

## De la « TVA sociale » à la désinflation compétitive

Éric Heyer, Paola Monperrus-Veroni et Xavier Timbeau

in *L'économie française 2007*, La découverte, 2006.



Après la coupe de monde 2006, l'Allemagne sera le théâtre d'une tout autre compétition. Il s'agit d'une désinflation compétitive qui repose sur le mécanisme d'une hausse de TVA accompagnée d'une baisse d'un montant inférieur de charges sociales employeurs et salariés. On appelle en France ce type de mesure TVA « sociale », mais elle n'a de sociale que le nom, puisqu'elle vise à réduire le pouvoir d'achat des consommateurs pour augmenter la compétitivité des entreprises, à l'export comme sur les marchés intérieurs.

### **Le mécanisme de la TVA sociale**

En économie fermée, si la TVA est parfaitement déductible des investissements, augmenter la TVA et abaisser les cotisations sociales employeurs est neutre. La baisse de prix hors taxe induite par la baisse de cotisation est compensée, euro pour euro, par la hausse de TVA, si les comportements de marge des entreprises sont avant tout guidés par la concurrence, même imparfaite. Le prix TTC résultante du prix hors taxe et de la TVA est inchangé. En économie fermée, cotisations sociales et TVA sont des prélèvements aux conséquences équivalentes (Sterdyniak et Villa, 1998) .

En revanche, en économie ouverte, il en va tout autrement : la baisse de cotisations sociales ne s'appliquant qu'en Allemagne, la baisse de coût et de prix hors taxe se traduit, toutes choses égales par ailleurs, par une baisse des prix d'exportations outre-Rhin alors que les entreprises étrangères ne peuvent compenser la hausse du prix TTC qu'en réduisant leurs marges. Le gain de compétitivité est à l'exportation, en utilisant les baisses de cotisations sociales pour baisser les prix d'exportation, sans que la hausse de la TVA n'ait de conséquence (c'est la TVA du pays où est consommé le bien qui s'applique). Il est également à l'importation, puisque les entreprises étrangères ne bénéficient pas de la réduction de coût.

L'opération fiscale allemande conduira à une forme de taxe sur les importations, tout en abaissant le coût de production des entreprises nationales. Elle augmentera la compétitivité-prix sur le marché intérieur comme sur le marché extérieur des entreprises allemandes, si les prix de concurrents sont inchangés. Ce gain de compétitivité devrait contribuer à une amélioration du commerce extérieur et une dégradation de la demande intérieure. En effet, le report des cotisations sociales sur la TVA revient à transférer du pouvoir d'achat des consommateurs vers les exportateurs. La perte de pouvoir d'achat des consommateurs est atténuée par les substitutions qu'ils opèrent sur les biens qu'ils consomment et qui sont produits à l'étranger ainsi que par les hausses de salaires qu'ils réussissent éventuellement à obtenir suite à cette hausse de TVA. Alors, le gain initial de compétitivité peut être perdu et même au-delà par les conséquences inflationnistes.

Une telle TVA « sociale » ressemble beaucoup à une dévaluation. En revanche, et c'est là son intérêt en union monétaire, elle ne nécessite pas de modification du taux de change. Or, le gain de compétitivité est réalisé principalement sur les économies dont la structure industrielle et le cycle économique est proche, avec lesquelles l'intégration économique est profonde et qui ont opéré une division du travail avancée. Bref, des critères qui s'apparentent à ceux d'une zone monétaire optimale. La faible mobilité du travail, voire son immobilité ne fait qu'accroître la pertinence de cet outil pour faire diminuer le chômage dans le pays où il est appliqué en l'augmentant chez les voisins.

### **La TVA sociale 2007 en Allemagne**

Dans leur rapport d'automne 2005 les « Cinq Sages » avaient préconisé un programme de refonte radicale de la fiscalité (flat tax ou « système fiscal simple » du cercle de Heidelberg) et des assurances sociales. Une diminution d'un point des cotisations à l'assurance chômage devait être financée par les économies faites sur l'Agence fédérale du travail suite à la réforme des allocations chômage. La dérive des dépenses enregistrée en cours d'année a déplacé le financement de la baisse du coût du travail sur la hausse de la TVA. Cependant, les « Cinq Sages » désapprouvaient toute hausse de la TVA qui ne soit pas destinée à la baisse des cotisations.

L'accord de coalition du 12 novembre 2005 n'a repris que partiellement cette préconisation et a décidé d'une hausse de 3 points du taux maximal de la TVA (de 16 % à 19 %), prenant effet en janvier 2007. Un seul tiers de cette hausse financerait la baisse de 1,6 point des cotisations sociales, le solde devant provenir des économies réalisées par l'Agence fédérale du travail. La réduction du taux de cotisation se compose de 2 points de baisse des cotisations chômage (de 6,5 % à 4,5 %) et 0,4 de hausse des cotisations retraite (de 19,5 % à 19,9 %) à partager à parts égales entre les salariés et les employeurs. Les recettes attendues de la hausse de la TVA sont estimées à la hauteur de 20 milliards d'euros, soit 0,9 point de PIB, la perte de recettes des cotisations se monterait à 11 milliards d'euros, soit 0,5 point de PIB (pour une analyse chiffrée de l'impact sur l'économie allemande, voir Monperrus-Veroni, 2006).

### **L'analogie avec une dévaluation peut être poussée sur trois points.**

Le premier est qu'il existe le risque d'une inflation induite dont les effets négatifs peuvent dépasser le gain initial. Le pouvoir d'achat perdu par les consommateurs peut être réclamé sous forme de hausse de salaires. Le conflit de répartition qui s'ensuit — qui porte la perte de pouvoir d'achat ? — peut dégénérer en spirale inflationniste. Ce mécanisme est au cœur de la plupart des modèles macroéconométriques, d'autant qu'ils ont été estimés sur des périodes allant des années 1970 aux années 1980 où ces mécanismes ont joué un rôle moteur dans la formation de l'inflation. Cet argument s'est affaibli depuis que l'inflation est réduite, mais reste présent comme le montre le cas des Pays-Bas récemment. Le mécanisme de spirale inflationniste peut être bloqué par un accord collectif, impliquant syndicats de salariés, gouvernement et représentants des entreprises. Cet argument est souvent avancé pour expliquer la faible réaction de l'inflation à la hausse de la TVA au Danemark, lorsque celui-ci a basculé les cotisations sociales vers de la TVA et de l'impôt sur le revenu au milieu des années 1990. La dérive inflationniste peut également largement être limitée dans le cas où l'impact initial de la mesure est largement positif. Si le pays est petit et largement ouvert, une dévaluation peut produire très vite des effets positifs en terme d'activité et d'emploi. La perte de pouvoir d'achat est alors compensée par le regain d'activité. Cet argument est sans doute plus pertinent pour comprendre le cas du Danemark.

Le deuxième point est qu'une telle politique, comme une dévaluation, fait gagner de la compétitivité, mais au détriment des proches voisins. Si l'inflation n'accélère pas, l'impact est positif pour le pays qui gagne en compétitivité, mais négatif pour les voisins. Là encore, la taille du pays est déterminante, plus il est petit, plus l'effet sur les voisins est faible.

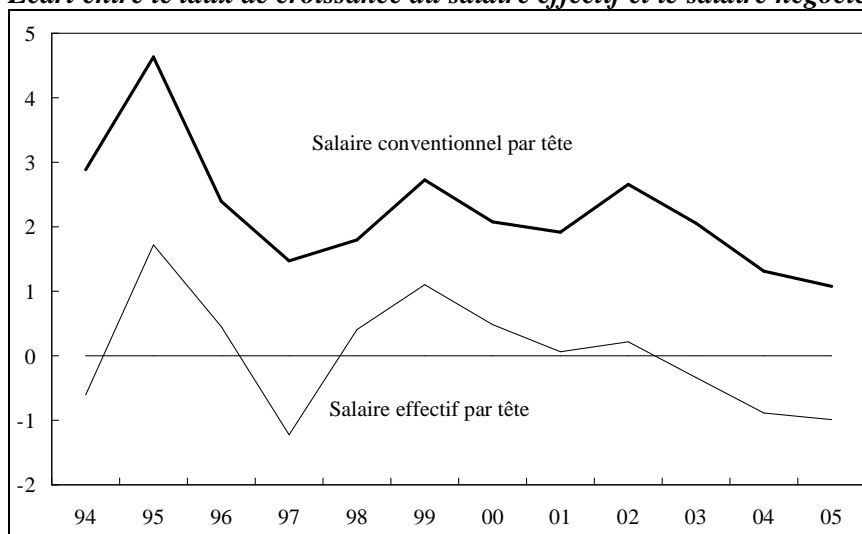
Le dernier point découle du précédent. Si les pays voisins jugent que la mesure visant à gagner de la compétitivité est à la fois artificielle, et conséquente, une réponse légitime est de faire la même chose. Le pays initiateur voit alors son gain initial consommé par les politiques similaires en cascade de ses voisins. Pour la zone euro, une fois tous les pays de l'Union monétaire égalisés en matière de compétitivité, l'ensemble des mesures revient à un gain de compétitivité vis-à-vis du reste du monde. Ce gain de compétitivité est susceptible d'être combattu par un instrument supplémentaire, les mouvements du change. Mais, la zone euro n'étant pas un petit pays, cela ne produira que peu d'effets positifs à court terme et porte un risque inflationniste non négligeable. Il est également un mécanisme bien complexe pour produire un résultat proche d'une modification du taux de change de l'euro induite par des interventions de change.

### Un passé de désinflation compétitive

L'Allemagne depuis 1994 s'est attachée à une politique rigoureuse de lutte contre l'inflation et a cherché à maintenir sa monnaie à un haut niveau nominal par rapport aux autres monnaies (principalement le dollar). Pour que cette appréciation nominale ne se transforme pas en appréciation réelle, il fallait contenir les salaires réels pour limiter les pertes de compétitivité. Le mode de négociation des salaires largement collectif n'a pas résisté à cette pression : au cours des années 1990 la force d'entraînement des négociations collectives s'est réduite. Affaiblis par la montée du chômage, qui a modifié le rapport de forces entre patronat et syndicats, ces derniers ont accordé des concessions telles que le gel des primes, l'acceptation d'embauches en dessous du tarif, ainsi que des fortes concessions salariales dans le secteur manufacturier. En 1996 déjà, le Conseil des sages s'était prononcé en faveur de l'inclusion des salaires dans les négociations sur l'emploi. Mais les principaux syndicats y étaient fortement opposés. Les sorties d'accords de branches et l'exploitation plus fréquente des accords de flexibilisation ont limité la progression du salaire par tête effectif par rapport aux salaires conventionnels (graphique 1).

**Graphique 1**

*Ecart entre le taux de croissance du salaire effectif et le salaire négocié collectivement*



Source : Statistisches Bundesamt Deutschland.

En 2002, la loi a interdit pour les intérimaires la négociation de salaires inférieurs à celui de la branche, mais elle a permis de contourner l'égalité de salaire en permettant la négociation d'un accord de branche pour l'ensemble de ces emplois entre les entreprises intérimaires et les partenaires sociaux. Environ 13 % de la population active salariée est totalement ou partiellement exclue d'une couverture collective.

Les lois Hartz de réforme du marché du travail ont prolongé les contrats atypiques et introduit de nouvelles possibilités de se dégager des normes salariales. L'Allemagne n'a pas choisi une stratégie agressive de baisse des cotisations sociales. Les baisses de cotisations ont été limitées aux mini et midi-jobs (salaires inférieurs à 400 euros et à 800 euros par mois, respectivement), mais les cotisations sociales sont restées contenues malgré le déséquilibre croissant des régimes sociaux. Cependant, le principe de la substitution aux salaires d'une base fiscale plus large a fait son chemin. La priorité donnée dans les années 1990 à la modération du coût du travail s'est traduite par l'introduction de contributions publiques supplémentaires financées sur ressources fiscales, dont une partie des recettes de la TVA. Dans le système d'assurance contre le risque vieillesse, toute hausse du taux de cotisation se traduit automatiquement par une majoration de la contribution publique, ce qui incite le gouvernement à opérer des réglages du système en agissant sur la durée de cotisation ou sur le taux de remplacement. La réforme de retraites de 2001/2002 s'est donnée un objectif de hausse maximale du taux de cotisation à l'assurance vieillesse de 2,7 points en 2030 (de 19,3 % en 2003 à 22 %). Le relèvement de la TVA en 1998 (le taux normal est passé de 15 % à 16 %) a permis l'économie d'un point de taux de cotisation, l'introduction de l'écotaxe en 1999 et ses hausses successives ont compté pour 1,7 point supplémentaire. Ainsi, l'Allemagne n'est pas une débutante en terme de transfert de la fiscalité directe vers l'indirecte : depuis 1991 à plusieurs reprises les caisses de l'État ont été renflouées soit par des hausses de la TVA (relèvement d'un point en 1993 et 1998, suppression du taux à 7 % pour un ensemble de biens en 2003), soit par des augmentations d'autres taxes sur la consommation (essence, tabac et vignette).

### **Impact de la désinflation compétitive allemande sur l'économie française en 2007**

Par l'augmentation de trois points de TVA et la baisse de cotisations sociales, l'Allemagne renforcera et amplifiera en 2007 sa politique de désinflation compétitive menée depuis le début des années 2000. En augmentant l'imposition des biens importés et en améliorant la compétitivité-coûts des entreprises allemandes, cette politique non coopérative s'apparente à une dévaluation réelle qui pèsera sur l'ensemble des économies européennes par deux principaux canaux.

Le premier permettra à l'Allemagne de renforcer ses gains de parts de marché en 2007 au détriment des autres grands pays européens et notamment de la France. Cette politique allemande devrait entraîner d'ici 2007 une réduction de ses coûts de production de 1,25 % par an alors que dans le même temps ils devraient augmenter de 1,5 % en France. Ce différentiel de coût dégradera la compétitivité française et expliquera intégralement la baisse des parts de marché de l'hexagone (3 points).

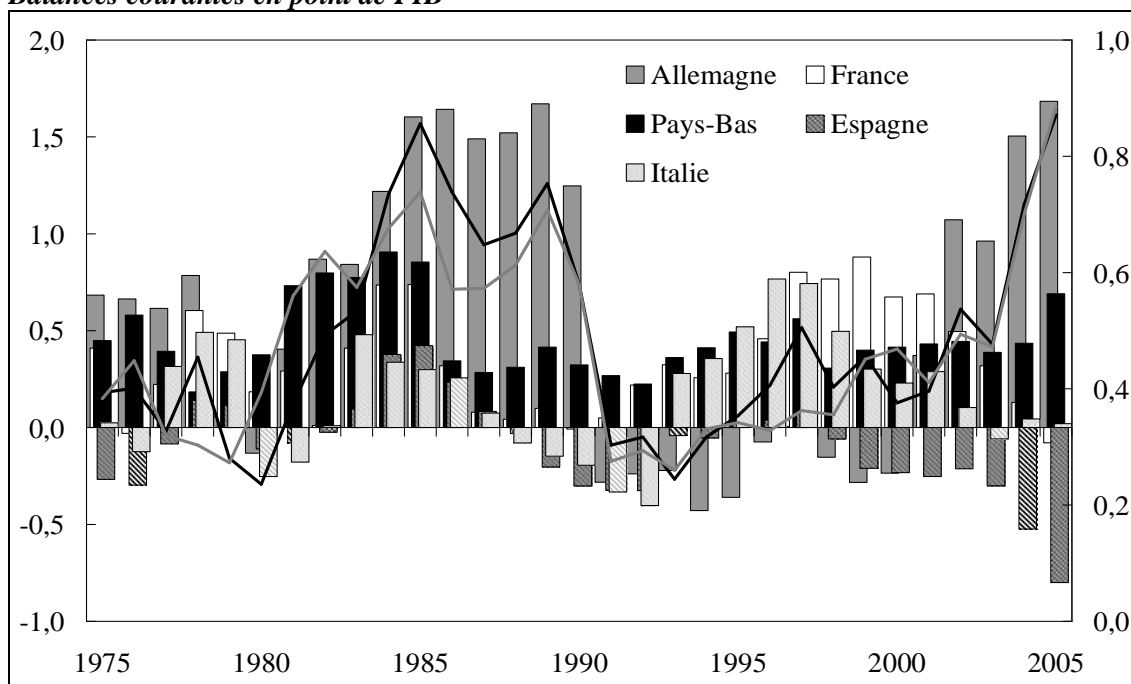
Le second réside dans une dégradation du pouvoir d'achat des ménages outre-Rhin, contrepartie de l'amélioration de la compétitivité allemande. Les importations allemandes décéléreront alors avec la consommation. La France étant le principal partenaire de l'Allemagne verra alors sa demande adressée et donc ses exportations diminuer.

Au total, cela se traduira par un ralentissement de l'activité dans l'hexagone en début d'année 2007 et viendra amputer de 0,4 point de PIB la croissance française en 2007.

## L'Allemagne n'est pas coupable

Au-delà de cette politique spécifique de transferts de cotisations sociales sur la TVA, dont les effets sur l'économie française ne sont pas négligeables (encadré ci-dessus), les politiques de réformes structurelles conduisent en pratique à des résultats proches. Elles poursuivent un objectif de long terme différent, comme améliorer le fonctionnement du marché du travail, celui des marchés des biens en luttant contre des rentes, des positions de monopoles ou en augmentant l'intensité de la concurrence. Ces politiques peuvent avoir des effets favorables sur les gains de productivité globale des facteurs et donc sur l'efficacité du système économique. Elles peuvent éventuellement réduire le niveau du chômage d'équilibre ou augmenter le rythme de croissance de la population active. Mais, avant que ces effets de long terme se développent, ces politiques provoquent dans un premier temps un transfert de masse salariale au profit de la compétitivité des entreprises. Le cas allemand est à cet égard édifiant et le niveau élevé du chômage en Europe accentue cette transformation des politiques structurelles en politiques de compétitivité et de désinflation. L'évolution récente des balances courantes des pays de la zone euro en est une saisissante illustration (graphique 2).

**Graphique 2**  
**Balances courantes en point de PIB**



Sources : *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 78. Les balances courantes sont corrigées des importations de pétrole et sont rapportées au PIB des cinq grands pays de la zone euro (Allemagne, France, Italie, Espagne et Pays-Bas). Ces balances courantes s'additionnent donc pour donner la balance courante des 5 grands pays de la zone euro. Le trait continu est un indice de dispersion des balances courantes, calculé comme l'écart type des balances courantes en point de PIB des 5 grands.

Depuis 2000, alors que l'économie allemande est en panne de croissance, elle regagne des parts de marché et accumule à nouveau des excédents courants. Dans le même temps, les quatre autres grands pays de la zone euro ont vu leur excédents commerciaux fondre. Ces éléments sont hors importations de pétrole et ne peuvent pas s'expliquer par le renchérissement des prix de l'énergie. Le différentiel de conjoncture entre l'Allemagne et les autres pays pourrait expliquer des évolutions divergentes des balances courantes. Mais l'écart de production n'est pas suffisant pour expliquer plus d'un demi-point de PIB allemand (soit 0,1 à 0,2 de PIB zone euro) en 2005. De plus, ces éléments se retrouvent largement sur les données d'exportations.

L'Allemagne gagne légèrement des parts de marché en volume tandis que les autres pays de la zone euro en perdent. Dans l'opération, la balance courante de la zone euro s'est peu améliorée. L'hypothèse selon laquelle les gains sont limités est vraisemblable. Cela tend à montrer que les réformes structurelles ont peu joué sur le chômage d'équilibre et ont peu stimulé la productivité même si les effets peuvent être encore à venir et que leur importance sera croissante dans le temps. Le canal principal par lequel ces politiques ont joué est celui de la compétitivité-prix. Sur les marchés d'exportation, les gains de compétitivité ont induit des gains de part de marché de l'Allemagne sur les 4 grands pays de la zone euro sans modifier les balances bilatérales. Lorsque l'Allemagne vend plus à la Pologne, c'est un peu en moins pour la France ou l'Espagne.

Le gain à court terme pour le pays qui conduit la politique structurelle provient plus d'un gain de compétitivité-prix sur les pays voisins que d'un effet structurel positif des réformes. Comme le gain est induit par la compétitivité-prix et qu'il est réalisé sur les voisins proches, le bilan en terme de croissance est négatif. Au total, la zone euro a peu gagné en compétitivité-prix, et le gain de part de marché ne compense pas la perte de pouvoir d'achat consentie par les salariés ou les consommateurs. L'élasticité à court terme des exportations ou des importations à la compétitivité-prix est déterminante. Si elle est assez importante, comme c'est le cas pour un petit pays, l'effet positif l'emporte sur l'effet dépressif. Si l'élasticité est dans une zone intermédiaire, comme l'Allemagne, le bilan est pratiquement nul en terme de croissance. Lorsque l'élasticité est faible, comme elle est pour la zone euro dans son ensemble, alors, l'effet dépressif l'emporte sur l'effet positif.

La politique allemande ne nuit pas à son économie. La faiblesse de la demande intérieure est compensée par un commerce extérieur plus florissant. La zone euro est un peu plus compétitive (parce que l'Allemagne est plus compétitive), mais sans rapport avec la perte de demande intérieure de la zone (celle de l'Allemagne et des autres pays qui perdent en croissance). Le bilan est donc négatif pour la zone. Et il s'alourdira lorsqu'en réponse aux gains de compétitivité de l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie ou la France, par les mêmes leviers, chercheront à gagner en compétitivité sur leurs voisins. Le programme des réformes structurelles se sera muté en un cercle vicieux de recherche de compétitivité-prix.

Pour autant, l'Allemagne n'est pas en cause. L'urgence des problèmes économiques (croissance faible, chômage, déficits publics et sociaux) pousse les gouvernements à trouver des solutions. L'impuissance organisée de l'Europe ne permet que des politiques nationales, vouées à l'échec.

Dans le contexte d'une souveraineté limitée des États qui composent la zone euro, la fiscalité touchant directement les moyens de production devient le levier principal de l'action des gouvernements. La coopération entre les États passeraient par la limitation voire l'interdiction des politiques de concurrence fiscales et par la promotion de politiques communes permettant d'atteindre rapidement les objectifs d'emploi et de croissance sans inflation. La coordination des réformes structurelles implique de ne compenser la compétitivité des entreprises exportatrices par des pertes de pouvoir d'achat.

## **Bibliographie**

CHEVILLON G., HEYER E., MONPERRUS-VERONI P. et TIMBEAU X., « Désinflation compétitive : le cas allemand 2007 », article présenté au workshop du CEPII Concurrence (étrangère) et réglementation du marché du travail, 24 avril 2006.

HEYER E. et al., « Le coût d'outre-Rhin », *Revue de l'OFCE*, n° 97, avril 2006.

MONPERRUS-VERONI P., « Allemagne : le paradoxe surimposé », Perspectives 2006-2007, *Revue de l'OFCE*, n° 97, avril 2006.

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