assiette miraculeuse ». La question qui se pose est donc bien celle de l'adéquation des moyens avec les objectifs recherchés.

Les réflexions générales sur la sécurité sociale opposent communément la logique *bismarckienne* et la logique *beveridgienne*.

• Le modèle *bismarkien* promeut une conception assurantielle de la protection sociale, attenante au travail. La contribution individuelle et la prestation reçue

sont proportionnelles au salaire (plus généralement au revenu d'activité). En principe, l'enjeu central n'est pas celui de la redistribution mais celui de la couverture contre les aléas qui atteignent le travailleur et, indirectement, sa famille.

• Le modèle *beveridgien* envisage une couverture généralisée à l'ensemble de la population résidente, financée par une contribution universelle, et dont les prestations sont identiques pour tous (principes d'universalité et d'uniformité). La société dans son ensemble garantit par exemple une retraite de base à l'ensemble des personnes¹, un accès au logement, à la santé, à l'éducation, qui n'oblitére pas les chances des générations futures.

Le système *beveridgien* au sens strict² est financé par des contributions de toutes les personnes couvertes, et non pas par l'Etat ou par l'impôt. Néanmoins, par abus de langage ou simplification, le choix de financement entre les cotisations sociales et l'impôt est souvent assimilé au choix entre les logiques *bismarckienne* et *beveridgienne*.

3 Une large gamme d'options concernant les modalités de financement

S'il est coutumier d'opposer modèles bismarckiens et béveridgiens comme deux représentations antinomiques de la protection sociale, cette segmentation est avant tout éclairante sur le plan de la logique : la réalité offre un continuum de situations mêlant ces deux logiques de la protection sociale. Il n'existe bien sûr pas de système social pur. Les notions de solidarité et d'assurance demeurent intimement imbriquées au sein de chaque régime national, selon des dosages divers et un partage public/privé plus différencié. Leur application résulte de compromis historiquement datés et évolutifs. Les modèles « purs » de référence demeurent néanmoins éclairants car ils permettent de discerner la portée de certains choix, ces choix ne relevant pas seulement de l'efficacité économique.

¹ Dans le modèle *beveridgien*, les prestations s'adressent à l'ensemble de la population, indépendamment des revenus. En particulier, Beveridge refuse toute référence à des conditions de ressources, en considérant que les dispositifs ciblés sur les personnes les plus modestes ont des effets pervers : « Services for the poor always become poor services ».

² Social Insurance and Allied Services (1942)

Le rapport de Foucauld (1995) souligne la difficulté d'établir une correspondance entre nature des risques et type de financement adapté (p.104). Le système de protection sociale, outre ses fonctions de solidarité « remplit les fonctions d'assurance (couverture contre un risque pour en réduire l'incertitude), de redistribution (réduction des inégalités), et de report (transferts de revenu au cours du cycle de vie) ». L'importance respective de ces trois fonctions varie au sein de chaque risque couvert et les conceptions que l'on privilégie modifient les modalités du financement, avec un portage plus ou moins individualisé selon les options :

- Le système de retraite assure essentiellement une fonction de report ; il assure aussi une fonction redistributive (les prestations ne sont pas toujours en relation étroite avec l'effort contributif ; minimum vieillesse) ;
- Les assurances chômage et maladie ont une fonction assurantielle évidente ; elles répondent aussi à des objectifs redistributifs, en faveur des bas revenus notamment. Elles comportent aussi une dimension de report (à travers certaines modalités de préretraite ; à travers la croissance des dépenses avec l'âge pour la maladie). Au cours du cycle économique, l'assurance-chômage, qui n'assure pas seulement un risque individuel mais aussi un risque socio-économique collectif, pourrait exercer une fonction de report entre partie haute et basse du cycle. Le chômage peut fort bien être considéré comme un risque collectif, nécessitant des solutions collectives et privilégiant de ce fait un financement large, se démarquant ainsi nettement du système d'assurance contributif qui prévaut en France.
- Les prestations familiales répondent un objectif de redistribution, mais remplissent aussi une fonction de « report », puisqu'elles servent à financer la formation des jeunes. Si l'on élargit le point de vue à la politique familiale au sens large, les leviers de financement peuvent être extrêmement variables.

Le choix de la TVA du point de vue de l'arbitrage équité / optimalité fiscale

Appliquée de façon proportionnelle aux prix des biens de consommation, la TVA est un impôt dégressif sur le revenu, dans la mesure où la part du revenu consommé décroît avec la progression des revenus. Toutefois, ce constat ne signifie pas que la mise en place de la TVA sociale aurait nécessairement des effets anti-redistributifs.

Si l'on se situe dans une perspective dynamique, il y a tout lieu de penser que les effets anti-redistributifs induits par une hausse du taux normal de TVA seraient corrigés par le biais de l'indexation des minima sociaux sur les prix. Selon ce mécanisme, les ménages aux revenus modestes pourraient même enregistrer une très légère hausse de pouvoir d'achat. Mais en contrepartie, il faut rappeler que les hausses de prix et de salaires sont de nature à contrecarrer les effets positifs attendus sur la compétitivité et l'emploi.

Il apparaît qu'une variation de TVA n'a pas d'effet décisif sur la redistributivité du système fiscal-social (conçu au sens large comme intégrant l'ensemble des prélèvements et des prestations). Pour jouer sur ce point, il conviendrait d'agir sur des leviers plus pertinents : un meilleur rendement de la fiscalité directe, par exemple, ou une extension des prestations sociales à caractère forfaitaire ou soumises à condition de ressource.

Outre ses conséquences sur l'activité économique, le choix des prélèvements obligatoires doit aussi s'opérer au regard de ses propriétés redistributives. Cette fonction de redistribution est en effet centrale dans la protection sociale : d'une part certains transferts ont naturellement pour vocation d'opérer des redistributions financières, c'est le cas des minima sociaux ; d'autre part, le lien entre le financement et les prestations sociales peut aussi être utilisé pour opérer une redistribution entre les assurés. Dès lors que les cotisations sociales et la TVA n'ont pas les mêmes effets redistributifs sur les revenus, une opération de substitution est susceptible de modifier les transferts opérés par la protection sociale.

1 Quel type d'équité entend-on promouvoir ?

La redistributivité peut s'apprécier selon différentes approches.

A une date donnée, on oppose habituellement la redistribution verticale qui s'opère entre les ménages dont les revenus sont différents, et la redistribution horizontale qui s'exerce entre des ménages dont les structures sont différentes (par exemple entre ménages avec et sans enfants).

Mais on peut également distinguer la redistribution entre différents ménages à une date donnée, qu'on qualifie de transversale, et la redistribution d'un individu à lui-même entre différents points du temps, qu'on qualifie de redistribution longitudinale.

L'analyse du rôle redistributif des prélèvements obligatoires, ou de la protection sociale en général, se focalise le plus souvent sur les redistributions verticale et horizontale à une date donnée. Certains aspects de la protection sociale peuvent toutefois être jugés sous l'angle de la redistribution longitudinale, notamment la couverture vieillesse (qui, de fait, exerce des transferts dans les deux dimensions, transversale et longitudinale)

Le caractère redistributif d'un prélèvement peut aussi s'apprécier en lien avec la prestation qu'il finance, lorsque cette dernière est clairement identifiée. L'ensemble constitué d'un financement proportionnel et d'une prestation forfaitaire opère une redistribution à l'avantage des faibles revenus. C'est *a fortiori* le cas avec un prélèvement progressif. En revanche, une prestation proportionnelle financée par un prélèvement proportionnel n'opère pas de redistribution.

A l'échelle la plus globale, le taux de prélèvement obligatoire (qui va au-delà du financement de la protection sociale) constitue une mesure du potentiel redistributif dans une économie donnée.

Avec des taux de l'ordre de 45 %, et plus pour la Suède, ce potentiel apparaît très élevé pour les pays d'Europe continentale. Mais les taux de prélèvement obligatoire ne suffisent pas à comparer la redistribution qui peut avoir lieu à travers le circuit des assurances sociales dans divers pays. Les principaux écarts de taux de prélèvement obligatoires proviennent de la très forte hétérogénéité concernant le poids des assurances privées et publiques. Si dans un pays où domine l'assurance publique, cette part est actuariellement

neutre¹, et que, dans le même temps le reste du système socio-fiscal est peu redistributif, ce pays ne sera pas nécessairement plus redistributif qu'un pays où domine l'assurance privée, mais où le système fiscal est fortement progressif.

Les analyses de la protection sociale française conduisent habituellement à formuler plusieurs constats.

- En France, les fonctions assurantielles et redistributives ont souvent été mêlées de façon assez opaque ce qui ne facilite pas le débat sur l'équité de la fiscalité
- En France, les prélèvements sur les salaires atteignent un niveau élevé, mais exercent un effet redistributif plus faible qu'à l'étranger en raison du faible rendement des prélèvements progressifs. La part des prélèvements progressifs dans le total des prélèvements directs sur le travail a longtemps été faible. Les cotisations, prépondérantes, étaient proportionnelles jusqu'en 1993, voire dégressives au-delà de certains seuils, du fait de plafonnements encore en place. La CSG comporte des éléments embryonnaires de progressivité puisqu'elle épargne les prestations des retraités et chômeurs non soumis à l'IR. En première approche, la hausse de TVA ajouterait un élément de dégressivité, à un système de prélèvement sur les salaires globalement peu progressif.
- En France, l'ensemble constitué des prélèvements et des prestations apparaît en revanche beaucoup plus progressif et redistributif que lorsqu'on restreint l'analyse aux seuls prélèvements (de Foucauld, 2005).

2 La TVA prise isolément : un impôt anti-redistributif ?

Les propriétés redistributives de la TVA peuvent être abordées sous trois angles d'approche :

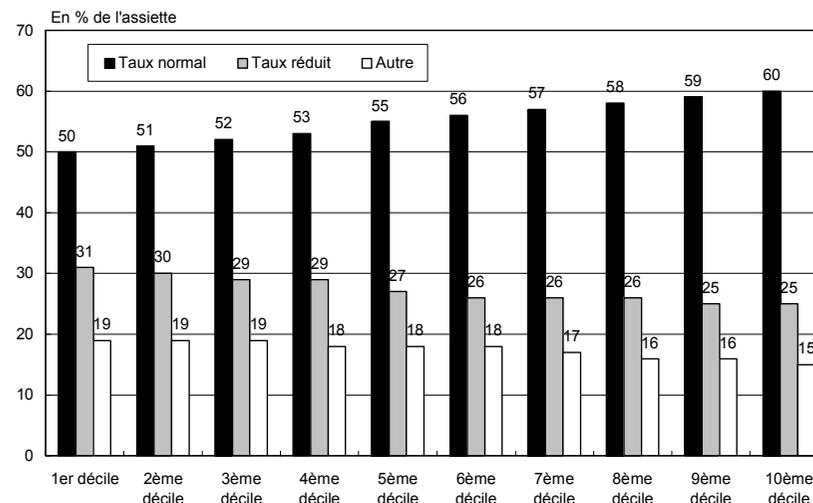
¹ C'est-à-dire qu'au final les assurés perçoivent en moyenne des prestations à hauteur de leurs cotisations lorsque l'on raisonne tout au long de leur vie (redistribution longitudinale). C'est en principe ce qui est attendu des assurances privées. Les assurances publiques peuvent y déroger en opérant une redistribution entre individus.

- d'un point de vue statique : quel est l'effet instantané d'une hausse de TVA, à comportement de consommation et de prix hors taxe inchangé ?
- d'un point de vue dynamique : quel est l'impact d'une hausse de TVA compte tenu des modifications de comportement induites par le changement de fiscalité ?
- d'un point de vue intertemporel : quel est l'impact redistributif de la TVA tout au long du cycle de vie ?

Les deux derniers points de vue relativisent les constats qui peuvent découler de l'observation instantanée.

Du point de vue statique, on constate généralement que la fiscalité indirecte est relativement neutre par rapport aux dépenses de consommation des ménages (Bourguignon, 1998 ; Ruiz, 2006, Annexe DGTPE). L'existence de deux taux induit une légère progressivité entre premier et dernier décile compte tenu de la part plus élevée de biens et services taxés à taux réduits dans le panier de consommation des ménages à faible revenu. Instaurée en 1989, la TVA à taux réduit répond donc partiellement à un objectif de redistribution, puisqu'elle se concentre effectivement sur la population des premiers déciles ayant une part budgétaire élevée sur le poste alimentaire. Le même constat peut être opéré en Allemagne (graphiques 7 et 8).

Graphique 8 : Répartition par déciles de la consommation soumise à taux normal, ou à taux réduit

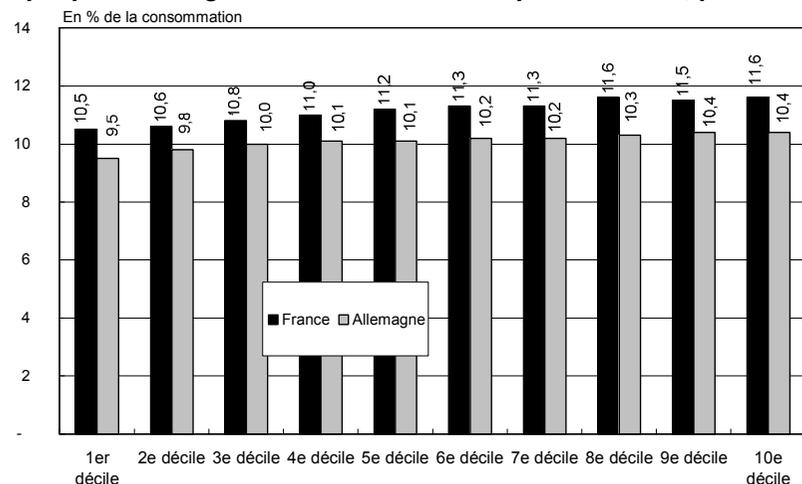


Note de lecture : les ménages sont répartis en déciles de revenus par unité de consommation avec pour convention de compter pour 1 la personne de référence, 0,7 chaque adulte supplémentaire du ménage de 14 ans et plus et 0,5 chaque personne de moins de 14 ans vivant dans le ménage.

Source : N. Ruiz (2006), modèle de microsimulation ITS reposant sur l'enquête "Budget des familles 2000-2001" de l'INSEE.

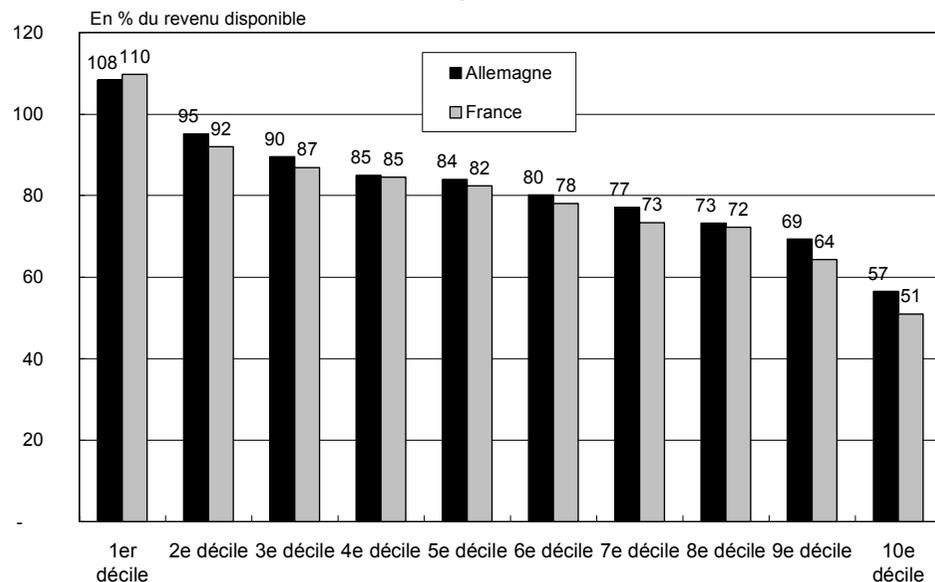
La fiscalité indirecte est relativement neutre par rapport aux dépenses de consommation mais dégressive par rapport au revenu. La part du revenu consommé (la propension à consommer) est en effet nettement supérieure au bas de l'échelle des revenus et, en conséquence, les prélèvements sur le revenu disponible imputables à la TVA sont relativement plus élevés pour les ménages aux revenus les plus faibles (graphique 9). Les ménages du premier décile consomment en effet plus de 100 % de leur revenu disponible (c'est-à-dire qu'ils s'endettent), tandis que ceux du dernier en dépensent un peu plus de la moitié. La similitude entre la France et l'Allemagne est à nouveau forte concernant ce point. Au final, la pression fiscale liée à la TVA est très significativement décroissante avec le revenu (graphique 10, ou 12 pour l'ensemble de la fiscalité indirecte). De ce point de vue, la TVA est anti-redistributive.

Graphique 7 : Charge fiscale TVA en % des dépenses totales, par déciles



Sources : Nicolas Ruiz (2006), Stefan Bach, Peter Haan & alii (2006)

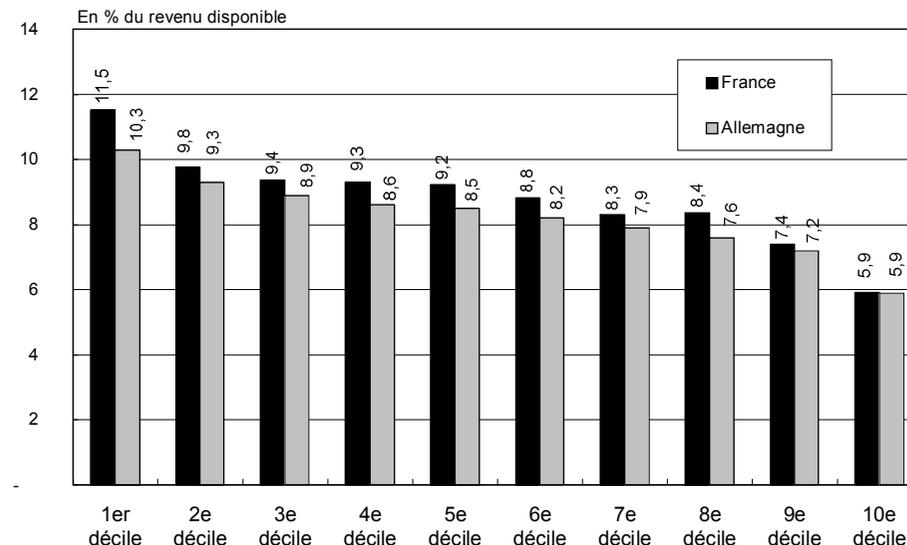
Graphique 9 : Consommation en % du revenu disponible en France (2001) et en Allemagne (2003)



Sources : Nicolas Ruiz (2006), Stefan Bach, Peter Haan & alii (2006)

Les analyses plus poussées qui font appel aux indices usuels d'inégalité confirment bien que les impôts indirects exercent un effet anti-redistributif assez important. L'effet globalement antiredistributif de la fiscalité indirecte contribue à augmenter de 1,3 point le coefficient de Gini par rapport à une situation sans prélèvement et de 1,76 point l'indice de Theil (G. Forgeot et C. Starzec, 2003 ; N. Ruiz, 2006).

Graphique 10 : Charge fiscale TVA en % du revenu disponible (taux d'effort), par déciles de revenu



Sources : Nicolas Ruiz (2006), Stefan Bach, Peter Haan & alii (2006) ;

Compte tenu de la distribution de l'impôt selon le niveau de revenu, une pure hausse de TVA non compensée par une baisse des cotisations est potentiellement anti-redistributive. La hausse des prix TTC impacte mécaniquement davantage les ménages à faible revenu, même dans le cas où seul le taux normal est majoré. Néanmoins, le cas envisagé est un pur choc de TVA et non de « TVA sociale » puisqu'il ne tient pas compte de la baisse simultanée des cotisations. De surcroît, seul l'effet redistributif apparent ou instantané est pris en compte à ce stade, avant tout impact des mécanismes d'indexation des revenus ou des modifications de comportement de consommation. Les conditions implicites qui sous-tendent l'analyse montrent que le raisonnement reste partiel :

- 1/ la hausse de TVA se répercute intégralement sur les prix TTC des biens et services concernés. Autrement dit, les entreprises n'ont aucun comportement de marge destiné à absorber une partie de la hausse ;
- 2/ aucun mécanisme d'indexation des salaires, des prix ou des revenus de substitution n'a lieu ;
- 3/ l'impact des variations de prix TTC n'a aucun impact sur la demande des différents biens et services.

De façon logique, l'impact anti-redistributif instantané est plus prononcé pour un scénario de hausse du taux réduit que pour un scénario de hausse du taux normal (tableau 5).

Dans le cas d'une hausse du taux normal de 3 points :

- la ponction mécanique serait de 1,3 % de revenu disponible pour le premier décile (à revenu faible) et de 0,7 % pour le dernier décile (à revenu élevé).
- De surcroît, du fait de la TVA rémanente, l'assiette de la TVA à taux normal pèse moins sur les ménages que celle de la TVA à taux réduit (56 % pour la première au lieu de 78% pour la seconde). A masse financière équivalente, les ménages contribuent globalement moins au financement dans le cadre d'une hausse du taux réduit (0,9% du revenu disponible en moyenne au lieu 1,1 %).

Dans le cas d'une hausse du taux réduit de 7,5 points, la ponction de pouvoir d'achat immédiate exercée sur les premiers déciles est de 1,9 % contre 0,7 % pour le plus hauts revenus. Cet écart plus prononcé entre premiers et derniers déciles est logiquement lié à la structure de consommation des déciles inférieurs, plus concentrée sur les biens à taux réduit.

Tableau 5 : Variations de la TVA payée rapportée au revenu disponible des ménages

	Charge fiscale actuelle	Impact direct d'une hausse de 3 points du taux normal	Impact direct d'une hausse de 7,5 points du taux réduit
1 ^{er} décile	11,5	1,3	1,9
2 ^{ème} décile	9,8	1,1	1,6
3 ^{ème} décile	9,4	1,1	1,4
4 ^{ème} décile	9,3	1,1	1,3
5 ^{ème} décile	9,2	1,1	1,2
6 ^{ème} décile	8,8	1,1	1,1
7 ^{ème} décile	8,3	1,0	1,0
8 ^{ème} décile	8,4	1,0	1,0
9 ^{ème} décile	7,4	0,9	0,9
10 ^{ème} décile	5,9	0,7	0,7
Total	8,1	0,9	1,1

Source : N. Ruiz (2006), modèle de microsimulation ITS reposant sur l'enquête "Budget des familles 2000-2001" de l'INSEE.

Avant tout effet des mécanismes d'indexation des *minima* et des salaires, un basculement des cotisations sociales employeurs vers la TVA aurait donc un effet anti-redistributif. Son ampleur dépendrait de la hausse des prix TTC.

C'est en ayant en tête ce jeu d'hypothèses restrictives, qu'il faut analyser la portée des résultats du modèle de micro-simulation INES de l'INSEE et de la DREES (voir annexe 7). Ce modèle fait apparaître un impact anti-redistributif significatif d'une hausse de TVA, mais il ne prend en compte ni les indexations de revenu, ni la répercussion sur les prix de la baisse des charges. Dans ce cadre, l'effet d'une hausse du taux normal serait moins anti-redistributif pour les retraités que pour les salariés ou les chômeurs. Une hausse des taux réduits pénaliserait en revanche plus fortement les inactifs.

Le jugement sur le caractère anti-redistributif de la TVA est sensiblement modifié dès lors que l'on adopte un point de vue dynamique. En effet, l'effet direct anti-redistributif d'un relèvement de la TVA est contrebalancé :

- par l'effet de l'indexation du SMIC et des revenus de transferts sur l'inflation ;
- par les comportements de consommation qui modifient la structure des dépenses au détriment des biens qui se renchérissent le plus ;

Sous l'hypothèse d'une indexation unitaire des revenus et d'une hausse des coûts salariaux uniformément répercutée dans tous les secteurs, la DGTPE démontre que l'impact (anti-)redistributif est atténué, voire annulé (tableau 6) :

- Une hausse du taux normal de 3 points entraînerait *in fine* un gain de pouvoir d'achat de 0,1 % pour les déciles à faible revenu et une perte de 0,1 % pour le plus hauts revenus ;
- Une hausse équivalente financièrement de 7,5 points du taux réduit réduirait de 0,2 % le pouvoir d'achat des premiers déciles à faible revenu et majorerait de 0,1 ou 0,2% celui des déciles supérieurs.

Au total, les variations de pouvoir d'achat semblent relativement modérées au regard des hypothèses retenues par la DGTPE. Lorsque l'on compare ces résultats à ceux produits dans le cadre d'un modèle de micro-simulation dynamique pour l'économie allemande la conclusion diffère sensiblement (tableau 7).

- Le choc comptable mécanique est comparable en France et en Allemagne, produisant des effets anti-redistributifs similaires.

- La prise en compte du changement de comportement des consommateurs ne modifie que marginalement l'effet initial dans le cas allemand. L'exercice auquel procède le DIW ¹, ne prend en effet en compte que les changements de comportement de consommation mais non ceux d'indexation des salaires et des minima, qui sont décisifs pour neutraliser l'effet initial anti-redistributif de la hausse de TVA. Ce point de vue est justifiable si l'on considère que le revenu que ponctionne la hausse de TVA se fait au détriment de ce qu'auraient obtenu les salariés au-delà du simple maintien de leur pouvoir d'achat.

Tableau 6 : Hausse du taux normal comparée à une hausse du taux réduit, après ajustement des salaires et des comportements de consommation

	Hausse de 3 points du taux normal			Hausse de 7,5 points du taux réduit		
	Variation du pouvoir d'achat	% de perdants	% de gagnants	Variation du pouvoir d'achat	Perdants	Gagnants
1 ^{er} décile	+ 0,1	27	73	- 0,2	66	34
2 ^{ème} décile	+ 0,1	28	72	- 0,2	65	35
3 ^{ème} décile	+ 0,1	29	71	- 0,1	64	36
4 ^{ème} décile	0,0	31	69	- 0,1	62	38
5 ^{ème} décile	0,0	37	63	0,0	57	43
6 ^{ème} décile	0,0	41	59	0,0	54	46
7 ^{ème} décile	0,0	39	61	0,0	51	49
8 ^{ème} décile	- 0,1	43	57	+ 0,1	51	49
9 ^{ème} décile	- 0,1	47	53	+ 0,1	49	51
10 ^{ème} décile	- 0,1	48	52	+ 0,2	46	54
Total	0,0	37	63	0,0	57	43

Sources : Nicolas Ruiz (2006), Stefan Bach, Peter Haan & alii (2006)

¹ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Tableau 7 : Effets comparés d'une hausse de trois points du taux normal de TVA en France et en Allemagne

Impact sur le revenu disponible en %	France		Allemagne	
	Sans modification des comportements	Avec modification des comportements	Sans modification des comportements	Avec modification des comportements
1 ^{er} décile	-1,32	0,09	-1,68	-1,51
2 ^{ème} décile	-1,10	0,09	-1,51	-1,36
3 ^{ème} décile	-1,13	0,06	-1,45	-1,30
4 ^{ème} décile	-1,10	0,03	-1,39	-1,25
5 ^{ème} décile	-1,07	0,00	-1,38	-1,23
6 ^{ème} décile	-1,09	-0,03	-1,33	-1,20
7 ^{ème} décile	-0,95	0,00	-1,29	-1,16
8 ^{ème} décile	-1,01	-0,06	-1,25	-1,13
9 ^{ème} décile	-0,90	-0,06	-1,19	-1,07
10 ^{ème} décile	-0,71	-0,12	-0,97	-0,88
	Modèle de micro-simulation ITS		Modèle de micro-simulation du DIW	

Note : Dans le cas français la modification des comportements recouvre le changement de la structure de consommation après hausse des prix et l'indexation des revenus. Seul le changement de la structure de consommation est pris en compte dans le cas allemand.

Sources : Nicolas Ruiz (2006), Stefan Bach, Peter Haan & alii (2006)

Il paraît en définitive raisonnable de considérer qu'une augmentation de la TVA n'a pas nécessairement, considérée isolément, d'effet (anti-)redistributif fort une fois pris en compte les multiples mécanismes d'indexation qui sous tendent l'évolution des prix, des salaires et des transferts. Mais l'on sait simultanément que la mise à l'œuvre des différents mécanismes d'indexation est susceptible d'affaiblir l'efficacité de la mesure.

L'argument du caractère anti-redistributif de la fiscalité indirecte est de surcroît minimisé si l'on adopte une perspective intertemporelle. Même à considérer l'impôt indirect comme anti-redistributif dans l'immédiat, une perspective intertemporelle suggérerait une neutralité de la fiscalité indirecte tout au long du cycle de vie, dans la mesure où l'épargne est simplement de la consommation différée. Le fait que la TVA soit neutre sur ce cycle ne s'applique néanmoins pas aux plus hauts revenus qui ne dépensent pas nécessairement leur épargne au cours de leur cycle de vie, et la transmettent aux générations futures. Dans ces conditions, la TVA devient neutre pour le « revenu dynastique », traversant les générations via la transmission. Il paraît néanmoins difficile d'opposer cet argument d'équité à des individus mortels qui sont sensibles aux variations de leur pouvoir d'achat au cours de leur vie.

A contrario, la transition d'un système de financement par cotisations à celui d'un financement par TVA conduit à taxer deux fois (sur un montant marginal) la génération qui avait cotisé pour la protection sociale sur son salaire et qui repaie une seconde fois, au prorata de la hausse de TVA, au moment où elle dépense son épargne préalablement accumulée. Cette double taxation ne frapperait que les revenus épargnés.

L'impact net de la combinaison « baisse de cotisations employeurs / hausse de TVA » est par ailleurs largement méconnu. L'effet net d'un basculement de cotisations vers de la TVA n'a en effet pas été spécifiquement abordé dans les travaux empiriques. En adoptant le point de vue selon lequel une modification de la TVA aurait peu d'effet redistributif, on peut logiquement en inférer :

- que dans la mesure où les cotisations sont progressives, le remplacement d'un prélèvement progressif par un prélèvement proportionnel serait susceptible d'être anti-redistributif, si le profilage des allègements devenait dans l'opération moins favorable aux bas salaires ;
- si la baisse des cotisations est uniforme, l'impact redistributif devrait être proche de la neutralité.

3 Aborder globalement la redistributivité du système fiscal-social

De nombreux rapports soulignent que pris dans son ensemble, le système redistributif français n'a pas l'effet égalisateur sur la distribution des revenus que laisserait augurer le niveau des prélèvements obligatoires (rapport Bourguignon en 1998, rapport Ducamin un peu auparavant. On explique généralement ce constat par le faible rendement de l'impôt sur le revenu.

Pour comprendre où se situe la France du point de vue de la « redistributivité » de son système fiscal, on notera :

1. le rôle redistributif de l'ensemble des prélèvements fiscaux et sa compatibilité avec les objectifs d'efficacité au niveau micro-économique. De récents rapports se sont penchés sur les moyens d'opérer une meilleure conciliation entre équité et efficacité (Bourguignon, 1998 ; St-Etienne & Le Cacheux, 2006).
2. le rôle redistributif de l'ensemble constitué des prélèvements fiscaux ou sociaux et des prestations. Si la première dimension est assez bien

connue, la seconde l'est beaucoup moins. Si l'on se réfère au Rapport Marini (2005) : « ... les cotisations sociales sont réputées répondre largement à une logique assurantielle. Il n'existe cependant pas de données précises indiquant dans quelle mesure les prestations des organismes de sécurité sociale jouent un rôle redistributif ». Plusieurs indices signalent néanmoins que la portée redistributive du système socio-fiscal hexagonal ne peut être pleinement abordée que si l'on prend en compte le rôle joué par la protection sociale, du côté à la fois des cotisations et des prestations.

La TVA comporte des propriétés anti-redistributives qui peuvent cependant être modérées :

- La TVA est anti-redistributive si elle est adossée à des prestations proportionnelles au revenu. Elle opère une redistribution verticale si elle est adossée à des prestations forfaitaires, ou plafonnées, ou soumises à condition de ressources.
- Dans le cas danois, la TVA, même s'il est abusif de la considérer affectée au financement de la protection sociale, est adossée pour partie à des prestations sociales à dominante forfaitaires modulées selon les besoins. Un prélèvement proportionnel, finançant des prestations forfaitaires ou plafonnées (dans le cas du chômage), c'est-à-dire dégressives en proportion des ressources des individus ou des ménages, opère une redistribution verticale entre hauts revenus et bas revenus.
- Dans le cas français, la part des prestations forfaitaires ou plafonnées est plus faible. Les prestations de ce type concernent notamment la branche famille, maladie et les minima sociaux. Les revenus de remplacement sont assez largement proportionnels aux revenus.

1- *TVA : quelle portée du point de vue de l'équilibre général du système fiscal ?*

En France, le taux moyen de prélèvement apparaît élevé mais la part des prélèvements progressifs dans le total des prélèvements directs a longtemps été faible (tableau 8 et graphique 11).

Tableau 8 : Structures des prélèvements obligatoires en % du PIB

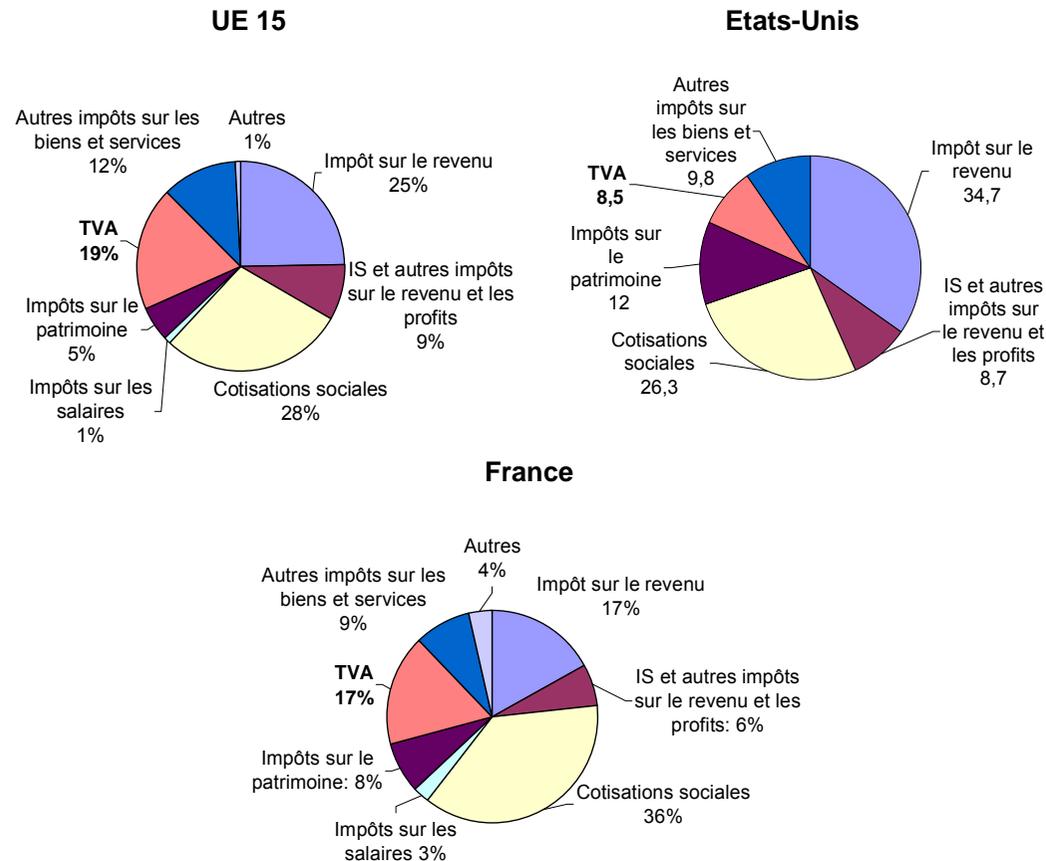
En % du PIB	France			USA	Canada
	1970	1985	2004	2004	2004
Impôts sur le revenu des personnes physiques CSG	3,6	4,9	3,4	8,9	11,7
Impôts sur les bénéfices des sociétés	2,1	1,9	2,8	2,2	3,4
Cotisations sociales salariés	2,3	5,0	4,0	3,0	2,1
Cotisations sociales employeurs	9,0	11,9	11,0	3,4	2,9
Impôts sur les biens et services	12,9	12,6	11,1	4,7	8,7
Impôts sur le patrimoine	1,6	2,4	3,3	3,1	3,4
Autres prélèvements	2,2	3,7	3,6	0,2	1,3
Total	33,8	42,5	43,2	25,5	33,5

	UE 15	Danemark	Royaume-Uni	Allemagne	Suède
	2004	2004	2004	2004	2004
Impôts sur le revenu des personnes physiques	10,1	24,7	10,3	7,9	15,8
Impôts sur les bénéfices des sociétés	3,2	3,2	2,9	1,6	3,2
Cotisations sociales salariés	3,6	1,1	2,8	6,1	2,8
Cotisations sociales employeurs	6,6	0,0	3,7	6,9	11,3
Impôts sur les biens et services	12,1	16,0	11,5	10,1	13,0
Impôts sur le patrimoine	2,1	1,8	4,3	0,9	1,6
Autres prélèvements	2,0	2,0	0,5	1,2	2,7
Total	39,7	48,8	36,0	34,7	50,4

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques (Ed.06)

La redistribution ainsi réalisée en France est certes substantielle : elle représentait selon le rapport Bourguignon un transfert de la partie supérieure à la partie inférieure de cette distribution égal à 5 % environ du revenu disponible total des ménages.

Graphique 11 : Part des différents types de recettes dans le total des prélèvements obligatoires, en 2004.



Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques, 2006.

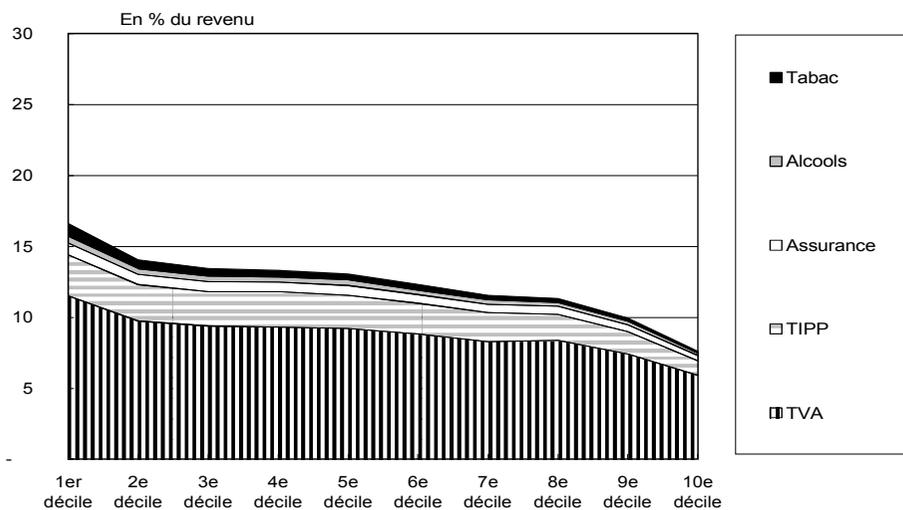
Ce chiffre était néanmoins inférieur à celui de nos voisins européens (Allemagne ou Royaume-Uni) à la fin de la décennie quatre-vingt-dix, du fait d'un plus faible poids des prestations non contributives (transferts sans contrepartie) et de la place plus réduite de l'impôt sur le revenu, qui bien qu'étant très progressif sur de dernier décile, est globalement moins redistributif.

- La progressivité de l'impôt sur le revenu (graphiques 12 B et 12 ;C) concourt presque à elle seule à la progressivité des prélèvements fiscaux en France. L'importance de la redistribution est donc réduite par le poids plus faible, en France qu'à l'étranger, de l'impôt sur le revenu dans le revenu national (tableau 8). Cette faiblesse de l'impôt sur le revenu en France tient à ses particularités intrinsèques, et notamment à l'étroitesse de sa base, très concentrée sur les hauts et les très hauts revenus. Elle limite par-là même l'ampleur de la redistribution qu'il peut opérer entre foyers fiscaux (graphique 13).
- Les impôts locaux peuvent être globalement regardés comme proportionnels au revenu d'une extrémité à l'autre de la distribution, leur poids avoisinant les 2 % du revenu disponible brut.
- les taxes sur la consommation sont *grosso modo* proportionnelles à la consommation et, compte tenu des comportements d'épargne, dégressives avec le revenu (graphique 12 A).

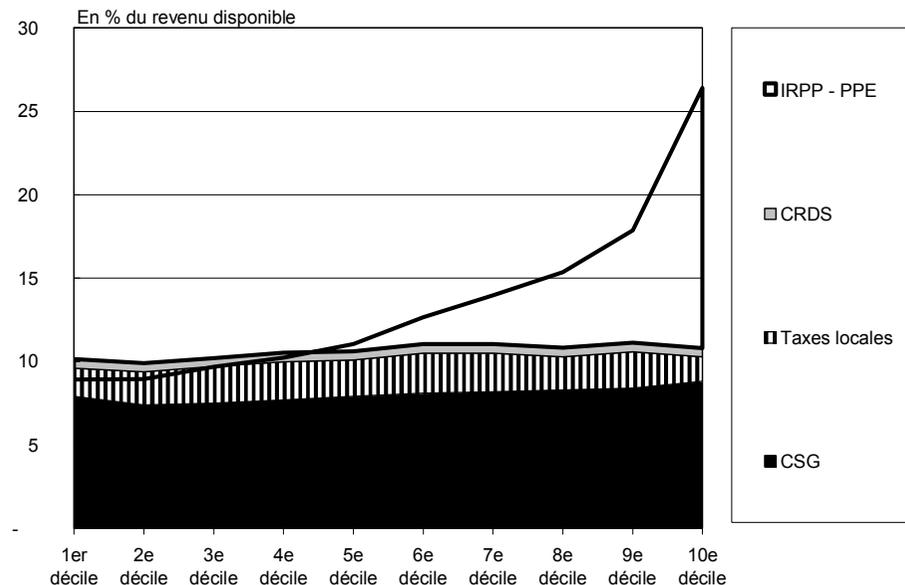
Au total, le taux de prélèvement fiscal en fonction du revenu se révèle modérément croissant (graphique 12 C).

Graphique 12 : Taux prélèvement sur les ménages en France, en fonction du niveau de revenu

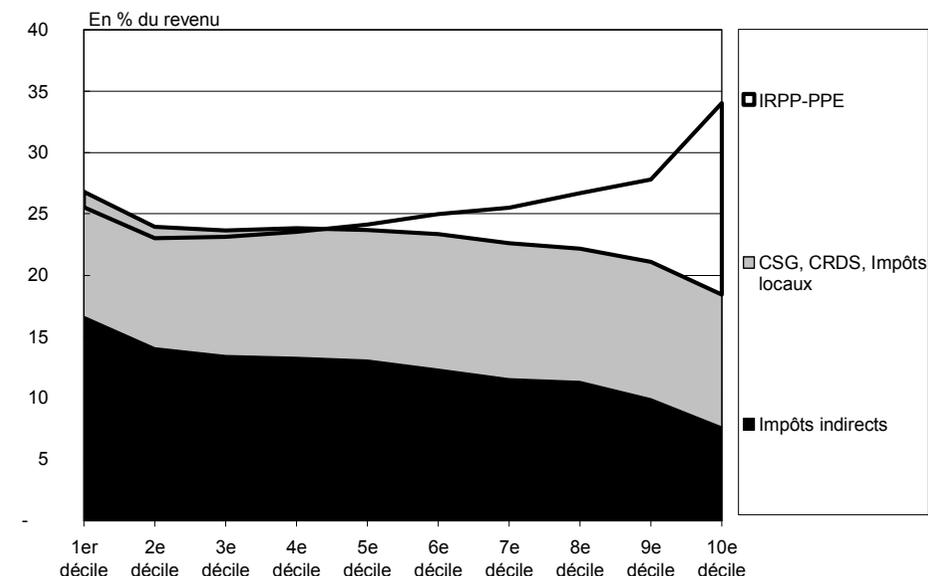
A- Taux de prélèvement indirect



B- Taux de prélèvement direct

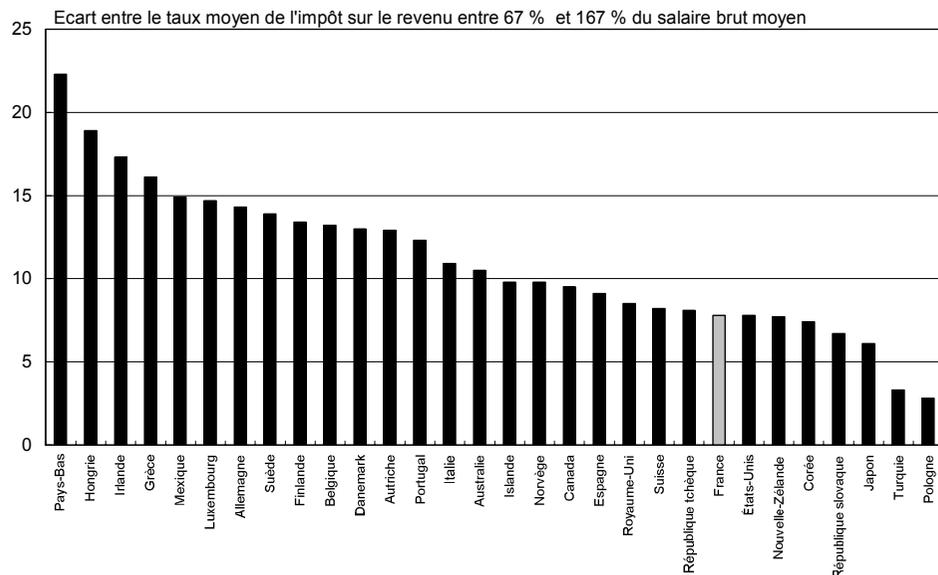


C – Taux de prélèvement directs et indirects



Source : N. Ruiz (2006), sur la base de l'enquête "Budget des familles 2000-2001" de l'INSEE et de l'ERF2001

Graphique 13 : Progressivité de l'impôt sur le revenu (IRPP et CSG) en comparaison internationale : écart entre le taux moyen à 67 % et 167 % du revenu médian.



Note : célibataire sans enfant
Source : Taxing wage 2006

On observe des taux marginaux particulièrement élevés aux deux extrémités de la distribution des revenus. En France, la courbe des taux marginaux d'imposition effectifs en fonction du revenu a ainsi une forme en U.

- À l'extrémité inférieure, cette situation traduit l'existence de « trappes à pauvreté » induites par le conditionnement d'un grand nombre de prestations non contributives de type RMI, allocation logement ou complément familial. Les taux marginaux sont donc très élevés au niveau de la transition du non-emploi vers les bas salaires, du fait de la diminution rapide des prestations sociales versées sous condition de ressources (RMI, allocations logement, etc.) Ils atteignent un minimum dans la partie médiane de la distribution des revenus, puis remontent pour des niveaux de revenus très élevés. Depuis 1998, la réforme des allocations logement a notamment contribué à réduire le niveau d'imposition marginale pour les ménages sortant du RMI et la création de la prime pour l'emploi a amélioré la situation des foyers les plus modestes. Le contrecoup de cette amélioration des taux marginaux pour les revenus les plus modestes est une légère dégradation entre 1 et 2 SMIC, tranche qui concerne une part importante des ménages actifs (Barnaud, Ricroch, 2005).

- À l'extrémité supérieure, les taux marginaux élevés sont dus à la forte progressivité de l'imposition du revenu. La France n'est pas le seul pays caractérisé par une courbe des taux marginaux effectifs en U : peu ou prou, nos partenaires présentent des courbes de profil analogue. Poursuivant des objectifs parfois contraires, et construite par superposition de dispositions, la législation fiscale a en effet altéré sensiblement le profil régulier de la courbe en U. Ainsi, entre les extrêmes de la distribution des revenus, les pics locaux de taux marginaux engendrent des effets de seuil importants.

Face à ces caractéristiques du système français, quelles sont les solutions préconisées par le passé pour mieux coupler équité et efficacité ? La « TVA sociale » s'inscrit-elle dans le fil des orientations préconisées jusqu'ici pour améliorer le dispositif fiscal hexagonal ?

Pour remédier à ces biais, sans modifier l'équité du système en place, le rapport Bourguignon de 1998 notait que la solution passait a priori par une augmentation des transferts sans contrepartie sur les bas revenus (mise sous condition de ressource de certaines allocations), combinée à un accroissement du poids de l'imposition progressive sur le revenu par rapport aux prélèvements que l'on peut considérer comme neutres vis-à-vis de la distribution — par exemple en renforçant la nature progressive de la fiscalité locale directe, ou en remplaçant une partie de la fiscalité indirecte par une augmentation de l'impôt sur le revenu

La difficulté de ce type de réformes est que si elles augmentent la progressivité du système redistributif, elles augmentent en même temps ses effets de distorsion sur les incitations.

Le rapport préconisait *in fine* :

- un dispositif se rapprochant du système idéal d'une allocation « universelle », ajustée sur la composition du ménage,
- couplée à un impôt proportionnel.

Autrement dit, la préconisation du rapport se rapprochait assez du cas de figure danois, prestations forfaitaires modulées selon les besoins, adossées à des impôts proportionnels, la TVA appartenant à cette catégorie, ou progressifs à base large (voir partie 4).

Le rapport de J. Le Cacheux et C. Saint-Etienne (2006), de son côté, préconise une réforme qui abaisserait fortement les taux marginaux nominaux d'imposition, tout en élargissant les bases et en supprimant les niches fiscales, afin de rendre le système fiscal français compétitif pour développer une économie de la connaissance et de l'innovation et favoriser le développement

de PME en croissance. Il exclut a priori de son champ la TVA, tout en marquant sa préférence pour un impôt à base large et à taux peu progressif. Hors propos principal, le rapport mentionne son intérêt pour un basculement des cotisations sur de la TVA (encadré ci-dessous).

Extrait du rapport CAE : Croissance équitable et concurrence fiscale

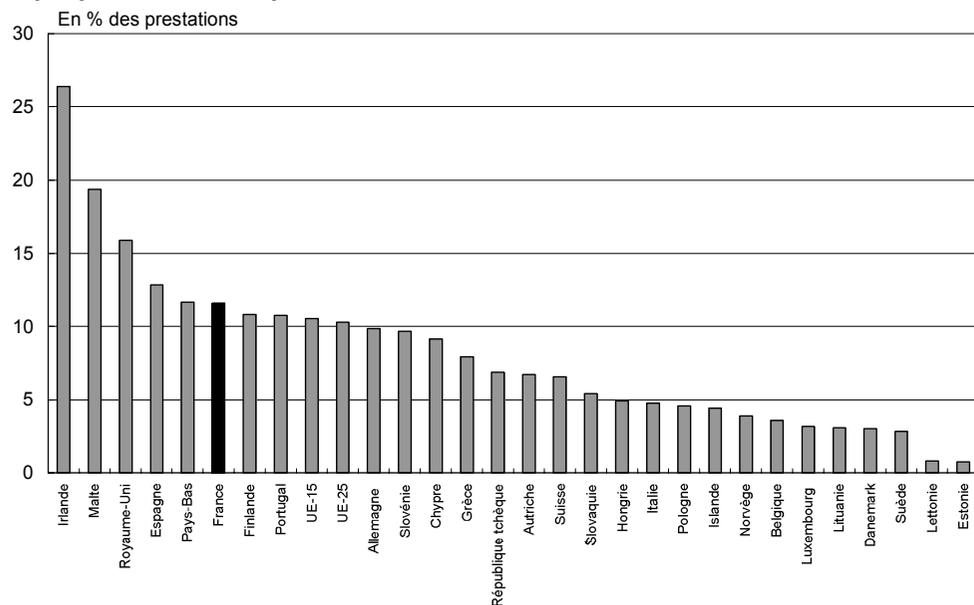
(...) le financement de la dépense publique par la TVA a pu apparaître au cours des deux dernières décennies comme régressif car il frapperait plus que proportionnellement les revenus faibles et moyens, à forte composante de consommation, que les gros revenus à forte composante d'épargne. Ce préjugé dramatique est doublement faux. D'une part, l'épargne est le fruit d'un revenu qui a été fiscalisé ou d'un capital qui est la somme de revenus ayant été fiscalisés. De plus, l'épargne sera frappée par la TVA lorsqu'elle sera consommée. Enfin, l'épargne finance l'accumulation de capital qui permet l'essor de l'emploi. D'autre part, la TVA est acquittée par tous les biens et services consommés sur le territoire, y compris ceux produits hors du territoire. Financer notamment une partie de la protection sociale par la TVA, plutôt que par des cotisations sur le travail résident, permet de transférer une partie du financement de la protection sociale sur le travail et le capital non-résidents. La TVA, dans un monde de concurrence fiscale et sociale, est ainsi devenue le seul rempart envisageable permettant de protéger le travail résident, indépendamment des politiques actives (investissement productif, formation et R&D) qui en assurent le fondement compétitif. Tous les pays du nord de l'Europe, qui ont des systèmes économiques compétitifs et des systèmes sociaux très développés, font un large usage de la TVA. Il est temps, en France, de redécouvrir les avantages économiques et sociaux de la TVA qui complètent ses avantages techniques. La TVA, inventée en France, est plus que jamais un impôt d'avenir, juste, intelligent et social. Si nous laissons les cotisations sociales et plus encore la TVA, hors du champ immédiat de réforme, la direction d'évolution de ces deux impôts, pour favoriser l'emploi, la création de richesse et la justice sociale, est néanmoins plus que claire : il faut continuer de réduire les charges salariales et il faut augmenter la TVA. La réforme de la TVA exigera d'éliminer des clauses d'exception qui n'ont plus de justification : pourquoi imposer différemment la restauration assise et la restauration « ambulatoire » ? Une recherche d'optimisation de la structure de la TVA, avec trois taux simples (par exemple, 10 % pour un panier étroit de consommation d'urgence, 15 % pour la consommation de biens à forte composante de travail dans la valeur ajoutée, et 20 %, voire plus, pour tous les autres biens), doit être entreprise le plus rapidement possible si l'on veut réellement protéger l'emploi en France.

2- TVA : quelle portée du point de vue de l'équilibre global du système fiscal-social ?

Si l'on prend en compte l'ensemble constitué par les prélèvements et les prestations, le système français apparaît alors beaucoup plus progressif et redistributif que lorsqu'on limite l'analyse aux seuls prélèvements (J.B de Foucauld, 1995). La redistribution est ainsi en France davantage le fait des prélèvements / prestations sociaux que des prélèvements fiscaux :

- Dans le régime général, les cotisations et les prestations de retraite sont proportionnelles aux salaires, conformément à une logique contributive ; la pension minimale (minimum contributif) introduit une part de redistribution en faveur des salaires les plus faibles ;
- Des cotisations progressives puis proportionnelles au-delà de 1,6 SMIC financent le plus souvent des prestations forfaitaires (assurance maladie, allocations familiales) ou dégressives (soumises à condition de ressource)
- Les cotisations chômage financent des indemnités dégressives au regard du revenu : l'ARE (allocation d'aide au retour à l'emploi) combine une composante fixe et proportionnelle, puis, sur la base d'un circuit de financement différent, devient forfaitaire au-delà d'une certaine durée de chômage, quand se met en place le dispositif de solidarité (ASS, l'allocation de solidarité spécifique).
- Le poids des prestations soumises à conditions de ressource apparaît relativement élevé en France en comparaison internationale (graphique 14)

Graphique 14 : Part des prestations soumises à condition de ressource



Source : Sespros (Eurostat)

Le poids des cotisations sociales (15 % du PIB) rend possible une redistribution d'ampleur entre ménages, mais confère une originalité très marquée au système redistributif français. La France opère massivement la redistribution via les prélèvements sociaux sur le travail. Seuls trois autres pays de l'OCDE (Belgique, Irlande, Royaume-Uni) utilisent ce levier, mais dans des proportions bien moindres (tableau 9). Les cotisations sociales se révèlent relativement progressives, au moins entre le premier et le sixième décile, au-delà duquel elles deviennent stationnaires, puis dégressives¹ (graphique 16).

¹ Dans la partie supérieure de l'échelle des revenus, le plafonnement de certaines cotisations (quatre fois le plafond pour les cotisations chômage, quatre ou huit fois le plafond pour les cotisations de retraite) ont pour effet de stabiliser les cotisations, puis de les rendre dégressives.

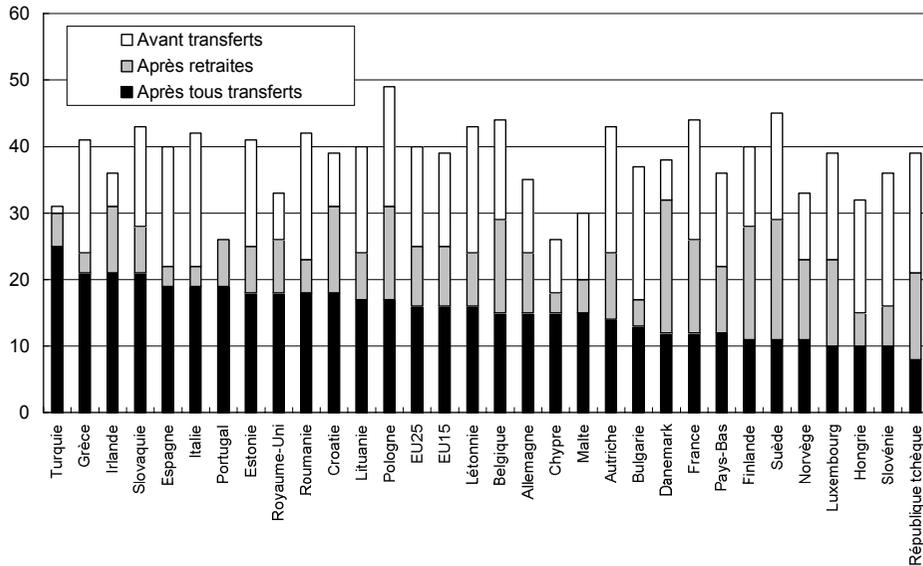
Tableau 9 : Charges patronales rapportées au salaire brut

	SMIC	66,6 % du salaire médian	Salaire médian	166,6 % du salaire médian
Australie	6,0	6,0	6,0	6,0
Autriche		29,1	29,1	26,4
Belgique	15,5	28,2	30,5	30,8
Canada	11,2	11,7	11,6	8,9
République tchèque	35,0	35,0	35,0	35,0
Danemark		0,8	0,6	0,4
Finlande		23,9	24,0	24,0
France	17,6	33,2	42,3	42,6
Allemagne		20,5	20,6	16,3
Grèce	28,1	28,1	28,1	28,0
Hongrie	32,0	35,3	34,7	34,2
Islande		5,8	5,8	5,8
Irlande	8,5	10,8	10,8	10,8
Italie		32,0	32,1	32,1
Japon	13,1	13,1	13,1	12,3
Corée		9,2	9,2	8,6
Luxembourg	14,0	13,7	13,5	13,4
Mexique	26,3	13,6	11,9	10,5
Pays-Bas	14,9	15,8	15,0	9,9
Nouvelle-Zélande		0,0	0,0	0,0
Norvège		13,4	13,3	13,3
Pologne	20,4	20,4	20,4	20,4
Portugal	23,8	23,8	23,8	23,8
République slovaque	26,2	26,2	26,2	25,9
Espagne	30,6	30,6	30,6	30,2
Suède		32,3	32,3	32,2
Suisse		11,1	11,1	10,9
Turquie	21,5	21,5	21,5	21,5
Royaume-Uni	6,8	9,6	10,7	11,5
Etats-Unis	8,2	7,9	7,8	7,7

Source : OCDE, *Taxing wage*, 2005-2006

Au total, au regard de l'occurrence de la pauvreté avant et après transferts, le système fiscal-social apparaît comme fortement correcteur en comparaison internationale. Les revenus sociaux – hors retraites – ont un impact fort sur le taux de pauvreté (graphique 15).

Graphique 15 : Incidence de la pauvreté avant et après transferts, 2003



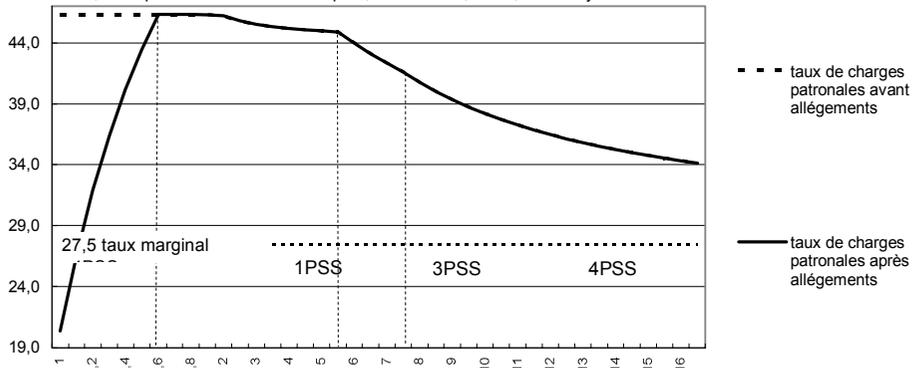
Pauvreté = Fréquence des personnes vivant dans un ménage dont le revenu total est inférieur à 60% du revenu médian

Source : Eurostat, "Income poverty and social exclusion in the EU25", *Statistiques en bref*, 13/2005 European Communities, 2005

En revanche, notre système fiscal-social souffre d'une faible lisibilité de ses propriétés redistributives, fortement basées sur les cotisations employeurs.

Graphique 16 : Progressivité des cotisations sociales employeurs

En %, entreprises de 10 salariés et plus, non cadres, Paris, taux en juillet 2005



Note : PSS = plafond de sécurité sociale ; abscisse = multiple du SMIC 39 h
Source : O. Chagny, M.-A. Esrtrade, V. Janod (2005)

Tableau 10 : Les instruments de redistribution verticale

	France	Royaume-Uni	Danemark
Cotisations	Instrument de redistribution : forte progressivité sous l'effet des allègements ciblés	Faible progressivité	Non, niveau très faible
Impôts sur le revenu des personnes	Progressivité moyenne/faible (IR+CSG)	Assez forte progressivité	Forte progressivité
Prestations	Forte redistribution Part importante des allocations avec conditions de ressource	Plutôt faible redistribution Part prépondérante des transferts ciblés sans contrepartie (assistance sociale)	Forte redistribution : prestations forfaitaires, ajustées aux besoins ou plafonnées

Source : auteurs

Le choix de la TVA sociale du point de vue de l'efficacité et de la cohérence institutionnelle : quelle fiscalité pour quelle régulation du marché du travail ?

Pour apprécier l'opportunité de recourir à la TVA sociale d'un point de vue prospectif, il est nécessaire de s'interroger sur la cohérence institutionnelle qui relie la protection sociale et l'emploi.

Sur ce plan, l'expérience danoise est riche d'enseignements. Elle montre notamment que la TVA sociale représente un élément à part entière du modèle de flexi-sécurité :

- Elle est associée à un impôt direct sur les revenus reposant sur une très large assiette ;
- Elle a pour contrepartie des prestations sociales, souvent plafonnées ou de nature forfaitaire, qui ont un caractère nettement dégressif par rapport au niveau de revenu ;
- Elle s'intègre dans le cadre d'un dispositif plus vaste concernant le marché du travail et qui cherche à garantir une « sécurité sociale professionnelle », notamment par le biais de la formation ;
- Elle constitue un des leviers de soutien aux PME, visant à faciliter leurs exportations et à stimuler leurs capacités d'innovation.

Bien entendu, le dispositif danois est difficile à transposer dans le contexte français, surtout si on songe au faible rendement de l'impôt direct sur les revenus et au caractère peu redistributif des prestations sociales. Toutefois, deux pistes au moins mériteraient d'être explorées :

- Faire porter la baisse de charges sur les cotisations concernant la formation professionnelle afin de s'engager résolument dans la voie d'une sécurisation des parcours professionnels ;
- Utiliser la baisse de charges pour encourager plus vigoureusement le développement des PME.

Plutôt que de financer les branches maladie ou famille de la sécurité sociale, la TVA sociale pourrait financer une couverture étendue des risques liés à

l'activité professionnelle, avec l'idée d'instaurer une "sécurité sociale professionnelle".

Les réflexions sur la mise en place d'une sécurité sociale professionnelle, qui peut être conçue comme le volet sécurité de la « flexi-sécurité », amènent à s'interroger sur le modèle social que l'on souhaite privilégier dans ce domaine, notamment au regard des différentes configurations possibles : bismarck/beveridge, assurance/solidarité, contributivité, redistributivité ...

Mais il faut également souligner qu'à travers le basculement du financement des cotisations sociales vers l'impôt, la TVA sociale serait aussi un élément de sécurisation financière des entreprises, et pourrait jouer un rôle favorable au développement des PME.

1 La TVA sociale, comme sous-élément de la flexi-sécurité : TVA sociale, délocalisations et sécurité sociale professionnelle

Le Royaume-Uni et les pays du nord de l'Europe se caractérisent par un marché du travail « flexible », où les entreprises sont libres d'embaucher, de licencier, de fixer un salaire sans contrainte réglementaire. En contrepartie de cette flexibilité, des systèmes d'indemnisation des personnes privées d'emploi ont été mis en place. Ces systèmes n'ont cependant pas tous la même portée sur le plan de la redistribution.

- Selon Tony Atkinson, au Royaume-Uni, « la proportion de ménages touchant des allocations sous conditions de ressources est plus importante qu'en France. Les différences de structure, qui traduisent le choix entre une protection sociale par l'État d'un côté, et le recours au privé de l'autre, conduit à une sorte d'« **État-providence résiduel** » qui se concrétise par l'importance des transferts sans contrepartie, c'est-à-dire l'assistance sociale.
- Les modèles du Nord de l'Europe, déploient un « filet de sécurité » qui va bien au-delà de la conception d'assistance minimale des pays anglo-saxons. La collectivité offre en contrepartie de la flexibilité, un ensemble d'instruments destinés à augmenter les chances de réinsertion. En revanche, conformément à la tradition *beveridgienne*, le revenu de remplacement n'est pas proportionnel à l'effort contributif (voir annexe 2). Le financement de ce système s'opère sur la base d'une fiscalité fortement progressive (voir annexe) combinant des impôts indirects proportionnels (avec très peu d'exemption et sans taux réduit) et des impôts directs à fort rendement.

Dans ces modèles, le rôle de la négociation et du paritarisme est décisif pour réguler le système. Le financement de la protection sociale par l'impôt apparaît notamment compatible avec une gestion paritaire des régimes. Les fonctions de solidarité et d'équité ne relèvent pas seulement de la redistribution assurée par le système fiscal-social. Le paritarisme est au cœur du système :

- de négociation concernant les salaires et les normes de nature conventionnelle (Cetter, Barthélémy¹, 2006)
- de gestion des services publics décentralisés de l'emploi et du système de formation qui constituent la clef de voûte du système en garantissant l'efficacité de la réinsertion professionnelle.

Le poids relativement élevé des impôts de nature proportionnelle (TVA, l'ensemble des biens étant soumis au taux normal, ou équivalent CSG) bénéficie d'un degré d'acceptation d'autant plus fort auprès de la population que la contrepartie des recettes opère une assez forte redistribution entre les ménages et limite efficacement les risques individuels:

- La TVA mise en place au Danemark, qui a contribué, avec les autres impôts, à financer la protection sociale, a un aspect redistributif dans la mesure où cet impôt à taux unique et à base très large est adossé à des prestations de protection sociale forfaitaires ou plafonnées selon le niveau de revenu (annexe). Ce système universel d'assurance sociale s'appuie sur une redistribution égalitaire des ressources en cherchant à dépendre le moins possible du marché et de la famille traditionnelle.
- Le système fiscal constitue par ailleurs le socle financier d'un système coûteux mais efficace de politique active où l'accompagnement et la reconversion des salariés dans l'emploi ou hors de l'emploi sont conçus comme la meilleure parade face à la mondialisation et au besoin d'adaptation rapide des compétences que suppose la flexibilité et la réactivité de l'offre. En ce sens, la « sécurité sociale professionnelle », qui s'adresse à l'ensemble de la population d'âge actif, constitue une protection à vocation universelle, dont le financement doit logiquement reposer sur l'impôt. Cette recherche de conciliation entre les besoins d'adaptation des entreprises à court terme (adaptation aux fluctuations de la demande) et à moyen terme (adaptation de la spécialisation par secteur d'activité selon les pays), et les besoins de stabilité des salariés concernant leur statut ou leurs revenus, fait l'objet d'un large consensus au sein de la société danoise.

¹ « Le droit du travail : la place du règlement et celle du contrat », Les Cahiers Français, n° 330, pp. 51-56.

2 Les PME et l'entrepreneuriat au cœur de la problématique

Au Danemark, la baisse des charges sur le travail s'est avérée d'autant plus décisive que les PME y sont au cœur de la dynamique de croissance et d'exportation. Cette catégorie d'entreprise est la plus tributaire de la fiscalité nationale, puisque ses marges de manœuvre sont extrêmement limitées en matière d'optimisation fiscale, au contraire des grands groupes qui déploient des stratégies internationales (Flochel, 2005).

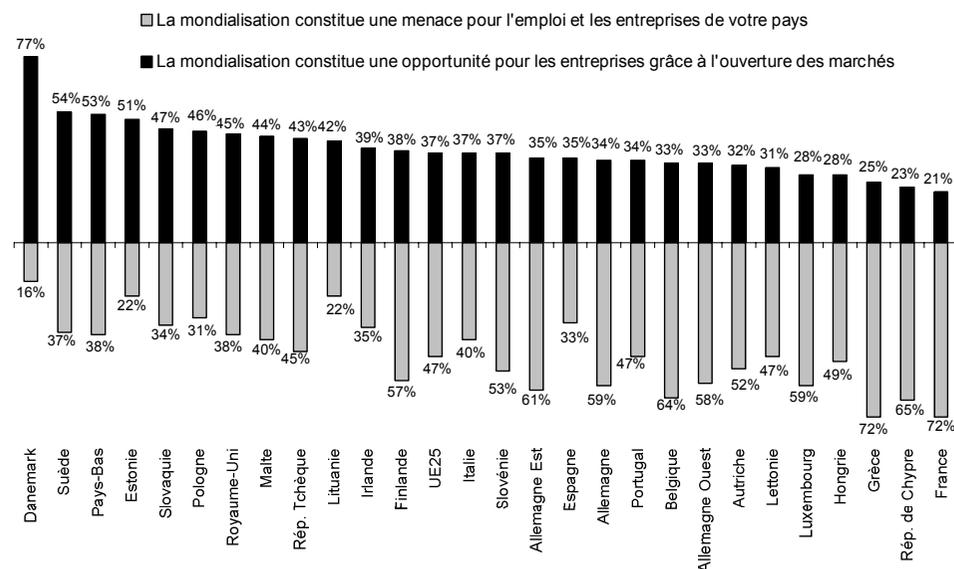
Le modèle de flexi-sécurité vise à faciliter l'ajustement rapide de petites structures de production. La taille des marchés sur lesquelles elles opèrent, induit une forte instabilité de la demande. Contrairement aux grands groupes, ces entreprises n'ont pas la taille nécessaire pour mutualiser les ajustements en interne. Leur réactivité passe nécessairement par une réponse rapide de l'emploi aux fluctuations des débouchés. Le fait que la collectivité offre une garantie de réinsertion rapide aux salariés licenciés constitue un atout pour des entreprises qui n'ont plus à gérer des surcroûts de capacité coûteux en période de faible conjoncture.

Par ailleurs, l'organisation du marché du travail danois vise à favoriser la « destruction créatrice », c'est-à-dire le remplacement des entreprises opérant sur des secteurs en déclin par de nouvelles structures. La flexi-sécurité, à travers son volet formation, est un instrument de mobilité intersectorielle. La mondialisation est abordée sous cet angle, avec un succès certain, puisque l'Eurobaromètre révèle que la population danoise est l'une des rares à très largement adhérer au processus de mondialisation parmi les pays européens (graphique 17).

	Compromis « anglo-saxon »	Compromis « Bismarkien »	Compromis Nordique
Degré de ciblage	Accès lié à la citoyenneté ou aux besoins : ensemble des résidents, actifs ou inactifs Centré sur les plus démunis : la protection sociale répond aux besoins élémentaires de la personne humaine	Accès aux prestations liées à l'emploi Généralisé à l'ensemble de la population : protection contre des risques énumérés qui conduisent à l'incapacité de travailler : maladie, invalidité, vieillesse, chômage.	Accès lié à la citoyenneté ou aux besoins Généralisé à l'ensemble de la population
Lutte contre la pauvreté	Faiblesse des revenus de remplacement Système de solidarité collective visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion = filet de sécurité minimal	Garantie de l'emploi pour le chef de famille Salaire minimum Négociations collectives	Flexibilité de l'emploi Revenus de remplacement assez élevés mais plafonnés Recherche de compromis salariaux dans le cadre de négociations tripartites Faibles écarts salariaux Politique active de réinsertion
Nature des prestations	Forfaitaires, sous forme de services sociaux s'adressant aux plus démunis	En espèces et contributives : prestations proportionnées à la cotisation	Plafonnées, ou forfaitaires et sous forme de services sociaux et de formation s'adressant à tous
Mode de financement	Pas de contrepartie contributive directe Financement par l'impôt	Cotisations assises sur le revenu d'activité	Financement par l'impôt
Couverture des risques	Assurance volontaire à dominante privée	Assurance obligatoire, attenante au contrat de travail	Combinaison d'assurance obligatoire, et d'assurance privée
Caractère redistributif du système social	Protection générale et uniforme produisant une redistribution verticale de faible ampleur:	Redistribution à dominante horizontale : Biens portants → malades Actifs → inactifs Ménages sans Enfants → ménages avec enfant Actifs employés → chômeurs	Fort pouvoir redistributif à dominante verticale

Source : auteurs

Graphique 17 : Attitudes par rapport à la mondialisation en 2006 Comparaison France – Union européenne



L'absence de charges sur les salaires favorise :

- Les activités exportatrices
- La création d'entreprise, puisque le coût fixe lié aux charges, n'est plus avancé par l'entreprise entrante avant même qu'elle ait dégagé un chiffre d'affaires ; cet élément diminue le risque financier attaché à la création d'entreprises. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les lois d'initiative économique de 2004 et 2006 (lois Dutreil) ont différé le paiement des charges sociales pour les créateurs d'entreprises (sans toutefois les alléger totalement).

Dans le système actuel de protection sociale, les entreprises paient le coût de la santé sur les salaires, avant la réalisation éventuelle de leur chiffre d'affaires. Un des effets positifs majeurs d'une mesure de remplacement des cotisations sociales par une TVA réside dans le fait qu'un prélèvement sur la valeur ajoutée n'est payé par l'entreprise qu'après la réalisation du chiffre d'affaires, et uniquement s'il se réalise.

Une personne qui crée son entreprise et qui devra payer le coût de sa santé avant d'avoir la certitude de réaliser un chiffre d'affaires modifiera son comportement car il aura tendance à prendre moins de risques (ne pas

entreprendre son projet, ou entreprendre un projet plus petit). S'il s'agit d'une PME, il faudra souvent que le chef d'entreprise hypothèque ses biens personnels pour financer un fonds de roulement majoré des coûts de la santé et de la politique familiale. Et il ne s'agit pas seulement d'un effet de décalage dans le temps : ce qui est en cause c'est le fait que le financement de la santé accroît le risque de l'investissement, augmente en conséquence le coût du capital, et diminue ainsi la valeur de l'entreprise.

Economiquement, le problème est le suivant : cette quasi-taxe sur l'investissement¹ est mauvaise car « distorsive » puisqu'elle va réduire l'activité plus qu'une taxe sur la valeur ajoutée ou sur le profit, et ce pour une raison simple : elle fera porter sur l'entreprise un risque (celui de payer un coût de santé même si son chiffre d'affaires ne se réalise pas) qui serait mieux géré par l'Etat (à la fois parce qu'il est soumis à un risque plus faible - la valeur ajoutée de l'ensemble des entreprises fluctue bien moins que l'activité d'une entreprise donnée – et parce que son « coût du risque », c'est à dire le taux d'intérêt auquel il est soumis, est bien plus faible²).

Une mauvaise répartition des risques a un coût économique. La TVA sociale permettrait de réduire cette mauvaise répartition, ce qui aurait un bénéfice économique, que l'analyse macroéconomique présentée dans les chapitres précédents ne prend pas en compte – en revanche les spécialistes de la création d'entreprises connaissent bien le problème du « préfinancement » de la santé par les entreprises (qui critiquent de fait plus les charges que les autres prélèvements). Or les solutions actuellement utilisées pour réduire ce problème (différés de paiement) ne répondent que partiellement au problème (elles concernent le ou les premiers emplois, et les cotisations au titre de la santé restent à terme dues, même pour les entreprises qui ne réalisent finalement pas de chiffre d'affaires).

¹ En effet, un salaire payé avant la certitude d'un chiffre d'affaires est au sens économique un investissement.

² notamment parce que de nombreuses PME sont contraintes sur leur financement, ont des conditions financières moins compétitives ou souffrent d'une « asymétrie d'information »

Comme tout élément qui réduit le besoin en fonds de roulement, le passage à une TVA sociale peut « créer de la valeur », c'est-à-dire que le passage d'une assiette de prélèvement à une autre peut augmenter l'emploi et la croissance.

La TVA sociale au regard des enjeux de la gouvernance du système de protection sociale

Les baisses de cotisations sociales sont susceptibles de plusieurs modalités :

- Uniforme ou ciblée sur les bas salaires, la baisse des cotisations de sécurité sociale impliquerait soit la création de cotisations négatives au niveau du SMIC (puisque les cotisations de sécurité sociale sont à zéro pour les PME de moins de vingt salariés), soit l'instauration de cotisations progressives sur les branches vieillesse ou chômage ;
- Ciblée sur les prélèvements autres que les cotisations sociales (CNSA, Formation continue, taxe d'apprentissage...), la baisse de charge aurait une ampleur limitée mais pourrait fournir la base d'une expérimentation (cf. cinquième partie);

La modification de la structure du financement pourrait par ailleurs conduire à réexaminer les règles de gouvernance. Le choix de la nouvelle architecture des prélèvements devrait aussi tenir compte de la responsabilité individuelle des assurés, de la capacité collective à maîtriser les dépenses et des modalités pratiques de mise en œuvre.

La substitution d'un impôt à une cotisation sociale représente un changement dans la nature des prélèvements choisis pour financer la protection sociale, qui emporte trois conséquences essentielles en matière de gouvernance :

- Une nouvelle répartition des responsabilités institutionnelles et des leviers d'action susceptibles d'être mobilisés pour moduler les coûts de financement de la protection sociale ;
- Un nouveau découpage des circuits de financement susceptible d'en modifier la complexité et les coûts de gestion ;
- Une modification dans le dispositif institutionnel susceptible d'agir sur la responsabilité individuelle des usagers et la maîtrise des dépenses.

1 Quelles conséquences sur les responsabilités institutionnelles et les leviers de financement de la protection sociale

Une modification dans la structure des prélèvements obligatoires peut entraîner des conséquences sur la répartition des responsabilités en matière de fixation du niveau de ces prélèvements. En effet, les prélèvements effectués sont de natures diverses : légale pour les impôts, réglementaire pour les cotisations aux régimes de sécurité sociale, conventionnelle pour les cotisations aux régimes paritaires de retraite complémentaire et d'assurance chômage. Le remplacement d'un prélèvement par un autre est donc susceptible de modifier le partage des responsabilités entre le parlement, le gouvernement et les partenaires sociaux.

Un changement dans la structure des prélèvements peut également engendrer une modification dans les circuits organisant leur perception et leur répartition, puisque les impôts sont principalement recouverts par les services du ministère des finances, alors que les cotisations et contributions sociales le sont par les URSSAF.

Les différentes modalités de réduction des cotisations sociales employeurs

Par principe, une substitution entre impôt et cotisations sociales peut se justifier dans le cas d'un régime où les droits sont universels et non pas liés à l'exercice d'une activité professionnelle.

Cependant, il est utile de distinguer au préalable deux types d'opérations :

- Le remplacement par l'impôt de cotisations sociales prélevées à un taux uniforme à tous les niveaux de salaire;
- Le changement du profil des cotisations sociales, allant dans le sens d'une plus grande progressivité du taux de prélèvement avec le salaire, de sorte que la baisse des cotisations sur les bas salaires soit financée par une hausse des cotisations sur les hauts salaires.

La combinaison de ces deux opérations permet d'obtenir une substitution d'impôt à des cotisations sociales tout en ciblant la baisse des cotisations sur les bas salaires (et sans modifier le taux normal de cotisations). En effet, ce résultat peut être atteint parce que ce ne sont pas nécessairement les mêmes cotisations sociales qui sont concernées selon le type d'opérations envisagées :

remplacement d'un moyen de prélèvement par un autre d'une part, et changement de profil dans les prélèvements d'autre part.

Pour éclairer les implications de cette distinction, il convient d'examiner les différents prélèvements sur les salaires à la charge des employeurs et qui peuvent être répartis en trois catégories : tout d'abord les cotisations pour les régimes de sécurité sociale ; ensuite les cotisations pour l'assurance chômage et les régimes complémentaires de retraite ; et enfin des prélèvements affectés à des fonctions spécifiques.

1°) Cotisations de sécurité sociale

Le taux global des cotisations de sécurité sociale est de 30,29 % (avec un taux AT-MP moyen de 2,19 %). Deux branches pourraient être concernées par une substitution d'impôts aux cotisations sociales, ce sont les branches maladie et famille, dont les droits sont désormais universels, puisqu'ils sont attribués sous condition de résidence et non plus sous condition d'activité professionnelle. Ces deux branches pourraient donc être financées par des impôts, en remplacement des cotisations employeurs actuelles. Mais une telle substitution, même partielle, doit tenir compte des allègements de cotisations sociales. Hors AT-MP¹, sous l'effet des allègements de cotisations sociales ciblés sur les bas salaires, il ne reste au niveau du SMIC que 2,1 points de cotisations pour les entreprises de 20 salariés et plus, et ce taux est nul pour les entreprises de moins de 20 salariés depuis le 1er juillet 2007. Il n'est donc plus possible de diminuer uniformément le taux des cotisations sociales.

Une solution existe toutefois pour contourner cette difficulté : accepter des cotisations négatives. Dans une telle hypothèse, une nouvelle baisse du taux de cotisations employeurs se traduirait aux niveaux de salaires proches du SMIC par des taux de cotisations de sécurité sociale négatifs, qui jouerait le rôle de subvention à l'emploi des salariés les moins qualifiés. L'existence de cotisations négatives peut induire certaines difficultés en matière de recouvrement : des entreprises dont le salaire moyen est proche du SMIC pourraient obtenir un montant négatif de cotisations sociales, ce qui conduirait

¹ Les cotisations à la branche « accidents du travail - maladies professionnelles » varient d'une entreprise à l'autre, en fonction du nombre et de la gravité des accidents survenus au cours des dernières années. Comme leur taux est variable, on exclut habituellement ces cotisations des réflexions sur une baisse du taux

la sécurité sociale à devoir leur verser ce montant, opération qui actuellement n'existe pas puisque toutes les entreprises paient des cotisations sociales¹.

Dans le cas où l'on s'interdirait l'existence de cotisations négatives, et que l'on chercherait à obtenir une baisse non uniforme des cotisations sociales, on pourrait baisser les cotisations sociales aux niveaux de salaire supérieurs au SMIC, où les allègements ne concernent pas la totalité des cotisations. Cette option, qui permet d'éviter les cotisations négatives, présente toutefois l'inconvénient de réduire la progressivité du profil de cotisations, avec sur l'emploi des effets moindres qu'un allègement ciblé.

2°) Les cotisations d'assurance chômage et de retraite complémentaire

Les droits servis par ces régimes sont des droits contributifs, liés au paiement de cotisations durant les périodes d'emploi, et proportionnels aux salaires ayant servi d'assiette aux cotisations. Ces droits ne relèvent donc pas d'un financement par l'impôt, ils ne se prêtent donc pas à une opération de substitution d'un impôt à des cotisations sociales.

En revanche, les cotisations affectées à ces régimes pourraient être concernées par une modification dans le profilage du taux de cotisation en faveur des bas salaires, puisque ces cotisations sont prélevées à un taux uniforme, avec un taux global d'environ 10 % actuellement (10,07 % sous le plafond de la sécurité sociale). Une telle option permettrait de prolonger les allègements ciblés de cotisations sociales, sans avoir à pratiquer des cotisations de sécurité sociale négatives. L'assurance chômage et les retraites complémentaires sont actuellement gérées dans le cadre de régimes paritaires. Si des recettes fiscales étaient affectées à ces régimes, la gouvernance de ces régimes en matière de financement pourrait être modifiée.

¹ La branche recouvrement du régime général considère que des cotisations négatives poseraient des difficultés majeures de gestion, en obligeant à opérer des versements aux entreprises pour lesquelles les réductions de cotisations seraient supérieures aux cotisations dues. Afin d'éviter de telles situations, lors de la discussion de la loi sur le Travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) qui prévoit de nouvelles réductions de cotisations sociales, une disposition a été votée afin de limiter le niveau de l'allègement patronal au montant des cotisations patronales dues par l'entreprise.

3°) Les autres prélèvements affectés à diverses fonctions de la protection sociale

Tableau 11 : Prélèvements à la charge des employeurs autres que les cotisations sociales

Contribution de solidarité pour l'autonomie (CNSA) – prélèvement pour le jour férié travaillé	0,30%
Fonds national d'aide au logement (0,1 % pour les moins de 20 salariés)	0,50%
Contribution à l'effort de construction	0,45%
Participation à la formation continue (0,55 % pour moins de 10 salariés ; 1,05 % de 10 à moins de 20 salariés)	1,60%
Taxe d'apprentissage + contribution au développement de l'apprentissage	0,68%
Versement transport (fixé par les collectivités locales ; ici taux applicables en IDF, hors Paris, Hauts-de-Seine, Seine-St Denis et Val de Marne)	1,00%

Les salaires sont soumis, en dehors des cotisations précédentes, à différents prélèvements à la charge des employeurs. Le taux global de ces prélèvements varie en fonction de la taille des entreprises ou en fonction de leur implantation géographique (versement transport). Certains d'entre eux pourraient, sous réserve d'une expertise plus approfondie, être remplacés par des impôts. Une telle substitution ne pourrait toutefois s'appliquer qu'à des prélèvements uniformes sur toutes les entreprises, et uniquement lorsqu'ils financent des droits universels.

Tableau 12 : Quelles cotisations sociales pour quelles options ?

	Substitution avec baisse uniforme des cotisations sociales	Reprofilage des cotisations sociale en faveur des bas salaires
Pas de cotisations négatives	- Prélèvements divers (à expertiser)	- cotisations aux régimes d'assurance chômage et de retraite complémentaire <i>Pour mémoire, possibilité de baisser les cotisations de sécurité sociale sur les hauts salaires, d'où un reprofilage défaveur des bas salaires.</i>
Cotisations négatives possibles	- branches maladie et famille de la <u>sécurité sociale</u> <i>dès lors que les cotisations négatives sont possibles, il n'est pas nécessaire de les étendre au-delà de la sécurité sociale</i>	- toutes les branches de la <u>sécurité sociale</u> <i>dès lors que les cotisations négatives sont possibles, il n'est pas nécessaire les étendre au-delà de la sécurité sociale</i>

Même si les prélèvements au niveau du SMIC (hors vieillesse et chômage) peuvent paraître résiduels, leur fiscalisation peut recouvrir des enjeux de grande portée. Une réforme de la participation des entreprises à la formation continue peut par exemple ouvrir la voie à la création d'une « sécurité sociale professionnelle », notamment par le développement de droits sociaux attachés au salarié et non pas au contrat de travail. Cette piste est actuellement l'objet de nombreux débats.

A titre d'exemple, on peut citer le Conseil d'orientation pour l'emploi qui a mentionné, dans son rapport d'étape de mai 2007 sur la sécurisation des parcours, plusieurs propositions visant à créer des « droits individuels, cumulables tout au long de la vie professionnelle, transférables d'un employeur à l'autre, d'un statut d'emploi à l'autre ». Ces droits pourraient concerner des domaines spécifiques (la formation professionnelle, le reclassement, l'indemnisation du chômage éventuellement étendue au-delà des salariés...), ou viser plus largement une « garantie sociale collective de l'emploi, des rémunérations et des droits sociaux ».

Le regroupement et l'extension des droits sociaux actuels au sein d'une garantie collective universelle pourraient logiquement s'accompagner d'une modification des prélèvements sociaux actuels dans le sens d'un plus grand recours à l'impôt.

2 Quels effets sur les circuits de financement de la sécurité sociale et les coûts de gestion ?

Comme cela a déjà été mentionné à plusieurs reprises, l'évolution des ressources de la sécurité sociale est marquée par l'importance croissante de la fiscalité. La part relative des cotisations sociales est ainsi passée de 90 % en 1987 à 60 % aujourd'hui. Et, à l'inverse, les impôts et taxes affectés à la sécurité sociale représenteront 28 % des ressources du régime général en 2007, contre 5 % en 1991 et 3 % en 1978. Ce transfert de ressources fiscales s'opère néanmoins selon des circuits complexes et coûteux (Marini, 2006)

- Les impôts et taxes affectés à la sécurité sociale comprennent en premier lieu la contribution sociale généralisée (76,1 milliards d'euros en 2006, 78,3 milliards d'euros en 2007).
- S'y ajoutent ensuite de nombreux autres impôts et taxes (comme les taxes sur les tabacs, les alcools, les médicaments, le prélèvement social de 2 % ou la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés), dont les

recettes totales représentent 36,3 milliards d'euros en 2006 et près de 37 milliards d'euros en 2007.

- Enfin, la contribution publique s'exerce sous la forme de participations du budget de l'Etat ou du Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA) à certains régimes de sécurité sociale pour leur permettre de combler un déficit ou pour financer certaines charges supplémentaires.

Au cours des années récentes, le poids des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale a sensiblement augmenté sous l'effet de deux dispositifs essentiels :

- D'une part l'accroissement des recettes prévu tant par la réforme de l'assurance maladie (élargissement de l'assiette de la CSG en particulier) que par les lois successives de financement de la sécurité sociale (hausse des taxes touchant l'industrie pharmaceutique notamment) ;
- D'autre part la réforme du mode de financement des allègements de cotisations sociales patronales, qui est stipulée dans l'article 56 de la loi de finances pour 2006, et qui a transféré neuf taxes ou fractions de taxes aux organismes de sécurité sociale, en lieu et place de la dotation budgétaire préexistante.

Dans les deux cas, le gouvernement et le parlement ont choisi d'accroître les ressources de la sécurité sociale en mobilisant des taxes existantes, plutôt que de regrouper tous ces prélèvements en utilisant, comme cela a été évoqué à l'époque, le produit de la TVA.

Or, il importe de souligner que les produits fiscaux destinés aux organismes de sécurité sociale ne sont pas toujours attribués de manière simple, comme peuvent l'être les taxes qui pèsent sur les industries pharmaceutiques, à une seule branche ou à un seul organisme de sécurité sociale (tableau 13). Bien au contraire, plusieurs impôts et taxes voient leurs produits éclatés entre plusieurs organismes de sécurité sociale, comme en témoigne le cas de la CSG, voire entre l'Etat et les organismes de la sécurité sociale, comme le montrent les droits sur les tabacs ou la taxe sur les salaires.

Tableau 13 : Répartition des impôts et taxes affectés par régime et type d'impôt en 2005 (en millions d'euros)

	Impôt sur le revenu et le patrimoine		Impôts sur les produits ¹	Impôts sur les salaires	Impôts divers liés à la production	Ensemble	
		dont CSG				Montant	% des ITAF par régime
CNAM	44 604	(43 967)	3 499			48 103	52,5
CNAF	10 453	(10 432)				10 453	11,4
CNAV	230					230	0,3
ACOSS	92					92	0,1
Fonds commun des accidents du travail agricole			22			22	0,0
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante			30	70		100	0,1
CNSA	1 255	(940)		1 705		2 960	3,2
FFIPSA			5 304			5 304	5,8
Fonds de solidarité vieillesse	10 360	(9 922)		4		10 364	11,3
Régimes particuliers de salariés	1 681	(1 657)	6			1 687	1,8
Salariés agricoles	1 087	(1 087)				1 087	1,2
Exploitants agricoles	919	(919)				919	1,0
Régimes de non salariés non agricoles	2 777	(2777)	43			2 820	3,1
ORGANIC					4 244	4 244	4,6
Régime d'intervention sociale des pouvoirs publics	1 215	(0)	302	1 778		3 295	3,6
Total des impôts et taxes affectés	74 673	(71 701)	9 206	3 557	4 244	91 680	100,0
% des ITAF par type d'impôt	81,4	(78,2)	10	3,9	4,6		100

Source : DREES, Comptes de la protection sociale 2005 (octobre 2006)

¹ Principalement taxes sur les tabacs et les alcools.

La loi de finances initiale pour 2006 avait pour objectif de régler une fois pour toutes la question du financement des exonérations de charges sociales décidées par l'Etat en affectant à la sécurité sociale un ensemble de recettes fiscales dynamiques destinées à compenser sur l'année 2006, puis sur la base du calcul d'une perte potentielle de recettes dans l'avenir, les allègements généraux de charges sociales. A compter de 2007, l'Etat ne devrait donc plus assurer la compensation intégrale entre les recettes fiscales et le coût des allègements généraux, de sorte que les éventuels écarts constatés entre les deux montants auront un impact direct, positif ou négatif selon les cas, sur les comptes des organismes de sécurité sociale.

Toutefois, force est de constater que ces dispositions n'ont pas pour autant entièrement clarifié, ni même assaini, les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, qui restent complexes et marquées par l'imbrication persistante des domaines de compétence du projet de loi de finances d'une part, du projet de loi de financement de la sécurité sociale d'autre part.

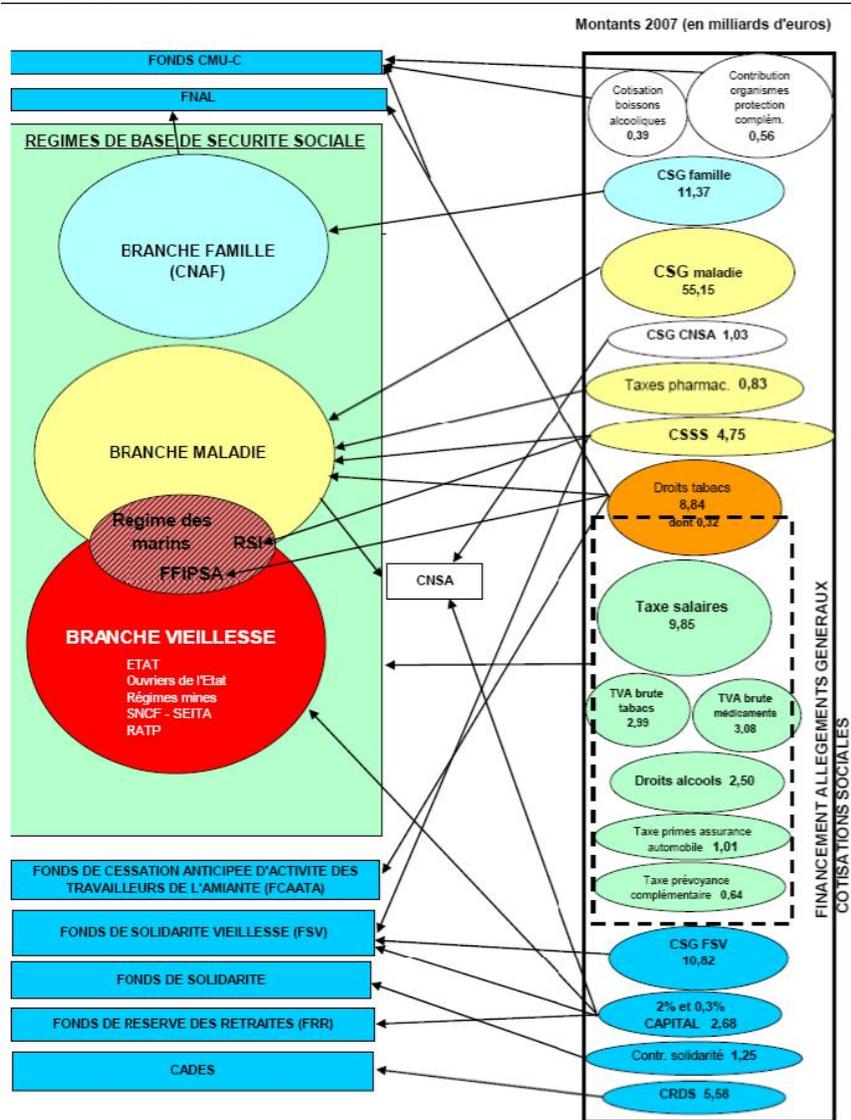
Cette complexité plaide en faveur d'une affectation claire et simple des recettes de TVA au financement des différentes branches. Les circuits existent déjà, puisque la TVA sociale est déjà en ébauche de fait, à travers l'affectation de 6 milliards sur 20,6 au financement des allègements de charge.

Tableau 14 : Encaissements de TVA par la branche recouvrement

	(en Md€)	2005	2006	2007 (p)	part 2007
Encaissements totaux		286,8	317,1	329,8	100%
Urssaf		215,7	227,4	237,1	72%
Acoss		71,1	89,7	92,7	28%
panier recettes fiscales			19,5	20,6	6%
TVA			5,8	6,1	2%
TVA produits pharmaceutiques			2,9	3,1	1%
TVA tabacs			2,9	3,1	1%

Source : AcoSS - données de trésorerie

Schéma 1 : la complexité du circuit des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale



Source : Extrait du rapport Marini (2006), jaune « Bilan des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale » annexé au projet de loi de finances pour 2007

3 Quelle pertinence en matière de responsabilité des usagers et de maîtrise des dépenses ?

Les modalités de prélèvement exercent une influence significative sur la possibilité pour une collectivité nationale de maîtriser ses dépenses de protection sociale non seulement lorsqu'elles facilitent les choix des responsables qui en assurent la gestion, mais aussi lorsqu'elles suscitent une forte sensibilisation des usagers eux-mêmes aux coûts de cette protection.

Il importe de noter tout d'abord que la budgétisation d'une partie de la protection sociale dans le cadre du budget général de l'État a pour conséquence de placer le gouvernement et les parlementaires dans une position d'arbitrage qui porte pour l'essentiel sur le choix des dépenses à couvrir. Selon cette logique, le système de financement par la fiscalité apparaît bien adapté à des branches où la responsabilité des assurés sociaux joue un faible rôle (la famille par exemple). En revanche, la nécessité de séparer les comptes et d'individualiser parallèlement les prélèvements et des dépenses constitue un objectif particulièrement important dans les branches où les raisons et les conséquences d'éventuels déséquilibres peuvent être clairement identifiés, de sorte les gestionnaires de fonds soient en mesure d'effectuer un arbitrage entre une augmentation des prélèvements ou une diminution des dépenses.

Il faut rappeler par ailleurs que la décision prise en 1984 de faire apparaître les cotisations sociales employeurs sur la fiche de paye des salariés répondait au souci de sensibiliser les usagers aux coûts de la protection sociale. A cet égard, le recours à la TVA sociale pour augmenter les sources de financement risque d'affaiblir la perception par les salariés du coût de la protection sociale.

Selon le rapport de Jean-Baptiste de Foucauld sur le financement de la protection sociale (1995), « ce n'est pas tant la nature du prélèvement (cotisation ou impôt) qui importe, mais son caractère identifiable et son affectation »¹. La mise en correspondance entre un financement clairement spécifié et la couverture d'un risque bien défini dans le cadre des différentes branches de la protection sociale devrait permettre aux gestionnaires de fonds de circonscrire les besoins de financement et les obliger à délimiter les dépenses à prendre en charge.

¹ Jean-Baptiste Foucauld (1995), *Le financement de la protection sociale*, rapport au Premier ministre, Commissariat général du Plan, La Documentation française, p. 124.

Plus profondément, le rapport souligne que les cotisations sociales ou la CSG sont susceptibles de générer des réflexes régulateurs de la part des assurés sociaux dans la mesure où ces modalités de prélèvement sont directement perceptibles sur les bulletins de salaire. A l'inverse, un impôt comme la TVA ne peut pas être directement perçu comme un moyen de répondre à une augmentation des dépenses sociales.

Pour qu'un prélèvement fiscal acquière un réel effet régulateur sur les dépenses sociales, il est nécessaire que la décision d'y recourir s'insère dans le prolongement d'un débat public qui aurait pour vertu de mettre clairement en évidence le caractère indispensable du besoin de financement à couvrir. Dans cette optique, on peut considérer que les ajustements effectués par voies législative ou réglementaire sont de nature à susciter une large adhésion des usagers et une responsabilité individuelle accrue de leur part, lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur le choix des risques sociaux que la collectivité se propose de prendre en charge.

La TVA sociale du point de vue de l'efficacité économique : quels enjeux en termes de compétitivité et d'emploi ?

Par la baisse du coût du travail qu'elle induit, la TVA sociale peut s'avérer créatrice d'emplois, en particulier si les baisses de charges sont ciblées sur les bas salaires. Mais l'on sait, par ailleurs, que l'effet positif sur la compétitivité est d'autant plus fort que les baisses de charges sont ciblées sur les emplois qualifiés, plus nombreux dans les secteurs à forte valeur ajoutée, qui sont aussi les plus exportateurs. Un arbitrage est donc nécessaire entre l'« effet emploi » et l'« effet compétitivité », -arbitrage qui se ramène à la question du ciblage des baisses de charges sociales : sur les bas salaires, pour un effet maximal sur l'emploi, sur les emplois qualifiés pour un effet maximal sur la compétitivité (mais avec, dans le cas extrême, un possible effet négatif sur l'emploi).

Cette partie tend à mettre en évidence trois résultats clés :

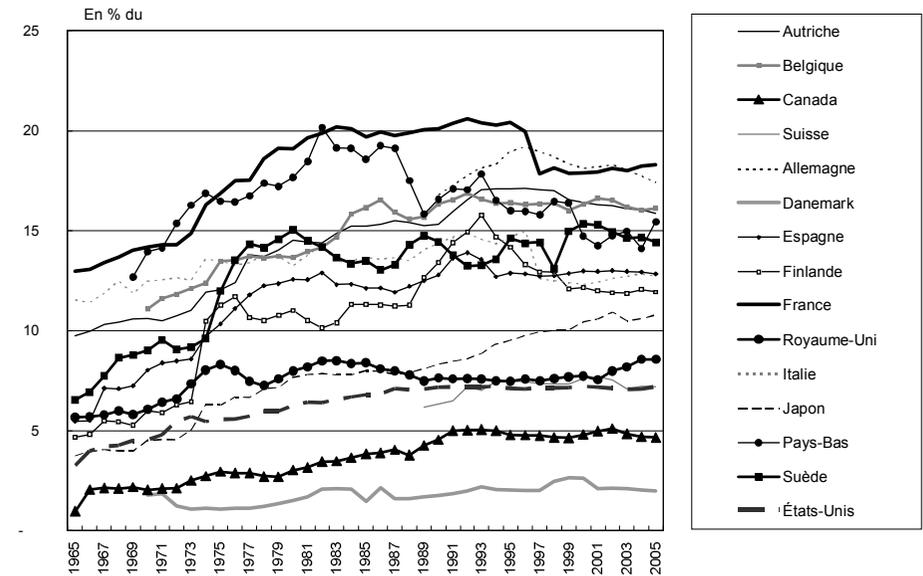
- Le coin fiscal est élevé en France et joue négativement sur l'emploi, du moins à moyen terme ; les travaux empiriques sont assez convergents sur ce point.
- La question de la compétitivité soulève celle du profilage de la baisse des cotisations. Doit-on chercher à optimiser l'effet emploi, au risque de pénaliser la productivité et de la compétitivité à plus long terme ? où retenir un profil de baisse plus neutre favorable aux secteurs exposés ?
- Cet arbitrage est d'autant plus délicat que les modèles ne prennent pas en compte le progrès technique « endogène » et peuvent de ce fait sous-estimer la portée d'une déformation des structures d'emploi et de secteur en faveur de ceux qui sont les moins intenses en R&D et en capital humain.

1 L'importance du coin fiscal-social en France et son impact sur l'emploi

Selon les comparaisons internationales les plus récentes menées par l'OCDE, la France se caractérise par un niveau particulièrement élevé des cotisations sociales en pourcentage du produit intérieur brut. La France figure au sommet de la hiérarchie des pays développés (graphique 18), au voisinage de l'Allemagne et de la Belgique, en dépit d'un décrochage très significatif du poids des cotisations sociales dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix. Au sein de l'Union européenne, en 2006, la France se caractérise par un taux de charges sociales rapportées aux salaires sensiblement plus élevé que la moyenne ; ceci est vrai pour les niveaux de salaires correspondant au salaire moyen ouvrier : la France figure au premier rang européen. Ceci est également vrai pour les salaires équivalents à 2/3 du salaire moyen ouvrier, quoique dans une moindre mesure, en raison de la politique d'allègement de charges menée depuis 1993.

Lorsque l'on prend en compte l'ensemble de la fiscalité pesant sur le travail, les cotisations sociales, l'IRPP, la CSG, (c'est-à-dire le coin fiscal hors TVA, voir encadré), la France affiche toujours des taux de prélèvement élevés au niveau du salaire moyen ouvrier : elle n'est devancée dans l'ensemble européen que par l'Allemagne et la Belgique (graphique 19).

Graphique 18 : Cotisations sociales en % du PIB



En tenant compte des taxes sur le revenu (CSG, IRPP)

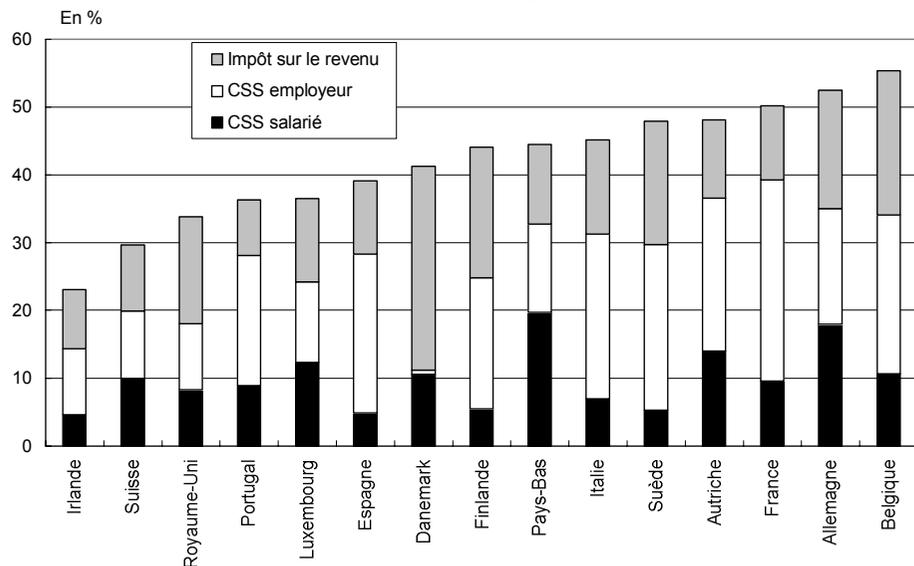
Encadré : Le coin fiscal sur le travail

Le coin fiscal est généralement défini comme l'écart dû à la fiscalité entre le prix payé par l'acheteur et le prix reçu par l'offreur d'une unité marginale de bien ou de service. Concernant le facteur travail, il s'agit de la différence entre le coût salarial pour l'employeur et le pouvoir d'achat disponible pour le travailleur, tous prélèvements obligatoires déduits. Ces prélèvements incluent :

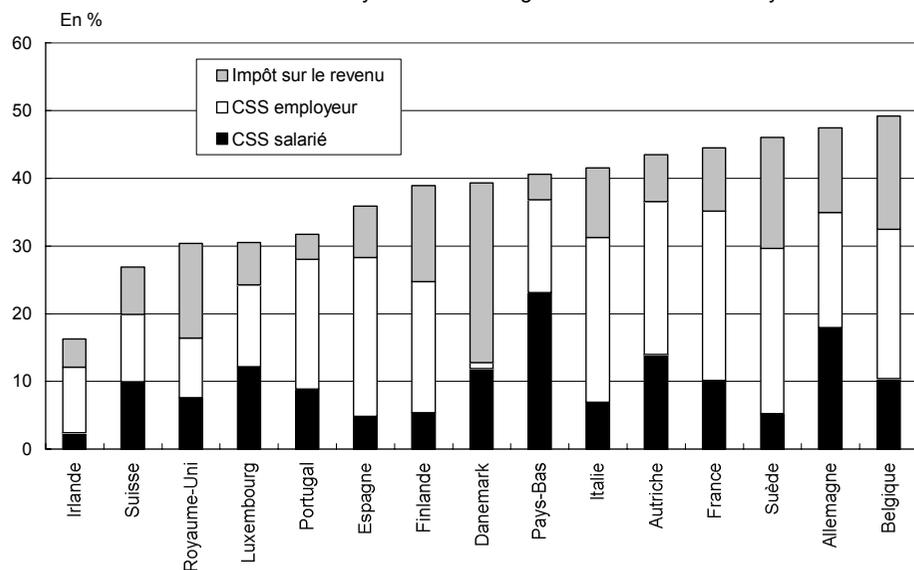
- Les cotisations sociales employeur et salarié
- L'impôt sur le revenu, CSG incluse
- Les impôts indirects sur la consommation
- Diminué des prestations sociales sous conditions de ressource (qui diminuent avec la hausse du salaire et peuvent de ce fait apparaître comme un prélèvement marginal).

Graphique 19 : Impôt sur le revenu et cotisations de sécurité sociale des salariés et des employeurs (en % des coûts de main-d'œuvre) - 2006

Célibataire sans enfant ayant un salaire égal à celui d'un salarié moyen



Célibataire sans enfant ayant un salaire égal à 67% d'un salarié moyen



Source : Eurostat

Au total, même s'il n'existe pas nécessairement de corrélation stricte entre charges sociales et le coût du travail, la France se situait en 2005 au 6ème rang de l'OCDE en matière de coût du travail, (graphiques 20 et 21), au niveau du salaire moyen et, seulement au 15ème rang concernant le salaire net (disponible pour le salarié). Le poids des prélèvements sur le travail peut de la sorte être tout autant abordé en France comme pénalisant la demande de travail de la part des entreprises, que comme décourageant l'offre de travail de la part des salariés.

Le poids des charges sur le travail est-il nécessairement pénalisant en matière d'emploi ?

- Du point de vue théorique, la réponse dépend surtout du degré d'adhésion des salariés au système de protection sociale. Si le prélèvement est bien perçu comme une consommation socialisée ou différée, il n'exercera pas de pression à la hausse sur le coût du travail, ni ne démotivera l'offre de travail des salariés (Rasmussen in Carone, Schmidt et Nicodène, 2007).
- Du point de vue empirique, la question reste controversée (voir OCDE 2006, p.97, ou Commission européenne, 2004, p. 63). Néanmoins, pour une majorité d'études économétriques, l'augmentation du coin fiscal sur les revenus du travail tend à augmenter le niveau du chômage et à diminuer le taux d'emploi. Selon l'OCDE, une réduction de 10 points du coin fiscal entraînerait une augmentation de 3,7 points du taux d'emploi. Des travaux convergents signalent également l'impact négatif de la fiscalité pesant sur le travail dans les pays où la négociation est peu coordonnée ou organisée à un niveau intermédiaire (branches). Enfin, l'accroissement du coin fiscal serait d'autant plus problématique que le salaire minimum est élevé (COE, 2006 ; Bassani et Duval, 2006).

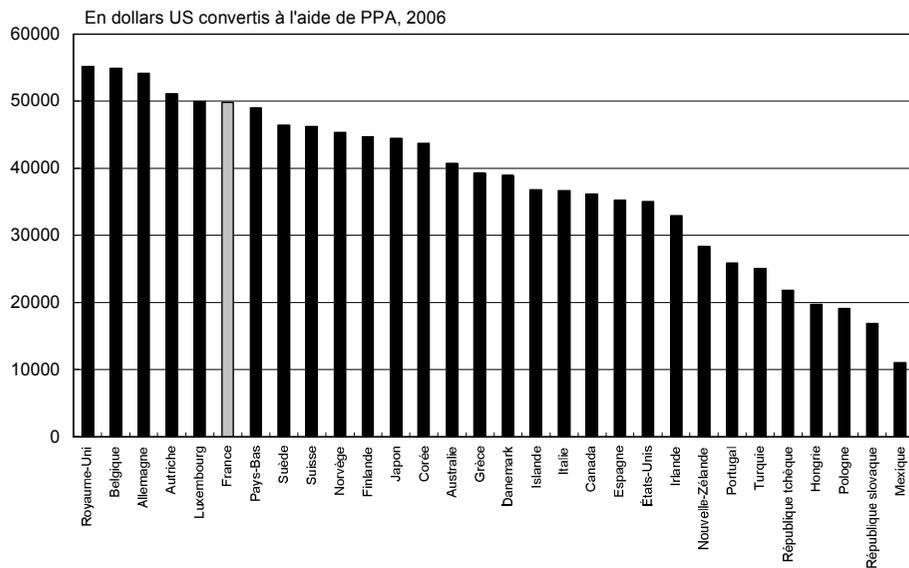
Dans quelle mesure une réforme de type « TVA sociale » est-elle susceptible d'agir sur l'emploi ?

La littérature académique comme les travaux de modélisation analytique sur la question aboutissent en général à l'idée de neutralité à long terme d'un changement homogène d'assiette à rendement fiscal globalement neutre. Par le jeu de la mobilité des facteurs, de l'indexation des salaires à long terme, les déformations de prix relatifs ne sont que transitoires. Le théorème d'équivalence fiscale finit par prévaloir à long terme (G. Cette, contribution 1, Farhi et Werning, 2007).

L'idée selon laquelle, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur la consommation auraient des effets assez similaires sur la performance du marché du travail, point de vue – qui reflète le « théorème d'invariance de l'incidence » – est étroitement liée à l'hypothèse de structure identique des différentes composantes du coin fiscal global (en ce qui concerne la taille et le type des revenus pris en compte dans les différentes assiettes). Or, en pratique, cette hypothèse n'est pas vérifiée. La réforme de TVA sociale ne propose pas seulement de modifier la structure de la fiscalité : elle joue sur la taille des bases imposables pour substituer un point de TVA supplémentaire à environ 1,5 point de cotisations. La mesure diminue donc de la sorte marginalement le niveau du coin fiscal (Carré et alii., annexe 9 ; OCDE 2007).

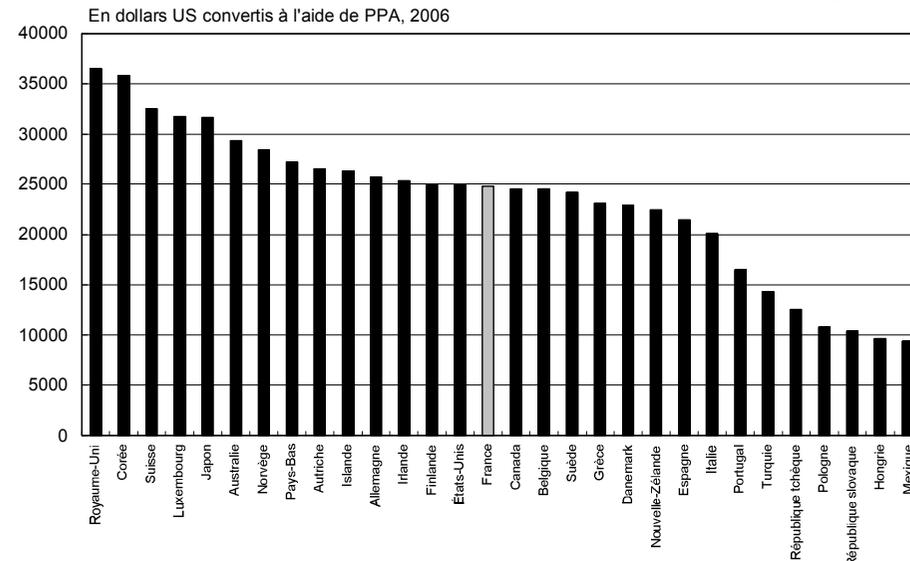
De surcroît, même en admettant que de tels changements soient neutres à long terme (hypothèse qui sous-tend la plupart des modèles par construction), leurs effets transitoires de court ou moyen-terme ne peuvent être ignorés. Ces effets semblent d'une telle ampleur aux niveaux sectoriels et des structures de qualification, qu'il est difficile de concilier ce constat avec l'idée de neutralité.

Graphique 20 : Coût du travail au niveau du salaire moyen, 2006



Source : OCDE (2007), Les impôts sur les salaires : 2005-2006

Graphique 21 : Salaire net correspondant au salaire brut moyen



Source : OCDE (2007), Les impôts sur les salaires : 2005-2006

2 Le profil de la baisse des cotisations sociale et le dilemme entre compétitivité et emploi

La TVA sociale agit sur l'emploi à travers la baisse du coût du travail qu'elle induit et par le biais de la croissance des activités exportatrices qu'elle favorise. Cependant, on se heurte de fait à un dilemme entre augmenter l'emploi ou améliorer la compétitivité de l'économie, car les conséquences de l'adoption de la TVA sociale sont étroitement liées à la catégorie de salariés qui est visée par la baisse des charges.

L'impact de la TVA sociale sur l'emploi est extrêmement sensible au profil retenu pour réduire le taux de cotisation des employeurs. Les calibrages retenus par la DGTEP ou COE-Rexecode pour différencier les effets de ce type conduisent à des évaluations qui varient de -50 000 (en cas de baisse concentrée sur les hauts salaires à +310 000 (annexe 3, contribution COE-Rexecode). Si la baisse des charges est concentrée sur les bas salaires, l'impact sur l'emploi est donc potentiellement maximal :

- La DGTPE évalue à plus de 300.000 le surcroît d'emplois à moyen terme induit par une baisse de cotisations concentrée sur les bas salaires, financée par une hausse de 1,5 point de TVA (Annexe 3).
- COE-REXECODE évalue à 265.000 le gain en emploi d'une hausse de TVA de 2,1 points, avec ciblage bas salaires.
- Ramenés à une échelle commune de 3 points de TVA, ces résultats offrent une fourchette comprise entre 600 000 pour la DGTPE et 380 000 pour COE REXECODE.

Ces chiffres, bien que dans la droite ligne des évaluations moyennes de la mesure faites par le passé (COE, 2006) soulèvent des réserves :

- Comme il n'y quasiment plus aujourd'hui de cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC, ces *scénarii* (voir partie précédente) impliquent soit des cotisations négatives de sécurité sociale pour les salariés concernés, soit des allègements correspondant aux bas-salaires et effectués dans d'autres régimes (UNEDIC, retraite complémentaire).
- Un renforcement de la progressivité est par ailleurs risqué tant que le diagnostic sur les risques de trappe à bas salaire ou à faible qualification n'est pas encore établi avec robustesse (Cour des comptes 2006). De surcroît, le coin fiscal marginal est déjà très élevé. Selon l'OCDE, une hausse de 1 % des coûts du travail pour l'entreprise aboutit à une progression de 0,6 % du revenu net pour un niveau de salaire correspondant à 67 % du salaire médian. Cet effet est lié notamment à la hausse des taux de cotisations quand le salaire brut augmente.
- Les modèles mobilisés par la DGTPE, qui intègrent une différenciation entre travail qualifié et non qualifié, ne prennent pas en compte les effets induits sur la productivité d'une déformation de la structure de l'emploi en faveur des non qualifiés (voir à ce sujet OCDE, 2007 ; G. Cette, 2007) Comme le mentionne COE-Rexecode, ces modèles ne sont pas des modèles de croissance et ne prennent pas en compte les effets du progrès technique et de la spécialisation industrielle. « Si c'était le cas, cela pourrait modifier ces résultats significativement ».
- La DGTPE mentionne que l'efficacité des mesures d'allègement décroît marginalement au fur et à mesure que décroît le coût du travail. Or, les élasticités utilisées sont fixes et risquent de sous-estimer la perte d'efficacité des mesures d'allègement.

- Enfin, et surtout, les maquettes mobilisées ne prennent pas en compte, soit les effets de compétitivité (DGTPE), soit la dimension sectorielle de la compétitivité.

Les *scénarii* les plus riches en emplois, qui reposent sur un renforcement du profilage sur les bas salaires, peuvent affaiblir potentiellement la mesure sur le terrain de la compétitivité et de la productivité.

Une baisse des cotisations concentrée sur les bas salaires a une incidence moindre sur les secteurs capitalistiques et à haute qualification, qui sont aussi les secteurs les plus exportateurs. En effet, les secteurs exposés et à bas salaires ont vu leur activité progressivement diminuer au profit des importations en provenance de pays étrangers. Le ciblage des exonérations sur les bas salaires joue ainsi potentiellement un rôle important en matière de différenciation de coûts par secteurs.

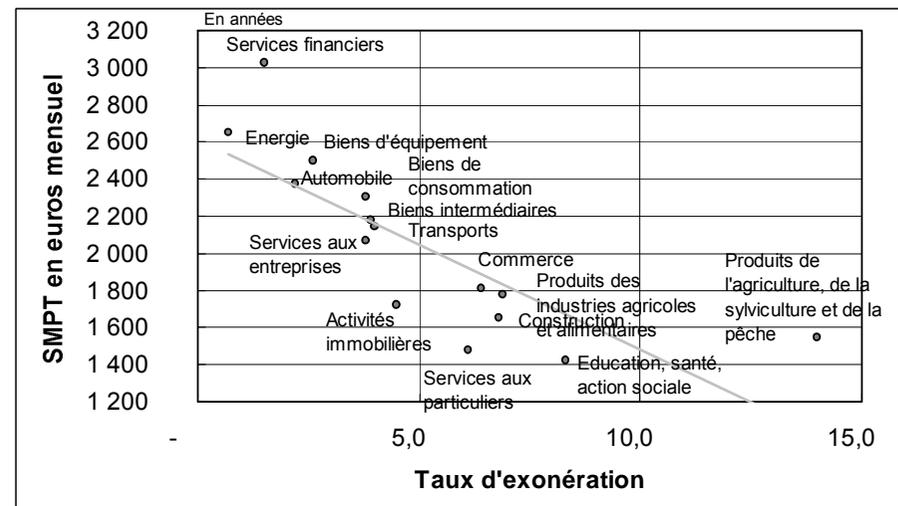
La Cour des comptes (2006) souligne notamment que « contrairement à l'un des buts visés par la politique de baisse du coût du travail sur les bas salaires engagée en 1993, les industries manufacturières directement exposées à la compétition internationale et au risque de délocalisation ont peu bénéficié des exonérations ». Le rapport note en particulier, sur la base des données sectorielles de l'ACOSS (tableaux 15 et 16), qu'en dehors de l'industrie agro-alimentaire et en partie du transport et du tourisme, les principaux secteurs bénéficiaires ne sont pas directement exposés à la compétition mondiale. Les secteurs bénéficiaires sont *a priori* non ou peu « délocalisables » et, du fait de leur faible exposition à la concurrence internationale, sont susceptibles d'occuper une proportion plus grande de salariés peu qualifiés : construction, commerce de détail, hôtels-restaurants. La très forte concentration des exonérations sur certains secteurs dont l'activité est elle-même en forte croissance est ainsi susceptible d'induire des effets d'aubaine.

Tableau 15 : Secteurs bénéficiaires des allègements de charge profilés sur les bas salaires, 2004

	Part des salaires % de la VA	Part des exports % production	Part des imports % production	Exposition à la concurrence	Taux d'allèg en % ma salaria
Produits de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche	25,0	11,2	13,2	abrité	14,0
Produits des industries agricoles et alimentaires	53,6	20,1	25,4	abrité	6,9
Biens de consommation	60,7	52,1	45	exposé	3,8
Automobile	61,6	47,5	57,1	exposé	2,2
Biens d'équipement	74,8	51,6	54,3	exposé	2,6
Biens intermédiaires	69,0	44,5	41,6	exposé	3,9
Energie	41,0	44,7	14,1	exposé	0,7
Construction	57,4	0	0	abrité	6,8
Commerce	65,2	1,4	1,1	abrité	6,4
Transports	67,3	17	12,7	abrité	4,0
Services financiers	60,7	2,6	3,7	abrité	1,5
Activités immobilières	-	-	-	abrité	4,5
Services aux entreprises	67,6	5,4	5,8	abrité	3,8
Services aux particuliers	65,0	1,4	1,3	abrité	8,3
Education, santé, action sociale	76,4	0,1	0,2	abrité	6,1

Sources : ACOSS, CAS, CEPII

Graphique 22 : Salaire moyen horaire des secteurs et taux d'allègement de la masse salariale, 2004



Source : ACOSS

Tableau 16 : Taux d'allègement selon le degré d'exposition du secteur, 2006

Secteur abrité (1)		Secteur exposé (1)	
Recherche développement	0,5%	Combustibles carburant	0,2%
Activités financières	0,9%	Eau, gaz, électricité	0,4%
Conseils et assistance	1,4%	Pharm., parfum., entretien	1,0%
Postes et télécom	2,0%	Const. navale, aéro, ferrov	1,1%
Act. récré. cult. sport	2,3%	Equip. élect électronique	1,5%
Edition, imprim, reprod	2,5%	Ind automobile	2,0%
Non renseigné	2,9%	Ind. comp. élect. électron	2,4%
Agri. syl. pêche	3,0%	Chimie, caoutchouc, plast	2,8%
Commerce de gros	3,2%	Equipement mécanique	2,9%
Santé et action sociale	3,5%	Ind produits minéraux	3,6%
Education	3,7%	Métallurgie transf. métaux	3,6%
Transports	4,4%	Ind. du bois et papier	4,5%
Activités immobilières	4,6%	Ind. équipement du foyer	5,1%
Com. et répar automobile	5,7%	Ind. textile	6,5%
Ind agri. alimentaires	6,1%	Habillement, cuir	7,7%
Construction	6,8%		
Services opérationnels	8,1%		
Com. détail réparations	9,3%		
Hôtels et restaurants	9,5%		
Serv. personnel domest	11,1%		

(1) Un secteur est exposé lorsque la part des exportations dans la production du secteur excède 25 % ou que la part des importations dans la consommation domestique dépasse 25 %.

Source : ACOSS

Les conclusions du CEPII (annexe 9) corroborent ce point de vue tout en l'atténuant. Selon le CEPII, une approche sectorielle fine constitue une des clés pour évaluer l'efficacité de la TVA sociale en termes de gains de compétitivité. A l'exception de l'industrie textile et de la fabrication de jeux, la quasi totalité des secteurs exposés sont des secteurs intensifs en capital et en travail qualifié. Il s'ensuit qu'une baisse de cotisations, même uniforme, affecte les prix relatifs des biens, dans la mesure où la part des salaires diffère d'une branche à l'autre. De surcroît, si la baisse dépend du niveau de salaires, les distorsions de prix s'accroissent, puisque toutes les branches n'emploient pas la main-d'oeuvre à un même niveau de qualification moyen.

Cependant, le dilemme - emploi productivité a probablement moins d'intensité que ne le laissent présager les statistiques de l'ACOSS concernant la baisse des charges ciblées en proportion de la masse salariale. Chaque secteur emploie des consommations intermédiaires pour environ la moitié de ses coûts et profite, *via* les variations de prix de production de ses fournisseurs, des baisses de charges des autres secteurs.

- Lorsque les baisses ciblées se concentrent sur les secteurs non exposés, les secteurs exposés bénéficient indirectement de la baisse des cotisations *via* la sous-traitance sur le territoire national (Annexe 9). Un secteur qui emploie une main-d'oeuvre très qualifiée et qui utilise des consommations intermédiaires produites dans un secteur à main-d'oeuvre non qualifiée profite indirectement des baisses de charges sur les salariés non qualifiés (par exemple des sociétés de nettoyage).
- Cet effet dépendra de la vitesse et de l'ampleur de la transmission des baisses de coût sur les prix hors taxes des fournisseurs. Le CEPII fait l'hypothèse que tous les secteurs sous-traitants répercutent intégralement la baisse de leur coût de production dans le prix de vente auprès des autres entreprises (aucun comportement de marge pour le prix des consommations intermédiaires). Cette hypothèse minimise les écarts entre secteurs exposés et non exposés et constitue un majorant de l'amplitude de la baisse des coûts car elle suppose que celle-ci n'est pas absorbée en partie par une hausse des salaires ou des profits.

- Par ailleurs la concentration apparente de l'emploi dans certains secteurs sur les hautes qualifications recouvre parfois, comme dans l'automobile par exemple, un recours important à de l'emploi intérimaire, qui figure en consommation intermédiaire (en tant que prestations d'agences d'intérim). Or ce secteur d'activité bénéficie fortement de la baisse des charges, à hauteur de 8,1 % de sa masse salariale (annexe 8).

Au total, même en tenant compte des éléments de diffusion de la baisse de coûts entre secteurs, qui viennent d'être mentionnés, on peut penser que la TVA sociale améliore la compétitivité relative des secteurs qui sont intensifs en main d'oeuvre peu qualifiée, tandis que les gains à attendre d'une telle réforme dans des secteurs plus intensifs en capital et en main d'oeuvre qualifiée sont plus limités. En cas de baisse des cotisations concentrées sur les bas salaires, la baisse des coûts des secteurs exportateurs serait en moyenne de 1,2 % au lieu de 1,9 % pour les secteurs protégés.

Il faut donc choisir entre un impact concentré sur l'emploi (ciblage bas salaires), et un impact concentré sur la compétitivité (ciblage moyens-hauts salaires ou baisse uniforme).

Dans le cas particulier du textile, la concurrence des pays émergents est telle que les gains de compétitivité induits par une politique de baisses de charges risquent de ne pas suffire pour concurrencer par les prix les produits de nos partenaires.

Selon le CEPII, à moyen terme, les mécanismes d'indexation des salaires devraient plutôt renforcer ces résultats :

- dans les secteurs dont l'intensité capitaliste est la plus forte, qui recourent le plus massivement à la main-d'oeuvre qualifiée, la baisse de cotisations employeurs sera partagée entre les salariés et les employeurs sous la forme d'une hausse du salaire net et d'une baisse du coût du travail.
- Dans les autres secteurs, où l'emploi moins qualifié est plus important, le coût du travail devrait baisser d'un montant proche de celui de l'allègement de charges puisque les rémunérations sont étroitement liées à l'évolution du SMIC, dont le montant ne répond pas à une simple logique de marché. Un profilage des cotisations sociales en faveur des bas salaires viendrait encore amplifier ces

différences sectorielles ; la revalorisation du SMIC en fonction de l'inflation et les effets de contagion du SMIC sur les salaires voisins les atténuer.

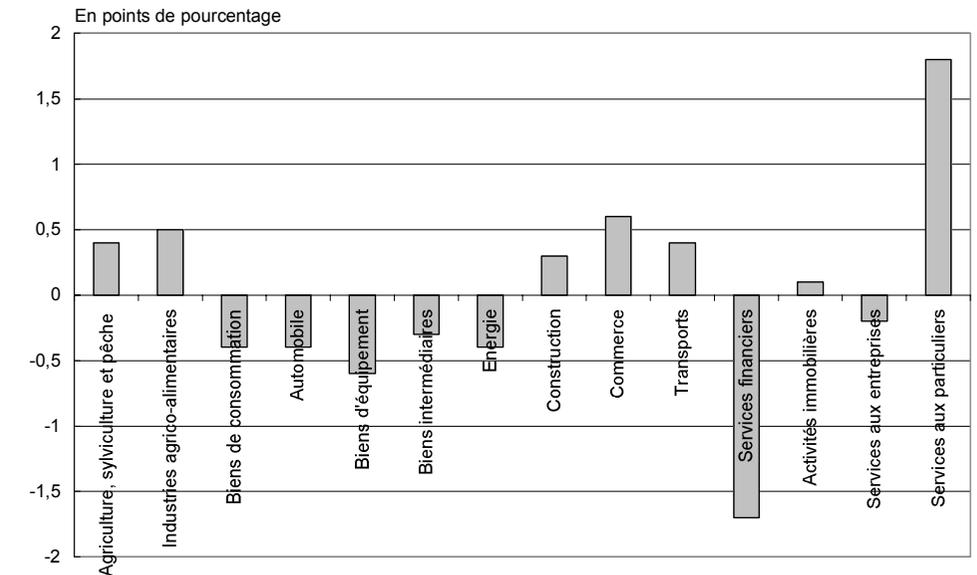
Tableau 17 : impact des baisses de charge sur les coûts de production selon les secteurs d'activité pour trois profilages de baisse des cotisations employeurs (a)

	Part PIB	Statut du secteur (b)	Baisse uniforme	Baisse ciblée bas salaires	Baisse ciblée hauts salaires
Produits de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche	2,3%	Abrité	-1,0%	-1,3%	-0,9%
Produits des industries agricoles et alimentaires	1,9%	Abrité	-1,4%	-1,8%	-1,3%
Biens de consommation	2,4%	Exposé	-1,7%	-1,4%	-1,8%
Automobile	1,0%	Exposé	-1,5%	-1,2%	-1,6%
Biens d'équipement	2,7%	Exposé	-1,8%	-1,4%	-2,0%
Biens intermédiaires	4,8%	Exposé	-1,8%	-1,5%	-1,8%
Energie	2,1%	Exposé	-0,8%	-0,5%	-0,9%
Construction	5,8%	Abrité	-1,8%	-2,1%	-1,8%
Commerce	10,5%	Abrité	-2,3%	-2,7%	-2,1%
Transports	4,2%	Abrité	-1,9%	-2,2%	-1,8%
Services financiers	4,9%	Abrité	-2,0%	-0,8%	-2,5%
Activités immobilières	13,5%	Abrité	-0,4%	-0,4%	-0,4%
Services aux entreprises	16,4%	Abrité	-2,1%	-2,0%	-2,2%
Services aux particuliers	5,6%	Abrité	-2,1%	-3,4%	-1,6%

Notes : (a) voir la définition des scénarios en annexe 9 (b) Un secteur est exposé dès lors que, soit la part des exportations dans la production excède 25 %, soit la part des importations dans la consommation domestique dépasse 25 %
Sources : INSEE Calculs réalisés par le CEPII.

Graphique 23 : Secteurs bénéficiaires d'un ciblage sur les bas salaires

Un chiffre positif signifie que le secteur bénéficie plus d'une baisse de charges ciblée sur les bas salaires



Sources : CEPII, INSEE

3 Les enseignements des réformes fiscales danoise et allemande : l'importance du contexte conjoncturel

Le système danois a clairement arbitré en faveur d'un financement de la protection sociale par l'impôt, les cotisations patronales ayant toujours été faibles ou inexistantes dans ce pays. Ce parti pris a été renouvelé à la fin des années quatre-vingt-dix, ce pays confirmant par ce choix sa préférence pour un impôt sur la dépense plutôt que sur le travail. L'Allemagne, plus récemment, a opté pour un allègement des cotisations sociales financé par une augmentation de TVA. Pour en mesurer les effets, il faut clairement identifier dans chacun des cas les circonstances dans lesquelles ces réformes ont été mises en œuvre.

En effet, chacune de ces réformes s'inscrit dans un contexte conjoncturel et structurel bien particulier qui ne permet pas de préjuger des conséquences macro et micro-économiques qu'induirait la réforme en France. Ces deux cas illustrent le fait que la portée d'une réforme est très largement tributaire des circonstances dans laquelle elle s'inscrit et des

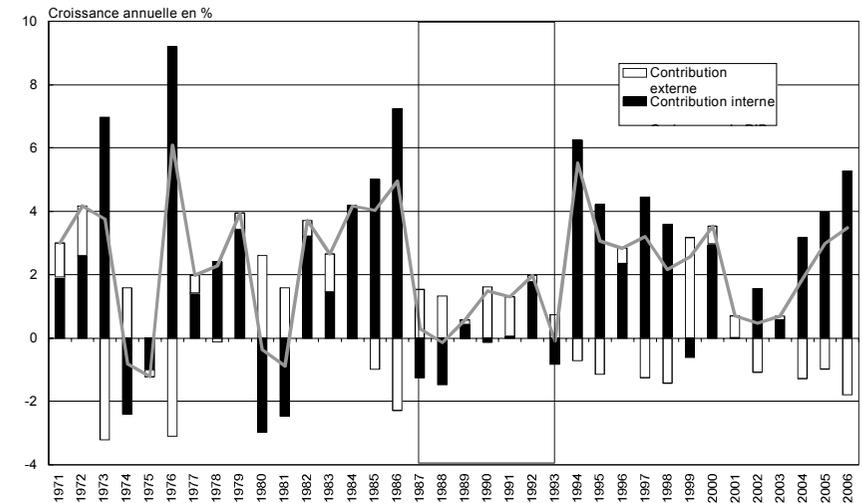
déséquilibres de départ qu'elle vise à corriger. Le moment où la réforme s'inscrit dans le cycle économique est décisif. Elle peut l'amplifier dans un sens ou dans l'autre. Dans le cas danois de 1987, dans un contexte de récession voulu par les autorités publiques, la TVA sociale participe au freinage de la demande interne et vise à court terme à offrir une bouffée d'oxygène sur les marchés extérieurs aux entreprises en manque de débouchés. Dans le cas allemand, cet objectif de compétitivité est absent. Dans les deux cas, l'emploi est clairement la cible de long terme.

La réforme appliquée au Danemark en 1987 n'était en fait qu'un élément mineur d'un ensemble de mesures d'austérité fiscale et budgétaire visant à stabiliser une économie en surchauffe et dont la compétitivité extérieure était menacée. Les éléments principaux de cette cure d'austérité consistaient en un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et des impôts locaux, en parallèle d'un effort de stabilisation des dépenses sociales et d'une restriction de la déductibilité des intérêts d'emprunt qui entretenait une bulle immobilière et alimentaient le surendettement des ménages (annexe).

Dans le train de réformes de 1987, la TVA sociale apparaît avant tout, dans les analyses de l'époque¹⁹, comme un moyen d'alléger le coût du travail dans un souci de compétitivité-coût. Elle ne saurait donc être jugée, à elle seule, décisive dans les modifications de la conjoncture survenues au cours des années suivantes. *A contrario*, le redressement de la balance des paiements relève plus d'un effet « différentiel de croissance » que d'un effet compétitivité stricto sensu. Entre 1987 et 1988, la chute de la demande interne (graphiques 18 et 19), souhaitée par le gouvernement, a permis de diminuer les importations et n'a plus laissé que la demande externe pour alimenter la croissance, et ce jusqu'en 1990. La compétitivité prix des exportations danoises s'est en effet améliorée suite à l'introduction de la TVA sociale et à la modération salariale, permettant une reprise des exportations après 1987 et un arrêt de l'érosion des parts de marché danoises. L'inflation s'est transitoirement accélérée pendant les deux premières années de récession (de 1 à 1,5 points) en lien avec un probable élargissement des marges bénéficiaires des entreprises. Le chômage, en hausse en 1987, a continué à s'accroître dans les 5 à 6 années suivantes pour atteindre 12% en 1994.

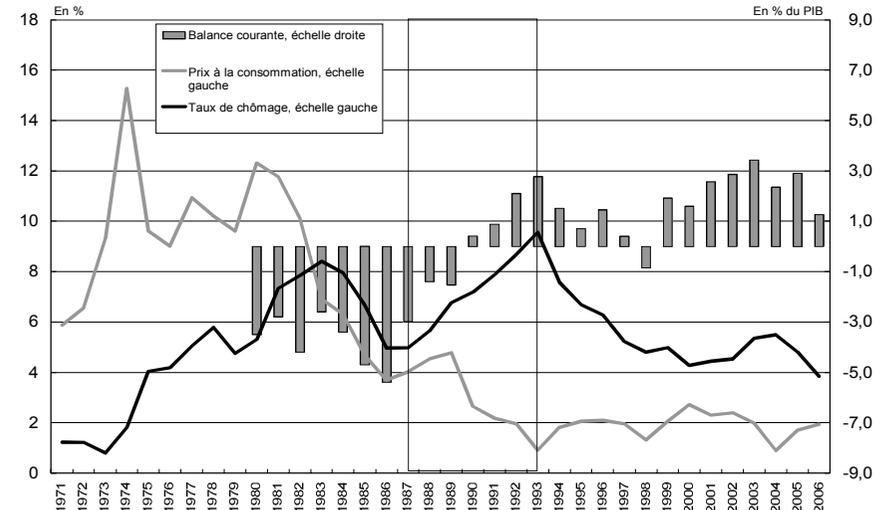
¹⁹ Etude citée ci-dessus, ainsi que Danemark 1989-1990, *Etudes économiques de l'OCDE*, OCDE, 1990.

Graphique 24 : Contributions de la demande intérieure et des exportations nettes à la croissance du PIB au Danemark



Source : OCDE

Graphique 25 : Inflation, chômage et balance courante au Danemark



Source : OCDE

En Allemagne, le gouvernement d'Angela Merkel a fait passer au 1er janvier 2007 le taux de TVA de 16 % à 19 %, en partie pour financer la protection sociale, puisque les cotisations sociales en Allemagne ont été réduites de l'équivalent de 1,2 point de TVA : cette TVA n'était donc majoritairement pas une « TVA sociale ». Par ailleurs, la hausse de TVA ne vient pas en appui du financement d'un régime universel mais de l'assurance chômage. La décision de hausse de la TVA, comme la suppression de nombreux avantages fiscaux et subventions, avaient clairement pour but prioritaire de rétablir durablement l'équilibre des finances publiques dans un contexte de baisse continue, depuis 2000, des recettes fiscales. S'inscrivant dans le prolongement d'un processus de désinflation compétitive / modération salariale engagé depuis plus de 5 ans, la hausse de TVA allemande n'est pas motivée par un souci de compétitivité ; L'enjeu de moyen terme est bien de diminuer la fiscalité sur le travail pour favoriser l'emploi.

Les effets de court terme déjà perceptibles sont :

- Un surcroît d'inflation de l'ordre de 0,9 à 1 point, ce qui signifie que jusqu'ici les entreprises ont non seulement répercuté la baisse de cotisations mais probablement également légèrement diminué leurs marges ;
- Des effets de calendrier assez prononcés, stimulant la consommation de biens durables à la fin de 2006, et provoquant quelques hausses de prix par anticipation. Ces comportements, apparemment marginaux, ont permis à certaines entreprises de ne pas répercuter la hausse de TVA par la suite ;
- Seuls certains secteurs (automobile et distribution notamment) semblent avoir été fragilisés par la mesure à court terme.

Globalement, bien qu'il s'agisse majoritairement d'une simple hausse des prélèvements, la mesure est considérée comme un succès, car elle s'inscrit dans un contexte non prévu d'accélération de la croissance qui permet d'atténuer les effets récessifs de la mesure. Le « bon timing » de la mesure au regard de la conjoncture est avancé comme jouant un rôle décisif dans son succès et sa large acceptation par la population.

La TVA Sociale : quels effets économiques d'après les modèles ?

Les simulations testent différents scénarios de modification des prélèvements sociaux. Les résultats, globalement convergents, montrent qu'une opération de type TVA sociale est favorable à l'emploi, sous certaines conditions, et notamment si la baisse des cotisations sociales est ciblée sur les bas salaires. La dispersion des résultats invite néanmoins à une certaine prudence, et montre la sensibilité des effets aux modalités de la mesure et aux hypothèses sur les comportements des acteurs.

N.B. : seuls les effets macro-économiques sont simulés par les modèles. Les effets micro-économiques, notamment sur le comportement des PME, ne sont pas intégrés dans les modèles.

1 Les principaux mécanismes économiques en jeu

Dans le cas de la TVA sociale (réduction des cotisations des employeurs compensée par une hausse de TVA) :

- la réduction des cotisations sociales patronales diminue le coût du travail, ce qui est favorable à l'emploi et se traduit à court terme par une substitution de travail au capital ; à plus long terme, l'augmentation de la demande de travail entraîne une hausse des salaires qui limite l'augmentation de l'emploi ;
- les prix des produits fabriqués en France sont influencés par deux effets contraires : la baisse du coût du travail permet une baisse des prix hors taxes, dont l'ampleur dépend des décisions des entreprises en fonction, notamment, de l'intensité de la concurrence à laquelle elles sont soumises ; en sens contraire, l'augmentation de la TVA renchérit les prix TTC. La résultante des deux effets dépend de l'ampleur de la baisse des prix HT, qui peut compenser en tout ou partie la hausse de la TVA. L'impact global sur les prix intérieurs est donc incertain, d'autant plus que les deux

effets précédents peuvent se produire dans des délais différents. Sur les produits importés, la hausse de la TVA se répercute intégralement en hausse du prix TTC, sauf si les importateurs baissent leurs marges. Il y a donc nécessairement une hausse du niveau général des prix, qui résulte de la hausse mécanique des prix TTC des produits importés et, dans une proportion qui dépend du comportement des entreprises, de la hausse des prix TTC des produits intérieurs.

- Sur le marché intérieur, les ménages subissent une perte de pouvoir d'achat du fait de la hausse des prix. L'augmentation des prix entraîne une revalorisation d'une partie des prestations sociales et des salaires (notamment le SMIC), qui rétablit le pouvoir d'achat des ménages, mais accroît les dépenses publiques et augmente le coût du travail. Une spirale inflationniste prix-salaires peut s'enclencher, éventuellement jusqu'à annuler la réduction initiale du coût du travail.
- En ce qui concerne les échanges extérieurs, la compétitivité est améliorée par la baisse des prix HT des produits fabriqués en France et par la hausse des prix TTC des produits importés. L'effet est d'autant plus fort que la baisse des cotisations sociales est en grande partie répercutée dans les prix HT.

L'ampleur et la chronologie de tous ces effets influence notablement les résultats. La TVA sociale est conçue initialement comme une mesure neutre pour les finances publiques, puisque l'augmentation de TVA doit compenser exactement la réduction des cotisations sociales. L'équilibre des finances publiques est donc garanti *ex-ante*, c'est-à-dire en supposant inchangés les comportements des acteurs, et sans tenir compte des effets de bouclage, notamment des règles d'indexation du SMIC ou des prestations sociales. Mais les conséquences de la mesure *ex-post* peuvent être telles qu'elles conduisent à un déséquilibre des finances publiques. Si les effets positifs - et notamment les créations d'emplois - l'emportent, la mesure peut être favorable aux finances publiques et en définitive dégager de nouvelles ressources. En revanche, si la mesure, par exemple sous l'effet d'une forte inflation, ne permet la création que d'un nombre limité d'emplois et accroît les dépenses publiques via les revalorisations des prestations sociales indexées sur les prix, alors il en résulterait un manque à gagner pour les finances publiques. Ceci appellerait une hausse des prélèvements obligatoires qui viendrait à son tour limiter les effets sur l'emploi et la compétitivité.

Une augmentation de la CSG, en contrepartie de la baisse des cotisations sociales, ferait porter le nouveau prélèvement sur les revenus et non pas sur la consommation. Comme dans le cas de la TVA, la baisse des cotisations des employeurs doit entraîner une baisse des prix HT des produits intérieurs ; comme le nouveau prélèvement pèse sur les salaires nets et n'a pas *ex ante* d'impact sur les prix, la substitution peut être déflationniste. La mesure risque d'entraîner toutefois une perte de pouvoir d'achat des ménages puisque, comme avec la TVA, une partie de la baisse des prix HT bénéficie aux consommateurs étrangers, alors que le nouveau prélèvement pèse en totalité sur les ménages français. Une hausse de CSG peut donc entraîner des revendications salariales à la hausse. Elle reste toutefois moins inflationniste qu'une hausse de TVA.

Si la réduction des cotisations sociales porte sur les cotisations salariales, il n'y a pas de baisse du coût du travail, donc pas d'effet de substitution du travail au capital, ni de gain de compétitivité. La baisse des cotisations salariales accroît le salaire net. En sens inverse, les prélèvements sont augmentés, soit sur la consommation, soit sur l'ensemble des revenus. Il n'y a pas globalement de perte de pouvoir d'achat. La hausse de la TVA entraîne mécaniquement une hausse des prix puisque les prix HT n'ont pas été diminués, ce qui peut enclencher une spirale inflationniste. La hausse de CSG n'est en revanche pas inflationniste, mais elle pénalise les ménages qui ne bénéficient pas la hausse des salaires nets, notamment les bénéficiaires des revenus du remplacement.

D'autres conséquences économiques de la mesure devraient être examinées.

C'est le cas par exemple de la réaction de la banque centrale à l'inflation. Ce point n'a sans doute qu'une importance relative dans la mesure où l'inflation constatée en France, qui résulte des effets de compétitivité, doit normalement s'accompagner d'une baisse des prix dans les pays étrangers, puisque les prix HT des produits exportés sont réduits. De ce fait, l'effet inflationniste global au sein de la zone euro devrait rester modéré, et ne pas entraîner de réaction de la BCE.

Un autre point à examiner est celui de l'impact différencié de la mesure, soit entre les secteurs de production, soit entre les ménages. L'exercice est compliqué, souvent au-delà de la portée des modèles. Il conviendrait néanmoins de s'assurer que les effets négatifs de la mesure ne se concentrent pas sur un nombre restreint de secteurs ou de ménages « perdants ».

Tableau 18 : Synthèse des effets des quatre options de substitution

	Effets mécaniques			Enchaînements possibles
	Coût du travail	Prix	Pouvoir d'achat des ménages	
Cotisations patronales / TVA	baisse	Hausse (à minima sur les importations)	Baisse	Les mécanismes d'indexation poussent les salaires et les prestations sociales à hausse, ce qui relève le pouvoir d'achat, mais atténue la baisse du coût du travail et dégrade le solde public
Cotisations patronales / CSG	baisse	Baisse (sur les produits fabriqués en France)	Baisse (les revenus nets de CSG diminuent, les prix des produits importés ne changent pas)	Il y a moins d'inflation qu'avec la TVA, donc moins de revalorisations automatiques. La perte de pouvoir d'achat, plus durable, peut maintenir un impact sur l'emploi plus fort à moyen-long terme.
Cotisations salariales / TVA	neutre	Hausse (répercussion de la hausse de TVA)	Globalement neutre – légèrement favorable aux salariés	Risque de spirale inflationniste
Cotisations salariales / CSG	neutre	Neutre	Globalement neutre – légèrement favorable aux salariés	

Effets sur l'emploi

La baisse du coût du travail est favorable à l'emploi par deux mécanismes : directement, en augmentant la demande de travail ; indirectement, en améliorant la compétitivité et donc en augmentant la demande de biens.

En sens inverse, la hausse des prix abaisse le pouvoir d'achat des ménages et réduit la consommation, et par les mécanismes d'indexation entraîne des hausses de salaires et de prestations sociales, qui relèvent le pouvoir d'achat des ménages mais alourdissent le coût du travail et les dépenses publiques.

Les raisonnements précédents valent à court-moyen terme. A long terme, une modification de prélèvements a peu d'effets au niveau macro-économique, les prélèvements étant en définitive équivalents (ce qui n'exclut pas un impact micro-économique). Toutefois, une modification du profil des cotisations qui accentuerait le ciblage des exonérations sur les salariés peu qualifiés pourrait avoir un impact durable sur l'emploi.

Les simulations ont examiné différentes variantes possibles de la mesure. Parmi les différentes options possibles, plusieurs questions importantes se posent relativement à la réduction des cotisations sociales.

- La baisse des cotisations sociales peut prendre différentes formes. Elle peut être uniforme sur l'ensemble des niveaux de salaires, mais elle peut aussi être ciblée sur les bas salaires, dans la poursuite des allègements de cotisations sociales en vigueur actuellement. Les conséquences sur l'emploi, telles qu'elles ressortent des simulations, apparaissent très sensibles au ciblage de la baisse des cotisations : dans les simulations de la DGTPE par exemple, une baisse de cotisations sociales de l'ordre de 2 points induit moins de 50 000 emplois si elle est uniforme, et plus de 300 000 emplois si elle prolonge le ciblage des allègements actuels.
- Indépendamment de son ciblage, l'amplitude de la substitution influence naturellement l'amplitude des effets sur l'économie. Les modèles utilisés pour les simulations, qui reposent sur des mécanismes linéaires, conduisent à une relation directement proportionnelle entre l'amplitude de la baisse des cotisations et ses effets sur l'économie. Le choix de l'amplitude de la substitution soulève une question : quelles sont les marges de réduction des cotisations sociales ? Actuellement, le taux global des cotisations patronales est d'environ 45 %, dont 30 % pour les cotisations de sécurité sociale. Les allègements, qui ne portent que sur les cotisations de sécurité sociale, représentent 26 points²⁰ de cotisations au niveau du SMIC. Il ne reste donc qu'environ 4 points de cotisations de sécurité sociale, et seulement 2 si l'on exclut les cotisations à la branche AT-MP qui varient d'une entreprise à l'autre. Dans ces conditions, une baisse des cotisations sociales, surtout si elle est ciblée sur les bas salaires, dépasserait les cotisations de sécurité sociale restant au niveau du SMIC. Elle supposerait donc de créer, directement ou indirectement, des cotisations de sécurité sociale négatives sur les bas salaires. Il faut noter que la prolongation du ciblage actuel des allègements peut conduire à augmenter sensiblement le taux maximum d'exonération, au niveau du SMIC : dans les simulations de la DGTPE, une baisse des cotisations de 9 Md€, soit l'équivalent de 2 points de cotisations, suppose en conservant le point de sortie actuel à 1,6 SMIC de porter le taux maximum d'exonération (au niveau du SMIC) à 40 %.

²⁰ depuis le 1^{er} juillet 2007, ce taux a été porté à 28,1 % dans les entreprises de moins de 20 salariés

- Enfin, une question à examiner est celle du champ de la baisse des cotisations sociales, qui peut concerner tous les salariés, seulement ceux du secteur privé, les non-salariés (pour lesquels il n'y a pas de distinction entre cotisations salariales et patronales).

Enfin, il faut rappeler que les modèles utilisent un certain nombre de paramètres, auxquels les résultats sont sensibles. On peut citer par exemple

- l'élasticité des exportations et des importations à leurs prix ;
- la répercussion dans les prix HT de la baisse des cotisations sociales patronales (ou hausse des marges des entreprises) ;
- les effets sur les prestations sociales et sur les salaires des règles d'indexation sur les prix ;
- les délais d'intervention de ces mécanismes qui, en raison de leur déphasage, produisent des effets différents à court terme et long terme.

Il y a donc inévitablement une part d'incertitude dans les résultats des simulations, néanmoins les différentes variantes proposées permettent d'avoir une idée de la sensibilité des résultats aux valeurs des principaux paramètres.

2 Les résultats des simulations macro-économiques

Tableau 19 : Impact d'une TVA sociale selon différentes simulations
Recalcul dans le cas d'une baisse uniforme de deux points des cotisations sociales

(environ 0,5 point de PIB, 1,5 point de TVA au taux normal)

	Nombre d'emplois créés (pour 2 points de cotisations)	Observations
DGTPE	Entre 22 000 et 47 000 emplois	Le ciblage de la baisse des cotisations sociales sur les salariés peu qualifiés peut considérablement augmenter les effets de la mesure, jusqu'à 300 000 emplois
COE-Rexecode		Environ 130 000 avec ciblage sur les salariés peu qualifiés
OFCE	Environ 35 000 emplois	Une moindre répercussion de la baisse des cotisations sociales en baisse des prix hors taxes, qui accentuerait l'effet inflationniste, pourrait sensiblement réduire l'effet sur l'emploi.
NEMESIS	Environ 40 000 emplois	Ce résultat est obtenu sous l'hypothèse d'un report à 75 % des baisses de cotisations sociales dans les prix HT. Dans le cas d'un report à 100 %, l'effet serait plus que doublé. Si le report n'est que de 50 %, l'effet sur l'emploi est négatif.

DGTPE

La DGTPE propose plusieurs simulations, qui permettent de distinguer des effets à court terme et à long terme, et qui envisagent différentes substitutions et plusieurs scénarios de ciblage des baisses de cotisations sociales.

Pour une amplitude de la baisse des cotisations équivalant à deux points (environ 9 Md€), avec une baisse uniforme des cotisations, les effets de court terme sur l'emploi mesurés au bout de deux ans seraient les suivants :

- TVA sociale : entre 22 000 et 47 000 emplois ; les effets favorables sur l'emploi de la baisse du coût du travail sont modérés par la hausse des prix, qui résulte de la hausse des prix des produits importés et d'une répercussion partielle de la baisse des cotisations patronales dans les prix intérieurs HT ; l'écart entre les deux effectifs, 22000 et 47 000, s'explique par une baisse des prix

HT plus forte et la stabilité de la consommation des ménages dans le deuxième cas ;

- remplacement de cotisations patronales par la CSG : environ 45000 emplois – par rapport à la TVA sociale, il n'y a pas de hausse des prix (voire une baisse), et donc pas de revalorisations automatiques qui atténuent la baisse du coût du travail; la perte de pouvoir d'achat des ménages est plus durable, ce qui les conduit à réduire leur consommation ;
- TVA sociale avec baisse des cotisations pour 2/3 patronales et 1/3 salariales : entre 5000 et 31000 emplois – par rapport à la TVA sociale pure, la moindre baisse des cotisations patronales diminue la réduction du coût du travail et donc le gain de compétitivité ; la perte de pouvoir d'achat des ménages est en revanche moindre, et la consommation est peu affectée.

A long terme, les effets sur l'emploi sont très faibles. Ces effets de long terme sont estimés à partir d'une maquette simplifiée dans laquelle le niveau d'activité est déterminé par l'offre, c'est-à-dire par le comportement des entreprises. Dans cette maquette à deux facteurs de production, le capital et le travail, tout nouveau prélèvement se reporte *in fine* sur le facteur travail, moins mobile que le capital. Dans ces conditions, une opération consistant à remplacer un prélèvement par un autre a donc un effet pratiquement nul sur l'économie.

Ce résultat est sensiblement modifié dès lors qu'on tient compte de différents niveaux de qualification de la main-d'oeuvre, et que la baisse des cotisations sociales employeurs est ciblée sur les salariés peu qualifiés.

Déjà dans le cas d'une baisse uniforme des cotisations sociales, la baisse du coût du travail est proportionnellement plus forte sur les bas salaires que sur les hauts salaires. Cette simple différence aboutit, dans la maquette de long terme, à la création de 35000 emplois. La DGPE teste plusieurs formes de ciblage, pour un coût global toujours équivalent à 9 Md€, avec logiquement un effet sur l'emploi d'autant plus fort que la réduction des cotisations sociales est ciblée sur les plus bas salaires. L'effet est maximum, 310 000 emplois créés, avec une extension des allègements actuels, portant le taux maximum d'exonération au niveau du SMIC à 40 % et maintenant le point de sortie à 1,6 SMIC. Un scénario intermédiaire, qui consiste à augmenter l'allègement en conservant sa dégressivité, porterait le taux maximum à 34,8 % au niveau du SMIC et déplacerait le point de sortie à 1,74 SMIC : dans ce scénario, 200 000 emplois seraient créés.

COE – Rexecode

Le COE-Rexecode a réalisé une simulation de la TVA sociale, pour un montant de 1 point de PIB (environ 4 points de cotisations sociales), avec un ciblage de la baisse de cotisations sur les salariés peu qualifiés.

Une substitution à hauteur de 1 point de PIB aurait des effets positifs sur l'emploi +260 000. Globalement, la mesure accroîtrait le niveau d'activité (PIB +0,9 %) car la hausse des exportations l'emporterait sur la baisse de la consommation intérieure. La baisse du pouvoir d'achat immédiate est compensée par un accroissement de croissance globale et d'emploi, qui rend *in fine* la mesure favorable aux ménages.

L'ampleur des effets sur l'emploi dépend du ciblage de la baisse des cotisations sociales sur les salariés peu qualifiés, pour lesquels la demande de travail par les entreprises est très sensible à son coût.

L'importance de l'impact sur l'activité dépend de la répercussion de la baisse des cotisations sociales dans les prix de production. Cette baisse des prix de production devrait se produire, sous la pression de la concurrence. Si les entreprises ne transfèrent pas la totalité de la baisse des cotisations en baisse de prix, elles augmentent leurs marges, ce qui peut être favorable à l'investissement et à moyen terme également favorable à l'emploi.

L'étude signale l'existence de « rémanences » de TVA, c'est-à-dire d'une fraction de TVA qui reste à la charge des entreprises, en raison des limites au droit à déduction. Ces rémanences peuvent, pour les entreprises concernées, amoindrir la baisse des coûts de production.

OFCE

L'OFCE a réalisé plusieurs simulations, testant différentes variantes de la mesure, pour une substitution d'une ampleur de 5 points de TVA au taux normal (environ 6 points de cotisations sociales ou 1,5 point de PIB). La baisse des cotisations sociales est uniforme à tous les niveaux de salaires. Les effets sont mesurés sur les 5 premières années.

Dans le cas d'une TVA sociale, les effets positifs (hausse de l'emploi, hausse des exportations) l'emportent sur les effets négatifs (perte de pouvoir d'achat). Les revalorisations des salaires et des prestations indexés sur les prix sont coûteuses mais contribuent à rétablir le pouvoir d'achat des ménages. Globalement, la croissance de l'activité permet d'assurer l'équilibre des finances publiques. Le nombre d'emplois créés au bout de cinq ans serait légèrement supérieur à 100 000 (pour 5 points de TVA sociale).

Une variante dans laquelle les importateurs acceptent une baisse de leurs marges pour compenser le relèvement de la TVA conduit à des résultats proches de ceux de la première option : la moindre croissance des prix des produits importés réduit le gain de compétitivité sur le marché intérieur, mais atténue également la hausse des prix, les deux effets se compensent globalement.

La vitesse de répercussion des baisses de cotisations sociales dans les prix HT a une forte influence sur le résultat. Une variante dans laquelle les entreprises ne répercutent pas immédiatement la baisse des cotisations sociales, induisant 1 % de hausse des prix supplémentaire la première année, conduit à des effets moins positifs : créations d'emplois inférieures d'environ 50 000 au bout de cinq ans, impact négatif sur le solde public.

Une variante dans laquelle les baisses de cotisations sociales portent pour deux tiers sur les cotisations patronales et un tiers sur les cotisations salariales conduit à des résultats proches de ceux de la première option. Le gain de compétitivité est moindre, mais la hausse des prix et donc la perte de pouvoir d'achat sont également réduits. Dans ce scénario où la baisse des cotisations salariales accroît les salaires nets, une répercussion plus lente de la baisse des cotisations patronales dans les prix HT modifierait peu les résultats.

ERASME (ECP)

Le laboratoire ERASME a réalisé des simulations de la TVA sociale avec différentes hypothèses de comportement. La substitution porte sur 5 points de TVA au taux normal (soit environ 6 points de cotisations sociales, ou 1,5 point de PIB).

Les variantes permettent de tester la sensibilité des résultats à l'intensité du report dans les prix HT de la baisse des cotisations sociales, ainsi que la sensibilité aux effets des mécanismes d'indexation des salaires.

Dans l'hypothèse où les baisses de cotisations sociales se traduiraient à hauteur de 75 % en baisse des prix HT, et en considérant que 80 % de la hausse des prix seraient répercutés en hausse des salaires par les mécanismes d'indexation, environ 120 000 emplois seraient créés (pour une substitution de 5 points de TVA au taux normal), et cet effet serait atteint au bout de cinq ans.

Ce résultat s'avère très sensible à l'intensité de la baisse des prix HT. Si la baisse des cotisations se reporte à 100 % en baisse des prix HT, l'effet est plus que doublé au bout de cinq ans, et s'amplifie encore au-delà jusqu'à environ 300 000 emplois. Inversement, si la répercussion des baisses de cotisations sociales n'est que de 50 %, les effets sur l'emploi sont négatifs dès la troisième année, et s'amplifient par la suite. Dans ce dernier cas, et contrairement aux précédents, l'intensité de l'indexation des salaires sur les prix influence le résultat : si la hausse des prix se répercute à 100 % en hausse des salaires, les effets négatifs sur l'emploi sont accentués, et quasiment doublés à long terme.

En résumé

<p>Cotisations employeurs ou salariés ?</p>	<p>La <u>baisse des cotisations employeurs</u> permet la baisse du coût du travail : elle est donc favorable à l'emploi, directement par l'augmentation de la demande de travail des entreprises, et indirectement par l'amélioration de la compétitivité et donc l'accroissement de la production.</p> <p>La substitution d'un nouveau prélèvement aux cotisations employeurs induit une perte de pouvoir d'achat des ménages : la réduction des cotisations employeurs, qui permet une baisse des prix HT, bénéficie en partie aux consommateurs étrangers, alors que le nouveau prélèvement pèse intégralement sur la consommation intérieure. La perte de pouvoir d'achat est accrue si la réduction des cotisations sociales n'est pas répercutée intégralement en baisse des prix HT. Dans ce cas, la baisse des cotisations des employeurs est convertie en hausse de marge des entreprises, ce qui peut favoriser l'investissement et par la suite l'emploi.</p> <p>La <u>baisse des cotisations salariés</u> n'a en sens inverse aucun impact sur le coût du travail ni sur la compétitivité. Le remplacement de cotisations salariés par la TVA ou la CSG n'entraîne pas de perte de pouvoir d'achat pour l'ensemble des ménages, mais induit au sein des ménages des gagnants et des perdants en modifiant la répartition des prélèvements.</p>
<p>TVA ou CSG ?</p>	<p>La <u>hausse de la TVA</u> entraîne d'autant plus une hausse des prix que les marges augmentent : en cas de baisse des cotisations employeurs, elle augmente mécaniquement les prix des produits importés, et son effet sur les prix des produits nationaux dépend du report dans les prix HT de la baisse des cotisations ; en cas de baisse des cotisations salariés, comme les prix HT ne sont pas modifiés, tous les prix TTC augmentent. La hausse des prix entraîne, par les règles d'indexation, des revalorisations des salaires qui atténuent la réduction du coût du travail, et des revalorisations des prestations sociales qui augmentent les</p>

	<p>dépenses publiques.</p> <p>La <u>hausse de la CSG</u> au contraire n'est pas inflationniste. Elle augmente les prélèvements sur l'ensemble des revenus, dont les revenus du capital et les revenus de remplacement.</p>
<p>Baisse des cotisations ciblées ou non sur les salariés peu qualifiés ?</p>	<p>Le ciblage sur les bas salaires des baisses de cotisations employeurs est très favorable à l'emploi. Une baisse ciblée est donc sans ambiguïté préférable à une baisse uniforme. Elle soulève toutefois certaines questions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans la mesure où il ne reste que 2 points de cotisations de sécurité sociale hors AT-MP au niveau du SMIC (et aucun pour les entreprises de moins de 20 salariés), prolonger les allègements ciblés suppose soit de pratiquer des cotisations de sécurité sociale négatives au niveau du SMIC, soit de faire porter les allègements sur d'autres cotisations que celles des régimes de sécurité sociale ; - bénéficiant davantage au secteur non exposé, elle est davantage susceptible d'être affaiblie par les comportement de marge des entreprises ; - L'impact sur la productivité (non pris en compte dans les modèles) peut atténuer à terme l'efficacité de la mesure.

Bibliographie

ABRAMOVICI (G.), « La protection sociale dans l'Union Européenne », *Statistiques en bref*, Série Population et conditions sociales, Eurostat, 2005.

ARTUS (P.), « Les effets de la TVA sociale », *Flash économie*, n° 234, Natixis, 2007.

ARTUS (P.), « Quelle réforme fiscale ? », *Flash économie*, n° 274, Natixis, 2007.

AUDRIC (S.), GIVORD (P.) et PROST (C.), « Estimation de l'impact sur l'emploi non qualifié des mesures de baisse de charges », *Revue économique*, vol. 51, n° 3, 2000, pp. 513-522.

BACH (S.), « Tax Reform in Germany : Cutting High Tax Rates on Labor, Business and Capital Income, Increasing Consumption Taxation », Danish Embassy Berlin, June 19th, 2006.

BACH (S.), HAAN (P.), HOFFMEISTER (O.) AND STEINER (V.), « Increasing the Value-Added Tax to Re-Finance a Reduction of Social Security Contributions ? A Behavioral Microsimulation Analysis for Germany », February 2006.

BARNAUD (L.) ET RICOCH (L.), « Les taux marginaux d'imposition : quelles évolutions depuis 1998 ? », *ECONOMIE ET PREVISION*, N° 167 – 2005/1, 2005

BERNE (L.) et SIMONNEAU (É.), « Les exonérations de cotisations en 2004 : forte hausse pour les petits établissements », *AcoSS Stat Etude*, n° 33, décembre 2005.

BERNE (L.), SIMMONNEAU (E.) et HOUILLIERE (V.), « Situations contrastées pour les entreprises lors du passage aux allègements de la loi Fillon », *AcoSS Stat Etude*, n° 22, janvier 2005.

BOURGUIGNON (F.), *Fiscalité et redistribution*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 11, La Documentation française, 1998.

BOUSSEMART (J.-M.), « Les coûts de main d'œuvre en Europe au premier trimestre 2007 », *Propos d'actualité*, Coe-Rexecode, 22 juin 2007.

CARONE (G.), SCHMIDT (J. H.) and NICODÈNE (G.), *Tax revenues in the European Union : Recent Trends and Challenges Ahead*, Economic Papers n° 280, European Commission, May 2007.

CAUSSAT (L.) et HEL-THELIE (S.), « Les transferts sociaux », in : *Fiscalité et redistribution*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 11, La Documentation française, 1998.

CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE, *La réforme du financement de la protection sociale : avis de synthèse*, Rapports et documents, n° 1, La Documentation française, 2006.

CETTE (G.), *Productivité et croissance en Europe et aux États-Unis*, La Découverte, *Coll. Repères*, 2007

CETTE (G.), « La fiscalisation du financement de la protection sociale : quelques observations », *Regards croisés sur l'économie*, n° 1, mars 2007, pp. 167-170.

CETTE (G.) et BARTHELEMY (J.), « Le droit du travail : la place du règlement et celle du contrat », *Les Cahiers français*, n° 330, La Documentation française, 2006, pp. 51-56,.

CETTE (G.) et BARTHELEMY (J.), « Réformer et simplifier le droit du travail via un rôle accru du droit conventionnel », *Droit Social*, n° 1, janvier 2006, pp. 24-36.

CHAGNY (O.), ESTRADÉ (M.-A.) ET JANOD (V.), *Éléments de débat sur les politiques générales d'allègements de cotisations patronales sur les bas salaires*, CGP, avril 2005.

CLAUSING (K. A.) and AVI-YONAH (R. S.), *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy : a Proposal to Adopt Formulary Apportionment*, Hamilton Project Discussion Paper, n° 2007-08, Brookings Institution, June 2007.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *L'économie française en perspective*, Rapport du groupe « Perspectives économiques » présidé par Jean-Michel Charpin, La Documentation française, 1993.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Coût du travail et emploi : une nouvelle donne*, Rapport du groupe « Perspectives économiques » présidé par Gérard Maarek, 1994.

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN, *Effets sur l'emploi d'une modification de l'assiette de certaines charges patronales*, Rapport technique du groupe de travail présidé par Philippe Nasse et Claude Seibel, décembre 1994.

COMMISSION EUROPEENNE, *Employment in Europe*, 2004, 2005, 2006.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Main Conclusions of the Study on Reduced VAT Rates Applied to Goods and Services in the Member States of the European Union*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on VAT Rates other than Standard VAT Rates, COM (2007) 381, 2007.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Options for the Fiscal Policy Design Required for the Financing of the European Social Model – The Verhofstadt Tax Policy Proposal*, Reflection Note for the Taxation Policy Group, European Commission, 2005.

COMMISSION EUROPEENNE, *Taux de TVA autres que le taux de TVA normal*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2007) 380 final, 2007.

CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI, *Sécurisation des parcours professionnels*, Document de travail du Secrétariat général, octobre 2006.

COUR DES COMPTES, *Les exonérations de charges sociales en faveur des peu qualifiés*, Communication à la Commission des Finances de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée Nationale, juillet 2006.

CREPON (B.) et DESPLATZ (R.), « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Économie et Statistique*, n° 348, 2001.

CREPON (B.) et DESPLATZ (R.), *Évaluation des effets des dispositifs d'allègements de charges sociales sur les bas salaires*, INSEE, Série des Documents de travail de la Direction des Études et Synthèses Économiques, G 2001-10, juillet 2001.

COE, *Rapport au Premier ministre relatif aux aides publiques*, 8 février 2006.

CSERC, *L'allègement des charges sociales sur les bas salaires*, La Documentation française, Collection des Rapports au Premier Ministre, 1996.

DARES, *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation française, 1996.

DARES, *La politique de l'emploi*, La Découverte, 1997.

DIRECTION DE LA PREVISION, « Fiscalité et taux de prélèvement en France », in : *Fiscalité et redistribution*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 11, La Documentation française, 1998.

DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE, « Une nouvelle lecture de la contribution du commerce extérieur à la croissance », *Trésor-Eco*, n° 6, décembre 2006.

DORMONT (B), « L'influence du coût salarial sur la demande de travail », *Economie et Statistique*, n°301-302, 1997.

DUCLOS (L.) and MÉRIAUX (O.), « Building local institutional arrangements for flexcurity in France », in : REGALIA (I.), ed., *Regulating New Forms of Employment : Local Experiments and Social Innovation in Europe*, NY, Routledge, 2005.

FITOUSSI J.-P. : "Shifting the tax burden: from direct to indirect tax", *Briefing paper n° 3* - 25 August 2005

FOUCAULD (J.-B.), *Le financement de la protection sociale*, Rapport au Premier ministre, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1995.

FARHI (E.), WERNING (I.), « Quelques considérations sur la mise en place de la "TVA sociale" en France », *Miméo*, 2007

GAFSI (I.), L'HORTY (Y.) et MIHOUBI (F.), « Réformer les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires », *Revue française d'économie*, n° 3, vol. XIX, 2005, pp. 91–116.

GAFSI (I.), L'HORTY (Y.) et MIHOUBI (F.), *Allègement du coût du travail et emploi peu qualifié : une réévaluation*, Document de recherche de l'EPEE, n° 04-03R, Université d'Evry, 2004.

GUBIAN (A.) et PONTHEUX (S.), « Emplois non qualifiés, emplois à bas salaires et mesure d'allègements du coût du travail », *Premières Synthèses*, n° 51.1, Dares, 2000.

GUBIAN (A.), « Six ans d'allègement de cotisations employeurs sur les bas salaires », in : *Bilan de la politique de l'emploi en 1998*, Les Dossiers de la Dares, n° 3-4, La Documentation française, 1999, pp. 23-31.

GUIO (A.-C.), « Income Poverty and Social Exclusion in the EU25 ; A new Source on Income, Poverty and Social Exclusion », *Statistics in focus*, Serie Population and Social Conditions, n° 13, Eurostat, 2005.

JAMET (S.), « De l'impact sectoriel à l'effet macro-économique des allègements des cotisations sociales », *Revue française d'économie*, n° 3, vol XIX, 2005, pp. 57–89.

JAMET (S.), *Allègements généraux de cotisations sociales et emploi peu qualifié : de l'impact sectoriel à l'effet macro-économique*, Document d'Études n° 103, Dares, Août 2005.

JULIENNE (K.) et LELIEVRE (M.), « L'évolution du financement de la protection sociale à l'aune des expériences britannique, française et danoise », *Revue française des affaires sociales*, n° 3, juillet – septembre 2004.

KLEIN (T.), « Onze ans d'exonération de cotisations sociales pour l'embauche à temps partiel », *Premières synthèses*, n°18.1, Dares, 2004.

L'HORTY (Y.), « Quand les hausses du SMIC réduisent le coût du travail », *Revue économique*, vol. 51, n° 3, 2000, pp. 499-511.

L'HORTY (Y.), *Vertus et limites des allègements de charges sur les bas salaires*, Les Documents de travail du CSERC, janvier 2000.

MALINVAUD (E.), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, n° 9, La Documentation française, 1998.

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, *Rapport du groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale*, 30 mai 2006

MITTAG (H.-J.), « Disparités de salaires entre pays et régions européens ; Aperçu des résultats régionaux de l'enquête sur la structure des salaires 2002 », *Statistiques en bref*, Série Population et conditions sociales, n° 7, 2006.

NICHÈLE (V.) et ROBIN (J.-M.), « Simulation of Indirect Tax Reforms Using Pooled Micro and Macro French Data », *Journal of Public Economics*, 56, 1995.

OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2006, 2007.

OCDE (a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, juin 2007.

PEYRELEVADE (J.), « La TVA sociale, très mauvaise idée », *Le Monde*, 7 juillet 2007

ROUXELIN (L.), *En 2005, la part des exonérations reste stable*, AcoSS Stat, n° 46, janvier 2007.

RUIZ (N.), *Contributions à l'étude du comportement de consommation des ménages*, thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Cergy-Pontoise, Théma (UMR CNRS), 2006

SAINT-ETIENNE (C.) et LE CACHEUX (J.), *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 56, La Documentation française, 2005.

SALANIE (B.), « Un exemple de taxation optimale », in : *Fiscalité et redistribution*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 11, La Documentation française, 1998.

SENAT, *Quels prélèvements obligatoires ? Pour quels besoins collectifs ?*, Rapport d'information n° 41 de M. Philippe Marini, fait au nom de la Commission des finances sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, 2006.

SENAT, *TVA sociale : comment redonner de la compétitivité à l'économie française ?*, Rapport d'information n° 283 de M. Jean Arthuis, fait au nom de la Commission des finances sur la TVA sociale comme mode alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises françaises et l'emploi, 2007.

SENAT, « La TVA sociale en débat : synthèse des tables rondes organisées par la Commission des finances le 14 mars », *Note de Synthèse*, Commission des finances du Sénat, 3 avril 2007.

STEINER (V.) AND WROHLICH (K.), *Introducing Family Tax Splitting in Germany : How Would It Affect the Income Distribution and Work Incentives ?*, Discussion Papers, German Institute for Economic Research, DIW Berlin, July 2006.

STERDYNIAK (H.), VILLA (P.), « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Revue de l'OFCE* n° 67, octobre 1998

SUTTON (J.), *Mondialisation : une perspective européenne*, Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès, n° 6, novembre 2006.

WROHLICH (K.), DELL (F.) AND BACLET (A.), *Income Taxation and its Family Components in France and Germany : A Comparison of Distributional Effects*, Weekly Report, German Institute for Economic Research, DIW Berlin, volume 1, November 2nd, 2005.

Auditions, entretiens

Jean-Pierre ALIX, président du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables

Jean ARTHUIS, Sénateur, ancien ministre de l'économie et des finances

Patrick ARTUS, directeur des études économiques, Caisse des Dépôts et Consignations.

Alain BAZOT, Président de l'UFC-Que Choisir

Philippe BOUYOUX, directeur des Perspectives, direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE)

Anne-Marie BROCAS, directrice de la DREES

Jean-Michel CHARPIN, directeur général de l'INSEE.

Jean-Philippe COTIS, chef économiste, chef du département des Affaires économiques, OCDE.

Jacques DERMAGNE, Président du Conseil économique et social

François-Xavier DONNADIEU, secrétaire général, conseiller-maître à la Cour des Comptes.

Gilles GRAPINET, Inspection Générale des Finances

Alain GUBIAN, directeur de la DISEP, Agence Centrale des organismes de Sécurité Sociale (ACOSS).

Jean-Pierre MARTIN, directeur, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE

Xavier MUSCA, directeur général du Trésor, direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE)

André NUTTE, chef de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

Ariane BOLENSKY, directrice générale de la Fédération Bancaire Française

Alain TRANNOY, directeur d'étude à l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Alain QUINET, Inspection Générale des Finances

Christian SAINT-ETIENNE, économiste, professeur à l'université de Tours

Xavier TIMBEAU, directeur du département « Analyse et Prévision », OFCE

Danemark (Copenhague)

Eva Kjer HANSEN, Ministre des Affaires Sociales

Kristian JENSEN, Ministre des Impôts et Taxes

Marie-Louise KNUPPERT, Membre du comité de direction du syndicat LO

Kim GRAUGAARD, directeur du département affaires sociales de Dansk Industri (DI)

Carsten VALGREEN, Economiste en chef de la Danske Bank.

Allemagne (Berlin)

Werner Gatzler, secrétaire d'État, (budget, marchés financiers, banques, assurances), Ministère fédéral des Finances (BMF)

Dr. Stephan Bach, économiste au DIW

Dr. Nitschke, chef du département Politique économique et adjoint au secrétaire général

Andreas Botsch, Secrétaire Exécutif, directeur du département économique, DGB (Confédération des Syndicats Allemands)

Alexander Gunkel, directeur, BDA (Patronat allemand)

Bruxelles Commission européenne

– Entretien avec la DG Taxud

Stephen BILL, directeur de cabinet du commissaire KOVACS

Robert VERRUE, directeur général DG fiscalité

Alexander WIDOW, directeur fiscalité indirecte

Michel AUJEAN, politique fiscale

– Entretien avec la DG Ecfm

Gerassimos THOMAS, directeur de cabinet du commissaire ALMUNIA

Gabriele GIUDICE, conseiller du cabinet

Barbara KAUFFMANN, chef d'unité DG Ecfm (France, Belgique, Pays Bas)

Contributions

Quelques considérations générales sur les changements d'assiettes de financement de la protection sociale et sur la TVA sociale

Gilbert Cette²¹

Résumé succinct

La présente étude fournit quelques rappels des effets de premier ordre à attendre d'un basculement homogène et à rendement fiscal inchangé de cotisations sociales salariés ou employeurs vers la CSG ou la TVA. Elle prolonge ces rappels par quelques orientations de propositions de basculements d'assiettes.

Les effets des basculements d'assiettes envisagés sont les suivants :

- *A long terme, de tels basculements n'ont pas d'impact significatif sur la compétitivité, la croissance et l'emploi ;*
- *A court-moyen terme, de tels basculements peuvent avoir certains effets : (i) Le basculement direct de cotisations sociales employeurs vers la CSG a pour principaux avantages une forte amélioration de la compétitivité et une baisse des tensions inflationnistes et comme principal inconvénient une forte baisse du pouvoir d'achat des revenus des ménages, et donc des salaires. L'acceptabilité sociale d'un tel basculement direct nous paraît très réduite ; (ii) Le*

²¹ *Professeur d'économie associé à l'Université de la Méditerranée ; Membre du Conseil d'Analyse Economique.*

basculement de cotisations sociales salariés vers la CSG a comme principal avantage une légère augmentation du pouvoir d'achat des salariés, sans inconvénient majeur ; (iii) Le basculement de cotisations sociales employeurs vers la TVA a comme principal avantage une amélioration transitoire de la compétitivité et comme principaux inconvénients une augmentation des tensions inflationnistes et une baisse du pouvoir d'achat des résidents en France, parmi lesquels les salariés ; (iv) Le basculement de cotisations sociales salariés vers la TVA a comme principal avantage une légère augmentation du pouvoir d'achat des salaires et comme principal inconvénient une augmentation des tensions inflationnistes.

Ces rappels suggèrent de ne pas préconiser un basculement des cotisations sociales, employeurs ou salariés, vers la TVA. Dans le cas d'un basculement des cotisations employeurs, les faibles gains transitoires à en attendre en termes de compétitivité ont en effet inévitablement un coût, en termes d'inflation et de pouvoir d'achat des ménages. Par ailleurs, ce gain de compétitivité, parce qu'il est transitoire, ne peut influencer les décisions par nature plus structurelles de localisation des capacités de production. Dans le cas d'un basculement des cotisations sociales salariés, le gain de pouvoir d'achat des salaires a également un coût inflationniste. L'autre coût, définitif celui-là, de ces deux formes de TVA sociale, est une complexification et donc une moindre lisibilité du système de financement de la protection sociale peu propice à la responsabilisation des ménages à la question du coût de cette protection et à la nécessité de sa maîtrise.

Pour améliorer nettement la logique économique et la lisibilité du financement de la protection sociale, il paraît souhaitable de retenir la CSG (et donc l'assiette large de revenus) comme outil de financement des prestations universelles (non liées à un effort contributif) et les cotisations sociales (et donc l'assiette masse salariale) comme mode de financement des autres prestations (dont les droits sont associés à un effort contributif). Un tel basculement nécessiterait des changements institutionnels, afin qu'il ne s'accompagne pas d'une baisse directe du salaire net. Ce basculement ne modifierait pas l'exercice du paritarisme en matière de financement de la protection sociale. Il nous semble que la difficulté institutionnelle d'un tel basculement est largement compensée par le gain obtenu concernant en lisibilité du financement de la protection sociale. Doit-on pour autant écarter l'opportunité de tout relèvement de la TVA se substituant à un autre prélèvement ? Il nous semble qu'il serait pertinent d'étudier sur le fond l'intérêt d'un basculement de la taxe professionnelle (TP) vers la TVA. La TP est un impôt spécifique, sans équivalent à l'étranger et dont la complexité peut constituer un handicap pour l'attractivité du territoire. Elle

pèse particulièrement sur les activités exportatrices. Un tel basculement présenterait l'intérêt compétitif transitoire souvent recherché dans l'instauration d'une TVA sociale.

Ce basculement de la TP vers la TVA présenterait de multiples avantages : il ferait disparaître un impôt spécifique et complexe, faciliterait une meilleure attractivité du territoire et augmenterait transitoirement la compétitivité des entreprises résidentes. Il présenterait aussi des inconvénients, comme la difficulté éventuelle à transposer les multiples exonérations et abattements actuels sur la TP et (comme les autres basculements vers la TVA) un léger effet inflationniste accompagné d'une baisse du pouvoir d'achat des ménages résidents. Ce dernier inconvénient pourrait être compensé pour les salariés par l'augmentation du pouvoir d'achat qui accompagnerait l'autre basculement évoqué précédemment des cotisations sociales finançant des prestations universelles vers la CSG. Enfin, un tel basculement de la TP vers la TVA réduirait l'autonomie financière des collectivités locales (en termes de maîtrise des taux) et appellerait en conséquence une concertation préalable avec les élus locaux et peut-être d'autres ajustements.

Il nous semble donc opportun d'envisager simultanément les deux basculements (des cotisations sociales universelles vers la CSG et de la TP vers la TVA). Au prix d'un léger surcroît transitoire d'inflation en France, ce double basculement permettrait d'élever la lisibilité du financement de la protection sociale et d'en améliorer la logique économique. Enfin, il présenterait l'avantage souvent recherché dans une TVA sociale d'améliorer transitoirement la compétitivité des entreprises résidentes, et donc le niveau du PIB et de l'emploi.

Il va de soi que les changements préconisés appellent, outre une nécessaire concertation avec les partenaires sociaux, des études préalables plus nourries que la présente analyse ainsi que des évaluations approfondies.

** * **

La question de l'assiette du financement de la protection sociale, et en corollaire celles des effets d'éventuels changements d'assiette, ont donné lieu, sur les 20 dernières années, à de très nombreux travaux et en

particulier de nombreux rapports administratifs²². Il n'est pas question ici de fournir une synthèse exhaustive d'une telle abondance de travaux, mais seulement de rappeler quelques mécanismes économiques de premier ordre en jeu dans la problématique de changements d'assiette à rendement fiscal globalement inchangé, autrement dit à coût nul pour les finances publiques. La problématique ici retenue concerne principalement des changements d'assiette homogènes et donc non sélectifs sur certains produits (par exemple produits exposés ou non à la concurrence internationale...) ou certaines catégories de travailleurs (par exemple salariés qualifiés ou non qualifiés...) ou de revenus au sein des revenus du travail (par exemple fiscalité spécifique des heures supplémentaires...) ou du capital (par exemple fiscalité spécifique des revenus du patrimoine...). Les effets de second ordre sont, par souci pédagogique, volontairement écartés de ce survol.

On n'aborde donc pas ici la question d'une TVA sociale qui s'accompagnerait d'un changement de la progressivité du taux de cotisations sociales selon le salaire, visant par exemple à accentuer les allègements de charges sur les bas salaires en finançant ce renforcement par des recettes supplémentaires de TVA. Il nous semble en effet que le débat sur une telle restructuration du taux de cotisations sociales est orthogonal à celui sur la TVA sociale. La pertinence de chacune de ces deux orientations fiscales (TVA sociale et restructuration du taux des cotisations sociales) doit être étudiée indépendamment de l'autre, l'opportunité de lier ces deux politiques ne devant se poser que dans un second temps, si toutes deux sont considérées comme souhaitables.

La question des rémanences de TVA n'est également pas abordée dans cette courte note. On suppose donc implicitement, dans les scénarios associés à une hausse de TVA, que des dispositions correctrices

²² Cf. en particulier, sur la période récente, les deux avis, synthèses de multiples travaux sur le sujet :

- « Avis du Conseil d'Analyse Economique sur le projet d'élargissement de l'assiette des cotisations sociales employeurs », Synthèse rédigée par C. de Boissieu et R. Guesnerie, juillet 2006 ;

- « Avis du Conseil d'Orientation pour l'Emploi sur l'élargissement de l'assiette des cotisations de sécurité sociale », 20 juillet 2006.

permettent d'éviter que cette hausse n'induisse une augmentation des coûts de production des entreprises concernées par ces rémanences²³.

Les principaux effets de changements d'assiette homogènes et à rendement fiscal neutre sont, pour quelques variables d'intérêt, résumés dans le Tableau en Annexe. Sauf dans la dernière section, on ne considère ici que les quatre principaux changements d'assiette qui constituent une baisse des cotisations sociales employeurs ou salariés compensée par une augmentation de la CSG ou de la TVA.

On rappelle successivement les effets d'un changement homogène d'assiette à rendement fiscal globalement inchangé sur le long terme (1.) puis sur le court-moyen terme (2.). On poursuit par quelques considérations sur l'adéquation entre les assiettes de prélèvements sociaux et les dépenses que ces prélèvements permettent de financer (3.). S'appuyant sur les développements précédents, on évoque ensuite le changement d'assiette qui serait transitoirement le plus performant en termes de compétitivité, puisque c'est là l'objectif souvent recherché de l'instauration d'une TVA sociale (4). On présente alors des orientations de changements d'assiette qui présentent à nos yeux certains avantages mais aussi, inévitablement, des inconvénients (5). On conclut enfin par quelques remarques (6).

1. Effets sur le long terme

La littérature académique comme les travaux de modélisation analytique sur la question aboutissent à quelques enseignements simples, dont les trois suivants paraissent les plus importants, concernant les effets à long terme d'un changement homogène d'assiette à rendement fiscal globalement neutre :

- En supposant de façon réaliste que la mobilité du capital est nettement plus importante que celle du travail, un alourdissement de **l'imposition sur le capital se reporte toujours à long terme sur le**

²³ Ainsi, du fait de ces rémanences, les entreprises supporteraient (c'est-à-dire ne 'récupèreraient' pas) environ 15 % de l'incidence comptable de la TVA, les administrations 15 % également et les ménages environ 70 %. Cf. Conseil des Impôts (2001) : 'La taxe sur la valeur ajoutée'

facteur travail ²⁴. Ce phénomène d'incidence fiscale peut s'expliquer simplement. Imaginons une baisse de prélèvement sur le facteur travail compensée par une hausse de prélèvement sur le facteur capital ou, ce qui revient ici au même, sur les revenus du capital. La baisse du rendement du capital aboutira à des sorties de capitaux et donc à une baisse de l'investissement²⁵. Cette baisse de l'investissement abaissera l'activité économique, et donc l'emploi, et en conséquence les pressions salariales jusqu'à ce que ce le rendement du capital retrouve le niveau qu'il aurait eu sans changement d'assiette et qui est en grande partie commandé par les standards de rémunération internationaux ;

- En supposant de façon réaliste une indexation des salaires sur les prix intégrale à long terme, **les effets de compétitivité de changements d'assiette ne peuvent être que transitoires**. A long terme, les changements d'assiette n'ont donc pas d'effets sur la compétitivité. Si une baisse des prélèvements sur une assiette améliore directement la compétitivité en réduisant par exemple le prix des exportations par une baisse des prélèvements sur les facteurs mobilisés pour produire les biens et services exportés, la baisse de rendement fiscal correspondante doit être compensée par le relèvement des prélèvements sur une autre assiette, ce qui induit une augmentation des prix intérieurs qui se traduira par une accélération des salaires alimentant elle-même une hausse des prix des biens et services produits dans l'économie considérée et donc une baisse de sa compétitivité. A long terme, l'avantage compétitif du changement d'assiette disparaît totalement ;
- **Les changements d'assiettes n'ont pas d'effet à long terme sur l'équilibre macroéconomique**. L'équilibre à long terme sur le marché du travail est défini par le taux de chômage d'équilibre (ou NAIRU de long terme), que seules des politiques structurelles peuvent modifier. De même, la productivité dépend à long terme de déterminants structurels (capital humain, dépenses en R&D et

innovations, rigidités sur les marchés...)²⁶. Un changement homogène d'assiette n'a pas d'effet sur ces déterminants structurels de l'équilibre de long terme et n'influence donc le niveau de l'emploi et du PIB que durant une période transitoire.

Des trois enseignements précédents il ressort de façon nette qu'il n'y a pas d'assiette miracle : les changements homogènes d'assiettes à rendement fiscal neutre n'ont pas, au premier ordre, d'effet à long terme. On retrouve ici l'application du théorème d'équivalence fiscale à long terme, au premier ordre. Par contre, de tels changements peuvent avoir des effets transitoires à court-moyen terme. Cette période transitoire peut être plus ou moins longue, selon la rapidité avec laquelle jouent les forces de rappel vers l'équilibre de long terme, et en particulier les délais d'indexation des salaires sur les prix et des prix sur les coûts de production unitaires²⁷. Cette période transitoire pourra ainsi être plus ou moins longue d'une économie à l'autre et, pour une économie considérée, d'une période à l'autre. On exclut ici l'hypothèse, qui paraît désormais d'une autre époque mais qui était encore envisageable il y a un quart de siècle, d'une intervention publique visant à intervenir sur les forces de rappel évoquées en réglementant les évolutions de prix et de salaires.

²⁶ Soulignons à nouveau qu'on s'en tient ici aux effets de premier ordre de changements d'assiette homogènes à rendement fiscal inchangé. Un effet de second ordre qui peut être signalé est que les changements d'assiette modifiant le coût du travail, dont celui des peu qualifiés, peuvent avoir un effet de long terme compte tenu de l'existence du salaire minimum. La distorsion créée par le salaire minimum aboutit à ce que le salaire et le coût du travail des peu qualifiés ne résultent pas d'un équilibre entre offre et demande sur le marché du travail. En conséquence, une modification d'origine fiscale ou réglementaire du coût relatif des peu qualifiés peut être persistante. Cet effet demeure cependant marginal dans le cas d'une modification homogène d'une assiette fiscale, ce qui nous autorise à l'ignorer ici.

²⁷ Les délais d'indexation des salaires sur les prix correspondent essentiellement ici aux délais durant lesquels les salariés acceptent, toutes choses égales par ailleurs, une contraction de leur pouvoir d'achat. Symétriquement, les délais d'indexation des prix sur les coûts de production correspondent essentiellement ici aux délais durant lesquels les entreprises acceptent, toutes choses égales par ailleurs, un pincement de leurs marges. La durée de la période transitoire évoquée dépend donc principalement des comportements salariaux et des comportements de marges. Le risque actuel d'une indexation très rapide des salaires sur les prix peut être amplifié par le fait que la perception de l'inflation par les ménages demeure, depuis 2002, nettement plus forte que l'inflation effective ; sur cette question, cf. Chauvin et Le Bihan (2007) : « Mesures et perception de l'inflation », *Bulletin de la Banque de France*, n° 160, avril. Parallèlement, le risque d'une indexation des prix sur les coûts de production plus rapide en France que dans d'autres pays de la Zone Euro, comme l'Allemagne, peut être actuellement amplifié par le fait que le taux de marge des entreprises est demeuré à peu près stabilisé en France sur la dernière décennie alors qu'il a augmenté en moyenne dans la Zone Euro et tout particulièrement en Allemagne.

²⁴ Il n'est pas nécessaire que tous les capitaux soient très mobiles pour que le raisonnement qui suit soit valide. Il suffit que certains capitaux le soient, avec par ailleurs une large possibilité d'arbitrage des agents privés entre ceux qui sont très mobiles et ceux qui le sont moins.

²⁵ On raisonne dans cette analyse en écart par rapport à un scénario de référence sans changement de fiscalité. La baisse (hausse) d'une variable doit donc s'entendre par la progression de cette variable sera plus faible (forte) mais pas nécessairement négative (positive) avec le changement fiscal envisagé que sans ce changement.

2. Effets sur le court-moyen terme

Les changements d'assiette homogènes et à rendement fiscal neutre peuvent avoir des effets transitoires importants. Quatre changements d'assiette sont à ce stade considérés : une baisse des cotisations sociales employeurs ou salariés compensée par une hausse de la TVA ou de la CSG.

Avant d'évoquer les principaux effets de court-moyen terme de chacun de ces quatre changements d'assiette, il importe de rappeler quelques mécanismes économiques :

- Seuls les deux changements associés à une baisse de cotisations sociales employeurs ont un effet transitoirement favorable sur le niveau du PIB et de l'emploi. Cet effet favorable est lié à l'amélioration de la compétitivité que la baisse des cotisations sociales employeurs permet d'obtenir. Une telle amélioration de la compétitivité, liée à la dégradation des termes de l'échange induite par le changement d'assiette, est de fait une sorte de dévaluation déguisée. Par essence, une telle stratégie est non coopérative vis-à-vis de nos partenaires économiques de la Zone Euro avec qui nous partageons une même monnaie. Cette amélioration de la compétitivité correspond à un transfert de coûts vers des ménages résidents, dont le pouvoir d'achat diminue nécessairement. En effet, la baisse du rendement fiscal lié à la diminution des cotisations sociales employeurs bénéficie, sous forme de baisse de prix, aux consommateurs étrangers de produits fabriqués en France. Mais cette baisse de rendement fiscal est compensée par une augmentation des prélèvements sur les revenus (du travail et du capital) des résidents dans le cas d'une hausse de la CSG ou par une augmentation des prélèvements sur la consommation résidente (dont celle des touristes) dans le cas d'une augmentation de la TVA ;
- Il est parfois évoqué que l'effet de compétitivité transitoire et favorable d'une baisse de cotisations sociales employeurs financée par une hausse de TVA ne serait effectif qu'au-delà de certains seuils. En d'autres termes, que certaines discontinuités existeraient en ce domaine. Cette idée ne connaît aucune confirmation empirique. Les écarts de compétitivité sont parfois réduits entre pays industrialisés, ce qui signifie qu'une faible amélioration de la compétitivité d'un pays par l'instauration d'une TVA sociale peut avoir des effets certes transitoires mais effectifs. En ce domaine, et sans travaux plus

approfondis sur la question, il paraît sage de supposer une simple continuité, c'est-à-dire que l'instauration d'une TVA sociale a des effets compétitifs transitoires strictement proportionnels à l'ampleur du choc. Pour autant, il nous semble important de souligner qu'il ne faut pas attendre un effet sur les délocalisations des capacités structurelles de production d'un tel impact transitoire d'une TVA sociale. Les décisions de localisations des capacités productives sont structurelles et ne peuvent significativement dépendre d'avantages compétitifs éphémères ;

- Un basculement des cotisations sociales employeurs ou salariés vers la TVA est inévitablement inflationniste. Dans le cas d'une baisse des cotisations employeurs, cet effet inflationniste correspond aux prélèvements supplémentaires qu'il faut effectuer sur la consommation résidente pour compenser la baisse des prélèvements sur la consommation non résidente (liée à la baisse des charges sur les produits exportés). Dans le cas d'une baisse des cotisations salariés, l'effet inflationniste correspond aux prélèvements supplémentaires qu'il faut effectuer pour compenser l'augmentation du salaire net associée à la baisse des cotisations. Le risque inflationniste est nettement plus important dans le cas d'une baisse des cotisations salariés qu'employeurs. Un basculement direct des cotisations sociales vers la CSG peut avoir un effet désinflationniste si elle concerne les cotisations employeurs, la baisse des coûts salariaux pour les entreprises étant financée par la hausse des prélèvements sur les revenus (du capital et du travail) des ménages. Pour autant, l'acceptabilité sociale d'un tel basculement direct nous paraît pour le moins réduite, car il signifierait, et de façon très visible sur la fiche de paye, une baisse du coût du travail via une baisse des cotisations sociales employeurs presque entièrement compensée par une augmentation de la CSG qui aboutirait à une baisse du salaire net. Une autre voie est envisagée ci-dessous pour qu'un tel basculement des cotisations sociales employeurs vers la CSG se fasse sans poser de problèmes d'acceptabilité, en s'accompagnant directement d'une hausse du salaire net (par effet d'élargissement d'assiette), mais sans effet désinflationniste et donc sans effet de compétitivité au premier ordre ;
- Les conséquences inflationnistes de l'instauration d'une TVA sociale peuvent influencer la conduite de la politique monétaire : la hausse des taux d'intérêt, qui viserait à contenir les risques d'enchaînement inflationniste liés à l'indexation des salaires sur les prix et des prix sur

les coûts, atténuerait alors en France le possible effet transitoirement favorable du changement d'assiette sur l'activité et l'emploi. Dans les autres pays de la Zone Euro, cette hausse des taux d'intérêt accentuerait par ailleurs l'effet récessif (par perte de compétitivité vis-à-vis des produits fabriqués en France) de la TVA sociale française. Pour autant, la politique monétaire a pour objet de maintenir la stabilité des prix sur l'ensemble de la Zone Euro. Or, les effets inflationnistes en France de l'instauration d'une TVA sociale sont en partie compensés par les effets désinflationnistes chez nos partenaires de la Zone Euro qui achètent des produits français. En d'autres termes, l'instauration d'une TVA sociale en France peut avoir des effets inflationnistes en France mais n'en aurait pas sur l'ensemble de la Zone Euro si la France n'exportait que dans la Zone Euro. Elle a un impact sur l'inflation de la Zone euro (avec en conséquence de possibles réactions de politique monétaire) uniquement par l'effet des exportations extra Zone Euro²⁸ ;

- Les modifications de la CSG n'ont pas réellement d'incidence redistributive ou antiredistributive. Il est par contre parfois avancé que, le taux d'épargne étant croissant avec le revenu, un relèvement de TVA aurait des conséquences antiredistributives, cependant réduites. Un basculement des cotisations sociales employeurs vers la TVA serait donc légèrement antiredistributif. Pour autant, ce raisonnement prête à contestation. En effet, l'effet direct peut-être légèrement antiredistributif d'un relèvement de la TVA est sans doute grandement contrebalancé par l'effet de l'indexation sur l'inflation du SMIC et des revenus de transferts. En conséquence, il paraît raisonnable de considérer qu'une augmentation de la TVA n'a pas, au premier ordre, d'effet redistributif. Enfin, la part des revenus du capital dans le revenu d'un individu étant croissante avec le revenu, un basculement d'assiette des cotisations sociales salariés vers la CSG est sans doute légèrement redistributif ;
- La TVA n'est payée que sur la production vendue, tandis que les cotisations sociales le sont sur la base des rémunérations versées. Un basculement de cotisations sociales vers la TVA constitue donc également un transfert partiel des risques financiers liés aux invendus des entreprises vers l'Etat. A rendement fiscal inchangé, il s'agit plutôt

d'un transfert du coût de ces risques des entreprises vers les ménages. De plus, compte tenu des délais production en cours et des durées de stockage, un basculement de cotisations sociales vers la TVA constitue un transfert de trésorerie favorable aux entreprises et payé par l'Etat. A nouveau, à rendement fiscal inchangé, il s'agit plutôt d'un transfert de ce coût de trésorerie des entreprises vers les ménages. Ces deux aspects ne seront pas davantage évoqués par la suite.

Compte tenu des rappels précédents, les principaux avantages et inconvénients transitoires des quatre changements d'assiette évoqués paraissent les suivants²⁹ :

- Le basculement direct de cotisations sociales employeurs vers la CSG a pour principaux avantages une forte amélioration de la compétitivité et une baisse des tensions inflationnistes et comme principal inconvénient une baisse du pouvoir d'achat des revenus des ménages, parmi lesquels les salaires. Comme indiqué plus haut, l'acceptabilité sociale d'un tel basculement direct nous paraît très réduite. Une autre voie est envisagée ci-dessous pour qu'un tel basculement se fasse sans poser de problèmes d'acceptabilité en s'accompagnant directement d'une hausse des salaires nets (par effet d'élargissement d'assiette), mais sans effet de premier ordre sur l'inflation et la compétitivité ;
- Le basculement de cotisations sociales salariés vers la CSG a comme principal avantage une légère augmentation du pouvoir d'achat des salariés, sans inconvénient majeur ;
- Le basculement de cotisations sociales employeurs vers la TVA a comme principal avantage une amélioration de la compétitivité et comme principaux inconvénients une augmentation des tensions inflationnistes et une baisse du pouvoir d'achat des salaires ;
- Le basculement de cotisations sociales salariés vers la TVA a comme principal avantage une légère augmentation du pouvoir d'achat des

²⁹ Les changements d'assiette envisagés sont, rappelons le, homogènes et à rendement fiscal globalement inchangé.

²⁸ La part de la Zone Euro dans l'ensemble des exportations françaises de biens et services s'élevait à environ 55 % en 2006.

salaires mais comme principal inconvénient une augmentation des tensions inflationnistes.

3. Quelle assiette pour quel risque ?

Le choix des assiettes visant à financer la protection sociale doit répondre à un objectif simple : celui de la meilleure adéquation entre l'assiette et la nature du risque couvert.

Cette considération peut paraître simpliste, mais elle amène pourtant à écarter l'idée de faire porter par les prélèvements sociaux d'autres finalités, comme par exemple des finalités redistributives. La théorie fiscale nous enseigne qu'il est préférable de séparer les prélèvements visant à financer des dépenses générales de ceux visant à faire de la redistribution³⁰. Les raisons évoquées sont celles de l'efficacité économique (il vaut mieux deux leviers qu'un seul si l'on a deux objectifs) et celle de la pédagogie.

Cette dernière considération pédagogique est d'ailleurs à souligner. La maîtrise des dépenses de protection sociale peut être facilitée par une sensibilisation des personnes au coût de cette protection. La décision prise en 1984 de faire apparaître les cotisations sociales employeurs sur la fiche de paye des salariés répondait à ce souci de sensibilisation. A cet égard, un éventuel recours à la TVA pour financer la protection sociale, outre qu'il augmenterait les sources de financement de la protection sociale, rendrait plus difficile l'appréhension par les salariés du coût de la protection sociale puisque la partie de ce coût couvert par la TVA ne pourrait plus apparaître sur les fiches de paye. Quelle assiette paraît préférable pour quel risque ? La réponse à cette question doit distinguer deux types de dépenses sociales :

Les dépenses associées aux prestations universelles, c'est-à-dire indépendantes de tout effort contributif, qu'elles soient en nature ou en espèces. Ces prestations correspondent principalement aux dépenses de santé hors indemnités journalières et aux prestations familiales... Elles devraient être financées sur l'assiette la plus large possible des revenus, puisque de fait chacun y a droit de façon égale. En ignorant toute considération de faisabilité technique, la question peut se poser de savoir si les revenus pris en compte dans l'assiette doivent se limiter aux revenus

effectifs ou intégrer également certains revenus fictifs. La CSG semble le mode de financement le plus approprié, la TVA présentant l'inconvénient d'une moindre lisibilité³¹ ;

Les dépenses associées à des prestations financières spécifiques liées à un effort contributif volontaire ou obligatoire. Ces prestations correspondent principalement pour la santé aux indemnités journalières, aux prestations chômage, aux pensions de retraites... Elles devraient logiquement être financées par des prélèvements sur l'assiette qui permet le calcul des droits individuels. Dans le cas des prestations associées à un effort contributif obligatoire, l'assiette salariale paraît la plus appropriée.

Le basculement ici évoqué de cotisations sociales employeurs vers la CSG doit être envisagé sans baisse du pouvoir d'achat salaire net, et même avec une légère augmentation de ce dernier, l'assiette de la CSG (ensemble des revenus) étant plus large que celle des cotisations sociales (masse salariale). En effet, l'objectif ici visé n'est pas celui d'une amélioration de la compétitivité par baisse des coûts salariaux mais celui d'une meilleure adéquation entre les assiettes de prélèvements et la nature (universelle ou contributive) des prestations financées par ces prélèvements. La question de l'acceptabilité sociale de ce basculement ne se pose ainsi pas, contrairement au cas évoqué plus haut d'un basculement direct de cotisations sociales employeurs vers la CSG. Mais un tel basculement sans perte du pouvoir d'achat du salaire net nécessite d'autres changements évoqués ci-dessous.

Le principe d'un basculement sur la CSG du financement de toutes les prestations universelles correspondrait au basculement sur ce prélèvement à assiette très large de 15 à 20 points de cotisations sociales employeurs et d'environ 3/4 point de cotisations sociales salariés. En substance, et en reprenant les développements qui précèdent, un tel basculement n'aurait aucun impact à long terme et n'aurait pas d'impact significatif à court-moyen terme. Il pourrait être (transitoirement) légèrement redistributif. Enfin, à coût du travail inchangé, il devrait s'accompagner d'une légère augmentation du pouvoir d'achat des salariés. On revient plus loin sur ce point.

³¹ Par ailleurs, dans la perspective d'un vieillissement de la population et d'une augmentation de la part des plus de 65 dans la population adulte, il paraît opportun de remplacer l'assiette masse salariale par une assiette plus large comme celle de la CSG.

³⁰ Il s'agit par exemple du théorème de séparation énoncé en 1976 par T. Atkinson et J. Stiglitz ou dès 1952 par J. Tinbergen.

Un basculement de cotisations sociales employeurs vers la CSG qui s'accompagnerait d'une augmentation directe du salaire net, par effet d'élargissement d'assiette, peut paraître institutionnellement complexe du fait que la CSG est pour les salariés un prélèvement sur le salaire brut tandis que les cotisations sociales employeurs s'ajoutent au salaire brut. Signalons une piste de solution à cette difficulté. Une requalification des contrats de travail appelant salaire brut le total du salaire brut actuel et des cotisations sociales employeurs et appelant indifféremment cotisations sociales le total de celles qui sont actuellement appelées 'salariés' et 'employeurs' ne changerait rien, ex ante, en termes de coût du travail pour les entreprises et de salaire net pour les salariés. Elle permettrait d'étendre la CSG à toutes les cotisations finançant actuellement ce qui a été nommé plus haut 'prestations universelles'. Une telle requalification permettrait bien d'élargir l'assiette des prélèvements et présenterait comme autres avantages d'être économiquement fondée et de simplifier de façon importante la lisibilité des fiches de paye, ce qui faciliterait la pédagogie en matière de financement de la protection sociale. Enfin, elle ne modifierait pas l'exercice du paritarisme en matière de financement de la protection sociale : les équivalents de ce que sont actuellement une hausse de cotisations sociales employeurs ou salariés seraient, après un tel basculement, une hausse des cotisations sociales accompagnée respectivement d'une augmentation correspondante du salaire brut ou d'une baisse correspondante du salaire net.

4. Quels basculements seraient les plus favorables en termes de compétitivité ?

Compte tenu des développements précédents, les basculements qui auraient les effets les plus favorables, à court-moyen terme, sur la compétitivité et l'emploi, consisteraient à augmenter la CSG ou la TVA dans l'ensemble des activités ou sur l'ensemble des produits et à abaisser les charges sociales employeurs uniquement dans les activités les plus exportatrices, c'est-à-dire, pour simplifier, dans le secteur manufacturier. Il a été indiqué plus haut que l'acceptabilité sociale du basculement direct de cotisations sociales employeurs vers la CSG nous paraît très réduite. Pour cette raison, nous n'envisageons ici que l'autre basculement, de cotisations employeurs vers la TVA³².

³² On n'évoque pas ici la faisabilité d'un tel ciblage en termes de contraintes fiscales dans l'Union Européenne.

Une hausse homogène de la TVA permettrait de financer une très forte baisse des cotisations sociales employeurs dans les seules activités manufacturières, ces activités correspondant à environ 10 % du PIB et 15 % de la valeur ajoutée des entreprises du secteur marchand. L'effet de levier serait donc considérable, en termes, à court-moyen terme, de gains de compétitivité et donc de dynamisation transitoire de l'activité et de l'emploi. Au-delà d'être une dévaluation déguisée, un tel basculement ne peut manquer d'être considéré comme une mesure protectionniste. Les inconvénients d'un tel basculement doivent être soulignés. Ces inconvénients sont principalement les deux suivants³³ :

- Si le ciblage de la baisse des charges sur les seules activités manufacturières permettrait bien d'amplifier les effets favorables du basculement sur la compétitivité, ce ciblage augmenterait également, et pour les mêmes raisons, les effets inflationnistes de la mesure. En effet, les ménages résidents bénéficieraient moins de l'effet prix favorable de la baisse des charges, dont bénéficieraient au contraire davantage les clients étrangers des produits français ;
- En corollaire de ce qui précède, la perte de pouvoir d'achat des ménages (et parmi eux des salariés) résidents serait amplifiée par le ciblage de la baisse des charges. En d'autres termes, le ciblage de la baisse des charges correspondrait à un transfert plus important des ménages résidents en France vers les acheteurs, à l'étranger, des produits manufacturés français.

5. Quels basculements d'assiettes envisager ?

Les développements précédents amènent très logiquement à ne pas préconiser un basculement des cotisations sociales, employeurs ou salariés, vers la TVA. Dans le cas d'un basculement des cotisations employeurs, les faibles gains transitoires à en attendre en termes de compétitivité ont en effet inévitablement un coût, en termes inflationniste et de pouvoir d'achat des ménages. Par ailleurs, ce gain de compétitivité, parce qu'il est transitoire, ne peut influencer les décisions par nature plus structurelles de localisation des capacités de production. Dans le cas d'un basculement des cotisations sociales salariés, le gain de pouvoir d'achat

³³ Rappelons que nous raisonnons ici à rendement fiscal globalement inchangé.

des salaires a également un coût inflationniste. L'autre coût, définitif celui-là, de ces deux formes de TVA sociale, serait une complexification et donc une moindre lisibilité du système de financement de la protection sociale peu propice à la responsabilisation des ménages à la question du coût de cette protection et à la nécessité de sa maîtrise.

Pour autant, et pour améliorer nettement la logique économique et la lisibilité du financement de la protection sociale, il nous paraît souhaitable de nous diriger vers les orientations proposées dans la section 3. de la présente synthèse. Il s'agirait de retenir la CSG (et donc l'assiette large des revenus) comme outil de financement des prestations universelles (non liées à un effort contributif) et les cotisations sociales (et donc l'assiette masse salariale) comme mode de financement des autres prestations (dont les droits sont associés à un effort contributif). L'assiette de la CSG intègre, outre les revenus salariaux, les revenus du capital et de la propriété ainsi que les revenus de remplacement, dont les pensions de retraite. Si cette assiette paraît plus adaptée que la masse salariale au financement des prestations universelles, la neutralisation totale ou partielle de l'effet direct du basculement sur le pouvoir d'achat des revenus de remplacement, par une revalorisation de ces derniers au moment du basculement, paraît sans doute souhaitable.

Un tel basculement nécessiterait des changements institutionnels profonds, afin qu'il ne s'accompagne pas d'une baisse directe des salaires nets. Ces changements institutionnels, détaillés dans la section 3. supra, permettrait au basculement préconisé de ne pas modifier l'exercice du paritarisme en matière de financement de la protection sociale.

Le basculement pourrait s'accompagner d'une augmentation (transitoire) du pouvoir d'achat des salariés, sans augmentation voire avec une légère baisse du coût du travail pour les entreprises, compte tenu de la plus grande largeur de l'assiette de la CSG (ensemble des revenus) comparée à celle des cotisations sociales (la masse salariale). Cette augmentation du pouvoir d'achat des salaires serait donc financée par une augmentation des prélèvements sur les revenus non salariaux, légitime puisqu'elle aboutirait à un prélèvement uniforme sur les revenus (salariaux et non salariaux) finançant des prestations universelles. Mais il faut signaler aussi que ce léger prélèvement supplémentaire sur les revenus non salariaux et donc les revenus du capital aura quelques effets récessifs (transitoires) qui atténueront les effets favorables (également transitoires) de la mesure. Ce basculement impliquerait aussi une augmentation des prélèvements sur les revenus de remplacement, dont les pensions de retraite. Comme

indiqué plus haut, la neutralisation totale ou partielle de cet effet direct par une revalorisation des revenus de remplacements au moment du basculement peut paraître souhaitable.

Il nous semble que la difficulté institutionnelle d'un tel basculement est largement compensée par le gain obtenu concernant la lisibilité du financement de la protection sociale.

Nous avons écarté l'opportunité de l'instauration d'une TVA sociale. Doit-on pour autant écarter l'opportunité de tout relèvement de la TVA se substituant à un autre prélèvement ? Il nous semble qu'il serait pertinent d'étudier sur le fond l'intérêt d'un basculement de la taxe professionnelle (TP par la suite) vers la TVA. Un tel basculement présenterait l'intérêt compétitif souvent recherché dans l'instauration d'une TVA sociale.

Créée en 1975, la TP a eu un rendement fiscal d'environ 22 milliards d'€ en 2005 (soit environ 3 à 4 points du taux normal de TVA). Elle représente environ 40 % des recettes fiscales directes des collectivités locales. Les assiettes de la TP sont multiples : six assiettes coexistent, dont principalement la valeur ajoutée (plus de 50 % des recettes) et la valeur locative des immobilisations (plus de 40 %). Elle se caractérise aussi par de multiples exonérations, abattements des bases d'imposition et réductions de cotisations. Elle a connu plusieurs réformes depuis 1999, visant de façon contradictoire à supprimer la part assise sur la masse salariale des entreprises afin de ne pas pénaliser l'emploi (réformes de 1999 et 2003), à opérer des dégrèvements au titre des investissements nouveaux, afin de ne pas pénaliser l'investissement (réforme de 2004 pérennisée en 2006), à plafonner le prélèvement à 3,5 % de la valeur ajoutée de l'entreprise afin de ne pas être trop lourde (réforme de 2006).

La TP est un impôt spécifique, sans équivalent à l'étranger et dont la complexité peut constituer un handicap pour l'attractivité du territoire. Elle pèse particulièrement sur les activités exportatrices : l'industrie, l'énergie et les transports paient environ les 2/3 de la TP alors que ces activités ne représentent qu'environ 1/3 de la valeur ajoutée et du bénéfice fiscal des entreprises³⁴. Un basculement de la TP vers la TVA présenterait de multiples avantages : il ferait disparaître un impôt spécifique et complexe, faciliterait une meilleure attractivité du territoire, augmenterait la

³⁴ Sur la taxe professionnelle, cf. le rapport de la Commission de réforme de la taxe professionnelle remis par O. Fouquet au Premier Ministre le 8 juillet 2004.

compétitivité des entreprises résidentes sur le marché intérieur (ce basculement conduirait à taxer de fait les importations) et à l'exportation (du fait de la déductibilité de la TVA). Il présenterait aussi des inconvénients, comme la difficulté éventuelle à transposer les multiples exonérations et abattements actuels de la TP et un léger effet inflationniste accompagné d'une baisse du pouvoir d'achat des ménages résidents, obéissant aux mêmes mécanismes que celui décrit plus haut qui accompagnerait le basculement de cotisations sociales employeurs vers la TVA. Ce dernier inconvénient pourrait être compensé pour les salariés par l'augmentation du pouvoir d'achat qui accompagnerait l'autre basculement évoqué précédemment des cotisations sociales universelles vers la CSG.

Un tel basculement de la TP vers la TVA réduirait l'autonomie financière des collectivités locales (en termes de maîtrise des taux) essentiellement aux taxes locales du type taxes foncières et taxes d'habitation ainsi que, plus marginalement et depuis 2005, de certaines recettes de TIPP, prélevées sur les ménages. Cet inconvénient appelle une concertation avec les élus locaux et peut-être d'autres ajustements³⁵.

Il nous semble donc opportun d'envisager simultanément les deux basculements (des cotisations sociales universelles vers la CSG et de la TP vers la TVA). Au prix d'un léger surcroît transitoire d'inflation en France, ce double basculement permettrait d'élever de façon pérenne la lisibilité du financement de la protection sociale et d'en renforcer la logique économique, et d'améliorer transitoirement la compétitivité des entreprises résidentes, tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation.

6. Remarques conclusives

Les considérations qui précèdent ont largement privilégié, parmi les critères d'appréciation des diverses mesures envisagées, celui de la lisibilité de la carte fiscale. Cela nous a en particulier incité à rejeter la pertinence de l'instauration d'une TVA sociale, qui aboutit à une complexification pérenne de la carte fiscale pour un gain compétitif très transitoire.

³⁵ L'article 72-2 de la Constitution, inséré par l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-26 du 28 mars 2003 stipule en son 3ème alinéa que : « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources ; La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre ». Tel est d'ailleurs l'objet de la loi organique du 29 juillet 2004.

Ce même critère de simplification de la carte fiscale nous a conduit à préconiser le basculement de la TP sur la TVA, un tel basculement présentant en outre l'avantage compétitif transitoire généralement recherché via une TVA sociale. Enfin, la lisibilité de la carte fiscale serait grandement améliorée par le basculement vers la CSG des prélèvements finançant des prestations universelles. Ce basculement, principalement de cotisations sociales employeurs, devrait s'accompagner de changement institutionnels afin de ne pas induire de pertes de pouvoir d'achat des salaires. Les changements institutionnels préconisés permettraient également de simplifier la carte fiscale, d'augmenter transitoirement le pouvoir d'achat des salaires sans hausse du coût du travail, et de ne pas modifier les règles d'exercice actuel du paritarisme dans les questions de financement de la protection sociale.

Pour autant, il va de soi que les changements préconisés appellent, outre une nécessaire concertation avec les partenaires sociaux, des études préalables plus nourries que la présente analyse ainsi que des évaluations approfondies.

Effets de premier ordre d'une modification globale et homogène de quelques assiettes de financement de la protection sociale

Effets à ...	Niveau du PIB et d'emploi		Compétitivité		Inflation		Solde public		Redistributivité		Pouvoir d'achat des salaires	
	Court-moyen terme	Long terme	Court-moyen terme	Long terme	Court-moyen terme	Long terme	Court-moyen terme	Long terme	Court-moyen terme	Long terme	Court-moyen terme	Long terme
Baisse des cotisations sociales Employeurs ... Salariés	+++ ++	0 0	+++ 0	0 0	-- 0	0 0	- -	- -	0 +	0 0	0 +++	0 0
Augmentation de la CSG	--	0	0	0	0	0	++	+	0	0	--	0
Augmentation de la TVA	--	0	-	0	+++	0	++	+	0	0	--	0
Augmentation de la CSG et baisse des cotisations sociales Employeurs ... Salariés	+ 0	0 0	+++ 0	0 0	-- 0	0 0	0 0	0 0	0 +	0 0	-- +	0 0
Augmentation de la TVA et baisse des cotisations sociales... ... Employeurs ... Salariés	+ 0	0 0	++ -	0 0	+ +++	0 0	0 0	0 0	0 +	0 0	-- +	0 0

On suppose dans ce tableau :

- Une absence d'absorption par les marges des entreprises des modifications d'assiettes. Les marges demeurent donc inchangées ;
- Une absence d'absorption par le salaire brut des modifications des taux de cotisations sociales salariés, qui aboutissent donc ex ante à de mêmes modifications du salaire net.

150

Contribution n° 2

Effets macroéconomiques d'une mesure de « TVA sociale »

Mourad Ayouz, Arnaud Louis
Coe-Rexecode

La mesure désignée par les termes « TVA sociale » consiste à baisser, à une date donnée, les cotisations sociales sur les salaires et à augmenter d'un montant équivalent la TVA. C'est une mesure a priori équilibrée en termes de finances publiques.

Cette mesure ne résout bien sûr pas tous les problèmes. Elle ne supprime pas le déficit des régimes sociaux (12 milliards d'euros en 2007 pour l'assurance maladie), elle ne permet pas en elle-même de financer les hausses futures de dépenses sociales (2 points de hausse de plus que le PIB par an), elle ne constitue pas à elle seule une réforme d'ensemble de notre fiscalité qui peut être par ailleurs jugée souhaitable, elle ne modifie pas la gouvernance et la régulation des régimes sociaux notamment les incitations à maîtriser les dépenses. Aucune mesure ne peut répondre à tous ces objectifs et il est probable que si on cherchait à les viser tous à la fois, on les manquerait tous. La seule question que nous examinons ici est celle de l'impact probable sur l'économie française d'un transfert des cotisations sociales vers la TVA, mesure supposée par hypothèse à coût nul pour les finances publiques. Nous retiendrons à titre d'illustration un transfert d'un point de PIB, soit 17 milliards d'euros.

1. Un exemple microéconomique

L'intérêt de ce transfert est facile à comprendre au niveau d'une entreprise avec l'exemple suivant :

Entreprise Dupont

i. Avant la mesure de transfert

Le prix de vente hors taxe de chaque unité est de 10 euros

Compte d'exploitation

	Charges	Produits
Consommations	10 000	100 000 ¹
Frais personnel	60 000	
Résultat ²	30 000	
Total	100 000	100 000

¹ Prix unitaire = 10 ; quantité = 10 000

² Excédent Brut d'Exploitation (EBE)

ii. Après la mesure

Si la baisse des cotisations sociales conduit par exemple à une baisse du coût du travail de 2 %, les frais de personnel baisseront de 1 200 euros et la baisse du prix de revient du produit sera de 1,2 %. Si cette baisse est répercutée sur le prix de vente hors taxe, celui-ci baissera de 1,2 %. Le transfert de TVA étant égal (par hypothèse) à la baisse du prix hors taxe, le prix TTC restera inchangé.

En conclusion, à première vue, le transfert paraît neutre sur le prix final des biens. Cependant, cette vision est réductrice pour plusieurs raisons.

1. Nous avons supposé que la hausse du prix TTC (qui est très probable car elle est relativement mécanique) était égale à la baisse du prix hors taxe (qui est une décision libre du chef d'entreprise et peut dépendre de la situation de l'entreprise et du marché du produit). Si la baisse de cotisation sociale n'était pas complètement répercutée sur le prix hors taxe, il y aurait une hausse du prix TTC et en contrepartie une augmentation de l'excédent d'exploitation réalisé par l'entreprise.

2. Le raisonnement précédent ne vaut qu'en économie fermée, ce qui est loin de correspondre à la réalité. Dans une économie ouverte, il faut tenir compte des effets sur les prix intérieurs et sur les prix des importations. La hausse du taux de TVA porte sur les biens consommés sur le territoire donc aussi sur les biens importés. Si les importateurs laissent leurs marges inchangées, alors le prix TTC des biens augmentera mécaniquement en raison de la hausse de la TVA. D'un autre côté, la baisse des prix hors taxes permet aux exportateurs d'augmenter leurs parts de marché en volume.

3. Enfin, une hausse de TVA peut, dans certains cas, augmenter les coûts de production de l'entreprise. En effet, il existe des « rémanences » de TVA qui pèsent sur les entreprises. En pratique, une partie de la TVA payée par les entreprises sur leurs consommations intermédiaires et sur leurs investissements n'est pas déductible de la TVA sur les ventes. Par exemple, les micro entreprises ne peuvent pas récupérer la TVA payée sur leurs consommations intermédiaires. Pour ces entreprises, une hausse de la TVA se traduit donc par une hausse de leurs prix de revient.

L'analyse de cet exemple met en lumière les avantages mais aussi certains risques associés à la mesure. Compte tenu de la complexité des interactions, un modèle macroéconomique s'avère nécessaire pour apprécier le résultat final sur l'économie.

2. Simulation des effets macroéconomiques de la mesure

A l'aide du modèle Mapeco en cours de finalisation à Coe-Rexecode, une simulation de la mesure TVA sociale a été réalisée. Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous. Ils indiquent comment les équilibres économiques se déplacent à long terme par rapport au scénario central. On présente le résultat de deux variantes. La première (variante 1) est une TVA sociale avec une baisse uniforme des cotisations sociales entre les salariés, c'est-à-dire avec une baisse du coût du travail applicable quel que soit le niveau de salaire. La seconde (variante 2) est une mesure de TVA sociale avec des baisses de cotisations ciblées sur les travailleurs peu qualifiés.

**Résultat des simulations pour un montant de transfert
de 1 point de PIB : écarts par rapport au compte central**

Hypothèse : transfert de 17 milliards d'euros, soit une baisse du taux moyen de cotisation sociale de 3,8 points, et une hausse moyenne du taux de TVA de 2,1 points)

Variables :	Variante 1	Variante 2
<i>les écarts sont en % (ou en milliards d'euros)</i>	TVA sociale avec baisse du coût du travail sur l'ensemble des salariés (%)	TVA sociale ciblée sur les travailleurs peu qualifiés (%)
PIB	+0,4	+0,9
Emploi	+42 000	+265 000
Prix à la consommation	+0,7	-0,2
Consommation en volume	0,1	+0,7
Exportations	+0,4	+1,3
Importations	-0,8	-0,5
Déficit public (milliards)	-6,1	-2,2
Solde des échanges extérieurs (milliards)	+5,6	+8,5

Les variantes précédentes, qu'il faut considérer avec beaucoup de recul comme tous les résultats de modèles, font apparaître plusieurs résultats qui confirment ceux d'autres travaux :

1. Les deux variantes conduisent à une augmentation du PIB. Un peu moins d'un point pour la variante 2 ciblée sur les peu qualifiés et 0,4 point pour la variante 1. Dans les deux cas, la croissance tient largement à l'amélioration de notre commerce extérieur.
2. Les résultats sur le niveau des prix sont assez différents. Dans le cas d'une baisse ciblée sur les travailleurs peu qualifiés (variante 2), l'effet de baisse des prix intérieurs lié à la baisse du coût du travail étant important, même après la hausse de la TVA, l'effet sur les prix à la consommation est légèrement négatif (-0,2 %).
3. Pour un même montant de transfert fiscal, l'effet sur l'emploi est très différent selon que les baisses de charges sont concentrées sur les travailleurs peu qualifiés (+265 000 emplois) ou sur l'ensemble de la main d'œuvre (+42 000 emplois).

En conclusion :

1. La TVA sociale apparaît comme plutôt favorable à long terme au PIB et au pouvoir d'achat global. Si la baisse du pouvoir d'achat immédiate est compensée par un accroissement de PIB et d'emploi, la mesure est *in fine* favorable aussi aux ménages, en particulier aux chômeurs qui retrouvent un emploi. Le point crucial à comprendre est qu'un transfert favorable à la production globale peut-être favorable à tous les acteurs économiques.
2. Les modalités du profilage des allègements de charges sont déterminantes sur les effets de la mesure en termes d'emplois. Un allègement de cotisations portant plutôt sur les bas salaires est favorable à l'emploi d'après le modèle utilisé (et en raison de l'existence d'un smic élevé en France). On notera toutefois que ces modèles ne sont pas des modèles de croissance et qu'ils ne prennent pas en compte les effets de progrès technique et de spécialisation industrielle. Leur prise en compte pourrait modifier ces résultats significativement. Il est probable aussi que les modalités de hausse de la TVA (non examinées ici) jouent un rôle important qui reste à étudier.

3. L'effet à long terme sur les prix est ambigu. Il subsiste à long terme un niveau de prix plus élevé dans la variante 1 alors que l'effet est proche de zéro dans la variante 2. Ces résultats concernent l'impact à long terme. A court terme (entre six et dix-huit mois), il est probable que l'effet mécanique de la hausse de la TVA sur le prix TTC l'emporte sur l'effet de la baisse du coût salarial. Il y aurait donc un effet transitoire de hausse de prix puis un effet permanent de hausse du PIB.

Tous ces résultats doivent être considérés comme plus assurés qualitativement que quantitativement dans la mesure où ils reposent sur des hypothèses concernant des comportements d'acteur qui sont incertains.

Chiffres clés :

Rendement de la TVA et des cotisations sociales, 2005 et 2006

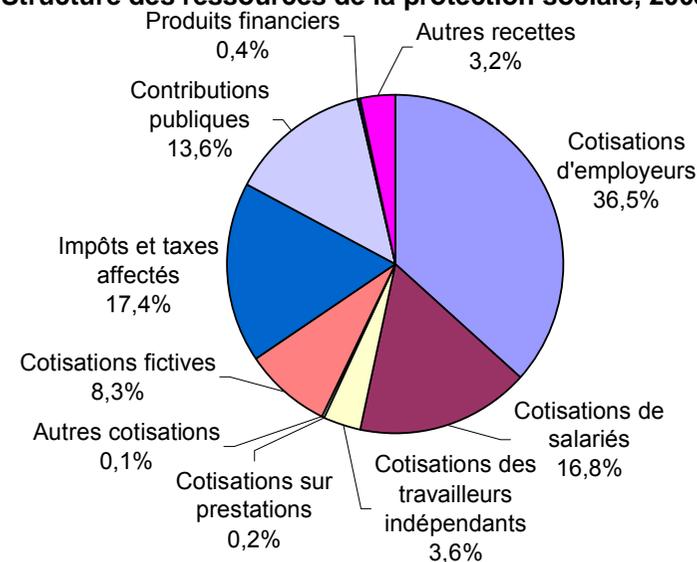
En milliards d'euros	2005	2006
Produit intérieur brut	1718	1792
TVA (nette des remboursements)	127	128
Cotisations de sécurité sociale (régime général)	148	154
Dont cotisations patronales	120	125

Valeur du point

En milliards d'euros	2005	2006
1 point de taux normal	5,8	5,9
1 point de taux réduit	2,3	2,4
1 point de cotisations pour les salariés du secteur privé (hors salariés agricoles).	4,3	4,5

Sources : Rapport sur les comptes de la sécurité sociale, juillet 2007 ; Loi de finances 2007, calculs CAS.

Structure des ressources de la protection sociale, 2005



Source DREES, Comptes de la protection sociale 2005 (octobre 2006)