



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

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>DE L'OPPORTUNITE A COURT TERME D'UNE MESURE EN FAVEUR DE LA COMPETITIVITE.....</b>	<b>11</b>
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
<b>LA TVA SOCIALE DU POINT DE VUE DE LA LOGIQUE DE FINANCEMENT : L'ARBITRAGE ENTRE LOGIQUE ASSURANTIELLE ET LOGIQUE DE SOLIDARITE NATIONALE. ....</b>	<b>29</b>
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
<b>LE CHOIX DE LA TVA DU POINT DE VUE DE L'ARBITRAGE EQUITE / OPTIMALITE FISCALE.....</b>	<b>39</b>
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
<b>LE CHOIX DE LA TVA SOCIALE DU POINT DE VUE DE L'EFFICACITE ET DE LA COHERENCE INSTITUTIONNELLE : QUELLE FISCALITE POUR QUELLE REGULATION DU MARCHE DU TRAVAIL ? .....</b>	<b>65</b>
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
<b>LA TVA SOCIALE AU REGARD DES ENJEUX DE LA GOUVERNANCE DU SYSTEME DE PROTECTION SOCIALE .....</b>	<b>73</b>
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 COUTS DE GESTION ?.....	78
3    QUELLE PERTINENCE EN MATIERE DE RESPONSABILITE DES USAGERS ET DE MAITRISE DES DEPENSES ? .....	83

<b>LA TVA SOCIALE DU POINT DE VUE DE L'EFFICACITE ECONOMIQUE : QUELS ENJEUX EN TERMES DE COMPETITIVITE ET D'EMPLOI ? .....</b>	<b>85</b>
1 L'IMPORTANCE DU COIN FISCALO-SOCIAL EN FRANCE ET SON IMPACT SUR L'EMPLOI .....	86
2 LE PROFIL DE LA BAISSSE 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
<b>LA TVA SOCIALE : QUELS EFFETS ECONOMIQUES D'APRES LES MODELES ? .....</b>	<b>103</b>
1 LES PRINCIPAUX MECANISMES ECONOMIQUES EN JEU .....	103
2 LES RESULTATS DES SIMULATIONS MACRO-ECONOMIQUES.....	109
<b>CONTRIBUTIONS .....</b>	<b>129</b>
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 Économique.

## 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 dévaluation<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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 »<sup>1</sup>, 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 rémanence<sup>2</sup>, on assiste à un renchérissement partiel des prix de biens d'investissement et de consommation intermédiaire. Quoiqu'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 change<sup>3</sup> 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

---

<sup>1</sup> Annexe n° 4

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> 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'offre<sup>1</sup> (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.

---

<sup>1</sup> 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 <sup>1</sup> ;
- 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

---

<sup>1</sup> 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 DGTPE (Groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette, MINEFI, 2006).

Comme dans le cas de n'importe quelle dévaluation nominale, l'impact macroéconomique 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*

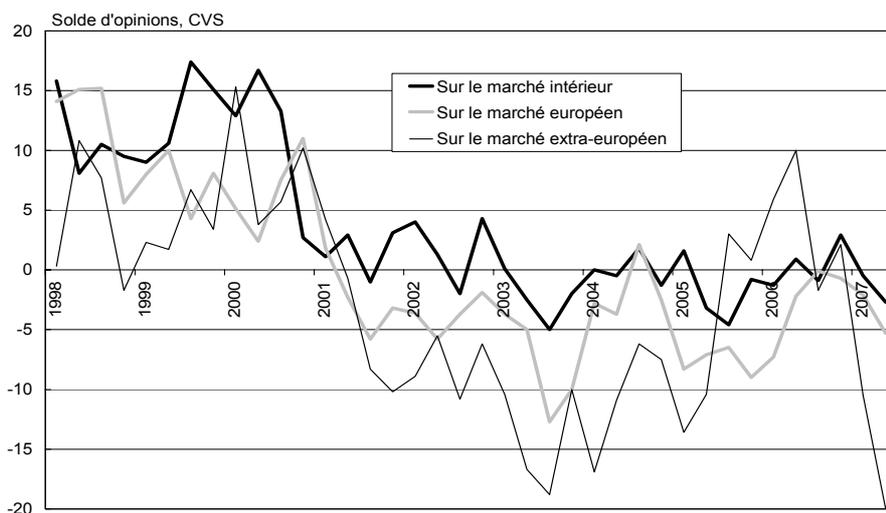
La récente détérioration de la compétitivité française est sensible au regard de ce qui se passe en Allemagne. Les moteurs de la croissance sont certes fortement déséquilibrés au détriment de la demande intérieure outre-Rhin depuis 2001. Mais force est de constater que le déficit de la balance commerciale 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.

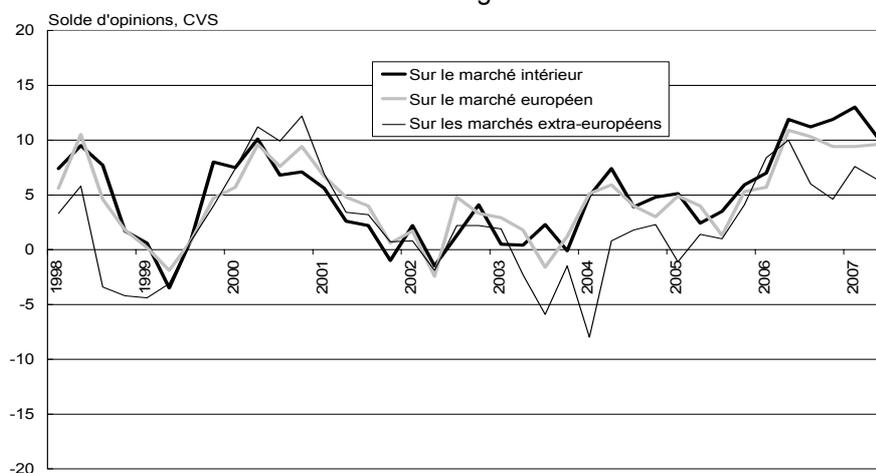
Les industriels français ont le sentiment que leur position concurrentielle se dégrade sur l'ensemble des marchés à partir du tournant des années 2001-2002 (graphiques 1a et 1b). Cette appréciation ne concerne pas uniquement les marchés extra-européens, mais elle touche aussi le marché intérieur européen 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**

a/ France



b/ Allemagne



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.

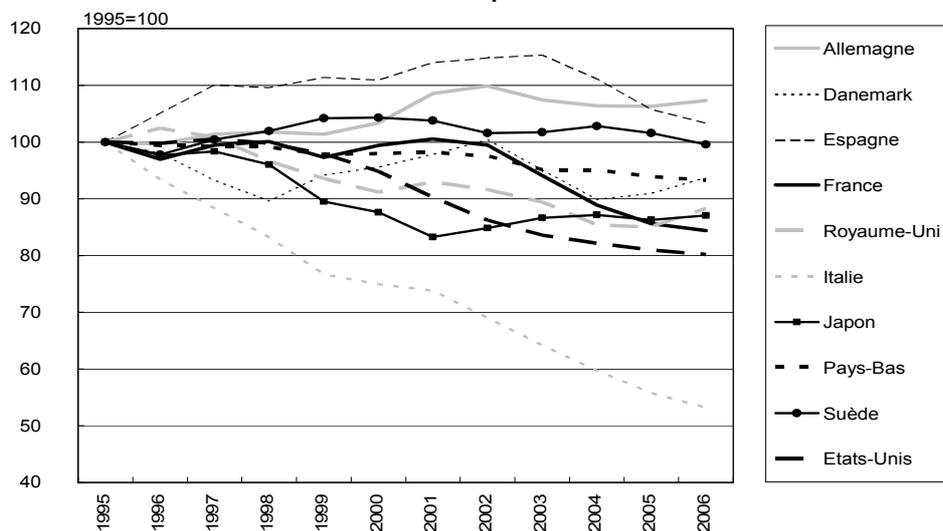
#### Les causes du recul de la France face à la concurrence étrangère

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.

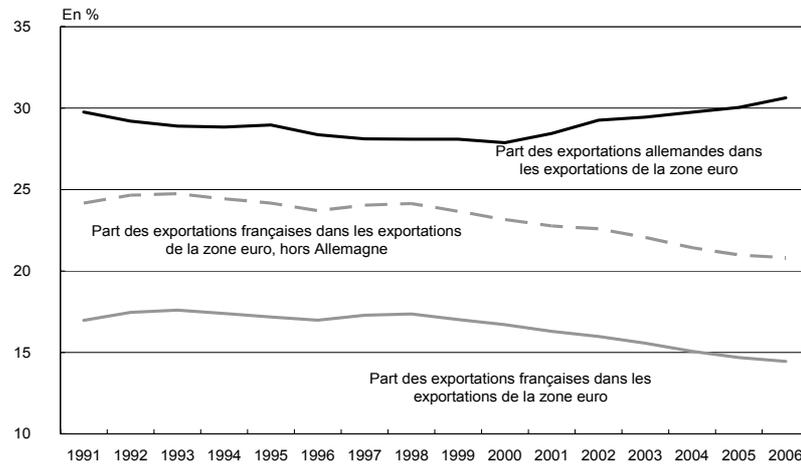
**Graphique 2 – Performance des exportations en volume : part de chaque pays sur son marché à l'exportation**



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	
	1995	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

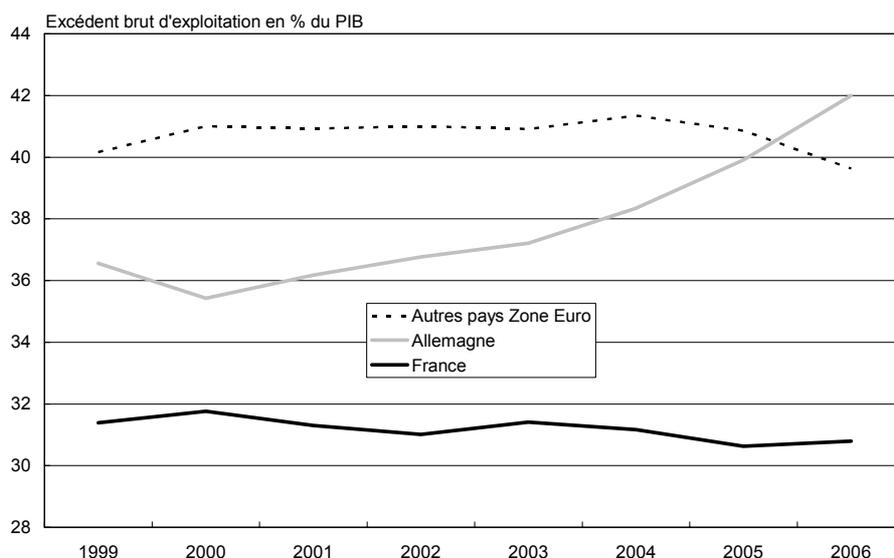
Les estimations économétriques suggèrent que si les déterminants usuels des exportations (demande et prix relatifs) jouent bien dans le sens attendu, ils n'expliquent pas pour autant entièrement l'évolution des positions relatives à l'exportation de part et d'autre du Rhin, ni l'intégralité des pertes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

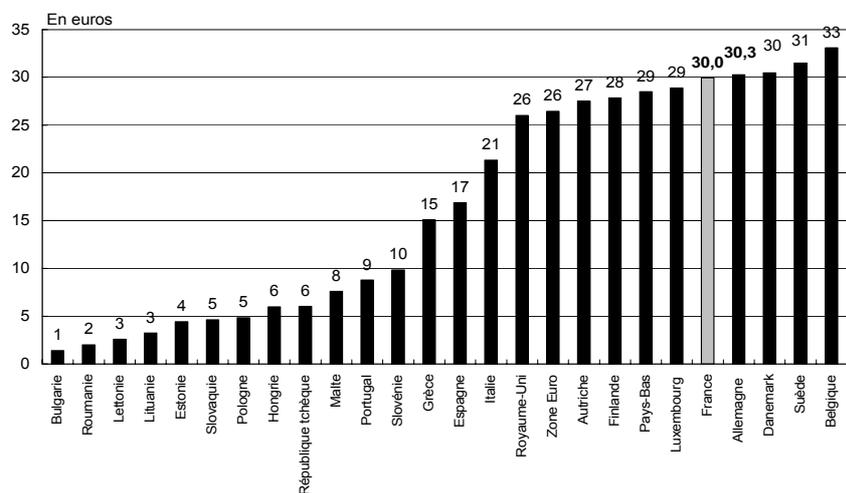
Pour COE-REXECODE (2006), l'absence ou la quasi-absence de dégradation apparente de la compétitivité-prix des exportations françaises est trompeuse. Elle recouvre de fait des efforts qui ont été consentis par les exportateurs français en matière de prix pour limiter des pertes de parts de marché en volume. 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**



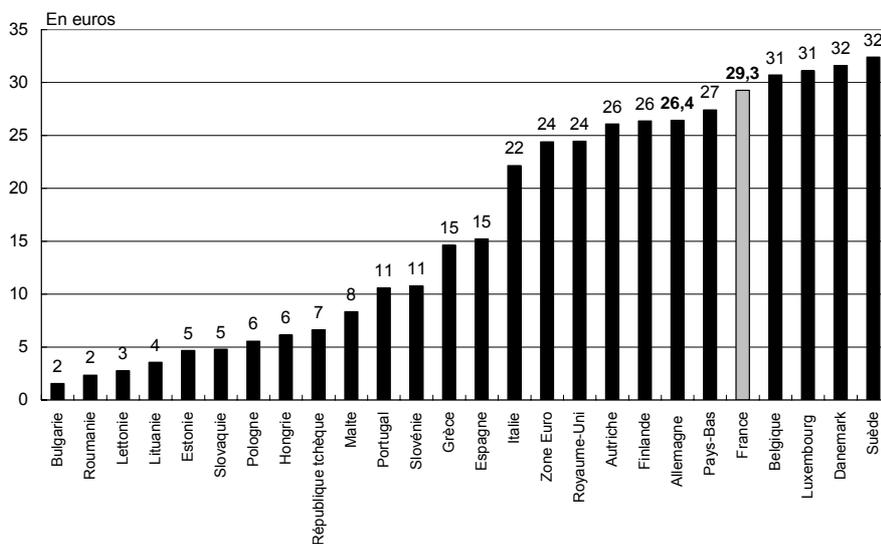
Source : Eurostat, comptes de secteur

**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.

## Deuxième partie

---

### **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 de 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
<b>France</b>	<b>51,0</b>	<b>22,9</b>	<b>79,5</b>	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	<b>France</b>	<b>45,5</b>	<b>20,6</b>	<b>66,0</b>
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).

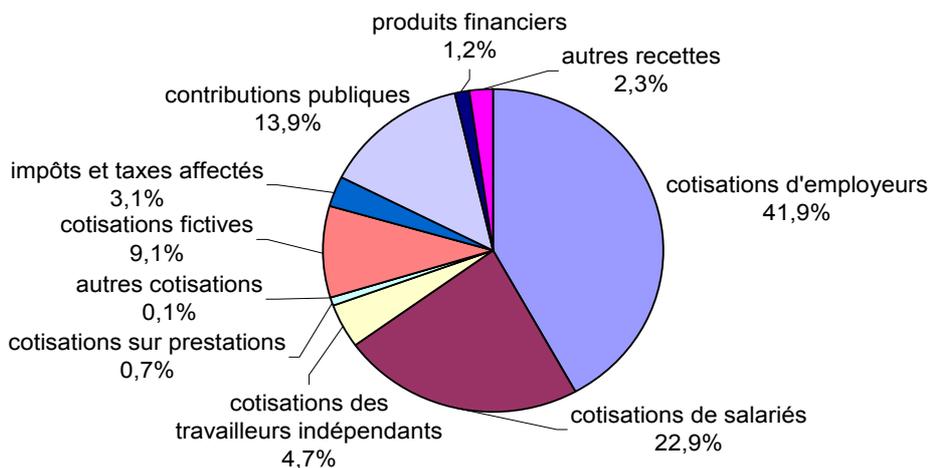
Dans les branches famille et maladie, en revanche, même si les cotisations demeurent une composante importante des recettes, le poids des impôts et taxes affectés a beaucoup augmenté au cours des dernières décennies, notamment via le développement de la CSG . L'extension des prestations à l'ensemble 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)**

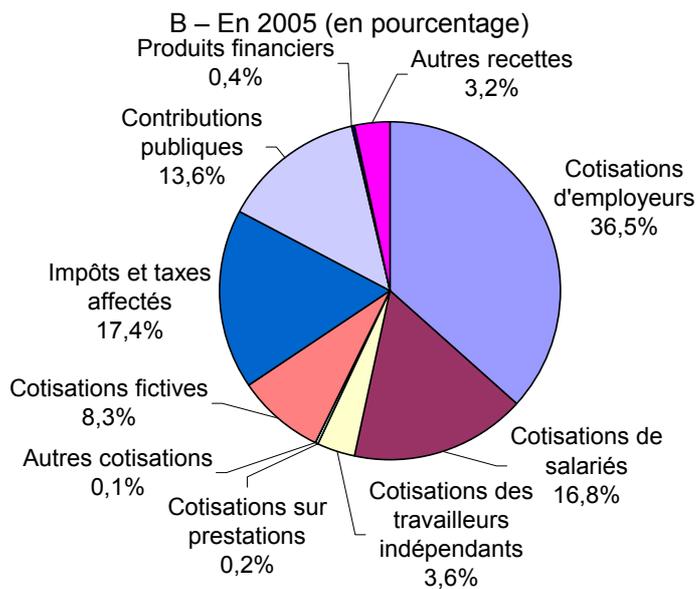
	maladie	vieillesse	famille	AT-MP
<b>Produits (en milliards d'euros)</b>	<b>141,8</b>	<b>154,8</b>	<b>50,5</b>	<b>10,4</b>
Cotisations effectives	67,7	85,8	29,2	7,7
Cotisations fictives	1,0	31,5	0,1	0,3
Cotisations prises en charge par l'Etat	7,8	5,8	3,3	1,6
Cotisations prises en charge par la sécurité 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
<b>Structure (en % du total)</b>				
<i>poids des cotisations sociales</i>	<i>54 %</i>	<i>80 %</i>	<i>65 %</i>	<i>92 %</i>
<i>poids des impôts et taxes affectés</i>	<i>43 %</i>	<i>4 %</i>	<i>21 %</i>	<i>2 %</i>
<i>poids des contributions publiques</i>	<i>1 %</i>	<i>3 %</i>	<i>12 %</i>	<i>1 %</i>
<i>poids 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)



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 *bismarkienne* 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 personnes<sup>1</sup>, un accès au logement, à la santé, à l'éducation, qui n'oblitére pas les chances des générations futures.

Le système *beveridgien* au sens strict<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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 ».

<sup>2</sup> 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.



## Troisième partie

---

### **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

neutre<sup>1</sup>, 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 :

---

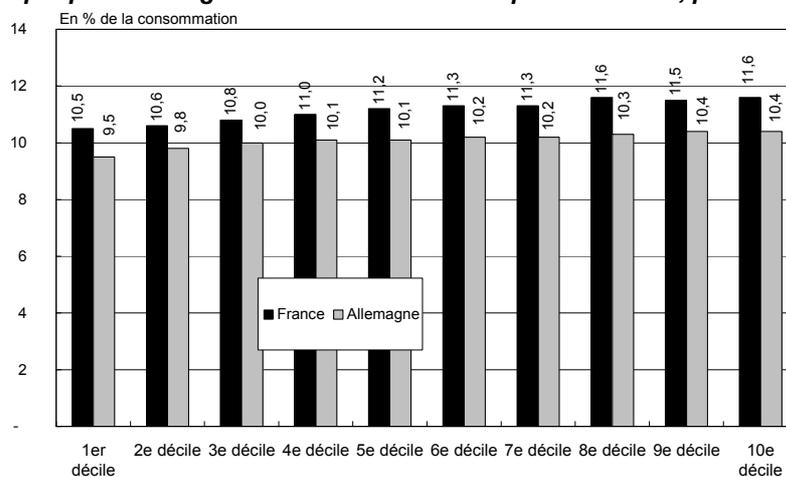
<sup>1</sup> C'est-à-dire qu'au final les assurés perçoivent en moyenne des prestations à hauteur de leurs cotisations lorsque l'on raisonne tout au long de leur vie (redistribution longitudinale). C'est en principe ce qui est attendu des assurances privées. Les assurances publiques peuvent y déroger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

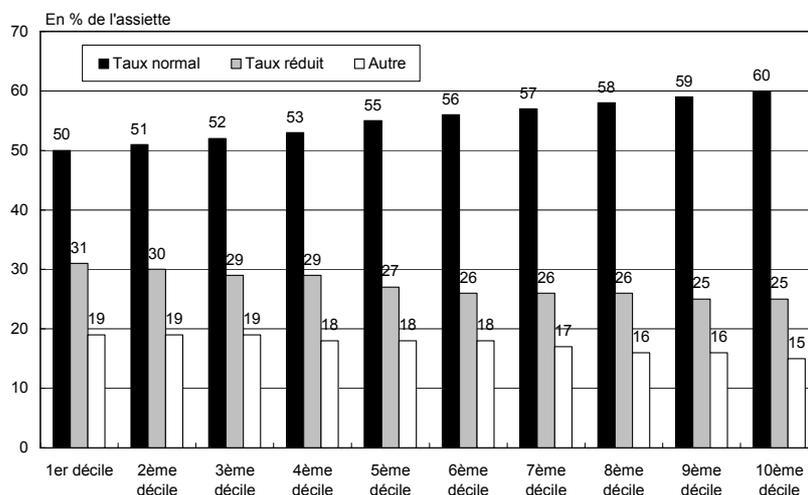
Du point de vue statique, on constate généralement que la fiscalité indirecte est relativement neutre par rapport aux dépenses de consommation des ménages (Bourguignon, 1998 ; Ruiz, 2006, Annexe DGTPE). L'existence de deux taux induit une légère progressivité entre premier et dernier décile compte tenu 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 7 : Charge fiscale TVA en % des dépenses totales, par déciles**



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

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

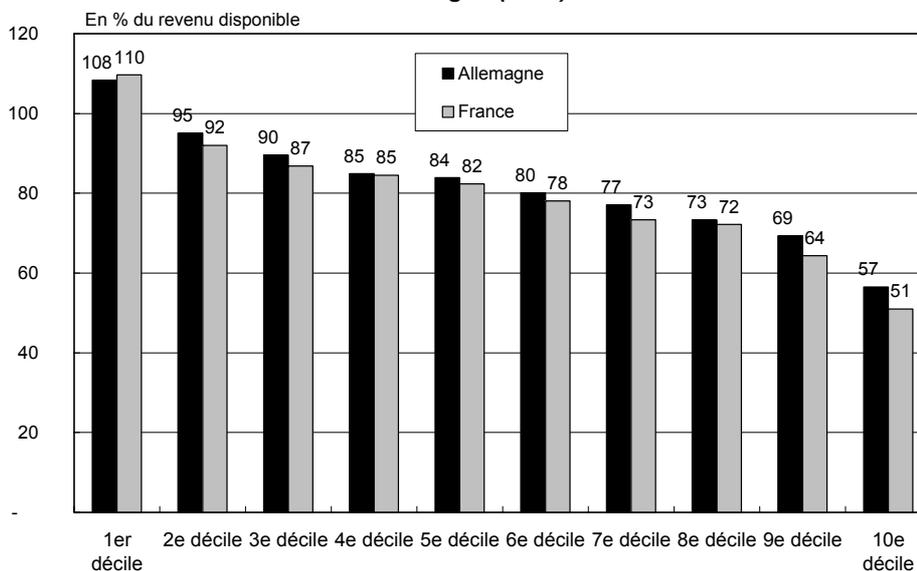


Note de lecture : les ménages sont répartis en déciles de revenus par unité de consommation avec pour convention de compter pour 1 la personne de référence, 0,7 chaque adulte supplémentaire du ménage de 14 ans et plus et 0,5 chaque personne de moins de 14 ans vivant dans le ménage.

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.

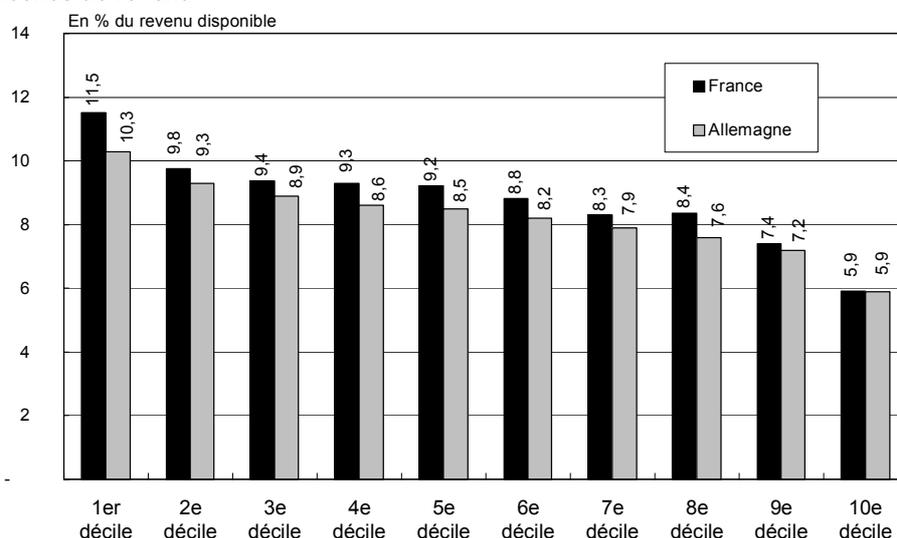
**Graphique 9 : Consommation en % du revenu disponible en France (2001) et en Allemagne (2003)**



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 <sup>er</sup> décile	11,5	1,3	1,9
2 <sup>ème</sup> décile	9,8	1,1	1,6
3 <sup>ème</sup> décile	9,4	1,1	1,4
4 <sup>ème</sup> décile	9,3	1,1	1,3
5 <sup>ème</sup> décile	9,2	1,1	1,2
6 <sup>ème</sup> décile	8,8	1,1	1,1
7 <sup>ème</sup> décile	8,3	1,0	1,0
8 <sup>ème</sup> décile	8,4	1,0	1,0
9 <sup>ème</sup> décile	7,4	0,9	0,9
10 <sup>ème</sup> décile	5,9	0,7	0,7
<b>Total</b>	<b>8,1</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>

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 <sup>1</sup>, 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 <sup>er</sup> décile	+ 0,1	27	73	- 0,2	66	34
2 <sup>ème</sup> décile	+ 0,1	28	72	- 0,2	65	35
3 <sup>ème</sup> décile	+ 0,1	29	71	- 0,1	64	36
4 <sup>ème</sup> décile	0,0	31	69	- 0,1	62	38
5 <sup>ème</sup> décile	0,0	37	63	0,0	57	43
6 <sup>ème</sup> décile	0,0	41	59	0,0	54	46
7 <sup>ème</sup> décile	0,0	39	61	0,0	51	49
8 <sup>ème</sup> décile	- 0,1	43	57	+ 0,1	51	49
9 <sup>ème</sup> décile	- 0,1	47	53	+ 0,1	49	51
10 <sup>ème</sup> décile	- 0,1	48	52	+ 0,2	46	54
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>37</b>	<b>63</b>	<b>0,0</b>	<b>57</b>	<b>43</b>

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

---

<sup>1</sup> 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 <sup>er</sup> décile	-1,32	0,09	-1,68	-1,51
2 <sup>ème</sup> décile	-1,10	0,09	-1,51	-1,36
3 <sup>ème</sup> décile	-1,13	0,06	-1,45	-1,30
4 <sup>ème</sup> décile	-1,10	0,03	-1,39	-1,25
5 <sup>ème</sup> décile	-1,07	0,00	-1,38	-1,23
6 <sup>ème</sup> décile	-1,09	-0,03	-1,33	-1,20
7 <sup>ème</sup> décile	-0,95	0,00	-1,29	-1,16
8 <sup>ème</sup> décile	-1,01	-0,06	-1,25	-1,13
9 <sup>ème</sup> décile	-0,90	-0,06	-1,19	-1,07
10 <sup>ème</sup> 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 socialo-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**

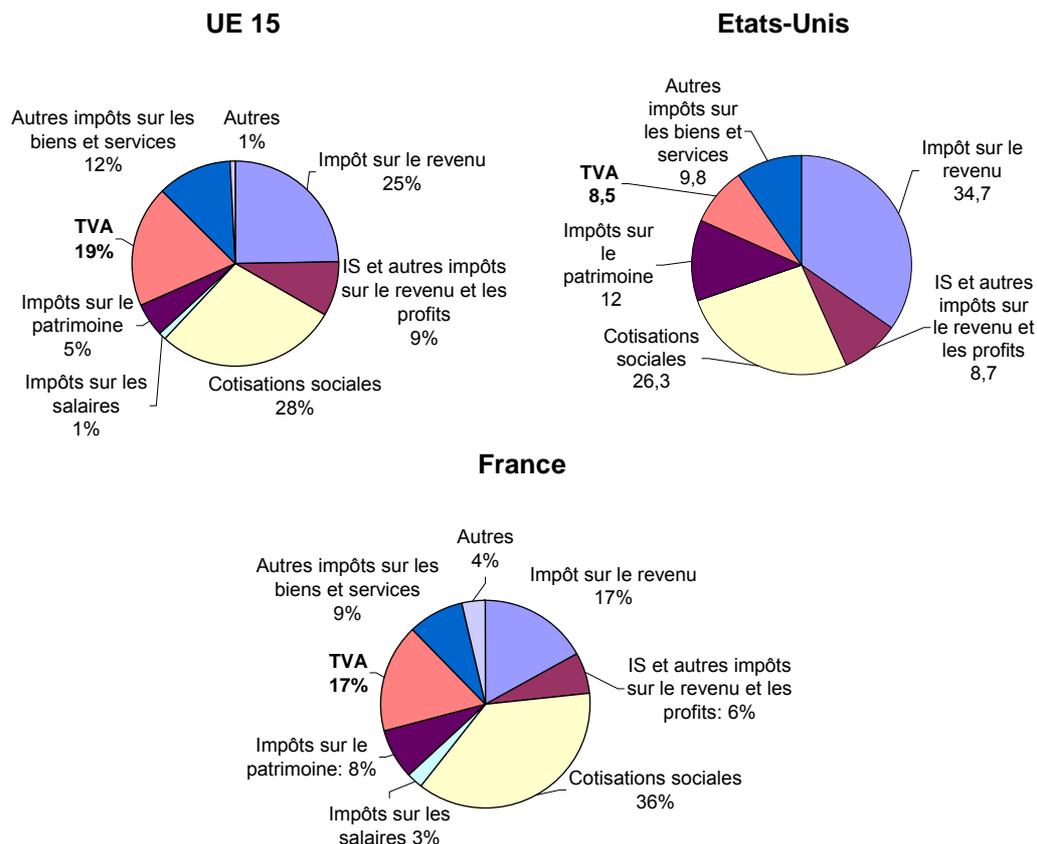
En % du PIB	France			USA	Canada
	1970	1985	2004	2004	2004
Impôts sur le revenu des personnes physiques	3,6	4,9	3,4	8,9	11,7
CSG	-	-	4,0		
Impôts sur les bénéfices des sociétés	2,1	1,9	2,8	2,2	3,4
Cotisations sociales salariés	2,3	5,0	4,0	3,0	2,1
Cotisations sociales employeurs	9,0	11,9	11,0	3,4	2,9
Impôts 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
<b>Total</b>	<b>33,8</b>	<b>42,5</b>	<b>43,2</b>	<b>25,5</b>	<b>33,5</b>

	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
<b>Total</b>	<b>39,7</b>	<b>48,8</b>	<b>36,0</b>	<b>34,7</b>	<b>50,4</b>

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.

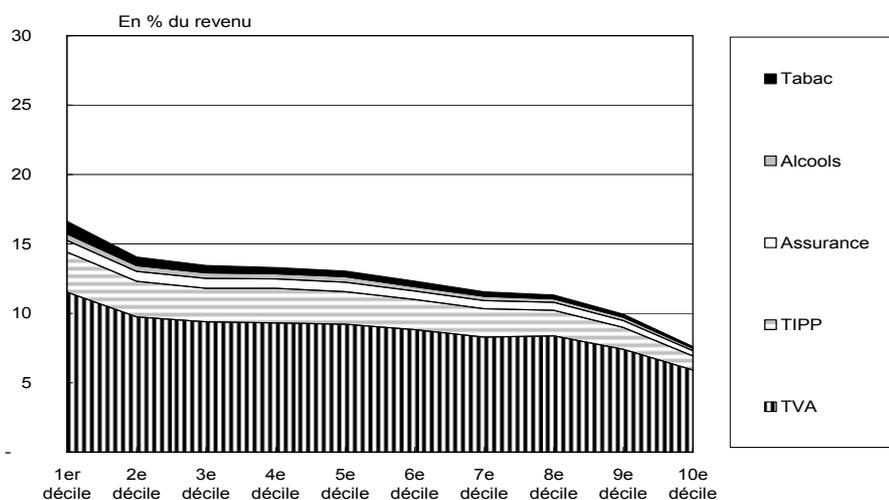
Ce chiffre était néanmoins inférieur à celui de nos voisins européens (Allemagne ou Royaume-Uni) à la fin de la décennie quatre-vingt-dix, du fait d'un plus faible poids des prestations non contributives (transferts sans contrepartie) et de la place plus réduite de l'impôt sur le revenu, qui bien qu'étant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

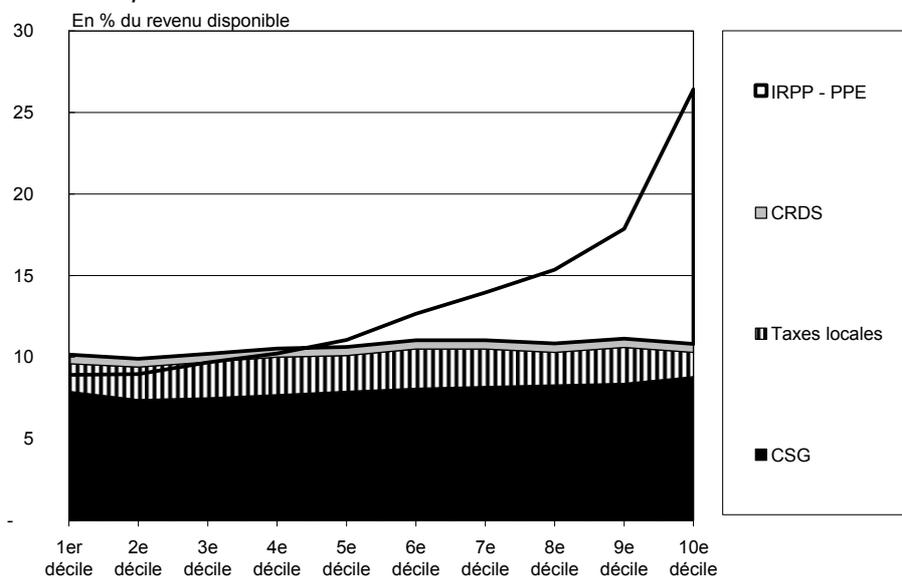
Au total, le taux de prélèvement fiscal en fonction du revenu se révèle modérément croissant (graphique 12 C).

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

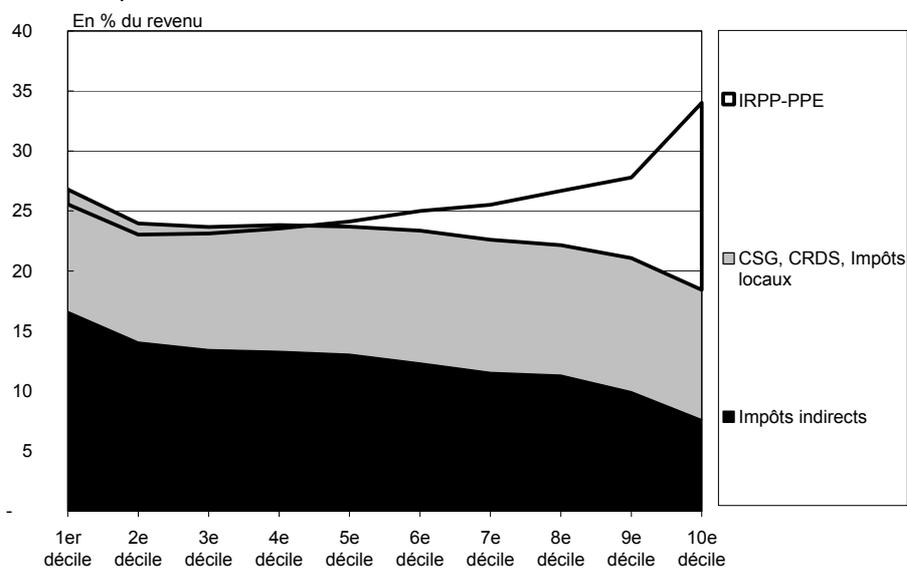
**A- Taux de prélèvement indirect**



**B- Taux de prélèvement direct**

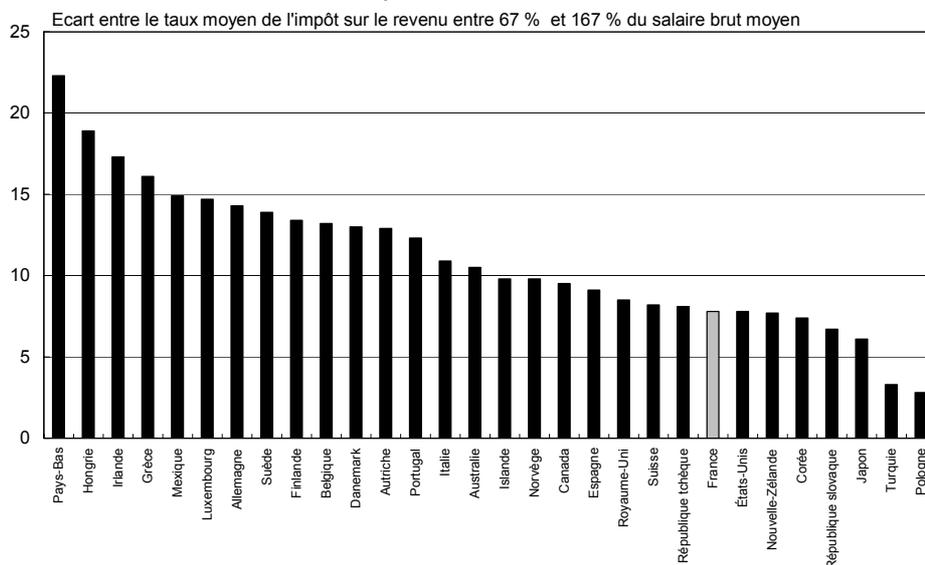


**C – Taux de prélèvement directs et indirects**



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, Ricoch, 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**

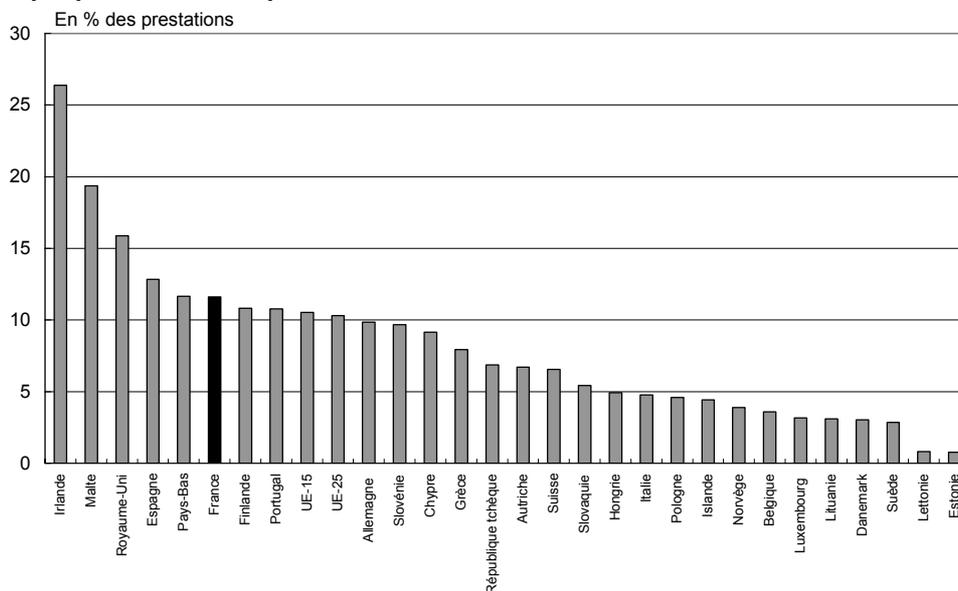
(... ) le financement de la dépense publique par la TVA a pu apparaître au cours des deux dernières décennies comme régressif car il frapperait plus que proportionnellement les revenus faibles et moyens, à forte composante de consommation, que les gros revenus à forte composante d'épargne. Ce préjugé 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 dégressives<sup>1</sup> (graphique 16).

<sup>1</sup> 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.

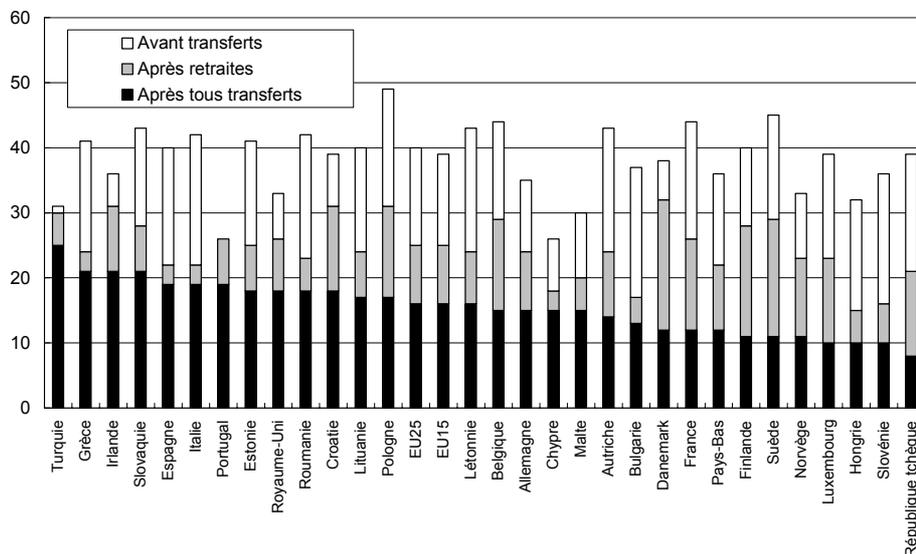
**Tableau 9 : Charges patronales rapportées au salaire brut**

	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**

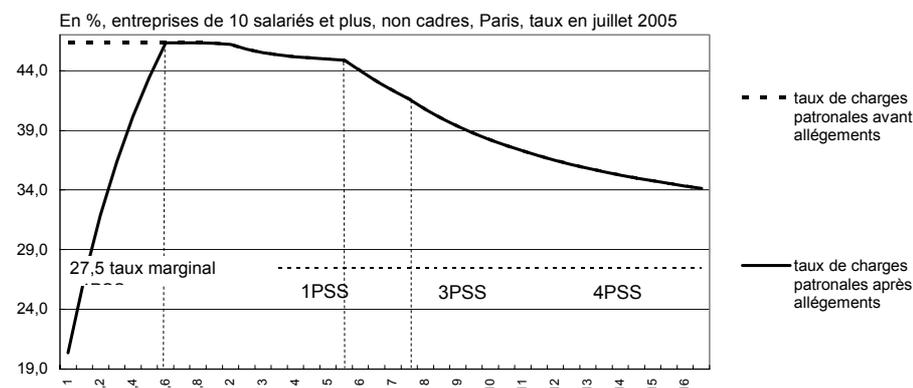


Pauvreté = Fréquence des personnes vivant dans un ménage dont le revenu total est inférieur à 60% du revenu médian

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**



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



## Quatrième partie

---

### **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 (Cette, Barthélémy<sup>1</sup>, 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.

---

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

	<b>Compromis « anglo-saxon »</b>	<b>Compromis « Bismarkien »</b>	<b>Compromis Nordique</b>
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

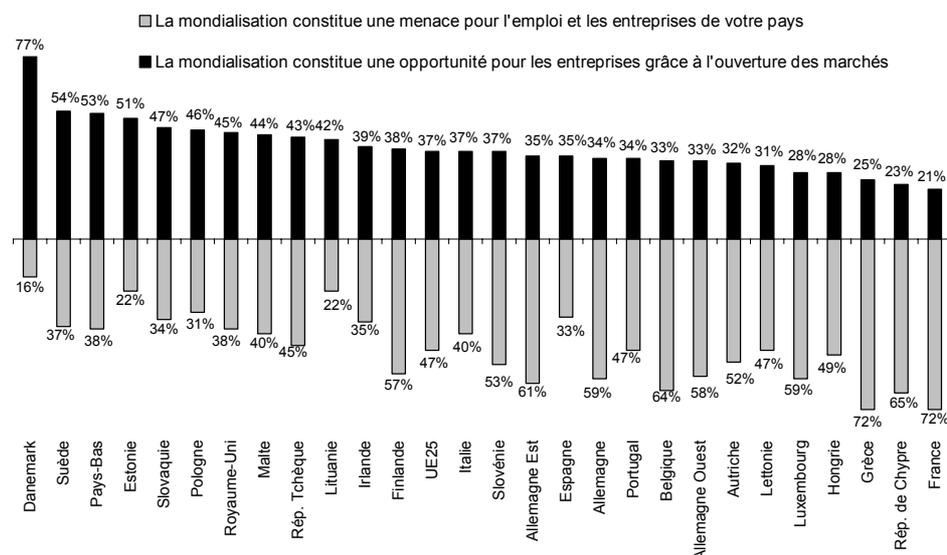
## **2 Les PME et l'entrepreneuriat au cœur de la problématique**

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).

**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 attendant 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'investissement <sup>1</sup> 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 faible <sup>2</sup>).

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).

---

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

<sup>2</sup> 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.

## Cinquième partie

---

### 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-MP<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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 sociales <sup>1</sup>.

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.

---

<sup>1</sup> 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 ?**

	<b>Substitution avec baisse uniforme des cotisations sociales</b>	<b>Reprofilage des cotisations sociales en faveur des bas salaires</b>
<b>Pas de cotisations négatives</b>	- Prélèvements divers (à expertiser)	- cotisations aux régimes d'assurance chômage et de retraite complémentaire  <i>Pour mémoire, possibilité de baisser les cotisations de <u>sécurité sociale</u> sur les hauts salaires, d'où un reprofilage en <b>défaveur</b> des bas salaires.</i>
<b>Cotisations négatives possibles</b>	- 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 de 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 <sup>1</sup>	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)

<sup>1</sup> 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.

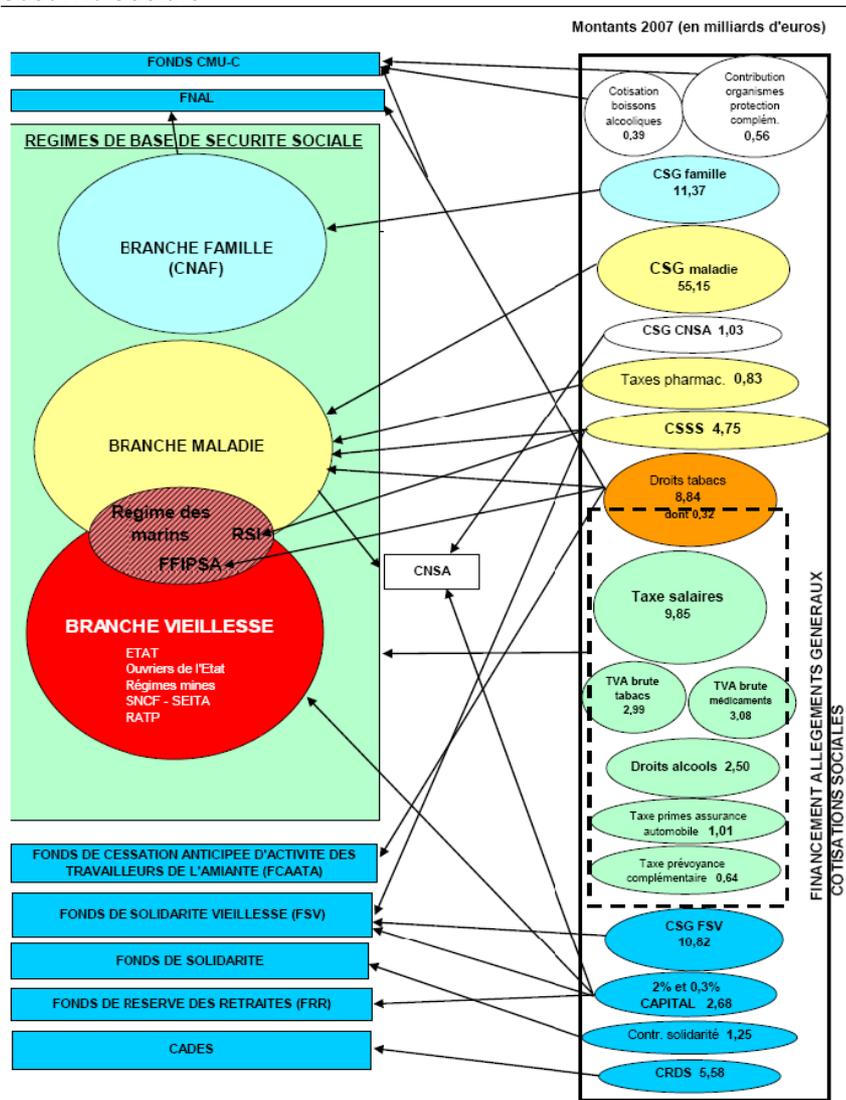
Cette complexité plaide en faveur d'une affectation claire et simple des recettes de TVA au financement des différentes branches. Les circuits existent déjà, puisque la TVA sociale est déjà en ébauche de fait, à travers l'affectation de 6 milliards sur 20,6 au financement des allègements de charge.

**Tableau 14 : Encaissements de TVA par la branche recouvrement**

<i>(en Md€)</i>	2005	2006	2007 (p)	part 2007
<b>Encaissements totaux</b>	<b>286,8</b>	<b>317,1</b>	<b>329,8</b>	<b>100%</b>
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 »<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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.

## Sixième partie

---

### **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.

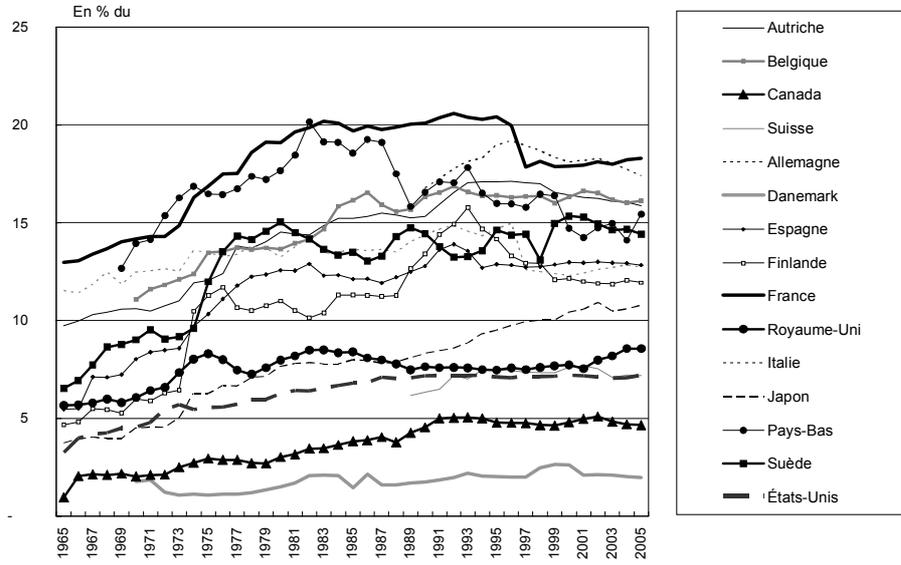
Lorsque l'on prend en compte l'ensemble de la fiscalité pesant sur le travail, les cotisations sociales, l'IRPP, la CSG, (c'est-à-dire le coin fiscal hors TVA, voir encadré), la France affiche toujours des taux de prélèvement élevés au niveau du salaire moyen ouvrier : elle n'est devancée dans l'ensemble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

### 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).

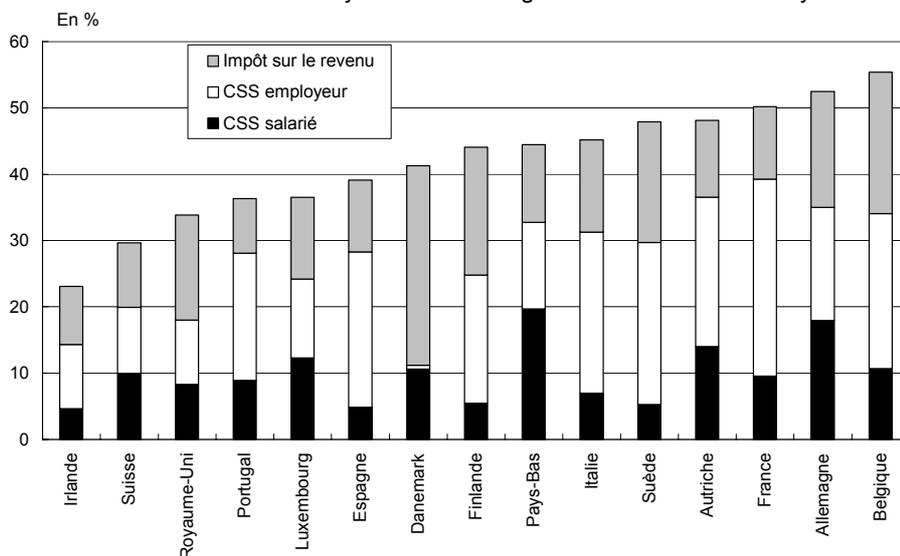
**Graphique 18 : Cotisations sociales en % du PIB**



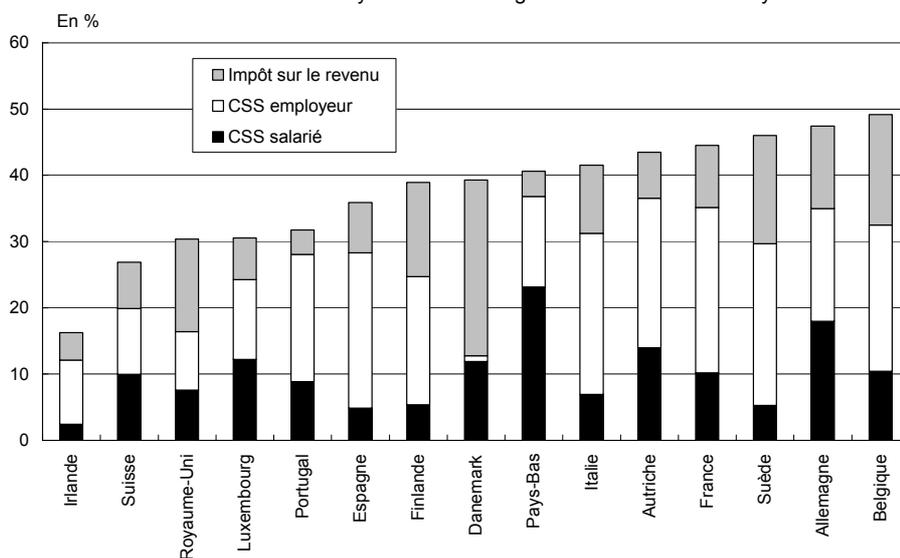
En tenant compte des taxes sur le revenu (CSG, IRPP)

**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 coïncidence fiscale 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 coïncidence fiscale 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 coïncidence fiscale serait d'autant plus problématique que le salaire minimum est élevé (COE, 2006 ; Bassani et Duval, 2006).

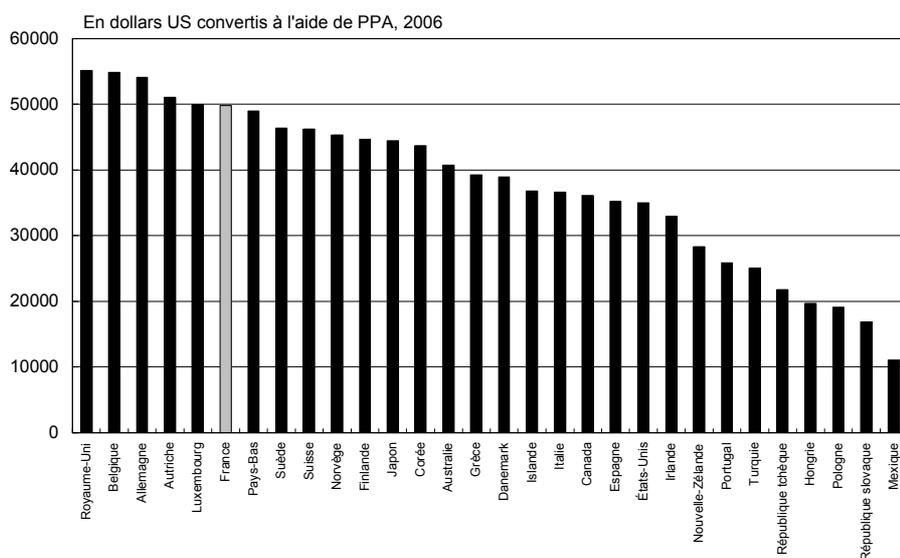
Dans quelle mesure une réforme de type « TVA sociale » est-elle susceptible d'agir sur l'emploi ?

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.

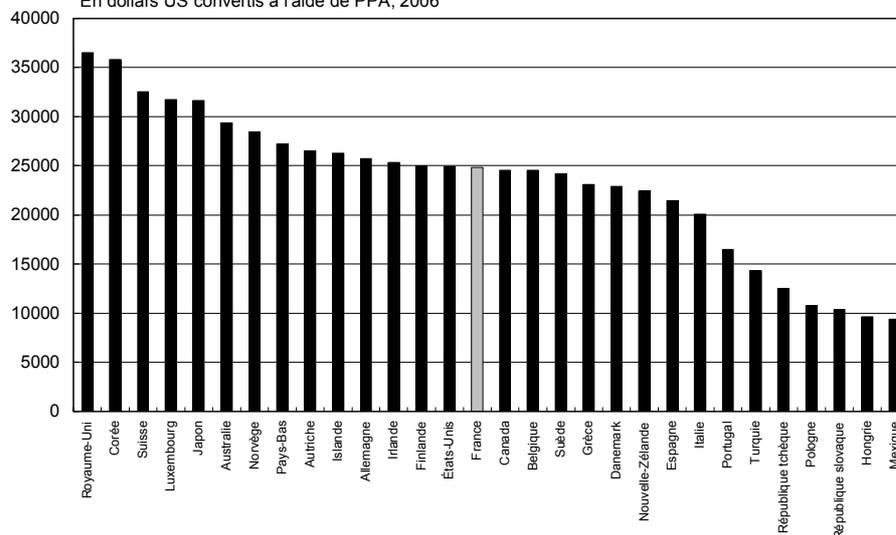
**Graphique 20 : Coût du travail au niveau du salaire moyen, 2006**



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

**Graphique 21 : Salaire net correspondant au salaire brut moyen**

En dollars US convertis à l'aide de PPA, 2006



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 DGTPE 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.

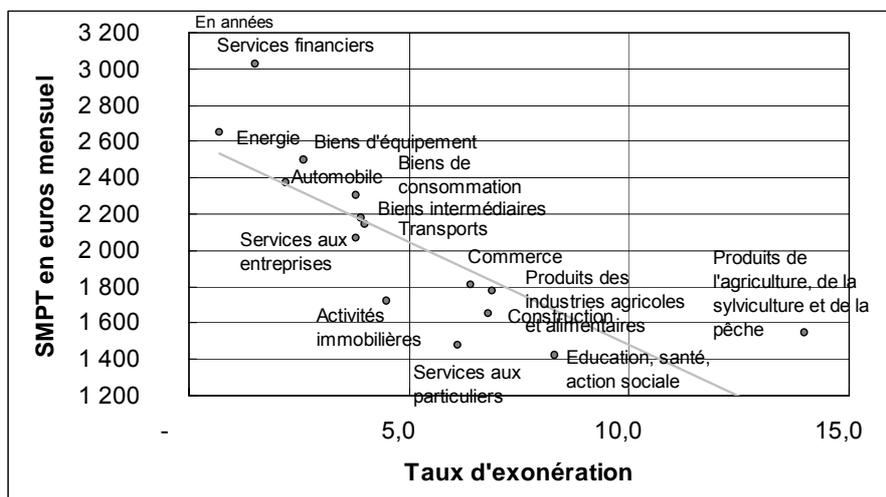
La Cour des comptes (2006) souligne notamment que « contrairement à l'un des buts visés par la politique de baisse du coût du travail sur les bas salaires engagée en 1993, les industries manufacturières directement exposées à la compétition internationale et au risque de délocalisation ont peu bénéficié 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'allègement en % masse salariale
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 CEPIL (annexe 9) corroborent ce point de vue tout en l'atténuant. Selon le CEPIL, 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 distorsion 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 CEPIL 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 exposé et non exposé 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'allégement 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.

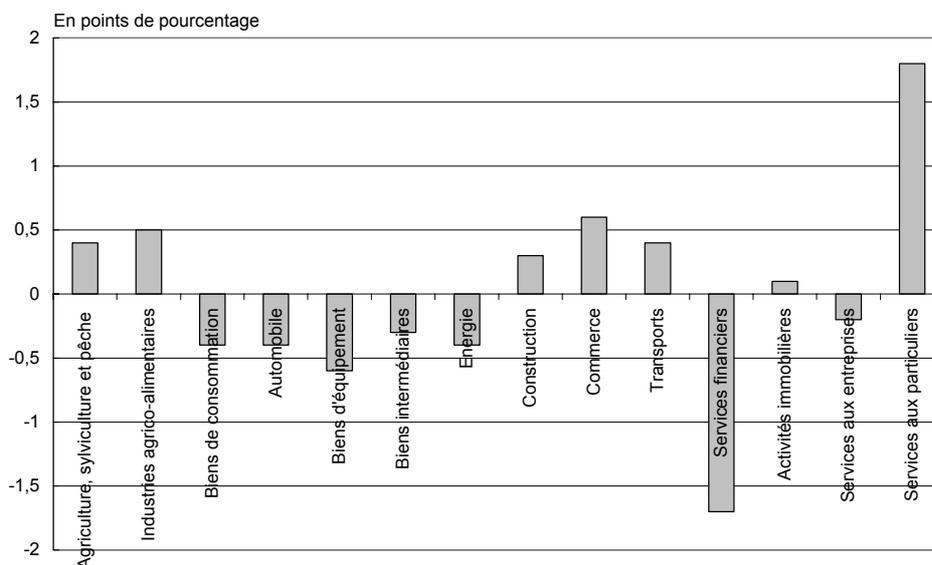
**Tableau 17 : impact des baisses de charge sur les coûts de production selon les secteurs d'activité pour trois profils de baisse des cotisations employeurs (a)**

	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 CEPIL.

### 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 : CEPIL, 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.

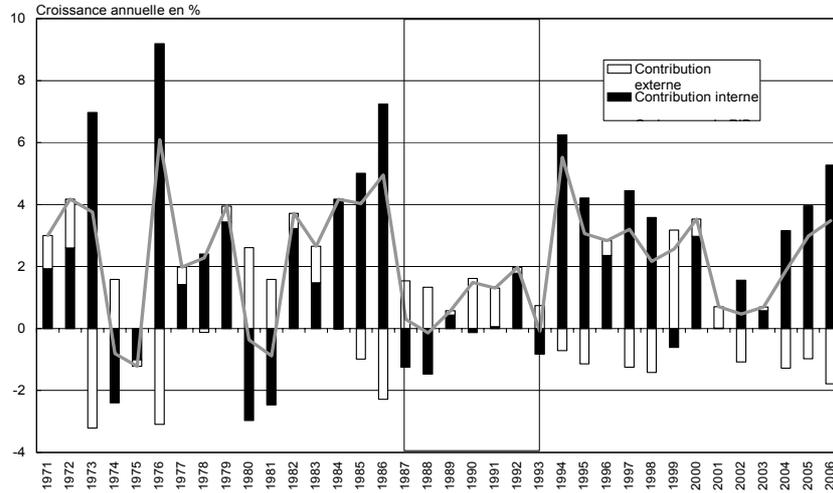
La réforme appliquée au Danemark en 1987 n'était en fait qu'un élément mineur d'un ensemble de mesures d'austérité fiscale et budgétaire visant à stabiliser une économie en surchauffe et dont la compétitivité extérieure était menacée. Les éléments principaux de cette cure d'austérité consistaient en 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'époque<sup>19</sup>, 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.

---

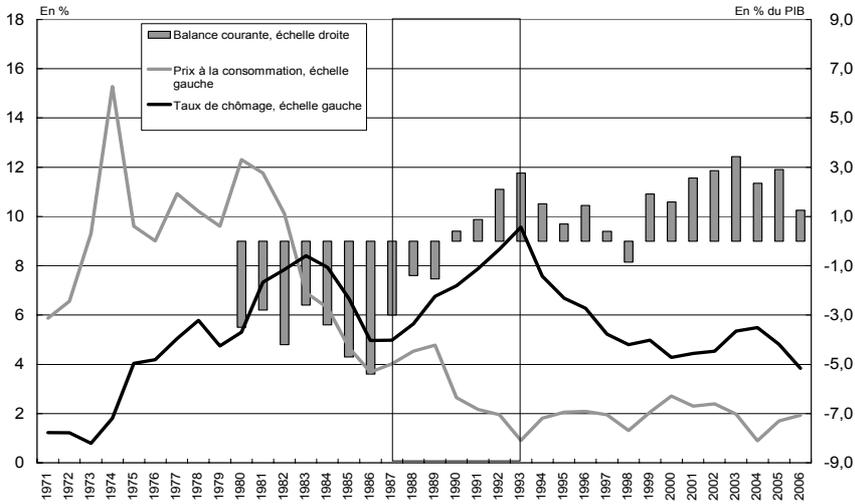
<sup>19</sup> Etude citée ci-dessus, ainsi que Danemark 1989-1990, *Etudes économiques de l'OCDE*, OCDE, 1990.

**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.

## Septième partie

---

### 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	
<b>Cotisations patronales / TVA</b>	baisse	Hausse (a minima sur les importations)	Baisse	Les mécanismes d'indexation poussent les salaires et les prestations sociales à la hausse, ce qui relève le pouvoir d'achat mais atténue la baisse du coût du travail et dégrade le solde public
<b>Cotisations patronales / CSG</b>	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.
<b>Cotisations salariales / TVA</b>	neutre	Hausse (répercussion de la hausse de TVA)	Globalement neutre – légèrement favorable aux salariés	Risque de spirale inflationniste
<b>Cotisations salariales / CSG</b>	neutre	Neutre	Globalement neutre – légèrement favorable aux salariés	
<p><b>Effets sur l'emploi</b></p> <p>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.</p> <p>En sens inverse, la hausse des prix abaisse le pouvoir d'achat des ménages et réduit leur consommation, et par les mécanismes d'indexation entraîne des hausses de salaires et des prestations sociales, qui relèvent le pouvoir d'achat des ménages mais alourdissent le coût du travail et les dépenses publiques.</p> <p>Les raisonnements précédents valent à court-moyen terme. A long terme, une modification des 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 de cotisations qui accentuerait le ciblage des exonérations sur les salariés peu qualifiés pourrait avoir un impact durable sur l'emploi.</p>				

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 points<sup>20</sup> 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 %.

---

<sup>20</sup> depuis le 1<sup>er</sup> 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)

	<b>Nombre d'emplois créés (pour 2 points de cotisations)</b>	<b>Observations</b>
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 DGTPE 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><b>Cotisations employeurs ou salariés ?</b></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><b>TVA ou CSG ?</b></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><b>Baisse des cotisations ciblées ou non sur les salariés peu qualifiés ?</b></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"> <li>- 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 ;</li> <li>- bénéficiant davantage au secteur non exposé, elle est davantage susceptible d'être affaiblie par les comportements de marge des entreprises ;</li> <li>- L'impact sur la productivité (non pris en compte dans les modèles) peut atténuer à terme l'efficacité de la mesure.</li> </ul>



## 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, lincreasing Consumption Taxation », Danish Embassy Berlin, June 19<sup>th</sup>, 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 », *Acooss Stat Etude*, n° 33, décembre 2005.

BERNE (L.), SIMMONEAU (E.) et HOUILLIERE (V.), « Situations contrastées pour les entreprises lors du passage aux allégements de la loi Fillon », *Acooss 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.), ESTRADE (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 allégements 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'Etudes 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*, Acooss 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-ÉTIENNE (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 2<sup>nd</sup>, 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**



## Contribution n° 1

---

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

**Gilbert Cette<sup>21</sup>**

#### **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*

---

<sup>21</sup> 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 administratifs<sup>22</sup>. 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

---

<sup>22</sup> 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 rémanences<sup>23</sup>.

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**

---

<sup>23</sup> 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** <sup>24</sup>. 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'investissement<sup>25</sup>. Cette baisse de l'investissement abaissera l'activité économique, et donc l'emploi, et en conséquence les pressions salariales jusqu'à ce que 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 fiscale 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

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

innovations, rigidités sur les marchés...)<sup>26</sup>. 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 unitaires<sup>27</sup>. 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.

---

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

## **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 Euro<sup>28</sup> ;

- 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

---

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

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 suivants<sup>29</sup> :

- 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

---

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

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 redistribution<sup>30</sup>. 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

---

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

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 lisibilité<sup>31</sup> ;

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  $\frac{3}{4}$  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.

---

<sup>31</sup> 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.

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 TVA<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> 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 suivants<sup>33</sup> :

- 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

---

<sup>33</sup> 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 entreprises<sup>34</sup>. 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

---

<sup>34</sup> 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 ajustements<sup>35</sup>.

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.

---

<sup>35</sup> *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 ...	+++	0	+++	0	--	0	--	-	0	0	0	0
... Employeurs	++	0	0	0	0	0	--	-	+	0	+++	0
... Salariés												
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	+	0	+++	0	0	0	0	0	0	0	--	0
... Salariés	0	0	0	0	0	0	0	0	+	0	+	0
Augmentation de la TVA et baisse des cotisations sociales...												
... Employeurs	+	0	++	0	+	0	0	0	0	0	--	0
... Salariés	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.

## 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 <sup>1</sup>
Frais personnel	<b>60 000</b>	
Résultat <sup>2</sup>	<b>30 000</b>	
Total	<b>100 000</b>	<b>100 000</b>

<sup>1</sup> Prix unitaire = 10 ; quantité = 10 000

<sup>2</sup> 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 : <i>les écarts sont en % (ou en milliards d'euros)</i>	Variante 1 TVA sociale avec baisse du coût du travail sur l'ensemble des salariés (%)	Variante 2 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

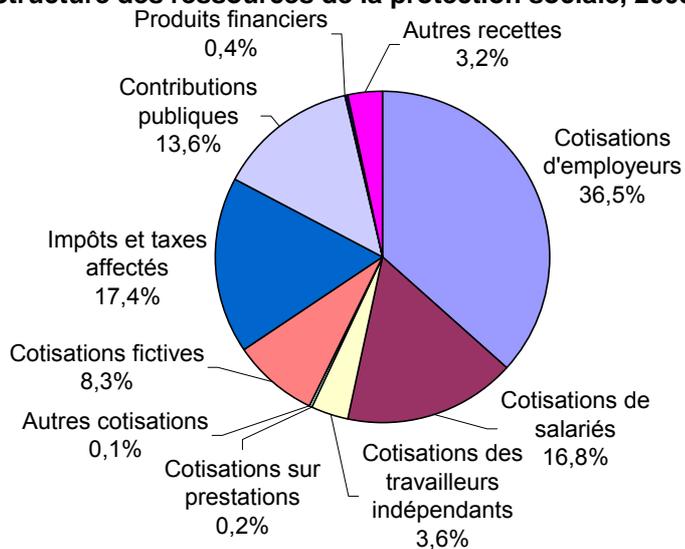
En milliards d'euros	2005	2006
Produit intérieur brut	1718	1792
TVA (nette des remboursements)	127	128
Cotisations de sécurité sociale (régime général)	148	154
Dont cotisations patronales	120	125

### 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)



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

# « TVA sociale »

---

– ANNEXES –

---

## Sommaire

---

## Annexes

### Annexe 1

#### Les études sur la TVA sociale :

#### synthèse rétrospective des études empiriques

Louis-Paul Pelé (COE)..... 5

### Annexe 2

#### La « TVA sociale » au Danemark et en Allemagne

Bertille Delaveau (CAS)..... 13

### Annexe 3

Évaluation macroéconomique de la TVA sociale..... 29

DGTPE

### Annexe 4

#### Évaluation macroéconomique de la TVA sociale

Éric Heyer, Mathieu Plane, Xavier Timbeau

(sous la direction de la Jean-Paul Fitoussi – OFCE)..... 57

### Annexe 5

#### Évaluation macroéconomique de la TVA sociale

Modèle NEMESIS (ERASME) – sous la direction de Paul Zagamé

(Paris 1, CAS)..... 73

### Annexe 6

#### Enjeux redistributifs de la mise en place d'une TVA sociale

DGTPE..... 81

<b>Annexe 7</b>	
<b>Note sur les effets redistributifs de la CSG et de la TVA</b> .....	97
INSEE – DREES	
<b>Annexe 8</b>	
<b>Impact sectoriel des allègements de charge</b>	
ACOSS – Alain Gubian .....	121
<b>Annexe 9</b>	
Impact sectoriel des allègements de charge	
CEPII – Martine Carré, Benjamin Carton, Stéphane Gauthier .....	135
<b>Annexe 10</b>	
Le comportement de fixation de prix par les entreprises	
Renaud du Tertre (CAS, Paris 7) .....	155



## Annexe 1

---

### **Les études sur la TVA sociale : synthèse rétrospective des études empiriques**

**Louis-Paul Pelé<sup>1</sup>**  
**(COE)**

Les prélèvements sur les salaires et le financement de la protection sociale ont fait l'objet de nombreux rapports. On ne mentionnera ici les conclusions que de quelques uns de ces rapports, trois datant des années 90, le dernier de 2006. Ces rapports se montrent assez sceptiques sur l'intérêt d'une substitution de TVA aux cotisations sociales, même si à court terme une telle réforme pourrait avoir un effet favorable à l'emploi. Ils soulignent notamment les effets ambigus à long terme d'une telle mesure, la hausse des prix venant assez rapidement amputer les gains de compétitivité, notamment sous l'effet de l'indexation sur les prix du SMIC et des prestations sociales.

#### **Rapports de G. Maarek (1994)<sup>2</sup> et de J.B. de Foucauld (1995)<sup>3</sup>**

Selon le rapport de J.-B. de Foucauld, une substitution de TVA à des cotisations employeurs n'a que peu d'effet à moyen terme sur l'emploi. La compensation d'un allègement des cotisations employeurs par une augmentation des taux de TVA a pour effet d'augmenter immédiatement les

---

<sup>1</sup> *Chargé de mission au Conseil d'orientation pour l'emploi.*

<sup>2</sup> *Gérard Maarek, Coût du travail et emploi : une nouvelle donne, Commissariat Général du Plan, 1994.*

<sup>3</sup> *Jean-Baptiste de Foucauld, Le financement de la protection sociale, Rapport au Premier ministre, Commissariat général du Plan, 1995.*

prix des produits importés soumis à TVA, puis de réduire ceux des produits exportés (non soumis à TVA et bénéficiant progressivement de l'allègement des cotisations employeurs), les prix des produits nationaux destinés aux marchés intérieurs restent à terme globalement inchangés (l'augmentation des taux de TVA étant compensée par la moindre progression des prix de production due à l'allègement des cotisations employeurs). Après la baisse initiale du pouvoir d'achat qui pèse immédiatement sur la conjoncture, l'augmentation de la TVA se répercutant directement dans les prix à la consommation, ce mécanisme s'apparente en fait à celui d'une dévaluation : la substitution revient à augmenter les prix des biens de consommation courante (d'abord de tous les produits puis essentiellement des produits importés) et correspond à une amélioration de la compétitivité au détriment du pouvoir d'achat des ménages. Mais cet avantage de compétitivité disparaît dès lors que les revenus sont indexés sur les prix, l'indexation des salaires alimentant une spirale inflationniste. Aussi, à moyen terme, l'effet favorable initial sur la compétitivité est annulé et la mesure de substitution envisagée n'a plus guère d'effet sur la croissance et l'emploi.

Les deux rapports soulignent par ailleurs certains inconvénients du recours à la TVA pour financer la protection sociale :

- les propriétés anti-redistributives de la TVA, notamment sur les familles dont le taux de consommation est plus élevé ;
- le report de la baisse des coûts du travail sur le prix de production est incertain et probablement partiel, tandis que la hausse de TVA est immédiate et certaine ;
- l'affaiblissement du lien entre le financement et les prestations, notamment si la TVA est affectée à des prestations contributives, avec un risque de désresponsabilisation en termes de maîtrise des dépenses dès lors qu'on pourrait recourir, en cas de déséquilibre financier, à une augmentation de ce prélèvement « indolore » ;
- alors que les prestations sociales sont en grande majorité insensibles au cycle économique, les encaissements de TVA présentent au contraire un profil procyclique qui amplifie les chocs conjoncturels ; non seulement les évolutions de la consommation suivent les évolutions du PIB, mais il semble qu'en période de ralentissement économique, les ménages modifient leur consommation en faveur des produits de consommation courante les moins taxés.

**Effet à 5 ans d'une baisse de 15 milliards d'euros des cotisations employeurs  
à partir des modèles**

**Amadeus (INSEE), Mosaïque (OFCE), Metric (Direction de la Prévision)**

*En milliers d'emplois*

	Effet emploi d'une baisse des cotisations employeurs	Idem avec effet de substitution capital / travail	Effet emploi d'une hausse de TVA	Effet net d'une baisse de 15 milliards des cotisations compensée par une hausse TVA	Effet net d'une baisse de 15 milliards des cotisations compensée par une hausse TVA
	(1)	(2)	(3)	Sans effet de substitution capital / travail (1) + (3)	Avec effet de substitution capital / travail (2)+(3)
Amadeus	414	462	-297	117	168
Mosaïque	297	375	-255	42	117
Metric	198	420	-228	-30	192

*Source : Simulations des rapports Maarek (1994) et de Foucauld (1995)*

**Rapport d'Edmond Malinvaud (1998) <sup>4</sup>**

Dans son rapport sur les cotisations employeurs, Edmond Malinvaud avait estimé qu'une opération de type TVA sociale réduisant le coût du travail de 3 % (environ 4,5 points de cotisations sociales) conduirait à terme à la création de 70 000 emplois (soit environ 16 000 emplois pour un point de cotisations sociales). Ce rapport ne donne pas d'information sur les conséquences sur les échanges extérieurs.

E. Malinvaud se montre d'abord sceptique la pertinence des évaluations macro-économiques standards :

- 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.

<sup>4</sup> Edmond Malinvaud, *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Conseil d'analyse économique, 1998

Dans un premier temps, la hausse de la TVA provoquerait une hausse des prix, mais qui serait en partie compensée par une baisse des prix hors taxes décidées par les entreprises (sous l'effet de la concurrence) pour maintenir leurs parts de marchés. Au total, il y aurait une baisse du coût *réel* du travail (rapport entre le coût nominal et le prix de vente hors taxes), mais cette baisse serait limitée par la baisse du prix de vente. A court terme, les effets sur l'emploi sont nuls, sous deux effets contraires : la baisse du coût du travail commence à jouer dans un sens favorable ; en sens inverse la demande de biens baisse du fait de la hausse de TVA, la baisse de la demande étant modérée par la réduction des prix hors taxes.

- 1ère phase : hausse des prix (en partie atténuée par le report de la baisse des coûts salariaux) = baisse de consommation à court terme.
- 2ème phase (2-3 ans) : en situation de concurrence imparfaite (oligopolistique), la baisse des prix hors taxe gomme 2/3 de la baisse du coût réel du travail. Compense le premier choc négatif sur l'emploi.

A plus long terme, la baisse du coût du travail poursuivra son effet positif sur la demande de travail, et l'équilibre sur le marché du travail se déplacera dans le sens d'une augmentation du travail et des salaires. Par rapport à une situation sans réforme, le coût du travail serait plus faible, et l'emploi plus élevé. Au final, une hausse de la TVA compensant une baisse de 3% du coût du travail (environ 4,5 points de cotisations sociales) se traduirait par 70.000 emplois supplémentaires.

### **Rapport du groupe de travail des administrations sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (2006)<sup>5</sup>**

Selon les simulations réalisées pour le groupe de travail des administrations en 2006, la mise en place d'une TVA sociale, à hauteur de 2,1 points de cotisations sociales, conduirait à l'horizon de deux ans à la création de 23 000 emplois, et serait sans effet sur le PIB et sur la balance commerciale. Une simulation tenant compte de la hausse des dépenses publiques résultant des indexations ramène le nombre estimé de créations d'emplois à 7 000. A long terme, la mesure aurait un effet nul sur l'emploi et très légèrement négatif sur le PIB.

<sup>5</sup> disponible à l'adresse :  
[www.securite-sociale.fr/communications/rapports/2006/cotisvalajoute/cva.htm](http://www.securite-sociale.fr/communications/rapports/2006/cotisvalajoute/cva.htm)

Le groupe administratif a examiné le remplacement de 2,1 points de cotisations sociales par une augmentation de la TVA (environ 1,5 point au taux normal).

#### Impact de court terme

La modélisation de court terme repose notamment sur les trois hypothèses suivantes :

- la hausse de TVA est immédiatement répercutée dans les prix, alors que la baisse des cotisations sociales ne l'est pas immédiatement dans les prix HT ;
- la hausse des prix est répercutée rapidement sur les salaires, et il y a une indexation immédiate pour les revenus de transferts et les prestations sociales ;
- le taux d'intérêt *réel* est fixé (ce qui signifie que la banque centrale européenne augmente ses taux courts à la suite de l'augmentation des prix en France).

Sous ces hypothèses, il se produit au cours de la première année une hausse des prix, qui se répercute en hausse des salaires, ce qui réduit la baisse des coûts de production. Au total, le nombre d'emplois créés serait de 23 000 au bout de deux ans, la consommation baisserait et les prix augmenteraient, l'investissement serait peu affecté. Par ailleurs, comme l'inflation entraîne une revalorisation de certaines prestations sociales, il est nécessaire, pour assurer la neutralité sur les finances publiques, d'augmenter la TVA au-delà de la seule compensation des baisses des cotisations sociales. Dans ces conditions, l'effet positif sur l'emploi serait fortement diminué : 7 000 créations au bout de deux ans.

Trois variantes sont présentées pour illustrer la sensibilité des résultats à certaines hypothèses :

- si les entreprises compriment leurs marges de telle sorte qu'il n'y ait pas d'inflation, les créations d'emplois sont de 60 000 au bout de deux ans<sup>6</sup>, avec un léger effet expansionniste (+0,2 % de PIB) et une très légère dégradation de la balance commerciale (-0,1 % de PIB) ;

---

<sup>6</sup> La variante présentée porte sur 1 point de PIB (environ 4 points de cotisations sociales) et conduit à 120 000 créations d'emplois.

– si le taux d'intérêt nominal de court terme est fixé, le taux d'intérêt réel diminue donc lorsque l'inflation augmente ; il en découle un effet positif sur l'investissement et la consommation des ménages, qui compense l'effet dépressif de l'inflation ; le PIB augmente de 0,1 %, l'emploi augmente de 44 000 (substitution sur 0,5 point de PIB), la balance commerciale se dégrade de 0,1 % du PIB ;

– si la répercussion de l'inflation sur la hausse des salaires est ralentie, le pouvoir d'achat des ménages est réduit, mais le coût du travail est moindre que dans l'hypothèse centrale ; les résultats sont néanmoins assez proches du scénario central, avec 28 000 emplois, un effet sur le PIB compris entre -0,1 et 0,0 %, et un effet nul sur la balance commerciale.

#### Impact de long terme

La TVA sociale est traitée comme une substitution d'un prélèvement sur le capital à un prélèvement sur le travail. Compte tenu des effets de « rémanence »<sup>7</sup>, la TVA pèse pour environ 15 % sur les revenus du capital.

La modélisation repose sur deux hypothèses principales :

- les capitaux sont parfaitement mobiles (le taux d'intérêt est imposé par les marchés internationaux, toute hausse des prélèvements sur les revenus du capital est supportée par les entreprises, et reportée en baisse des salaires) ;
- les salaires s'ajustent pour équilibrer le marché du travail et le salaire minimum n'a pas d'influence sur cet équilibre.

Les effets sur l'emploi seraient nuls, puisque la hausse de la taxation du capital est reportée en baisse des salaires, ce qui vient annuler la hausse des salaires bruts permise par la baisse des cotisations sociales. La taxation du capital augmente son coût relatif par rapport au travail, ce qui produit un effet négatif sur l'investissement donc sur l'activité. Si l'on tient compte de l'indexation des prestations sociales sur les prix, il est nécessaire d'augmenter la TVA au-delà de la seule baisse des cotisations sociales pour assurer la neutralité sur les finances publiques : dans cette hypothèse, l'effet récessif de la substitution serait accru, et pourrait se solder à long terme par des destructions d'emplois.

---

<sup>7</sup> 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.

### Effets redistributifs de la mesure

Des simulations réalisées pour différents scénarios de TVA sociale montrent que :

- si la hausse de TVA porte sur le taux normal, les ménages des premiers déciles de revenus, en moyenne, ne perdent pas de pouvoir d'achat, notamment grâce à l'indexation des salaires et prestations sociales sur les prix ; les ménages des déciles les plus élevés subissent en revanche une diminution de leur pouvoir d'achat ;
- si la hausse de TVA porte sur le taux réduit, les ménages des premiers déciles enregistrent une baisse de leur pouvoir d'achat, car les produits taxés au taux réduit représentent une proportion importante de leur consommation ; les ménages des déciles les plus élevés bénéficient au contraire d'une amélioration de leur pouvoir d'achat.



## Annexe 2

---

### La « TVA sociale » au Danemark et en Allemagne Bertille Delaveau<sup>8</sup> (CAS)

#### Le cas danois

Le modèle social danois fait de plus en plus figure d'exemple dans l'Union Européenne pour parvenir à concilier un haut niveau de couverture sociale avec des performances économiques de premier ordre. A l'heure où la France s'interroge sur l'opportunité de compenser une baisse des cotisations sociales employeurs par une hausse de la TVA, les regards se tournent donc avec curiosité vers le Danemark où, en 1987, une mesure de ce type semble avoir été adoptée. S'agit-il précisément d'une « TVA sociale » au sens strict ? Quelles ont été les répercussions macroéconomiques de cette réforme ? Comment s'inscrit-elle dans la spécificité du modèle social danois ? Est-elle transposable à la France ?

#### 1. La « TVA sociale » mise en œuvre par le Danemark

La « TVA sociale » a été mise en œuvre au Danemark dans une démarche pragmatique plus que théorisée. En effet, cette mesure telle que l'a appliquée le Danemark en 1987 n'est 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. L'élément principal de cette cure d'austérité consistait en un élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu et des impôts locaux afin d'accroître le rendement des contributions publiques, avec en parallèle d'un effort de stabilisation des dépenses sociales par rapport au PIB grâce à la diminution progressive de la part consacrée à la santé. En outre, afin de stopper la surchauffe du marché des biens marquée

---

<sup>8</sup> *Chargée de mission au Centre d'Analyse Stratégique.*

par une accélération de l'inflation, des ménages très endettés, notamment par des achats immobiliers, et des banques fragilisées, le gouvernement a cherché à juguler la demande intérieure et la demande de crédit. A cet effet, sa mesure majeure a consisté à restreindre la déductibilité des intérêts d'emprunt et à introduire des règles plus rigoureuses pour le crédit hypothécaire qui entretenaient une bulle immobilière et alimentaient la forte consommation des ménages par l'effet de richesse.

Par ailleurs, la compétitivité des exportations danoises s'émoissant sous l'effet d'une forte hausse des salaires intervenue début 1987 (hausse de 9 % des salaires horaires dans l'industrie manufacturière) la réforme a inclus une baisse des cotisations sociales patronales en remplaçant une partie des cotisations par une taxe similaire à la TVA. Ainsi, les exportations ne faisaient plus l'objet de prélèvements spéciaux alors que les importations y demeuraient assujetties. En 1988, l'OCDE<sup>9</sup> estimait que cette mesure avait amélioré d'environ 5% la compétitivité prix des produits danois. Cette taxe spécifique, adoptée en concertation tripartite avec les syndicats, a été convertie en 1992 en une hausse de TVA du même montant (+3 points, de 22 % à 25 %) suite à l'injonction de la CEE. Il faut noter que c'est faute de marges de manœuvres sur d'autres impôts que le gouvernement danois a choisi de taxer la consommation en compensation, l'IR étant déjà très élevé par rapport à la situation économiques des ménages à cette époque. En outre, cette hausse de TVA n'a pas été directement affectée au financement de la protection sociale mais est venue alimenter l'ensemble des ressources budgétaires.

Dans le train de réformes de 1987, la TVA sociale apparaît avant tout, dans les analyses de l'époque<sup>10</sup>, 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. Entre 1987 et 1988, la cure d'austérité a entraîné le Danemark dans une période de récession. De 1987 à 1988, la médiocrité des perspectives d'évolution des revenus, les menaces accrues de chômage et les effets de patrimoine négatifs résultant de la baisse des prix des logements (baisse de 10 à 15 % des prix immobiliers entre fin 1986 et fin 1987) ont freiné les dépenses des consommateurs en général. Cette chute de la demande interne, souhaitée par le gouvernement, a permis de diminuer les importations mais 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

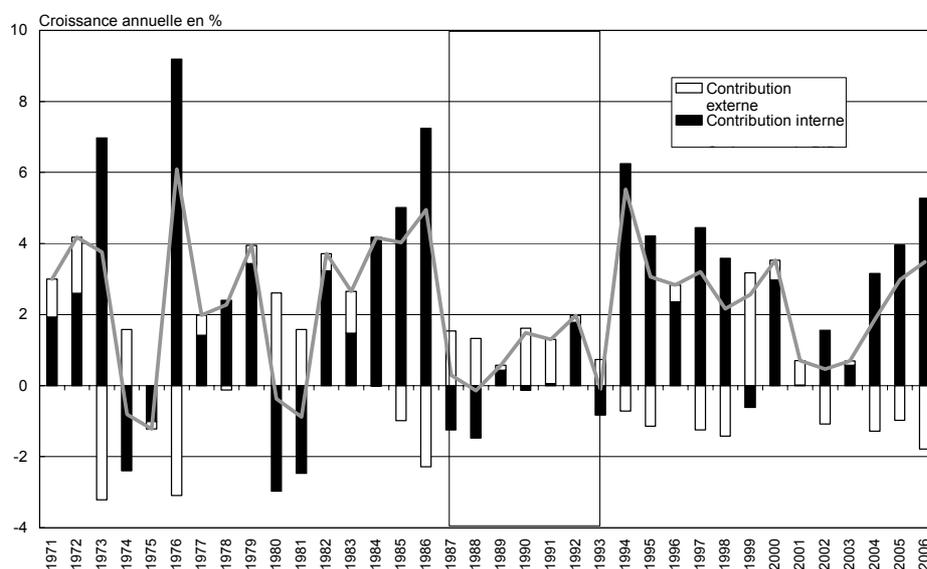
---

<sup>9</sup> *Danemark 1987-1988, Etudes économiques de l'OCDE, OCDE, 1988.*

<sup>10</sup> *Etude citée ci-dessus, ainsi que Danemark 1989-1990, Etudes économiques de l'OCDE, OCDE, 1990.*

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. Toutefois, l'inflation s'est accélérée pendant la récession (+1 à 1,5 points) en lien d'après l'OCDE (1990) 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.

**Graphique 1 : Contributions de la demande intérieure et des exportations nettes à la croissance du PIB au Danemark**



Source : OCDE

## 2. Le financement de la protection sociale au Danemark

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.

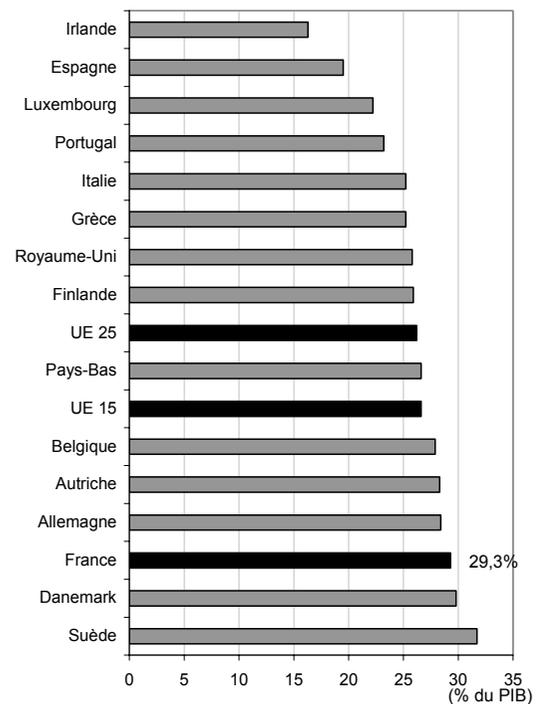
Le système de protection sociale danois est en effet conçu sur un modèle beveridgien, dans lequel le simple critère de résidence donne droit aux

prestations de protection sociale. 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 financement de la protection sociale est essentiellement assuré par l'impôt (80 % des recettes), à partir d'impôts **non affectés**. (Voir structure des revenus fiscaux dans le tableau ci-après). Les cotisations des employeurs et des salariés financent le régime complémentaire obligatoire de pension (ATP). L'assurance chômage est volontaire et financée par les cotisations des salariés et des travailleurs indépendants.

En sus des prestations universelles de protection sociales, les danois peuvent souscrire individuellement à des assurances privées s'ils souhaitent un degré de couverture plus élevé.

Au sein de l'UE 15, le Danemark se démarque ainsi par l'importance des dépenses de protection sociale dans le PIB et la faible part des cotisations dans le financement de ces dépenses (voir graphique 2 et tableau 1). Il se différencie notamment du Royaume-Uni, autre système de type beveridgien, par un socle de prestations universelles beaucoup plus élevé. Les dépenses de protection sociale par rapport au PIB sont plus élevées de 4 points au Danemark qu'au Royaume-Uni (voir graphique 2).

**Graphique 2 : Part des dépenses de protection sociale dans le PIB au Danemark par rapport aux autres pays de l'UE en 2004**



Source : Eurostat, Sespros

**Tableau 1 : Part des cotisations dans le financement de la protection sociale en 2004**

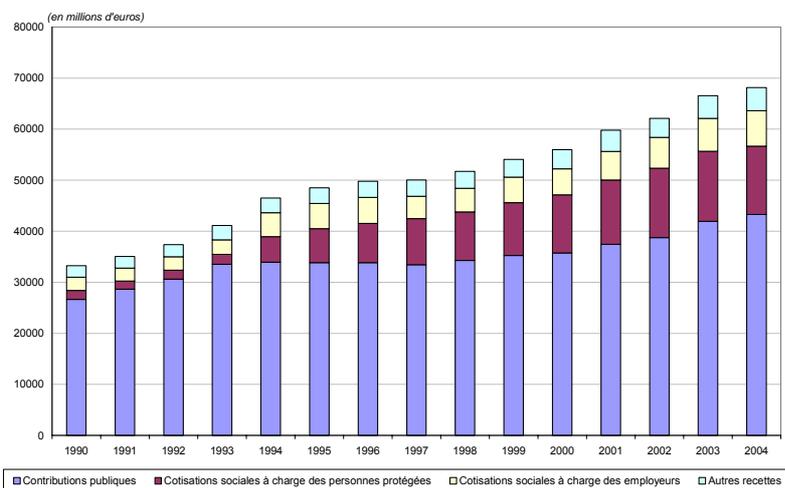
	Part des cotisations employeurs (%)	Part des cotisations salariés (%)	Total cotisations sociales (%)
UE-25	38,6	20,9	59,5
UE-15	38,6	20,8	59,5
Danemark	10,2	19,6	29,8
Irlande	23,1	14,5	37,6
Portugal	31,7	15,7	47,5
Royaume-Uni	32,5	16,2	48,7
Suède	40,8	8,6	49,4
Finlande	39,4	10,9	50,3
Luxembourg	27,3	24,5	51,8
Italie	41,2	14,8	56,0
Grèce	37,3	23,5	60,8
Allemagne	36,3	27,6	63,8
Autriche	37,2	26,8	64,0
France	45,5	20,6	66,0
Espagne	50,9	16,4	67,2
Pays-Bas	34,3	34,0	68,7
Belgique	49,3	18,0	71,1

La part des prestations sociales dans le PIB a cru entre 1990 et 2004 sous l'effet essentiellement de la hausse des prestations chômage. En revanche, les efforts menés pour réduire les dépenses de santé ont ramené la part des dépenses d'assurance maladie dans l'ensemble des prestations de 26,8 % en 1980 à 19,6 % en 1999.

Les recettes fiscales alimentant la protection sociale danoise n'étant pas affectées, les prestations de protection sociale sont financées par le budget général des administrations publiques dont les recettes proviennent de l'impôt. Le financement de la protection sociale procède donc au Danemark d'un arbitrage budgétaire. Les administrations locales y jouent également un rôle dans la mesure où, depuis 1970, un mouvement de décentralisation vers les régions et les communes a accru progressivement les compétences sociales conférées aux régions. D'après Eurostat, 56 % des contributions publiques provenaient des administrations locales en 2000. Toutefois, ces dépenses sont en totalité ou partiellement subventionnées par le gouvernement central.

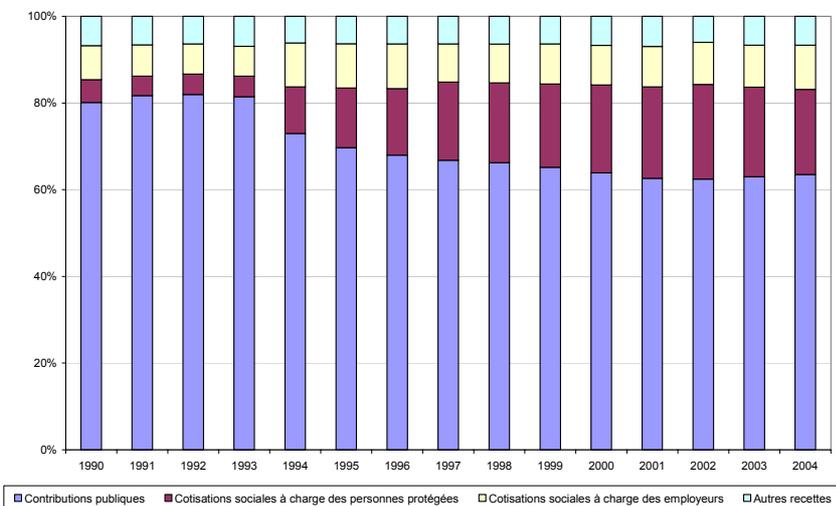
S'il y a eu un mouvement de fiscalisation du financement de la protection sociale danoise, celui-ci s'est arrêté à la première moitié des années 1990 (voir graphiques 3 et 4). En effet, la réforme fiscale de 1987 s'est accompagnée, on l'a vu plus haut, d'une baisse de la part des cotisations employeurs au sein des cotisations sociales (elles passent de 80 % à 60 % des cotisations entre 1980 et 1990). En revanche, à partir de 1994, la fragilisation du financement de la protection sociale suite à l'envolée du chômage (9,6 % de chômeurs en 1993) a suscité une politique de maîtrise des dépenses et de diversification des financements. Ce sont les cotisations sociales des employés qui ont été le plus mises à contribution, afin de préserver la compétitivité des entreprises danoises. Ainsi, la part des cotisations sociales dans le financement de la protection sociale danoise passe de 11,6 % en 1993 (dont 4,7 % de cotisations sociales employés) à 29,8 % en 2004 (dont 19,6 % de cotisations sociales employés). A contrario, celle des contributions publiques, qui s'élevait à 81,5 % en 1993, n'est plus que de 63,5 % en 2004. Les cotisations sociales patronales augmentent beaucoup plus modérément : 10,4 % des recettes de la protection sociale en 2004 contre 6,9 % en 1993. Ainsi, le système danois conserve un financement essentiellement assuré par l'impôt mais se rapproche de ses partenaires européens en accentuant le rôle des cotisations employés.

**Graphique 3 : Evolution du financement de la protection sociale au Danemark par source**



Source : Eurostat, Sespros

**Graphique 4 : Part des différentes sources de recettes dans le financement de la protection sociale danoise en pourcentage du total des recettes**



Source : Eurostat, Sespros

### 3. Le modèle fiscal danois

L'augmentation du besoin de financement de la protection sociale danoise a été assurée par les cotisations plutôt que par les recettes fiscales au cours des 15 dernières années, car une fiscalité déjà très lourde offrait peu de possibilités d'accroissement des recettes. Le Danemark a ainsi procédé à plusieurs réformes fiscales successives depuis 1987 afin de sécuriser les recettes tout en stimulant l'activité économique.

#### a. Structure des recettes publiques

La structure des recettes publiques s'est en effet modifiée depuis 1980, pour donner plus de poids à l'impôt sur le revenu des ménages et aux cotisations sociales, et moins aux impôts sur les biens et les services (voir tableaux 2 et 3).

**Tableau 2 : Evolution de la structure des recettes publiques au Danemark, comparée à la France et au Royaume-Uni entre 1980 et 2000, selon l'assiette des taxes, en pourcentage du PIB**

	Danemark			France			Royaume-Uni			Union Européenne		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000
Impôt sur le revenu des ménages	22,9	24,8	25,3	4,7	4,6	8,3	10,4	10	10,8	10,9	9,6	10,1
Cotisations sociales	0,8	1,4	2,2	17,4	18,9	16,5	5,9	6,1	6,3	10,1	12,8	12,5
Impôts sur les biens et services	16,4	15,8	15,7	12,4	12,2	11,9	10,3	11,1	12,2	10,9	11,1	11,8

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 2001.

**Tableau 3 : Structure comparée des prélèvements au Danemark en 2002 (en pourcentage du total des prélèvements)**

	Danemark	UE 15	OCDE
Impôt sur le revenu des personnes physiques	53,2	25,8	26
Impôt sur les sociétés	5,8	8,6	9,3
Cotisations sociales	3,4	28,1	25,4
Taxes sur la propriété	3,5	4,9	5,5
Taxe générale sur la consommation	19,9	18,6	18,7
Taxes spécifiques sur la consommation	11,4	9,9	11,3
Divers	0,5	1,9	1,8
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Ministère danois des Finances.

Les prélèvements obligatoires pèsent ainsi fortement sur les ménages danois, puisque le taux moyen effectif de l'impôt sur le revenu (taxes locales comprises) s'élève aujourd'hui à 45 %, ce qui est particulièrement élevé, même s'il existe de nombreuses possibilités de déductions de la base imposable. Le taux de TVA, le plus élevé d'Europe, s'établit à 25 %. Il n'en existe pas de taux réduit et très peu d'exonérations (éducation, presse, services financiers, assurances, transport de personnes). En revanche, les entreprises sont soumises à de très faibles cotisations sociales depuis 1987, et le taux d'IS était de 30 % en 2001.

**b. Evolution des types de prélèvements depuis 1980**

Les **trois réformes de 1987, 1994 et 1997** se sont focalisées sur la **fiscalité sur les revenus des personnes physiques**. Elles se fondaient sur le même principe directeur : élargir la base imposable, réduire les taux d'imposition marginaux, éliminer les niches fiscale et introduire des taxes écologiques.

Les trois taux de l'impôt sur le revenu des bas, moyens et hauts revenus ont été respectivement réduits de 8 %, 17 % et 14 %, mais l'assiette a été élargie grâce à la suppression de déductions fiscales (allocations, etc.). En contrepartie, les impôts locaux ont augmenté et la taxation sur les revenus des personnes s'est accrue au global. Cette hausse a été plus importante pour les revenus les plus élevés, favorisant une redistribution équitable des revenus.

De 1987 à 2001, le taux de l'impôt sur les sociétés est passé de 50 % à 30 %. Par ailleurs, l'augmentation des taxes écologiques a financé les deux tiers des

baisses de rendement induites par les réductions successives d'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les taxes vertes représentent ainsi aujourd'hui environ 5 % des revenus fiscaux.

**Exception notable dans le modèle danois de financement de la protection sociale, en 1993, une cotisation sociale sur les salaires a été instituée, pour être affectée à la santé et aux dépenses passives et actives pour lutter contre le chômage.** Son taux a été fixé initialement à 5 % pour les employés, puis 8 % en 1997. Les employeurs contribuent à un taux de 0,3 % de la masse salariale en 1997 puis 0,6 % en 1998.

En définitive, la hausse de TVA effectuée par le Danemark à la fin des années 1980 s'apparente à une « TVA sociale », même si la hausse de TVA n'a pas été directement affectée au financement de la protection sociale. Les effets positifs en ont été sensibles à court terme sur le plan de la balance commerciale avec une baisse des importations et une hausse des exportations. En revanche, elle ne semble pas avoir été décisive sur le plan de la relance économique et de l'emploi. En effet, ce n'est qu'avec le retournement en 1993 de la courbe du chômage que le Danemark est entré dans une phase de forte croissance, alimentée essentiellement par la demande interne (et non par les exportations).

Sources utilisées :

- *Document de la DREES, L'évolution de la protection sociale à l'aune des expériences britannique, française et danoise, Katia Julienne et Michèle Lelièvre, 2004.*
- *Rapport d'information du Sénat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, par Philippe Marini, 2004.*
- *Rapport d'information du Sénat sur la TVA sociale comme mode alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises françaises et l'emploi, par Jean Arthuis, 2007.*
- *Articles de journaux (Le Monde, Les Echos...).*
- *Rencontre des autorités danoises concernées par le Secrétariat d'Etat à la prospective et à l'évaluation.*
- *Ministère des Finances danois*

## **Le cas allemand**

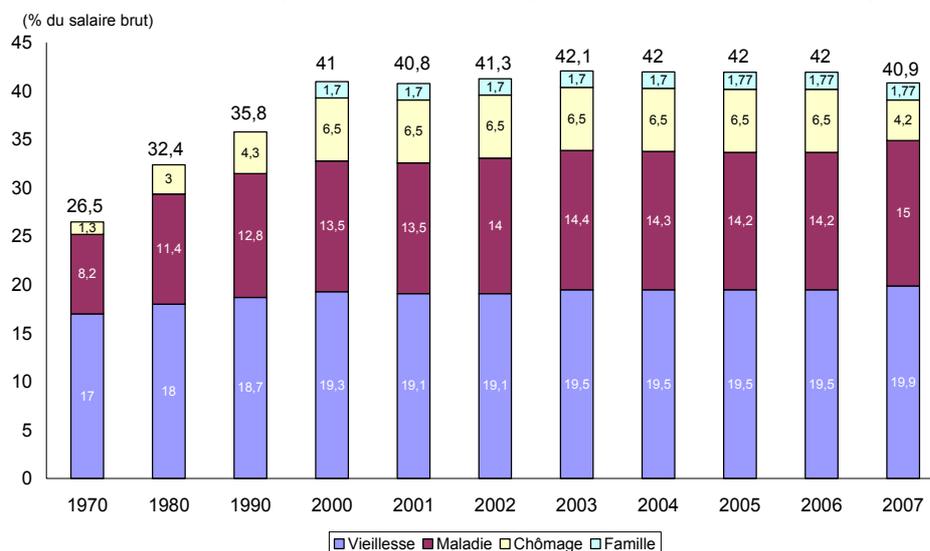
Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, l'Allemagne a augmenté de 3 points son taux normal de TVA, portant celui-ci de 16 à 19 %, en partie afin de financer une baisse des cotisations chômage employeurs. Cette mesure, couramment présentée comme une « TVA sociale », semble avoir déjoué les prévisions pessimistes quant à ses effets inflationnistes et récessifs. Quelle évaluation peut-on en dresser, un semestre après sa mise en œuvre, et compte tenu des spécificités de la conjoncture allemande ?

### **1. Une protection sociale financée essentiellement par cotisations**

L'Allemagne conserve aujourd'hui les grands principes du système bismarckien dans l'organisation de sa protection sociale et présente donc de fortes similitudes avec le système français. Ainsi, la majorité des risques est financée par des cotisations sociales (63,8 % des recettes en 2004). L'Etat intervient dans le cadre de l'assurance invalidité et vieillesse, et de l'assistance chômage. En outre, il finance intégralement les prestations familiales.

Il n'y a pas d'impôt spécifiquement affecté au financement de la protection sociale. En revanche, des hausses d'impôts alimentant le budget fédéral sont parfois destinées au financement de la protection sociale, comme la récente hausse de TVA, afin de ne pas faire peser intégralement sur les cotisations l'accroissement des dépenses. Ainsi, les transferts complémentaires à la dotation versée par le budget fédéral au régime légal d'assurance vieillesse ont été financés par un relèvement d'un point de TVA en 1998 et par l'instauration de l'impôt écologique sur les entreprises polluantes (*Ökosteuer*) en 1999, dont le produit est presque entièrement apporté au régime d'assurance légal.

**Graphique 1 :  
taux de cotisation à la protection sociale moyen au titre des différents risques**



Source: Ministère allemand de la Santé; traitement BDA

Toutefois, cela n'a pas empêché un relèvement significatif du taux de cotisation tout au long des années 1990 afin de maintenir l'équilibre du système de protection sociale. Comme l'illustre le graphique 1, le taux moyen de cotisation à partir du salaire brut dépasse encore les 40 % en 2007 malgré les efforts de réduction menés ces dernières années.

Les cotisations sociales ont en effet été mises fortement à contribution dans le financement de la protection sociale allemande depuis les années 1990, alors que les dépenses de protection sociale augmentaient de 4 points de PIB (de 24,4 % du PIB allemand en 1990 à 28,4 % en 2004). Les données Eurostat font apparaître une hausse de plus de 20 points de la part des cotisations sociales (y compris assurances complémentaires) dans le total des recettes de la protection sociale (63,8 % des recettes en 2004 contre 40,4 % en 1990). Ce sont les cotisations salariés qui ont connu la plus forte augmentation, en passant de 2 % du total des recettes en 1990 à 37,6 % en 2004. La part des cotisations employeurs, en revanche, a diminué de 2 points (de 38,5 % du total des recettes en 1990 à 36,3 % en 2004).

Le processus de réunification de l'Allemagne dans les années 1990 n'est pas étranger à cette forte hausse des cotisations puisqu'il a été financé en grande partie par ces cotisations (4 % du PIB de l'Ouest bascule à l'Est chaque année).

## **2. Une hausse de la TVA seulement partiellement « sociale »**

Le coin fiscal allemand, qui figure parmi les plus élevés de l'OCDE<sup>11</sup>, est apparu comme un frein à la baisse du chômage. L'Allemagne a donc élaboré plusieurs réformes visant à diminuer le coût du travail, comme la baisse des charges pesant sur les bas salaires ou le remplacement des cotisations obligatoires par des contributions privées volontaires (réforme des régimes de retraite).

Le relèvement de la TVA de janvier 2007 s'inscrit dans cette ligne. En effet, sur les 3 points de hausse du taux normal de TVA, 1 point est destiné à compenser une baisse des cotisations chômage payées à parité par les employeurs et les employés (baisse prévue de 1 point initialement, mais portée à 2,3 points compte tenu des excédents de la caisse d'assurance chômage). Les deux autres points de hausse serviront à renflouer le budget fédéral. Si un consensus existait sur le besoin de baisser les charges annexes au salaire supportées par les entreprises, l'ensemble des économistes croyait en 2005, et encore il y a un an, que le relèvement de 3 points de la TVA allait déprimer la croissance allemande et précipiter la rechute de « l'homme malade de l'Europe ». On attendait en effet un surcroît d'inflation de 1 à 1,5 points sur 2007, accompagné d'une chute de la consommation des ménages.

Le DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) a réalisé une étude micro économique préalable à la réforme. Cette étude évaluait positivement les répercussions sur l'emploi de la TVA sociale en estimant qu'une baisse des cotisations d'assurance chômage correspondant à 1 point de TVA augmenterait l'offre de travail de 75 000 personnes. Elle confirmait cependant aussi le caractère régressif d'une hausse de la TVA (impact de -0,25% sur le revenu du premier décile de niveau de vie, contre -1,10 % sur celui du dixième décile de la population, avec un impact particulièrement marqué, dans le dernier décile, sur les chômeurs, les retraités, les fonctionnaires, et les artisans).

La TVA sociale a été critiquée également par les syndicats allemands, au même titre plus généralement que la politique déflationniste et de « dévaluation compétitive » des gouvernements allemands successifs. Le DGB avait proposé

---

<sup>11</sup> OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 2006.

en 2003 une autre formule, consistant à un abattement forfaitaire sur l'assiette des cotisations sociales, dont il estimait qu'elle aurait généré un surcroît d'emplois et de recettes. Le caractère régressif de la hausse de TVA est néanmoins atténué aux yeux du gouvernement par le maintien à l'identique du taux réduit à 7 % sur les biens de première nécessité.

Enfin, la hausse de TVA allemande a été accueillie avec un certain scepticisme par l'OCDE<sup>12</sup> qui, pour alléger le coût de la protection sociale pour le travail, lui préférerait un élargissement des bases d'imposition et une meilleure hiérarchisation des dépenses publiques.

### **3. Les conditions particulières de la conjoncture allemande expliquent le succès de la mesure à court terme**

Six mois après sa mise en œuvre, la TVA sociale allemande paraît cependant dégager un bilan relativement positif, même si les leçons de l'expérience ne pourront être véritablement tirées que dans deux ans.

Les estimations de croissance pour 2007 se maintiennent en effet à 2,8 % malgré le recul de la consommation au premier trimestre (-1,4 %). Les prix n'ont pas augmenté autant que prévu sur le premier trimestre, la hausse des prix due à la hausse de la TVA, étant estimée par le Ministère des Finances allemand à 0,9 point jusqu'à maintenant. Le maintien sur le même rythme de la croissance, contrairement aux craintes des experts, s'explique très largement par le dynamisme très supérieur aux attentes de l'économie allemande : performances à l'exportation, hausse des investissements productifs et reprise d'un secteur de la construction moribond après des années de surinvestissement dans les Länder de l'Est. Quelques secteurs continuent toutefois de subir un impact négatif du fait de la hausse de la TVA : distribution, hôtellerie et restauration, artisanat et professions libérales, et au plan sectoriel l'automobile (baisse de 9 % des immatriculations sur les cinq premiers mois de l'année, 27 % pour les ventes aux particuliers).

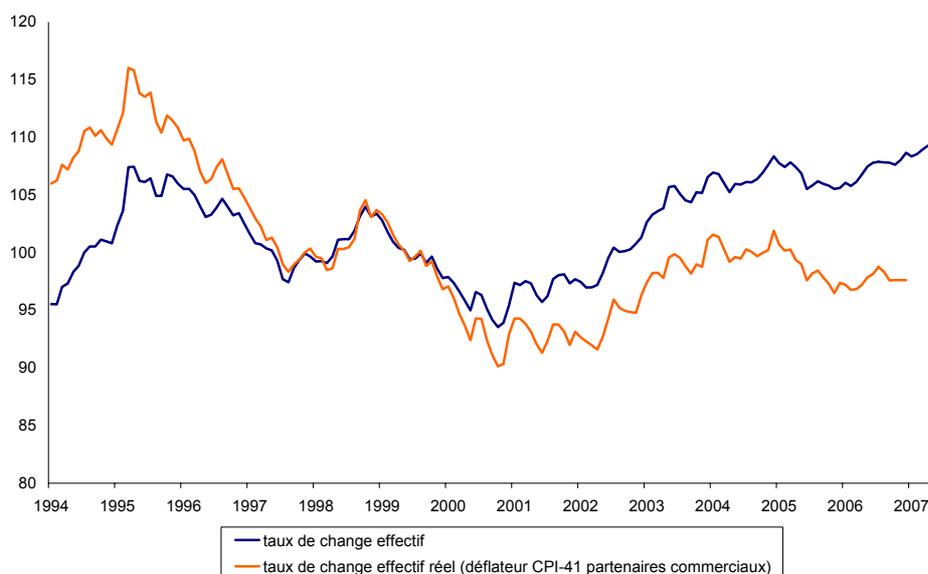
L'impact inflationniste a été atténué, en outre, par la décélération du prix de l'énergie au début de l'année, et sans doute plus généralement par le contexte déflationniste antérieur. La politique de baisse du coût du travail menée depuis 2003 a en effet permis à l'Allemagne de bénéficier de l'équivalent d'une dévaluation monétaire à travers une baisse de son taux de change effectif réel

---

<sup>12</sup> OCDE, *Etude Pays, Allemagne 2006*.

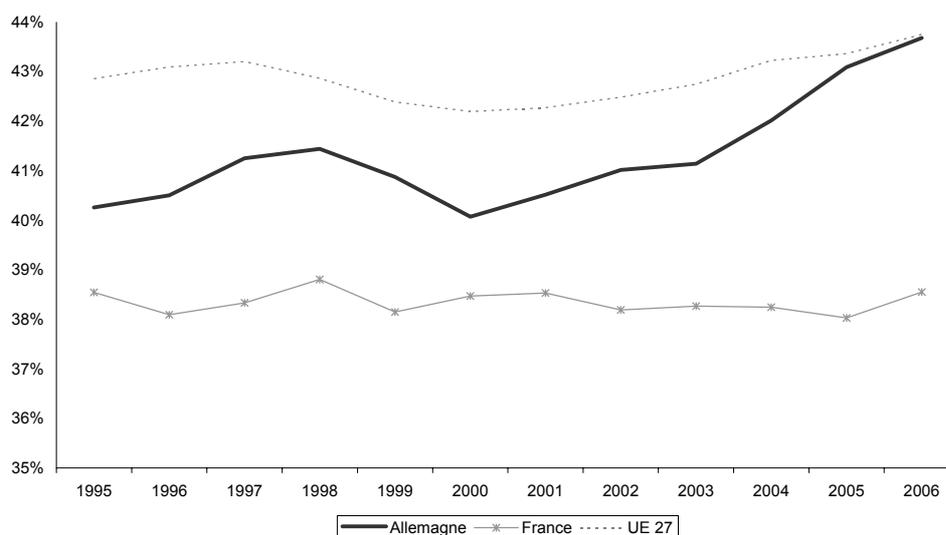
depuis 2004 (voir graphique 2). La compétitivité coût de l'économie allemande était donc en progression avant l'introduction de la TVA sociale. Par ailleurs, si le Ministère des Finances allemand estime que les deux tiers de la hausse de TVA ont déjà été passés au consommateur (dont une partie par anticipation avant janvier 2007), il est probable également que les marges confortables des entreprises allemandes (voir graphique 3), leur aient donné une certaine capacité d'absorption. Ce redressement des marges des entreprises allemandes repose sur plusieurs années d'austérité salariale : depuis 2001, les entreprises ont vu leurs bénéfices augmenter de 37 % quand les salaires n'augmentaient que de 2 %. Quant au comportement des importateurs, aucune donnée n'est encore disponible à ce sujet.

**Graphique 2 :**  
**Indices du taux de change effectif et du taux de change effectif réel allemands**



Source : Eurostat.

**Graphique 3 :  
Taux de marge des entreprises (Comptabilité Nationale)**



Source : Eurostat, calculs CAS

En définitive, les quelques mois écoulés depuis la mise en œuvre de la TVA sociale en Allemagne montrent qu'une économie en croissance forte, tirée par la bonne conjoncture internationale, a pu absorber sans difficultés une hausse de trois points de la TVA. Si les effets positifs de la baisse des cotisations chômage sur l'emploi ne peuvent pas encore être évalués, son opportunité fait consensus. Par ailleurs, l'aspect « dévaluation compétitive » de cette mesure ne semble pas avoir motivé la réforme en Allemagne, dans la mesure où le taux de change effectif réel était déjà en baisse. Il faut remarquer, toutefois, que la hausse de la TVA avait été annoncée avec plus d'un an d'avance (fin 2005), laissant aux agents le temps de s'y préparer et de lisser les effets du choc, et que cette hausse de 3 points maintient le taux allemand de TVA en deçà de la moyenne européenne.

## **Annexe 3**

---

### **Évaluation macroéconomique de la TVA sociale (DGTPE)**

#### **1. Enchaînements macro-économiques à l'œuvre lors d'une TVA sociale** (extrait de la note Macro1 – 2007 – 077 – AE)

L'assiette et la structure des prélèvements obligatoires en France ont été significativement transformées depuis le début des années 1990. La plupart des décisions ont eu en commun le souci d'alléger la charge des prélèvements pesant directement ou indirectement sur les facteurs de production, en particulier sur le travail, après deux décennies d'alourdissement. A l'exception de l'épisode de 1995, ces modifications du système fiscal-social ont privilégié une modulation des charges selon le niveau de salaire et un transfert vers les taxes directes sur les revenus de la propriété, via notamment l'élargissement de la CSG, plutôt que vers les taxes à la consommation. Cette orientation effective de l'évolution du système de prélèvement fiscal et social peut s'expliquer par l'incertitude des gains macroéconomiques associés à un basculement des cotisations sociales sur la TVA.

##### **1.1. Des avantages vraisemblablement non durables**

###### **Des effets sur la compétitivité des producteurs français vraisemblablement positifs à court terme mais incertains à moyen terme**

L'argument principal en faveur de la TVA sociale repose sur l'idée que les cotisations pèsent sur la production française, y compris celle qui est exportée, alors que la TVA exonère les produits français exportés et taxe les importations.

Un basculement des cotisations vers la TVA devrait donc favoriser les producteurs français, à la fois sur le marché intérieur, puisque les importations supporteraient désormais une part du financement de la protection sociale, et aussi à l'exportation, puisque les exportations sont exonérées de TVA.

Toutefois, la plus ou moins grande efficacité de la mesure dépend du report de la baisse des coûts de production sur les prix hors taxe<sup>13</sup>. En d'autres termes, les gains potentiels de compétitivité ne s'observent que si les entreprises françaises n'en profitent pas pour augmenter leurs marges.

En supposant qu'une telle hypothèse est vérifiée, la baisse des cotisations va favoriser les entreprises françaises à la fois sur le marché intérieur et à l'exportation.

- Sur le marché intérieur, la hausse de la TVA augmente dans les mêmes proportions les prix des produits français et ceux des produits étrangers. Or, contrairement aux entreprises françaises, les entreprises étrangères ne bénéficient pas d'une diminution des cotisations. Par conséquent, la compétitivité des produits étrangers sur le marché français s'en trouve amoindrie au bénéfice des entreprises françaises.
- Les entreprises françaises exportant à l'étranger bénéficient, quant à elles, de la baisse des cotisations sans avoir à subir de hausse de TVA. Le basculement débouche sur une baisse des prix de vente à l'exportation. Les exportations françaises sont rendues moins chères que leurs concurrents étrangers.

Néanmoins, la hausse de la TVA des produits importés renchérit mécaniquement les prix à la consommation : ce que l'on cesse de prélever à la production et qui cesse de peser sur les exportations, il est nécessaire de le prélever sur la consommation intérieure, en l'occurrence sur les importations. L'augmentation des prix à la consommation est la contrepartie mécanique exigée des gains de compétitivité. Ces effets inflationnistes sont susceptibles de déboucher assez vite sur une hausse des salaires nominaux, venant réduire d'autant les gains de compétitivité des entreprises françaises à l'étranger.

### **Moins d'incitation à délocaliser dans les pays à bas salaires**

Le financement de la protection sociale frappant de manière identique les produits importés et les produits fabriqués et vendus sur le territoire national,

---

<sup>13</sup> Sur le marché intérieur, la hausse de la TVA augmente dans les mêmes proportions les prix des produits français et ceux des produits étrangers, et l'exonération de TVA à l'exportation vaut pour tous les producteurs.

les incitations à la délocalisation dans les pays à bas salaires des entreprises servant le marché français vont s'en trouver diminuées.

### **Une baisse transitoire du coût du travail**

A court terme, la baisse des cotisations employeurs entraînerait une baisse du coût du travail. Ce canal favoriserait la création d'emplois par le biais d'une substitution du travail au capital. Dans un premier temps, les coûts salariaux resteraient inférieurs à ceux pratiqués au moment de la substitution, mais ensuite les mécanismes d'indexation et la négociation salariale viendraient petit à petit éroder cette différence.

A long terme, la TVA finit par peser quasi-exclusivement sur le travail, tout comme les cotisations ou l'impôt direct sur les salaires. Il n'y a donc pas *in fine* d'effet majeur à attendre sur le coût du travail qui ne devrait pas, en dépit de l'opération de substitution, diminuer à long terme. Ce résultat traduit un résultat classique de l'économie : toute forme d'imposition au niveau de l'entreprise, même assise sur le capital, finit toujours par affecter peu ou prou la rémunération du facteur le moins mobile, c'est-à-dire le travail.

### **1.2. Des risques significatifs à moyen terme, mais aussi à court terme**

#### **La hausse des prix entraîne des effets négatifs keynésiens de court terme**

Au-delà des effets directs sur le prix des importations, la hausse de la TVA a des effets plus amples et plus rapides que la baisse des charges patronales concomitante. Il en résulte une augmentation des prix à la consommation qui diminue mécaniquement le pouvoir d'achat des ménages. L'expérience danoise de TVA sociale semble confirmer cette assertion. L'opération de substitution adoptée en décembre 1987 a coïncidé avec un choc persistant de l'inflation qui a placé l'inflation danoise au-dessus de l'inflation allemande et de la zone euro pendant au moins deux ans à un niveau voisin de 4,5%. La diminution du pouvoir d'achat des consommateurs pèse à court terme sur la consommation et réduit l'activité

#### **A moyen terme, une boucle-prix salaire peut s'enclencher**

S'il n'est pas absurde d'envisager que les salariés puissent considérer une hausse de prélèvement direct comme la promesse d'un revenu futur, ou la contrepartie d'une dépense sociale accrue, cela est beaucoup plus difficile à imaginer pour la TVA, dont l'impact d'une hausse est noyé dans l'indice général des prix.

Aussi, à moyen terme, soit les consommateurs sont protégés de cette hausse des prix (mécanismes institutionnels qui répercutent la hausse des prix dans certains de leurs revenus comme le SMIC ou les pensions de retraites), soit ils tentent de se protéger en demandant le maintien du pouvoir d'achat de leurs salaires. Les entreprises vont alors avoir tendance à augmenter leurs prix pour compenser l'effet de la hausse des salaires sur leurs bénéfices. Ainsi peut s'enclencher une spirale prix-salaire.

### **Des risques associés à la budgétisation des dépenses sociales**

Recourir à un financement de la protection sociale par un prélèvement difficilement identifiable rendrait plus délicate l'adoption de politiques visant à améliorer le rapport efficacité-coût de l'assurance maladie. La budgétisation des dépenses sociales via la TVA présenterait le risque de distendre le lien entre le prélèvement et la consommation, tout en laissant croire qu'une source de financement « indolore » existe, renvoyant à plus tard l'effort de maîtrise des dépenses.

### **Des risques de fraude accrue**

Enfin, l'expérience internationale suggère que la fraude à la TVA peut devenir très significative à partir de taux avoisinant les 25 % (à titre illustratif, aucun pays de l'OCDE ne possède des taux de TVA allant au-delà de cette limite). Il convient par conséquent de garder en mémoire le niveau déjà élevé du taux normal actuel de la TVA.

## **2. Effets macroéconomiques de divers scénarios de financement d'allègements de cotisations sociales**

(extrait de la note Macro1 – 2007 – 075 – AE/MC/PC)

On évalue ici l'impact sur l'activité, la compétitivité et l'emploi en France à différents horizons (1 an, 2 ans, 5 ans, long terme) d'assiettes alternatives pour financer des baisses de cotisations sociales. Plusieurs scénarios de mise en œuvre sont envisagés :

- Dans tous les cas, les cotisations employeurs sont diminuées mais des modes alternatifs de financement sont envisagés : hausse de la TVA (« TVA sociale » proprement dite) et hausse de la CSG.
- Le cas où les cotisations employeurs et salariés sont allégées simultanément est aussi envisagé.

- On étudie également les cas d'allègements de cotisations employeurs « non uniformes », c'est-à-dire ciblés sur les bas salaires. Là encore plusieurs modes de ciblage sont envisagés.

Ces évaluations sont systématiquement menées avec plusieurs types de modèles macroéconomiques, complémentaires les uns aux autres, qui permettent de fournir une plage d'évaluation raisonnable quant aux effets à attendre à différents horizons<sup>14</sup> :

- Le modèle macro-économétrique Mésange, déjà utilisé pour effectuer les simulations du groupe inter-administratif sur le financement de la protection sociale au printemps 2006. Les modèles macro-économétriques se caractérisent par le rôle prépondérant de la demande dans l'équilibre macroéconomique de court terme, et par l'hypothèse implicite (souvent critiquée) selon laquelle les régularités statistiques des comportements des agents, observées en moyenne dans le passé, ne sont pas affectées par la mise en œuvre d'une réforme.
- Une maquette de moyen-long terme (à l'horizon de 5 ans et au-delà) qui permet d'étudier l'effet macroéconomique *de long terme* d'allègements *non uniformes* de cotisations sociales financé par l'augmentation de la TVA ou de la CSG, ce que ne permet pas le modèle macro-économétrique avec lequel seul les effets de *court terme* d'allègement *uniformes* peuvent être étudiés. Une première version de cette maquette avait été utilisée lors du groupe inter-administratif pour évaluer les effets de long terme des mesures alors envisagées. Elle a été enrichie depuis pour intégrer plusieurs niveaux de qualifications des salariés, ce qui permet d'évaluer les effets d'allègements non uniformes. Elle a fait l'objet d'un document de travail de la DGTPE<sup>15</sup>. En revanche, cette maquette reste moins détaillée que le modèle macro-économétrique et ne permet pas d'évaluer l'impact de ces réformes sur la compétitivité.
- Un modèle dynamique d'équilibre général à anticipations rationnelles, utilisé pour simuler les effets de court et de long

---

<sup>14</sup> Ces différents modèles sont succinctement présentés en annexes.

<sup>15</sup> DGTPE « Effets de long terme des réformes fiscales dans une maquette à deux types de travailleurs », Maylis Coupet et Jean-Paul Renne, 2007 (<http://www.dgtpe.minefi.gouv.fr/etudes/doctrav/pdf/cahiers-2007-01.pdf>)

terme. Les modèles de ce type se caractérisent par le rôle central accordé aux comportements parfaitement rationnels et optimisateurs des agents. Ils échappent ainsi à la critique faite aux modèles macro-économétriques. Le modèle utilisé est un modèle en économie ouverte qui permet donc d'évaluer les effets des mesures sur la compétitivité à tous les horizons. Ce modèle est estimé pour la France sur données récentes. Il n'était pas encore disponible lors des travaux du groupe inter-administratif.

Pour des raisons de clarté, on a dans tous les cas évalué les effets d'un basculement de cotisations sociales vers un autre impôt de 9,2 Md €, soit l'équivalent de 2 points de cotisations sociales (ce qui représente aussi 1,5 point du taux normal de TVA). Des basculements plus importants auraient des effets proportionnels, sauf dans les cas d'allègements non uniformes qu'il faut étudier au cas par cas.

Les mesures considérées ici sont neutres pour les finances publiques *ex-ante*, c'est-à-dire avant prise en compte des effets de bouclage macroéconomiques sur les finances publiques. Dans le cas où le basculement d'un impôt a pour effet d'augmenter les prix à la consommation, l'indexation des revenus de remplacement (retraites, minima sociaux, ..... ) pourrait se traduire par un manque à gagner significatif pour les finances publiques. Il faudrait alors compléter les simulations présentées ici par une analyse des effets macroéconomiques de mesures calibrées afin d'assurer la neutralité *ex-post* sur les finances publiques. Ceci aboutirait à une évaluation moins favorable des effets d'une substitution de TVA à des cotisations sociales sur l'emploi et la compétitivité.

### **2.1. Augmentation de la TVA pour financer une baisse de cotisations sociales employeur uniforme sur l'ensemble des salaires (« TVA sociale uniforme 1 »)**

Lorsque les allègements s'appliquent de manière proportionnelle, quel que soit le niveau de salaire brut, et sont compensés par une hausse de la TVA, les effets sur l'activité sont maigres voire négatifs. Le commerce extérieur bénéficie de gains de compétitivité momentanés, cependant l'inflation réduit le pouvoir d'achat des ménages et donc leur consommation. Les créations d'emplois liées aux allègements de charges ne suffisent pas à créer une dynamique vertueuse sur l'économie. Le mécanisme clé est ici que la hausse de la TVA entraîne une hausse des prix, tout d'abord des produits importés. En raison des mécanismes d'indexation toujours à l'œuvre dans l'économie française, cette hausse des

prix à la consommation enclenche une boucle prix salaires qui dégrade, à terme, la compétitivité.

**Tableau 1 : « TVA sociale uniforme 1 »  
Allègement uniforme de cotisations sociales employeurs  
et hausse de TVA de 9,2 Md€**

*Ecart en % au compte central, sauf indication contraire*

	Modèle macro-économétrique		Modèle dynamique d'équilibre général			Maquette statique à deux types de qualification
	1 an	2 ans	1 an	2 ans	long terme	moyen - long terme
PIB	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,0	0,0
<i>Contribution de la demande intérieure*</i>	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,0	-
<i>Contribution de l'extérieur*</i>	+0,1	0	0,2	0,1	0,0	-
Consommation	-0,2	-0,1	0,0	0,1	0,0	-
Emploi (en milliers)	16	22	38	47	5	35
Prix à la consommation	0,9	1,0	0,4	0,4	0,5	-
Revenu disponible brut réel	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-	-
Compétitivité**	0,1	-0,1	0,2	0,3	0,0	-
Balance commerciale (en points de PIB)	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	-

**Lecture :** Une diminution uniforme de cotisations sociales employeurs de 9,2 Md€ financée ex ante par une hausse de TVA (TVA sociale 1) créerait 22 000 emplois au bout de 2 ans d'après le modèle macro-économétrique Mésange et 47 000 d'après le modèle dynamique d'équilibre général. D'après le modèle dynamique d'équilibre général, cette réforme créerait 5 000 emplois après 5 ans (à long terme). Si on prend en compte que l'allègement « uniforme » réduit relativement plus le coût du travail des peu qualifiés du fait des allègements déjà en place, cette réforme créerait 35 000 emplois (maquette statique à deux types de qualifications).

\* Les contributions sont des contributions à l'écart au compte central : dans le modèle macro-économétrique, la mise en œuvre de la TVA sociale se traduit au bout de 2 ans par un PIB inférieur de 0,1% à ce qu'il aurait été sinon. La contribution de la demande intérieure à cet écart est de 0,1%, celle de l'extérieur est nulle. Les contributions de la demande intérieure et de l'extérieur ne sont pas disponibles dans la maquette de moyen-long terme.

\*\* Compétitivité des exportations françaises sur les marchés étrangers : l'année où elle est introduite, l'instauration de la TVA sociale se traduit par une baisse de 0,1% du prix des exportateurs français sur les marchés extérieurs.

Les allègements de cotisations sociales employeurs financés par une augmentation de la TVA ont un effet positif sur l'emploi qui s'amenuise rapidement (dès la troisième année après la mesure) : selon les modes d'évaluation l'impact sur l'emploi à 2 ans varie de 22 000 à 47 000 (soit une hausse d'environ 0,1 à 0,2 % de l'emploi total). Les effets sur l'emploi s'amenuisent du fait de l'indexation progressive des salaires sur les prix à la consommation. A long terme les emplois créés sont au maximum de 35 000.

La mesure est inflationniste la première année. L'année de mise en œuvre de la mesure, le surcroît d'inflation serait compris entre 0,4 et 0,9 point. Les prix à la consommation se stabilisent ensuite à un niveau durablement supérieur. Le surcroît d'inflation d'un basculement des cotisations sociales vers une taxe sur la consommation a deux origines :

- D'une part, les biens de consommation importés subissent la hausse de la TVA, alors qu'ils ne bénéficient pas de la réduction du coût du travail.
- D'autre part, les hausses de taux de TVA tendent à être répercutées plus rapidement que les baisses de cotisations sociales dans les prix à la consommation (TTC) du fait du cycle de production et de distribution : la hausse de TVA s'applique immédiatement à des biens produits avant la mise en œuvre de la réforme, sur lesquels les entreprises n'ont donc pas répercuté la diminution des cotisations sociales.

Dans le modèle dynamique d'équilibre général, les entreprises, qui par construction maximisent leur profit en concurrence imparfaite et ont des anticipations rationnelles<sup>16</sup>, répercutent assez rapidement les baisses de cotisations sociales dans les prix hors taxes, afin de limiter la diminution de la demande qui leur est adressée. Ce n'est pas le cas dans le modèle macro-économétrique dans lequel les entreprises ne perçoivent pas l'impact de l'augmentation de la TVA sur la demande domestique. C'est pourquoi l'effet inflationniste de la première année est deux fois plus faible dans le modèle d'équilibre général que dans le modèle macro-économétrique.

Aucune des simulations présentées ici ne tient compte d'éventuels effets d'anticipation sur la consommation des ménages qui apparaîtraient si la mesure d'augmentation des taux de TVA était annoncée plusieurs mois à l'avance, comme ce fût le cas en Allemagne. De même, n'ont pas été pris en compte, les

---

<sup>16</sup> Les entreprises intègrent donc clairement le fait qu'une hausse de la TVA, si elle se traduit par une hausse des prix pour le consommateur, réduit la demande qui leur est adressée et donc leurs profits.

éventuels accords avec les industriels et les distributeurs pour le maintien ou la compression des marges.

Dans toutes les simulations, la hausse des prix ampute le pouvoir d'achat des ménages qui diminuent rapidement leur consommation (modèle macro-économétrique) ou la maintiennent quasiment inchangée en répercutant la baisse de pouvoir d'achat sur l'ensemble de leur cycle de vie (modèle dynamique d'équilibre général). A court terme, dans le modèle macro-économétrique, la consommation des ménages réagit non seulement à l'évolution de leur revenu brut réel (leur pouvoir d'achat) mais aussi à l'inflation et à l'évolution du chômage. Ainsi, dans le modèle macro-économétrique, l'année de la substitution de la TVA à des cotisations sociales employeurs, les ménages réduisent davantage leur consommation (-0,2 %) que ne le laisserait supposer l'évolution de leur revenu réel disponible brut (-0,1 %) du fait du surcroît d'inflation (comportement de reconstitution d'encaisses réelles).

Enfin, à court terme, la compétitivité de l'économie s'améliore puisque les prix des biens exportés diminuent du fait de l'allègement des cotisations sociales. Dans les évaluations les plus favorables (modèle dynamique d'équilibre général), les exportations augmentent de 0,3 % la première année et les importations diminuent de 0,2 %. Comme pour l'emploi, ces effets disparaissent progressivement, du fait de l'indexation des salaires sur les prix à la consommation. A long terme, la substitution de la TVA à des cotisations sociales employeurs est sans effet sur les échanges extérieurs et la balance commerciale.

## **2.2. Augmentation de la CSG pour financer une baisse des cotisations sociales employeurs uniforme sur l'ensemble des salaires**

Lorsque les allègements de charges sont compensés par une hausse de la CSG, l'impact sur l'inflation est nul voir négatif. Les gains de compétitivité et les créations d'emplois sont ainsi plus importants. Cependant, le pouvoir d'achat des ménages est davantage entamé. A long terme toutefois, les effets sur l'emploi et l'activité sont identiques, que les allègements de cotisations sociales soient financés par une augmentation de la CSG ou de la TVA.

Contrairement à une hausse de la TVA, une hausse de la CSG n'est pas inflationniste. En effet, le prélèvement de CSG effectué sur l'ensemble des revenus ne se répercute pas mécaniquement dans les prix à la consommation. La baisse des cotisations sociales employeurs compensée par une hausse de CSG réduit même les prix puisque :

- D'une part, les entreprises répercutent progressivement les baisses de coût du travail dans leurs prix HT et que la TVA n'augmente pas.
- D'autre part, le prélèvement supplémentaire sur les revenus des ménages réduit leur pouvoir d'achat et entraîne une moindre activité du fait de la baisse de la consommation des ménages, ce qui pèse sur les prix. C'est ce que l'on observe dans le modèle macro-économétrique. Cet enchaînement suppose que la hausse de la CSG n'est pas compensée par une hausse des salaires bruts et des retraites.

Ces effets sur les prix se traduisent par un gain de compétitivité pour les entreprises, qui exportent davantage alors même que les importations diminuent sous l'effet de la baisse de la consommation des ménages et de la plus grande compétitivité des produits français sur le marché intérieur.

Comme la mesure crée des emplois (+ 27 000 la première année) sans être inflationniste, à court terme, dans le modèle macro-économétrique, les ménages réduisent moins leur consommation (-0,2 %) que ne baisse leur revenu disponible brut réel (-0,7 %). Les ménages lissent leur consommation et réagissent à la baisse du chômage.

**Tableau 2 : CSG**  
**Allègement uniforme de cotisations sociales employeurs**  
**et hausse de CSG-CRDS de 9,2 Md€**

*Ecarts en % au compte central, sauf indication contraire*

	Modèle macro-économétrique		Modèle dynamique d'équilibre général			Maquette statique à deux types de qualification
	1 an	2 ans	1 an	2 ans	long terme	Moyen - long terme
PIB	-0,1	-0,2	0,2	0,2	-0,1	0,0
Contribution de la demande intérieure*	-0,1	-0,4	0,1	0,1	-0,1	-
Contribution de l'extérieur*	0,0	0,2	0,1	0,1	0,0	-
Consommation	-0,2	-0,5	0,0	0,0	0,0	-
Emploi (en milliers)	27	46	39	47	1	35
Prix à la consommation	-0,2	-0,5	-0,1	-0,1	0,0	-
Revenu disponible brut réel	-0,7	-0,7	0,1	0,2	-	-
Compétitivité**	0,7	0,7	0,2	0,2	0,0	-
Balance commerciale (en points de PIB)	-0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-

Lecture : Une diminution uniforme de cotisations sociales employeurs de 9,2 Md€ financée ex ante par une hausse de la CSG (CSG sociale) créerait 46 000 emplois au bout de 2 ans d'après le modèle macro-économétrique Mésange et 47 000 d'après le modèle dynamique d'équilibre général. D'après le modèle dynamique d'équilibre général, cette réforme créerait 1 000 emplois après 5 ans (à long terme). Si on prend en compte que l'allègement « uniforme » réduit relativement plus le coût du travail des peu qualifiés du fait des allègements déjà en place, cette réforme créerait 35 000 emplois (maquette statique à deux types de qualifications).

\* Les contributions sont des contributions à l'écart au compte central : dans le modèle macro-économétrique, la mise en œuvre de la CSG sociale se traduit au bout de 1 an par un PIB inférieur de 0,1% à ce qu'il aurait été sinon. La contribution de la demande intérieure à cet écart est de 0,1%, celle de l'extérieur est nulle. Les contributions de la demande intérieure et de l'extérieure ne sont pas disponibles dans la maquette de moyen-long terme.

\*\* Compétitivité des exportations françaises sur les marchés étrangers : l'année où elle est introduite, l'instauration de la TVA sociale se traduit par une baisse de 0,7% du prix des exportateurs français sur les marchés extérieurs.

### **2.3. Augmentation de la TVA pour financer une baisse des cotisations sociales employeurs et salariés uniforme (2/3 employeurs et 1/3 salariés) sur l'ensemble des salaires (« TVA sociale 2 »)**

L'allègement des cotisations sociales employeurs et des cotisations salariés est moins favorable sur l'emploi que lorsque l'allègement porte uniquement sur les cotisations sociales des employeurs, car cela incite moins les entreprises à embaucher et réduit les gains de compétitivité.

Le partage de l'allègement de cotisations sociales entre salariés (pour 1/3 du montant d'allègements soit 3,1 Md€) et employeurs (pour 2/3 du montant d'allègements soit 6,1 Md€) limite à la fois les pertes de pouvoir d'achat des salariés et les baisses de coûts pour les entreprises.

L'effet est un plus inflationniste à court terme que lorsque les allègements portent entièrement sur les cotisations sociales employeurs. Les effets d'offre bénéfiques à l'emploi et aux exportations sont moins forts, du fait d'une moindre diminution du coût réel du travail. En revanche, les ménages qui bénéficient directement d'une part des allègements pâtissent moins de la réforme ; dès la deuxième année, le niveau de consommation retrouve le niveau du compte central. La première année toutefois, le surcroît d'inflation et l'absence d'effet positif sur l'emploi les conduisent à diminuer légèrement leur consommation (-0,2 %), alors même que leur revenu disponible croît légèrement (+0,1 %).

**Tableau 3 : TVA sociale 2**  
**Allègements de cotisations sociales employeurs (6,1 Md€)**  
**et salariés (3,1 Md€) et hausse de TVA de 9,2 Md€**

*Ecart en % au compte central, sauf indication contraire*

	Modèle macro-économétrique		Modèle dynamique d'équilibre général			Maquette statique à deux types de qualification
	1 an	2 ans	1 an	2 ans	Long terme	Moyen - long terme
PIB	-0,1	-0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Contribution de la demande intérieure*	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	0,0	-
Contribution de l'extérieur*	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	-
Consommation	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Emploi (en milliers)	7	5	24	31	5	35
Prix à la consommation	1,0	1,2	0,4	0,4	0,5	-
Revenu disponible brut réel	0,1	0,2	-0,1	-0,1	-	-
Compétitivité**	-0,1	-0,3	0,2	0,2	0,0	-
Balance commerciale (en points de PIB)	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	-

Lecture : Une diminution uniforme de cotisations sociales employeurs (pour 2/3) et salariés (pour 1/3) de 9,2 Md€ financée ex ante par une hausse de TVA (TVA sociale 2) créerait 5 000 emplois au bout de 2 ans d'après le modèle macro-économétrique Mésange et 31 000 d'après le modèle dynamique d'équilibre général. D'après le modèle dynamique d'équilibre général, cette réforme créerait 5 000 emplois après 5 ans (à long terme). Si on prend en compte que l'allègement « uniforme » réduit relativement plus le coût du travail des peu qualifiés du fait des allègements déjà en place, cette réforme créerait 35 000 emplois (maquette statique à deux types de qualifications).

\* Les contributions sont des contributions à l'écart au compte central : dans le modèle macro-économétrique, la mise en la réforme se traduit au bout de 1 an par un PIB inférieur de 0,1% à ce qu'il aurait été sinon. La contribution de la demande intérieure à cet écart est de 0,2%, celle de l'extérieur est de -0,1%. Les contributions de la demande intérieure et de l'extérieure ne sont pas disponibles dans la maquette de moyen-long terme.

\*\* Compétitivité des exportations françaises sur les marchés étrangers : l'année où elle est introduite, l'instauration de la TVA sociale se traduit par une baisse de 0,1% du prix des exportateurs français sur les marchés extérieurs.

#### **2.4. Augmentation de la TVA pour financer un allègement supplémentaire des cotisations sociales employeurs sur les bas salaires (« TVA sociale non uniforme »)**

On montre ici qu'un effort supplémentaire d'allègement de charges sur les bas salaires crée plus d'emplois que n'en détruit la hausse de la TVA. Les travaux empiriques indiquent que les allègements charges sur les bas salaires ont un effet positif sur l'emploi.

Six scénarios d'allègements ciblés de cotisations employeurs sont envisagés (cf. note DGTPE – Polsoc1 – 085).

Compte tenu de la précision des modèles empiriques dont nous disposons, seuls les effets de moyen – long terme de ces différents scénarios peuvent être étudiés<sup>17</sup>. Les effets sur l'emploi et l'activité d'un allègement de cotisations sociales employeurs varient énormément selon le scénario considéré : plus les allègements portent sur les bas salaires (et parmi ceux-ci, les plus bas d'entre eux), plus les effets sur l'emploi et l'activité sont importants :

- Dans le cas le plus favorable, qui concentre les allègements sur les très bas salaires (scénario 2), l'effet sur l'activité à moyen/long terme (à partir de 5 ans) est de l'ordre de 1 % du PIB et 300 000 emplois sont créés.
- Dans le cas le moins favorable, qui concentre les allègements sur les salaires au dessus de 1,45 Smic (scénario 6), l'effet sur l'emploi est négatif (-48 000 emplois) et le PIB est réduit à moyen terme de 0,2 %.

---

<sup>17</sup> On utilise ici la maquette de moyen-long terme à deux types de travailleurs (qualifiés/non qualifiés) présentée en annexe. C'est une représentation très simplifiée de l'économie comportant 3 facteurs de production : le travail peu qualifié (jusqu'à 1,45 SMIC), le travail qualifié (au dessus de 1,45 SMIC) et le capital. Une utilisation spontanée de ce modèle permet d'évaluer les effets sur l'emploi et l'activité des différents scénarios envisagés et des les assortir d'intervalles de confiance. Ce modèle ne peut cependant pas prendre en compte les effets d'une modification de la pente des allègements à l'intérieur de la zone des salaires en dessous de 1,45 SMIC. Plutôt que de présenter les résultats bruts du modèle assortis d'intervalles de confiance, on a choisit de présenter le point à l'intérieur de l'intervalle de confiance qui assure la concordance avec les effets sur l'emploi calculés dans la note DGTPE – Polsoc1 – 085.

**Tableau 4 :**  
**Impact macroéconomique de moyen-long terme d'allègements**  
**non uniformes de cotisations sociales employeurs financés**  
**par une hausse de la TVA**

*Allègements non uniformes de cot.soc. employeurs  
et hausse de TVA de 9,2 Md€*

*Ecart au compte central*

	Cotisations « négatives »			Pas de cotisations « négatives »		
	1- Baisse uniforme	2- Extension Fillon	3- Extension Fillon à pente inchangée	4- Plage neutre	5-Point de sortie augmenté	6-Baisse ciblée hauts salaires
<b>TVA sociale (effet global)</b>						
PIB (en %)	0,0	1,0	0,7	0,4	0,1	-0,2
<b>Emploi</b>	<b>35 000</b>	<b>312 000</b>	<b>202 000</b>	<b>107 000</b>	<b>37 000</b>	<b>-48 000</b>
<i>emplois qualifiés</i>	3 000	3 000	1 000	-5 000	-4 000	13 000
<i>emplois non qualifiés</i>	32 000	309 000	201 000	111 000	40 000	-62 000
dont : allègements de cotisations sociales employeurs						
PIB (en %)	0,6	1,6	1,2	0,9	0,6	0,3
Emploi	128 000	405 000	295 000	200 000	130 000	45 000
<i>emplois qualifiés</i>	16 000	16 000	14 000	8 000	9 000	26 000
<i>emplois non qualifiés</i>	112 000	389 000	281 000	192 000	121 000	19 000
dont : hausse de la TVA						
PIB (en %)	-0,5			-0,5		
Emploi	-93 000			-93 000		
<i>emplois qualifiés</i>	-13 000			-13 000		
<i>emplois non qualifiés</i>	-80 000			-80 000		

Lecture : Une baisse uniforme de 2,1 points de cotisations sociales employeurs (scénario 1) créerait 128 000 emplois alors que la hausse de TVA nécessaire à son financement (d'un montant de 9,2 Md€) détruirait 93 000 emplois. Au total, une TVA sociale « uniforme » créerait 35 000 emplois.

Ces effets très différenciés d'un scénario d'allègement à un autre sont liés au fait qu'il y a peu de chômeurs parmi les travailleurs qualifiés et que leur offre de travail dépend assez peu du niveau de rémunération qui leur est offert (au voisinage de leur salaire actuel), alors qu'il existe un niveau de chômage élevé pour les peu qualifiés (ce qui se traduit par une élasticité très forte de l'offre de travail peu qualifié). De ce fait, réduire les cotisations sociales des moins qualifiés est plus favorable à l'emploi :

- A moyen-long terme, toute baisse des cotisations sociales employeurs sur les salaires élevés bénéficie aux revenus des qualifiés sans accroître leur emploi. En effet, comme l'offre de travail qualifiée est quasiment fixe autour des niveaux de salaires actuels, les entreprises qui souhaitent embaucher davantage de travailleurs qualifiés n'en trouvent pas beaucoup plus sur le marché du travail.
- Au contraire, toute baisse de cotisations sur les bas salaires se traduit par une hausse de l'emploi. En effet, comme il y a du chômage parmi les peu qualifiés, les entreprises qui souhaitent embaucher des salariés peu qualifiés ne rencontrent aucun problème.

## **Annexe 1 : Le modèle macro-économétrique**

Mésange est un modèle macro-économétrique trimestriel de l'économie française à trois secteurs d'activité (industriel, non industriel, non marchand). Il est principalement destiné à l'évaluation de politiques économiques à court et moyen terme.

Le modèle Mésange suit une logique « néo keynésienne ». A court terme, les effets demande dominant (consommation, exportations). Les outils classiques d'analyse macroéconomiques sont intégrés dans le modèle afin de prendre en compte l'existence de coûts d'ajustement et un certain degré de rigidité des prix à court terme. L'équilibre de long terme du modèle est déterminé par les comportements d'offre notamment sur le marché du travail.

Les modèles macro-économétriques sont construits à partir d'un grand nombre d'équations de nature comportementale ou comptable. Les équations comportementales sont estimées indépendamment les unes des autres et les paramètres d'ajustement de court terme n'ont pas toujours d'interprétation économique évidente. On suppose donc lorsque l'on évalue une mesure donnée de politique économique que les comportements des agents et leurs anticipations ne sont pas modifiés (critique de Lucas).

Dans les simulations présentées dans cette note on a supposé que le taux d'intérêt réel de long terme n'est pas affecté. Ceci se justifie par le fait qu'on n'observe peu (en dehors de l'impact de la première année) de modification de l'inflation dans l'économie : on peut supposer que la politique monétaire reste ni plus ni moins restrictive que dans le compte central.

### **Elasticités de la demande de travail dans le modèle Mésange**

Pour les simulations présentées dans cette note, des estimations récentes<sup>18</sup> des équations de demande de travail ont été utilisées. Les élasticités obtenues sont présentées dans le tableau ci-dessous. Il s'agit des effets directs d'une hausse de la valeur ajoutée et du coût du travail sur l'emploi issus des seules équations de demande de travail c'est à dire avant le bouclage macroéconomique.

---

<sup>18</sup> Période d'estimation : 1978T4-2005T4

**Elasticités de l'emploi manufacturier**

Au bout de	1 trimestre	1 an	2 ans	5 ans	Long terme
Valeur ajoutée	0,08	0,41	0,65	0,90	1,00
Coût du travail	-0,12	-0,26	-0,39	-0,61	-0,75

Lecture : une hausse permanente du coût du travail de 1% se traduit par une baisse de 0,39 % de l'emploi manufacturier au bout de 2 ans.

**Elasticités de l'emploi non manufacturier**

Au bout de	1 trimestre	1 an	2 ans	5 ans	Long terme
Valeur ajoutée	0,2	0,8	1,21	0,96	1,00
Coût du travail	-0,13	-0,36	-0,52	-0,43	-0,45

Lecture : une hausse permanente du coût du travail de 1% se traduit par une baisse de 0,52 % de l'emploi non manufacturier au bout de 2 ans.

## **Annexe 2 : Le modèle dynamique d'équilibre général**

Le modèle dynamique d'équilibre général<sup>19</sup> repose sur une modélisation structurelle de l'économie, qui tient compte des objectifs et des contraintes des différents agents économiques dans le calcul de l'équilibre général.

Les entreprises domestiques produisent des biens qu'elles vendent aux ménages domestiques et étrangers. Les ménages domestiques consomment des biens domestiques et étrangers et épargnent sous forme d'obligations ; ils fournissent du travail et du capital aux entreprises. Les ménages étrangers consomment des biens domestiques et étrangers, ils prêtent ou empruntent sous forme d'obligations aux ménages domestiques. L'Etat taxe les entreprises et les ménages domestiques et dépense ses recettes en transfert aux ménages.

Enfin, la banque centrale européenne réagit aux inflations domestique et étrangère en modifiant le taux d'intérêt nominal de la zone euro en fonction d'une règle de Taylor.

Contrairement au modèle macro-économétrique dont la dynamique de court terme repose principalement sur des mécanismes de demande, le modèle d'équilibre général fait apparaître dès le court terme des effets d'offre significatifs. Comme le modèle traduit à chaque période –et non seulement à long terme– les comportements d'optimisation des agents sous anticipations rationnelles, ce modèle permet de mieux identifier dès le court terme les canaux de transmission des réformes étudiées.

Contrairement à la maquette à deux types de qualification, ce modèle dynamique général rend compte de l'interaction de l'économie française avec le reste de la zone euro. Ce modèle est donc particulièrement utile pour étudier les effets des réformes fiscales sur la compétitivité des entreprises françaises à différents horizons.

Les paramètres structurels (élasticité de l'offre de travail, paramètres technologique de la fonction de production etc.) ainsi que les rigidités nominales et réelles du modèle d'équilibre général sont calibrés ou estimés sur la période

---

<sup>19</sup> Pour plus de détails, se référer à l'article « La TVA sociale dans un modèle DSGE France en économie ouverte », Maylis Coupet et Jean-Paul Renne ([http://perso.orange.fr/jeanpaul.renne/personal\\_information.htm](http://perso.orange.fr/jeanpaul.renne/personal_information.htm)).

1986-2006. Ce modèle ne fait intervenir que des paramètres interprétables économiquement, ce qui le met à l'abri de la critique de Lucas :

– Dans le modèle dynamique d'équilibre général, les entreprises fixent leurs prix afin de maximiser leur profit : le comportement de marge des entreprises est donc endogène. Ainsi, la mise en oeuvre de la TVA sociale les conduit à réduire leurs prix hors taxe afin d'atténuer l'impact de la hausse de la TVA sur leur prix de vente TTC ;

– Au contraire, avec le modèle macro-économétrique on suppose implicitement que les entreprises conservent le même comportement de marge que celui observé en moyenne sur le passé.

Le niveau de détail du modèle d'équilibre général n'atteint pas celui du modèle macroéconométrique ou de la maquette à deux types de travailleurs. Le modèle d'équilibre général ne permet donc pas d'étudier des scénarios d'allègements de charges ciblés sur les bas salaires.

### **3. TVA sociale : Simulation des effets sur l'emploi de différents scénarios** (extrait de la note POLSOC1 – 2007 – 085)

Les effets macroéconomiques d'une « TVA sociale uniforme », c'est-à-dire d'une baisse uniforme du taux de cotisations sociales employeurs financée par une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée sont en général estimés à partir de modèles macroéconomiques, où le facteur travail est supposé homogène, sans distinction entre emplois qualifiés et non qualifiés.

Différents scénarios de baisse non uniforme du taux de cotisations peuvent également être envisagés pour deux raisons différentes. En premier lieu, une baisse uniforme se heurte au fait qu'il n'y a aujourd'hui quasiment plus de cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC. En conséquence, une baisse uniforme implique soit de créer des cotisations patronales de sécurité sociale négatives pour les salariés proches du SMIC soit de réduire les cotisations UNEDIC ou régimes complémentaires. En second lieu, une baisse uniforme du taux de cotisations n'est par définition pas ciblée sur les moins qualifiés. Elle n'est donc pas optimale en termes de coût par emploi créé, notamment parce que l'élasticité coût de l'emploi est plus élevée pour les bas-salaires.

Pour examiner les effets de scénarios de baisse non uniforme du taux de cotisations, les hypothèses retenues dans ces modèles, notamment en terme de description du fonctionnement du marché du travail, sont insuffisantes.

L'introduction de deux facteurs travaux (qualifié et non qualifié) est utile, mais parfois insuffisante également. En effet, dans un tel modèle, une baisse du taux de cotisation a le même effet au SMIC ou à 1,4 SMIC (cette plage de salaire correspondant aux salariés non qualifiés), ce qui n'est pas cohérent avec les observations empiriques et ne capte pas bien les effets spécifiques du salaire minimum.

Pour cette raison, on utilise ici une méthode alternative pour estimer plus finement les effets sur l'emploi de scénarios de baisse non uniforme des cotisations, qui a l'avantage de tenir compte du continuum sur l'échelle des salaires.

Avec cette méthode, on peut étudier la sensibilité des effets emploi d'une TVA sociale, en fonction du profil retenu pour la baisse de cotisations employeurs. Il en ressort les résultats suivants :

- Les effets emplois d'une TVA sociale sont extrêmement sensibles au profil retenu pour la baisse du taux de cotisation employeurs, puisque les effets emploi vont de -50 000 à +310 000 suivant les scénarios, pour une baisse équivalente à deux points de cotisations sociales.
- Les scénarios les plus favorables en termes d'emploi sont ceux qui ciblent la baisse du taux de cotisation sur les salaires proches du SMIC, i.e. ceux qui impliquent soit des cotisations négatives de sécurité sociale pour ces salariés, soit des allègements bas-salaires sur d'autres régimes (UNEDIC, retraite complémentaire).

#### **A. Description des scénarios étudiés**

Six scénarios de modification du barème du taux de cotisation sont étudiés, qui correspondent tous à un transfert d'un montant égal à 2 points de cotisations (cf. graphiques 1 et 2 ci-dessous). Par souci de simplicité, on suppose dans chacun de ces scénarios que le barème des allègements Fillon ne dépend pas de la taille des entreprises (i.e. on suppose que toutes les entreprises bénéficient d'un taux d'allègement maximal à 28,1 points)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Par rapport à la situation actuelle, réduire de 2,1 points les cotisations dans les entreprises de plus de 20 salariés coûte 950 M€, et génère environ 40 000 emplois.

1. **Le premier scénario consiste en une baisse uniforme de 2 points du taux de cotisation de sécurité sociale effectif (i.e. après déduction des allègements Fillon).** Le taux de cotisation au niveau du SMIC serait alors négatif, égal à -2. La progressivité des cotisations sociales employeurs, liée aux allègements Fillon, n'est pas modifiée.

Le taux de cotisations s'écrit alors :

$$\tau = 0,261 - \frac{0,281}{0,6} \left( 1,6 * \frac{SMIC}{w} - 1 \right)$$

2. **Le deuxième scénario consiste à accroître le taux d'allègement maximal au niveau du SMIC, avec un point de sortie inchangé.** Le taux de cotisation au niveau du SMIC serait égal à -11,7 points.

$$\tau = 0,281 - \frac{0,398}{0,6} \left( 1,6 * \frac{SMIC}{w} - 1 \right)$$

3. **Le troisième scénario se distingue du précédent, par l'augmentation du point de sortie, de sorte à maintenir le taux de cotisation marginal inchangé** (ce qui permet de ne pas accroître les trappes à bas-salaires). Le taux de cotisation au niveau du SMIC serait égal à -6,7 points.

$$\tau = 0,281 - \frac{0,348}{0,74} \left( 1,74 * \frac{SMIC}{w} - 1 \right)$$

4. **Le quatrième scénario se distingue du troisième car les cotisations négatives sont mises à zéro.** Par conséquent, les salariés en dessous de 1,11 SMIC ont un taux de cotisation nul. Le point de sortie est porté à 1,78 SMIC.

$$\tau = \text{Max} \left( 0,281 - \frac{0,367}{0,78} \left( 1,78 * \frac{SMIC}{w} - 1 \right); 0 \right)$$

5. **Le cinquième scénario augmente le point de sortie des allègements Fillon à plus de 2 SMIC.**

$$\tau = 0,281 - \frac{0,281}{1,05} \left( 2,05 * \frac{SMIC}{w} - 1 \right)$$

6. **Le sixième scénario consiste à baisser de 3,2 points le taux maximum de cotisation de sécurité sociale** (qui passerait ainsi de 28,1 à 24,9 points). Le taux de cotisation pour les salaires proches du SMIC resterait inchangé, mais le point de sortie des allègements Fillon diminuerait mécaniquement, à 1,5 SMIC (contre 1,6 aujourd'hui) :

$$\tau = 0,249 - \frac{0,249}{0,5} \left( 1,5 * \frac{SMIC}{w} - 1 \right)$$

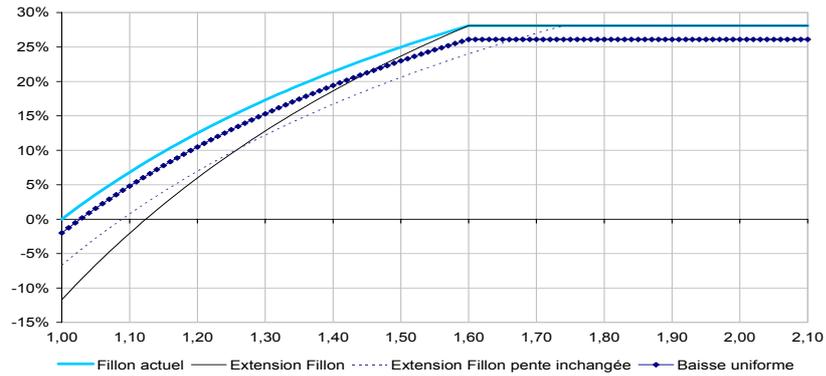
**Tableau 1 :**  
Caractéristiques des 6 scénarios

	Référence Fillon actuel	Scénario 1 Baisse uniforme	Scénario 2 Extension Fillon	Scénario 3 Extension Fillon pente inchangée	Scénario 4 Plage neutre	Scénario 5 Augmentation du point de sortie	Scénario 6 Allègement hauts salaires
<b>Taux de cotisation de droit commun</b>	28,1%	26,1%	28,1%	28,1%	28,1%	28,1%	24,9%
<b>Taux d'allègement au SMIC</b>	28,1%	28,1%	39,8%	34,8%	28,1%	28,1%	24,9%
<b>Point de sortie</b>	1,6	1,6	1,6	1,74	1,78	2,05	1,5

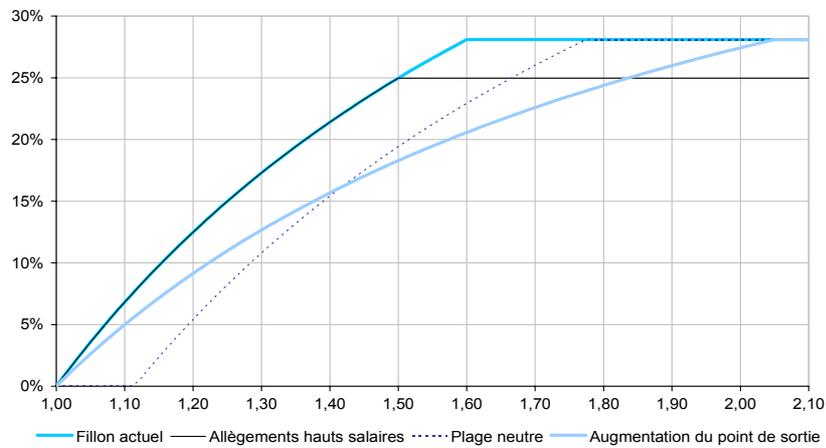
Les graphiques suivants illustrent les différences entre les 6 scénarios. Les graphiques 1 et 2 représentent le profil du taux de cotisations en fonction du scénario retenu. Le graphique 3 représente la baisse du coût du travail en fonction du niveau de salaire dans chacun des 6 scénarios. Le graphique 4 représente la fonction de répartition de l'allègement en fonction du niveau de salaire.

Il ressort de ces graphiques que les scénarios diffèrent fortement pour ce qui est du ciblage de l'allègement de cotisations. Les deux scénarios polaires sont sans doute le scénario « extension Fillon », dans lequel 99 de la baisse de cotisation bénéficie aux salariés en dessous de 1,5 SMIC, et le scénario « allègements haut salaires », dans lequel 0 de la baisse profite à ces salariés (cf graphique 4).

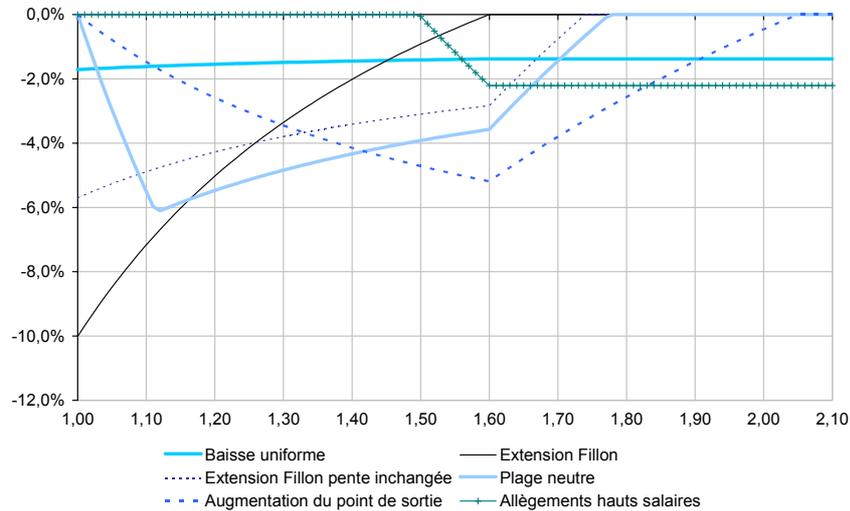
**Graphique 1 : taux de cotisation patronale de sécurité sociale dans les scénarios impliquant des cotisations « négatives ».**



**Graphique 2 : taux de cotisation patronale de sécurité sociale dans les scénarios n'impliquant pas de cotisations « négatives ».**

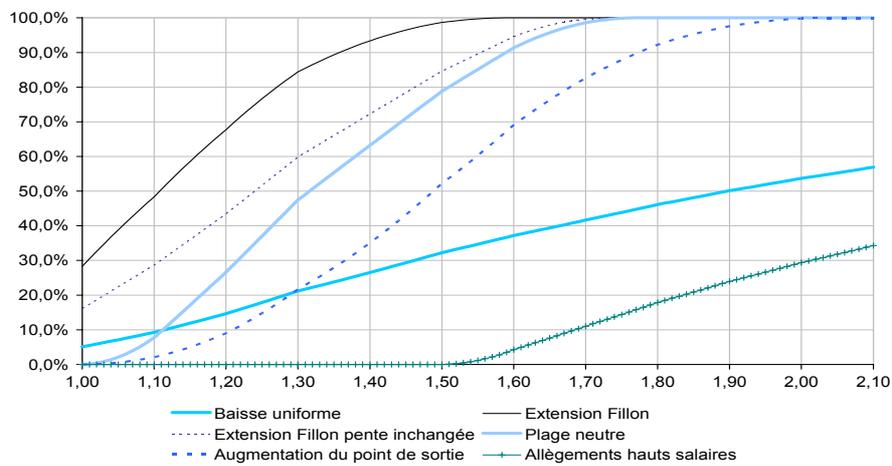


**Graphique 3 : baisse du coût du travail en fonction du niveau de salaire dans les 6 scénarios**



Lecture : dans le scénario « plage neutre », la baisse du coût du travail est de 6,1% pour les salariés à 1,12 SMIC.

**Graphique 4 : fonction de répartition de l'allègement de cotisations en fonction du niveau de salaire dans les 6 scénarios**



Lecture : 52% de la baisse de cotisation profite aux salariés en dessous de 1,5 SMIC dans le scénario « augmentation du point de sortie ».

## **B. Mesurer les effets emploi**<sup>21</sup>

Les effets emploi d'une TVA sociale peuvent être calculés comme le solde des créations d'emplois générées par la baisse de cotisations et des destructions d'emplois générées par l'augmentation de la TVA.

S'agissant de l'augmentation de la TVA, les effets, estimés à l'aide de modèles macroéconomiques, sont de l'ordre de 100 000 destructions d'emploi pour l'équivalent de 2 points de cotisation<sup>22</sup>.

Pour estimer les effets emploi de la baisse du taux de cotisation employeurs, nous utilisons un jeu de paramètres sur la réponse de l'emploi aux variations de son coût cohérent avec les estimations des effets des allègements de cotisations sur les bas-salaires. Concrètement, on calcule pour chaque niveau de salaire la variation de coût du travail induite par ces modifications de la taxation du travail, et on en déduit les variations d'emploi grâce à une élasticité coût de la demande de travail décroissante en fonction du niveau de salaire (du SMIC à 1,4 SMIC, elle passe d'une valeur de 1,2 à 0,3, puis est constante). Ce profil d'élasticités en fonction du salaire est calibré de sorte à ce que soient respectés i) l'ordre de grandeur des emplois créés par les allègements Juppé (ie 350 000 emplois créés), ii) la décroissance de l'élasticité en fonction du niveau de salaire corroborée par les études empiriques. Avec ces paramètres, l'élasticité moyenne est égale à  $-0,55$ , ce qui est dans la fourchette du consensus sur données françaises.

---

<sup>21</sup> Les effets emploi mesurés dans cette note valent à moyen-terme, c'est-à-dire à un horizon où les substitutions entre facteurs de production ont eu lieu. La distinction avec le long terme est que les niveaux d'emploi sont ici encore déterminés par la demande de travail, et non par l'offre de travail comme c'est le cas à long terme.

<sup>22</sup> Avec la maquette utilisée dans la note MACR01-2007-075, les destructions d'emploi sont de 95 000.

Le tableau suivant résume les résultats obtenus pour les effets emploi à moyen terme<sup>23</sup>.

**Tableau 2 : Effets emploi des 6 scénarios**

	Cotisations « négatives »			Pas de cotisations « négatives »		
	1- Baisse uniforme	2- Extension Fillon	3- Extension Fillon pente inchangée	4- Plage neutre	5-Point de sortie augmenté	6-Baisse ciblée hauts salaires
Montant transfert (en Md€) <sup>24</sup>	9,2					
Effets emploi baisse du taux de CSE (a)	130 000	405 000	295 000	200 000	130 000	45 000
Effets emploi augmentation de la TVA (b)	-95 000					
Effets emploi totaux (c) = (a) + (b)	35 000	310 000	200 000	105 000	35 000	-50 000

Lecture : dans le scénario « extension Fillon à pente inchangée », la baisse du taux de cotisations employeurs génère 295 000 créations d'emplois. Comme l'augmentation de la TVA détruit 95 000 emplois, les créations nettes d'emploi dans ce scénario sont égales à 200 000.

Il ressort de ces résultats les enseignements suivants :

- Les effets emplois d'une TVA sociale sont extrêmement sensibles au profil retenu pour la baisse du taux de cotisation employeurs, puisque les effets emploi vont de -50 000 à +310 000.
- Les scénarios les plus favorables en termes d'emploi sont ceux qui ciblent la baisse du taux de cotisation sur les salaires proches du SMIC. Comme il n'y aujourd'hui quasiment plus de cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC, ces scénarios impliquent soit des cotisations négatives de sécurité sociale pour ces salariés, soit des allègements bas-salaires sur d'autres régimes (UNEDIC, retraite complémentaire).
- Le scénario « plage neutre » apparaît comme un scénario intermédiaire. Parmi les scénarios qui n'impliquent pas de cotisations « négatives », c'est celui qui a les meilleurs effets emplois (+100 000). Il est d'ailleurs plus favorable en termes d'effets emploi que le scénario de baisse uniforme, qui pourtant implique des cotisations négatives.

<sup>23</sup> La distribution de salaires retenue pour les calculs est calée sur l'Enquête Emploi 2005.

<sup>24</sup> Ce montant n'inclut pas le coût de l'augmentation de 26 à 28 points du taux d'allègements Fillon dans les entreprises de plus de 20 salariés (950 M€).

### **C. Limites de la méthode de calcul**

Le chiffrage proposé supra est évidemment fragile pour plusieurs raisons.

D'abord, il repose sur une élasticité coût de la demande de travail égale à 0,55 en moyenne à moyen terme, ce qui correspond certes à un certain consensus empirique, mais reste fragile. Il conduit à une estimation plutôt optimiste de l'efficacité d'une baisse uniforme des cotisations sociales. Toutefois, cette hypothèse influe peu sur les résultats. En effet, quelle que soit l'approche, ce qui importe pour le chiffrage est l'efficacité relative des baisses ciblées respectivement sur les hauts et bas salaires, plus que l'efficacité d'une baisse uniforme des cotisations sociales.

Ensuite, le recours à une élasticité coût pour chaque niveau de salaire ne permet pas de distinguer le jeu des substitutions entre les différents niveaux de qualification, pas plus que les effets retour sur les salaires. On considère qu'une baisse de coût du travail a des effets différents sur la demande de travail selon le niveau de salaire auquel elle s'applique, sans distinguer les différents mécanismes à l'œuvre<sup>25</sup>. Si l'on ne s'intéresse qu'aux effets emploi agrégés, cette méthode fruste peut être considérée comme une forme réduite acceptable.

---

<sup>25</sup> En particulier, l'élasticité de 0,3 pour les salaires moyens et élevés est censée prendre en compte à la fois l'effet positif d'une baisse du coût du travail sur les créations d'emploi à ce niveau de salaire, et l'effet négatif sur les créations d'emploi à des niveaux de salaire plus faible, par effet de substitution.

## Annexe 4

---

### Évaluation macroéconomique de la TVA sociale

Eric Heyer, Mathieu Plane,  
Xavier Timbeau

(OFCE)

(Sous la direction de Jean-Paul Fitoussi)

La mesure consiste à transférer le financement de la sécurité sociale des cotisations (une base salaire) à la taxe sur la valeur ajoutée (une base consommation). Le financement peut être assuré *ex ante* (une réduction de cotisations égale à l'augmentation de TVA, avant bouclage), il peut être partiel (*i.e.* une partie de l'augmentation de TVA est réservée à réduction du déficit).

#### **Variante A : La TVA sociale « pure »**

La TVA sociale « pure » est, par hypothèse, un transfert équilibré *ex ante* entre cotisations sociales employeurs et TVA et une transmission instantanée des modifications de fiscalité dans les prix de production. Cette TVA sociale « pure » est proche d'une dévaluation. Ne passant pas par une modification du taux de change, on la qualifiera de dévaluation fiscale, par opposition à une dévaluation nominale. Une nuance à cette analogie est que la TVA sociale ne renchérit que les prix de consommation, de part la nature déductible de la TVA. La TVA sociale ne renchérit donc pas le prix des investissements ou des consommations intermédiaires. Ses conséquences inflationnistes sont donc réduites, puisque liées à l'effet direct sur le prix de consommation et aux effets de second tour sur les salaires.

Les enchaînements macro économique de la TVA sociale pure sont, d'une part un gain de compétitivité, qui se traduit par plus d'exportations, moins d'importations, et une amélioration du solde extérieur. Là encore, l'analogie avec la dévaluation ne doit pas être trop poussée. L'amélioration du solde extérieur est sans ambiguïté (et donc non soumise à la condition de Marchal-Lerner) puisqu'il n'y a pas de modification *ex ante* de la valeur des imports exprimés en monnaie nationale. L'amélioration du solde extérieur conduit à une hausse de l'activité.

La variante A (voir plus bas pour les paramètres de cette variante) illustre cet élément. D'un côté, la hausse de l'activité entraîne revenu, emploi, baisse du chômage et contribue à la hausse du salaire réel. Dans cette branche des enchaînements, la TVA sociale contribue à la hausse du pouvoir d'achat et à l'amélioration des finances publiques. De l'autre côté, le prix à la consommation s'accroît et provoque une perte de pouvoir d'achat. Cette branche est indissociable de la première. C'est la perte de pouvoir d'achat qui finance le gain de compétitivité et on ne peut avoir l'un sans l'autre. La perte de pouvoir d'achat a pour conséquence directe une moindre consommation puis des effets inflationnistes, lorsque les mécanismes de restauration du pouvoir d'achat se mettent en œuvre. Il s'agit pour partie de la boucle prix-salaire et pour partie des aménagements institutionnels qui indexent les prestations sur le coût de la vie. Les prestations chômage, famille, santé mais surtout les prestations vieillesse augmentent pour compenser la hausse du prix à la consommation. Le Smic est également automatiquement indexé.

Ces mécanismes d'indexation provoquent une hausse de l'inflation et une réduction progressive de l'avantage de compétitivité. La dynamique différentielle des deux processus reste à l'avantage de la compétitivité. Le pouvoir d'achat est sous le coup d'un effet initial négatif (la hausse du prix de consommation), de deux effets progressivement positifs, les conséquences de la hausse de l'activité et des mécanismes d'indexation, c'est-à-dire de l'épuisement progressif de la dévaluation initiale.

Les finances publiques sont initialement dégradées. 10% des recettes de TVA sont basées sur les consommations intermédiaires des administrations publiques. La hausse de TVA ne couvre donc pas *ex ante* la baisse des cotisations. De plus, les dépenses sont indexées plus rapidement sur l'activité que ne le sont les recettes. Néanmoins, au bout de quelques années, les effets positifs l'emportent. Au total, les effets sur les finances publiques sont du second ordre.

Dans les différentes variantes, le taux apparent de TVA est augmenté de 3.4 points de TVA et les cotisations employeurs sont diminuées de la même somme *ex ante*. Plus de 20 milliards d'euros sont ainsi transférés *ex ante*. Le choc peut paraître de grande ampleur, La modélisation étant quasi linéaire, un choc deux fois moins important aurait des conséquences moitié moindres. Par hypothèse, les prix de production TTC sont défalqués instantanément de la baisse des cotisations sociales. Ils déterminent ainsi une part des prix de consommation HT (l'autre part principale étant des prix d'importation) et les prix d'exportation. Les prix d'importation sont supposés fixes et donc le prix à la consommation augmente de 40% fois la hausse de prix induite par le nouveau taux de TVA. Ces hypothèses sont en partie levées dans les variantes suivantes.

La hausse initiale des prix de consommation est de  $0.3 \cdot 0.034 / (1 + 0.15)$  (le taux d'ouverture est de 30%, le taux apparent de TVA de 15 %), soit de 0,9 % à la première période. Cette hausse de prix a plusieurs conséquences. Premièrement elle réduit le pouvoir d'achat des ménages, diminuant le salaire réel. Deuxièmement elle induit des processus d'indexation institutionnels des prestations sociales, de la vieillesse au chômage et des processus d'indexation salariaux (privés et publics).

C'est ainsi que la hausse initiale de 0.9 % du prix à la consommation se traduit par une baisse du salaire réel de 0,1 point, atténuée par l'indexation partielle au cours de la première période. Ces processus d'indexation provoquent une hausse des coûts et induisent de l'inflation lorsque la hausse des coûts est répercutée dans les prix. Au-delà du choc initial de 0.9 % de hausse, l'inflation est durablement affectée par la mesure et augmente de 0,1 point par an ensuite. La hausse de prix en France correspond cependant à une baisse des prix d'exportations. Au total, l'impact sur l'inflation européenne est négligeable.

Ensuite les créations d'emploi et la baisse du chômage poussent le salaire réel à la hausse. Compte tenu des décalages d'indexation des autres composantes du revenu des ménages, les deux premières années leur pouvoir d'achat est dégradé. Puis les gains salariaux réels, les gains d'emploi et les indexations des autres composantes permettent un gain de pouvoir d'achat, malgré la hausse des prix de consommation.

Le ratio EBE/VA des entreprises non financières (SNF) augmente. Cela est dû à l'effet mécanique de la baisse de la valeur ajoutée au coût des facteurs (baisse des cotisations sociales) et une stabilité de l'EBE en valeur. *Ex ante*, la situation financière des entreprises n'est pas dégradée, ce que traduit la hausse de ce ratio.

**A : TVA sociale « pure »**

<i>Années après le choc, écarts au compte central</i>	1	2	3	4	5
PIB total en volume	0.84	0.61	0.58	0.58	0.62
<b>Contributions à la croissance (en point de PIB)</b>					
Importations	0.04	0.16	0.16	0.15	0.12
Dépenses des ménages	0.00	0.00	0.06	0.10	0.16
Dépenses des administrations	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01
Investissement des entreprises	0.19	0.13	0.11	0.11	0.12
Exportations	0.47	0.28	0.23	0.20	0.19
Variations de stocks	0.11	0.01	0.00	0.00	0.00
Demande intérieure	0.33	0.17	0.19	0.24	0.31
Solde extérieur	0.51	0.44	0.39	0.35	0.31
<b>Taux de TVA (en point de conso.)</b>					
Taux de TVA (en point de conso.)	3.06	3.06	3.06	3.06	3.06
Prix de la consommation des ménages (en %)	0.90	1.21	1.33	1.45	1.51
Prix export (en %)	-1.91	-1.61	-1.49	-1.36	-1.30
Prix importation (hors taxe) (en %)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Salaire nominal (en %)	0.79	1.33	1.69	2.08	2.45
Prix du PIB (en %)	-0.41	-0.02	0.17	0.36	0.48
Salaire horaire réel (en %)	-0.11	0.11	0.36	0.62	0.92
productivité horaire, marchand (en %)	0.55	0.13	0.04	0.01	0.02
Effectifs totaux (en milliers, moyenne)	115	125	125	123	122
Effectifs salariés (en milliers, moyenne)	103	111	110	108	107
Effectifs totaux (en %, moyenne)	0.46	0.51	0.52	0.51	0.51
Taux de chômage BIT (en point de pop. act.)	-0.42	-0.45	-0.45	-0.44	-0.44
<b>Capacité de fin. (en point de PIB)</b>					
Sociétés non financières	0.08	0.10	0.12	0.13	0.11
Sociétés financières	-0.05	-0.10	-0.11	-0.12	-0.12
APU	-0.07	-0.01	-0.03	0.01	0.05
Ménages et EI	0.05	0.09	0.13	0.12	0.14
Nation	0.01	0.07	0.11	0.14	0.18
Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)	-0.04	0.02	0.03	-0.01	0.01
EBE / VA SNF (en point de VA)	1.00	0.76	0.62	0.56	0.55

Sources : simulation e-mod.fr, OFCE

Le gain de compétitivité provoque un gain de parts de marché à l'exportation et à l'importation. Ces deux composantes sont améliorées et contribuent positivement à la croissance. L'élasticité prix des exports et des imports est de l'ordre de 0,85 ; la baisse des prix d'exports de l'ordre de 1.9 % et la hausse des prix d'imports TTC du même ordre de grandeur, compte tenu de l'effort de marge des importateurs. La compétitivité prix à l'import comme à l'export s'accroît donc de 1.7 %. Ceci augmente par rapport au compte central les exports de 1.7 % et diminue les imports d'autant. Ce gain de compétitivité accroît l'activité, l'emploi et donc favorise l'investissement.

### **Variante B : TVA sociale « pure », baisse des prix d'import**

Cette variante ajoute à la précédente une réaction des prix d'import. Cette réaction est basée sur l'analyse économétrique des prix d'importation. La pression concurrentielle sur le marché français et la baisse des prix de production des producteurs nationaux conduit les entreprises qui importent en France à accepter une baisse de marge. Cette baisse de marge est partielle et n'annule pas le gain de compétitivité à l'importation.

### B : TVA sociale pure+comportement de prix d'imports

<i>Années après le choc, écarts au compte central</i>	1	2	3	4	5
PIB total en volume	0.83	0.66	0.63	0.62	0.64
<b>Contributions à la croissance (en point de PIB)</b>					
Importations	-0.10	-0.01	0.01	0.00	-0.02
Dépenses des ménages	0.09	0.14	0.19	0.22	0.28
Dépenses des administrations	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01
Investissement des entreprises	0.18	0.13	0.12	0.11	0.12
Exportations	0.52	0.35	0.29	0.25	0.24
Variations de stocks	0.11	0.02	0.00	0.00	0.00
Demande intérieure	0.41	0.32	0.33	0.36	0.42
Solde extérieur	0.42	0.34	0.30	0.26	0.22
<b>Taux de TVA (en point de conso.)</b>					
Taux de TVA (en point de conso.)	3.06	3.06	3.06	3.06	3.06
<b>Prix de la consommation des ménages (en %)</b>					
Prix de la consommation des ménages (en %)	0.43	0.71	0.83	0.97	1.02
<b>Prix export (en %)</b>					
Prix export (en %)	-2.20	-1.93	-1.81	-1.67	-1.62
<b>Prix importation (hors taxe) (en %)</b>					
Prix importation (hors taxe) (en %)	-1.27	-1.21	-1.18	-1.14	-1.15
<b>Salaire nominal (en %)</b>					
Salaire nominal (en %)	0.54	1.00	1.37	1.76	2.13
<b>Prix du PIB (en %)</b>					
Prix du PIB (en %)	-0.55	-0.21	-0.03	0.15	0.26
<b>Salaire horaire réel (en %)</b>					
Salaire horaire réel (en %)	0.11	0.29	0.53	0.79	1.10
<b>productivité horaire, marchand (en %)</b>					
productivité horaire, marchand (en %)	0.54	0.15	0.04	0.01	0.01
<b>Effectifs totaux (en milliers, moyenne)</b>					
Effectifs totaux (en milliers, moyenne)	111	128	128	125	123
<b>Effectifs salariés (en milliers, moyenne)</b>					
Effectifs salariés (en milliers, moyenne)	99	113	113	110	108
<b>Effectifs totaux (en %, moyenne)</b>					
Effectifs totaux (en %, moyenne)	0.45	0.52	0.53	0.52	0.51
<b>Taux de chômage BIT (en point de pop. act.)</b>					
Taux de chômage BIT (en point de pop. act.)	-0.40	-0.46	-0.46	-0.45	-0.44
<b>Capacité de fin. (en point de PIB)</b>					
<b>Sociétés non financières</b>					
Sociétés non financières	0.17	0.16	0.18	0.19	0.18
<b>Sociétés financières</b>					
Sociétés financières	-0.02	-0.06	-0.06	-0.08	-0.08
<b>APU</b>					
APU	-0.13	0.02	0.02	0.07	0.11
<b>Ménages et EI</b>					
Ménages et EI	0.16	0.09	0.12	0.10	0.13
<b>Nation</b>					
Nation	0.18	0.21	0.25	0.29	0.34
<b>Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)</b>					
Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)	0.09	0.00	0.01	-0.03	0.00
<b>EBE / VA SNF (en point de VA)</b>					
EBE / VA SNF (en point de VA)	1.10	0.88	0.75	0.71	0.71

Sources : simulation e-mod.fr, OFCE

L'impact sur le prix de consommation est moindre et donc limite la perte de pouvoir d'achat. Le gain de compétitivité à l'import est largement diminué et les deux effets se compensent.

## Variante C : TVA sociale « pure », moindre élasticité des exportations

### C : TVA sociale pure+élasticité des exports plus faible

<i>Années après le choc, écarts au compte central</i>	1	2	3	4	5
PIB total en volume	0.59	0.57	0.59	0.60	0.63
<b>Contributions à la croissance (en point de PIB)</b>					
Importations	0.20	0.19	0.15	0.14	0.13
Dépenses des ménages	-0.06	-0.03	0.05	0.10	0.16
Dépenses des administrations	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01
Investissement des entreprises	0.13	0.12	0.12	0.12	0.12
Exportations	0.22	0.24	0.23	0.21	0.20
Variations de stocks	0.08	0.03	0.01	0.00	0.00
Demande intérieure	0.18	0.14	0.21	0.25	0.31
Solde extérieur	0.42	0.42	0.38	0.35	0.32
<b>Taux de TVA (en point de conso.)</b>					
Taux de TVA (en point de conso.)	3.06	3.06	3.06	3.06	3.06
<b>Prix de la consommation des ménages (en %)</b>					
Prix de la consommation des ménages (en %)	0.91	1.11	1.20	1.31	1.39
<b>Prix export (en %)</b>					
Prix export (en %)	-1.94	-1.72	-1.61	-1.49	-1.43
<b>Prix importation (hors taxe) (en %)</b>					
Prix importation (hors taxe) (en %)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>Salaire nominal (en %)</b>					
Salaire nominal (en %)	0.70	1.16	1.49	1.86	2.23
<b>Prix du PIB (en %)</b>					
Prix du PIB (en %)	-0.40	-0.12	0.05	0.22	0.34
<b>Salaire horaire réel (en %)</b>					
Salaire horaire réel (en %)	-0.21	0.05	0.28	0.54	0.83
<b>productivité horaire, marchand (en %)</b>					
productivité horaire, marchand (en %)	0.41	0.18	0.09	0.04	0.03
<b>Effectifs totaux (en milliers, moyenne)</b>					
Effectifs totaux (en milliers, moyenne)	81	108	119	122	124
<b>Effectifs salariés (en milliers, moyenne)</b>					
Effectifs salariés (en milliers, moyenne)	72	96	105	108	109
<b>Effectifs totaux (en %, moyenne)</b>					
Effectifs totaux (en %, moyenne)	0.33	0.44	0.50	0.51	0.52
<b>Taux de chômage BIT (en point de pop. act.)</b>					
Taux de chômage BIT (en point de pop. act.)	-0.29	-0.39	-0.43	-0.44	-0.45
<b>Capacité de fin. (en point de PIB)</b>					
<b>Sociétés non financières</b>					
Sociétés non financières	0.09	0.10	0.10	0.12	0.12
<b>Sociétés financières</b>					
Sociétés financières	-0.04	-0.08	-0.09	-0.10	-0.11
<b>APU</b>					
APU	-0.16	-0.12	-0.07	-0.02	0.02
<b>Ménages et EI</b>					
Ménages et EI	0.03	0.14	0.14	0.13	0.14
<b>Nation</b>					
Nation	-0.08	0.03	0.08	0.13	0.17
<b>Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)</b>					
Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)	-0.09	0.07	0.04	-0.01	0.00
<b>EBE / VA SNF (en point de VA)</b>					
EBE / VA SNF (en point de VA)	0.97	0.81	0.69	0.64	0.64

Sources : simulation e-mod.fr, OFCE

Le comportement d'exportation retenu dans la variante principale implique une élasticité des exportations de 0,85 à la compétitivité prix. Cette élasticité est plus forte que dans les estimations habituelles ; elle découle d'une spécification où est distingué l'élasticité des exports à la compétitivité relativement aux pays voisins de la zone euro et celle vis-à-vis du reste du monde. Dans la variante C, cette spécification est ignorée et on retient une élasticité plus faible (0.6).

### **Variante D : TVA sociale avec augmentation des marges des entreprises**

Dans les variantes précédentes, les entreprises nationales ne captaient rien de la baisse des cotisations sociales employeurs. Dans la variante D, elles ne traduisent pas instantanément la baisse des cotisations sociales dans leurs prix. Ce processus se fait avec une certaine viscosité et conduit à une hausse plus importante des prix.

La capacité de financement des entreprises est améliorée tandis que celle des ménages et des APU se trouve dégradée. Les pertes de pouvoir d'achat sont plus importantes et les gains de compétitivité moindres.

Cette variante décrit un scénario probable où les entreprises profitent de l'opération TVA sociale pour restaurer leur rentabilité. Les effets pourraient être largement différents d'un secteur à l'autre compte tenu de différences dans les pouvoirs de marché.

**D : TVA sociale+marge des entreprises**

<i>Années après le choc, écarts au compte central</i>	1	2	3	4	5
PIB total en volume	0.43	0.16	0.21	0.25	0.31
<b>Contributions à la croissance (en point de PIB)</b>					
Importations	0.16	0.31	0.25	0.22	0.18
Dépenses des ménages	-0.22	-0.32	-0.21	-0.13	-0.06
Dépenses des administrations	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00
Investissement des entreprises	0.11	0.05	0.05	0.05	0.07
Exportations	0.29	0.11	0.09	0.08	0.09
Variations de stocks	0.07	-0.01	0.00	0.00	0.01
Demande intérieure	-0.02	-0.26	-0.13	-0.05	0.04
Solde extérieur	0.45	0.42	0.34	0.30	0.27
<b>Taux de TVA (en point de conso.)</b>					
Taux de TVA (en point de conso.)	3.06	3.06	3.06	3.06	3.06
<b>Prix de la consommation des ménages (en %)</b>					
Prix de la consommation des ménages (en %)	1.89	2.15	2.13	2.16	2.16
<b>Prix export (en %)</b>					
Prix export (en %)	-0.94	-0.72	-0.71	-0.67	-0.66
<b>Prix importation (hors taxe) (en %)</b>					
Prix importation (hors taxe) (en %)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>Salaire nominal (en %)</b>					
Salaire nominal (en %)	1.17	1.67	1.83	2.00	2.18
<b>Prix du PIB (en %)</b>					
Prix du PIB (en %)	-1.15	-0.76	-0.77	-0.74	-0.75
<b>Salaire horaire réel (en %)</b>					
Salaire horaire réel (en %)	-0.70	-0.47	-0.30	-0.16	0.02
<b>productivité horaire, marchand (en %)</b>					
productivité horaire, marchand (en %)	0.30	0.00	0.01	0.01	0.04
<b>Effectifs totaux (en milliers, moyenne)</b>					
Effectifs totaux (en milliers, moyenne)	72	57	58	61	67
<b>Effectifs salariés (en milliers, moyenne)</b>					
Effectifs salariés (en milliers, moyenne)	65	51	51	54	59
<b>Effectifs totaux (en %, moyenne)</b>					
Effectifs totaux (en %, moyenne)	0.29	0.23	0.24	0.25	0.28
<b>Taux de chômage BIT (en point de pop. act.)</b>					
Taux de chômage BIT (en point de pop. act.)	-0.26	-0.21	-0.21	-0.22	-0.24
<b>Capacité de fin. (en point de PIB)</b>					
<b>Sociétés non financières</b>					
Sociétés non financières	0.52	0.34	0.38	0.36	0.33
<b>Sociétés financières</b>					
Sociétés financières	-0.07	-0.09	-0.07	-0.05	-0.02
<b>APU</b>					
APU	-0.07	-0.10	-0.24	-0.22	-0.20
<b>Ménages et EI</b>					
Ménages et EI	-0.18	0.12	0.19	0.19	0.19
<b>Nation</b>					
Nation	0.20	0.27	0.26	0.28	0.31
<b>Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)</b>					
Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)					
<b>EBE / VA SNF (en point de VA)</b>					
EBE / VA SNF (en point de VA)	1.77	1.58	1.50	1.50	1.53

Sources : simulation e-mod.fr, OFCE

### **Variante E : TVA sociale avec baisse des cotisations sociales salariés et employeurs**

La variante E est une variante où la contrepartie de la hausse de la TVA n'est pas uniquement distribuée sous forme de baisse de cotisations sociales employeurs mais également sous celle d'une baisse des cotisations sociales salariées. A long terme, l'équilibre du marché du travail devrait rendre neutre le choix des cotisations sociales salariés ou employeurs. L'économétrie ne permet pas de mesurer une vitesse de convergence vers le long terme. On retient alors une position extrême dans laquelle les baisses de cotisations sociales employeurs ont un impact sur le coût du travail alors que les baisses de cotisations sociales salariées ne jouent que sur le revenu. Il n'y a pas d'effet sur l'offre de travail des ménages et donc pas d'effet sur le salaire.

L'impact sur la compétitivité est diminué, puisqu'1/3 de la hausse de la TVA passe en revenu. L'impact sur les prix est plus important et le revenu des ménages est augmenté de la baisse des cotisations sociales salariées. Par rapport à la variante TVA sociale « pure » (A), le revenu des ménages est initialement moins dégradé (puisque le gain de compétitivité ne trouve sa source que dans le moindre revenu des ménages, ici le gain de compétitivité plus faible nécessite un sacrifice moins grand des ménages).

**E : TVA sociale 1/3 cot. soc. salariés 2/3 employeurs**

<i>Années après le choc, écarts au compte central</i>	1	2	3	4	5
PIB total en volume	0.55	0.53	0.58	0.61	0.67
<b>Contributions à la croissance (en point de PIB)</b>					
Importations	0.10	0.08	0.02	-0.01	-0.05
Dépenses des ménages	-0.03	0.15	0.29	0.37	0.46
Dépenses des administrations	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01
Investissement des entreprises	0.13	0.11	0.11	0.11	0.12
Exportations	0.25	0.14	0.12	0.10	0.10
Variations de stocks	0.08	0.02	0.01	0.01	0.01
Demande intérieure	0.20	0.31	0.44	0.52	0.62
Solde extérieur	0.35	0.22	0.14	0.09	0.04
<b>Taux de TVA (en point de conso.)</b>					
Taux de TVA (en point de conso.)	3.06	3.06	3.06	3.06	3.06
Prix de la consommation des ménages (en %)	1.74	2.04	2.15	2.27	2.35
Prix export (en %)	-1.06	-0.74	-0.61	-0.48	-0.39
Prix importation (hors taxe) (en %)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Salaire nominal (en %)	1.12	1.73	2.07	2.43	2.80
Prix du PIB (en %)	-1.35	-0.89	-0.72	-0.54	-0.43
Salaire horaire réel (en %)	-0.61	-0.30	-0.08	0.16	0.44
productivité horaire, marchand (en %)	0.37	0.15	0.09	0.05	0.05
Effectifs totaux (en milliers, moyenne)	81	100	111	116	122
Effectifs salariés (en milliers, moyenne)	73	89	98	103	108
Effectifs totaux (en %, moyenne)	0.33	0.41	0.46	0.48	0.51
Taux de chômage BIT (en point de pop. act.)	-0.29	-0.36	-0.40	-0.42	-0.44
<b>Capacité de fin. (en point de PIB)</b>					
Sociétés non financières	0.04	0.05	0.05	0.08	0.07
Sociétés financières	-0.09	-0.14	-0.15	-0.17	-0.18
APU	-0.02	0.00	0.03	0.09	0.14
Ménages et EI	0.15	0.18	0.18	0.16	0.18
Nation	0.08	0.09	0.11	0.16	0.20
Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)	0.09	0.18	0.10	0.04	0.06
EBE / VA SNF (en point de VA)	0.51	0.34	0.19	0.09	0.03

Sources : simulation e-mod.fr, OFCE

### **Variante F : TVA sociale avec baisse des cotisations sociales salariés et employeurs et augmentation des marges des entreprises**

Dans cette variante on reprend les hypothèses de comportement de marge des entreprises de la variante D et le partage de la compensation de la hausse de la TVA de la variante E. Ce scénario correspond à la tentative de ne pas trop dégrader le pouvoir d'achat des salariés dans un contexte où les entreprises restaurent leurs marges. On multiplie alors les fuites et on limite l'ampleur du gain de compétitivité par rapport au scénario A. Cela illustre que le compromis social autour de la TVA sociale peut en changer assez nettement les contours et les impacts.

**F : TVA sociale 1/3 cot. soc. salariés 2/3 employeurs+marges**

<i>Années après le choc, écarts au compte central</i>	1	2	3	4	5
PIB total en volume	0.46	0.43	0.49	0.53	0.60
<b>Contributions à la croissance (en point de PIB)</b>					
Importations	0.13	0.11	0.04	0.00	-0.04
Dépenses des ménages	-0.08	0.08	0.23	0.32	0.41
Dépenses des administrations	0.00	0.01	0.01	0.01	0.01
Investissement des entreprises	0.11	0.09	0.09	0.10	0.11
Exportations	0.21	0.10	0.09	0.08	0.07
Variations de stocks	0.07	0.02	0.01	0.01	0.01
Demande intérieure	0.13	0.22	0.37	0.45	0.56
Solde extérieur	0.34	0.21	0.13	0.08	0.03
<b>Taux de TVA (en point de conso.)</b>					
Taux de TVA (en point de conso.)	3.06	3.06	3.06	3.06	3.06
Prix de la consommation des ménages (en %)	1.96	2.25	2.33	2.43	2.50
Prix export (en %)	-0.85	-0.54	-0.43	-0.32	-0.25
Prix importation (hors taxe) (en %)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Salaire nominal (en %)	1.20	1.81	2.10	2.41	2.74
Prix du PIB (en %)	-1.03	-0.60	-0.46	-0.32	-0.22
Salaire horaire réel (en %)	-0.74	-0.43	-0.22	-0.01	0.24
productivité horaire, marchand (en %)	0.31	0.12	0.08	0.05	0.06
Effectifs totaux (en milliers, moyenne)	72	85	96	102	109
Effectifs salariés (en milliers, moyenne)	64	76	85	91	97
Effectifs totaux (en %, moyenne)	0.29	0.35	0.40	0.43	0.45
Taux de chômage BIT (en point de pop. act.)	-0.26	-0.31	-0.34	-0.37	-0.39
<b>Capacité de fin. (en point de PIB)</b>					
Sociétés non financières	0.13	0.11	0.11	0.13	0.12
Sociétés financières	-0.09	-0.14	-0.14	-0.15	-0.16
APU	-0.02	-0.02	-0.01	0.04	0.08
Ménages et EI	0.10	0.19	0.19	0.18	0.19
Nation	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Taux d'épargne des ménages (en point de RDB)	0.12	0.13	0.15	0.19	0.23
EBE / VA SNF (en point de VA)	0.03	0.20	0.12	0.06	0.07

Sources : simulation e-mod.fr, OFCE



## Annexe 5

---

### **MODELE NEMESIS (ERASME)<sup>26</sup> : Évaluation macroéconomique de la TVA sociale**

**Baptiste BOITIER, Arnaud  
FOUGEYROLLAS, Pierre LE  
MOUEL**

**sous la Direction de Paul  
ZAGAME (Université Paris 1,  
Centre d'Analyse Stratégique)<sup>27</sup>**

Le modèle NEMESIS est un système, de modèles économétriques sectoriels détaillés (30 secteurs d'activité) élaboré pour chacun des vingt sept pays de l'Union européenne plus la Norvège. Il est destiné à la prévision ou la prospective quantitative et à l'analyse des politiques économiques, notamment celle des politiques dites « structurelles » dont les effets atteignent les moyen et long termes (recherche, formation, environnement, énergie, aménagement du territoire, fiscalité, budget, démographie et migrations etc.).

Le degré de détail est dicté par l'exigence de précision de l'endroit de mise en œuvre des politiques économiques et, plus fondamentalement, par la croyance que, à moyen et long termes, la trajectoire macroéconomique des pays est le résultat d'une forte interdépendance entre des activités parfois très

---

<sup>26</sup> *Laboratoire de l'Ecole Centrale de Paris*

<sup>27</sup> *Professeur à l'Université Paris I ; Conseiller scientifique au Centre d'Analyse Stratégique.*

progressives (secteur des N.T.I.C.) et d'autres au sein desquelles les progrès de productivité sont lents.

Le modèle a été élaboré par un consortium européen coordonné par Paul ZAGAME assisté d'Arnaud FOUGEYROLLAS et de Pierre LE MOUEL. Ce consortium a été initialement financé par les Directions de l'Environnement et de l'Energie de la Direction Générale de la Recherche de la Commission de l'Union européenne, et donc encadré par les Officiers scientifiques de ces Directions, Pierre VALETTE et Domenico ROSSETTI, respectivement.

Parmi les membres du groupe central d'élaboration figurent l'Université d'Athènes (Pantélis CAPROS, Nikos KOUVARITAKIS), le Bureau Fédéral du Plan Belge (Francis BOSSIER), la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris - CCIP (Jean-Luc BIACABE); cette dernière institution a également contribué à son financement.

Le modèle a fait l'objet de nombreuses utilisations sur les politiques précitées (énergie, développement durable, Lisbonne, Barcelone) pour la CCIP, l'OCDE, le Ministère de l'environnement (contrat GICC), différentes Directions de la Commission de l'Union européenne, etc.

Le modèle, bien qu'économétrique, s'écarte de la structure traditionnelle des modèles économétriques « néo-keynésiens » en ce sens que le bloc offre incorpore les propriétés tirées des nouvelles théories de la croissance : progrès technique endogène, performance économique dépendant de la R&D, prise en compte des externalités de connaissance.

Par ailleurs, par rapport aux modèles traditionnels, NEMESIS s'enrichit d'un module Energie-Environnement et d'un module d'utilisation des sols. L'international (hors Europe) est formalisé de façons différentes selon les différentes zones mondiales. Cette formalisation peut aller jusqu'à un modèle NEMESIS identique à celui des pays européens pour certains grands pays (USA, Japon) qui jouent un rôle important dans l'élaboration et le transfert des connaissances scientifiques.

Cette annexe présente les résultats des variantes du modèle NEMESIS sur la TVA sociale. Dans chaque cas, il s'agit d'une augmentation de 5 points du taux normal de TVA et non de trois points ; pour cela les résultats présentés dans le corps du texte sont multipliés par 3/5 par rapport aux résultats de cette annexe en admettant que les chocs soient suffisamment faibles pour admettre que les écarts variantiels<sup>28</sup> y répondent linéairement.

---

<sup>28</sup> *Ecart entre le compte central d'évolution spontanée et le compte résultant de la mise en œuvre de la politique.*

Le gain de TVA est redistribué aux entreprises sous la forme d'une réduction des cotisations sociales à la charge des employeurs.

Suite à ce choc, les mécanismes du modèle mis en œuvre sont :

- des effets de substitution : la baisse du coût du travail entraîne une variation relative de la combinaison productive des facteurs de production : augmentation, à niveau de production donnée, de la demande de travail émanant des entreprises, diminution du capital, des matières premières, augmentation de la R&D en raison de l'abaissement du coût de celle-là (la R&D étant composée essentiellement de travail). Tout cela est déterminé de façon endogène à partir d'une fonction de production CES où le stock de savoir issu des dépenses de R&D du secteur et des externalités de R&D venues des autres secteurs ou de l'étranger, intervient directement dans la fonction de production ;
- des effets de revenu, pour le partage de la valeur ajoutée et notamment pour le partage du surplus qui apparaît dans l'entreprise à la suite de la baisse des coûts de production. Les entreprises vont-elles garder ce surplus et tenter de ne répercuter la baisse des prix que partiellement ? Les salariés vont-ils essayer de récupérer leur perte de pouvoir d'achat en s'appuyant sur l'amélioration du marché du travail ?

Dans NEMESIS, les prix sont déterminés selon la logique de la concurrence monopolistique par un taux de *mark up* appliqué aux coûts, c'est-à-dire que les entreprises répercutent 100% de la baisse des coûts. Cependant afin de s'évader de cette détermination mécanique, on a testé deux hypothèses complémentaires : les entreprises ne répercutent que 75% de la baisse des coûts, les entreprises n'en répercutent que 50%.

Les salaires sont déterminés selon un modèle WS-PS qui, dans certains cas, se réduit à une courbe de Phillips augmentée. On a donc testé deux hypothèses d'indexation totale des salaires sur les prix à la consommation et d'indexation partielle (0,8).

La résultante de ces effets de substitution et de revenu aboutit à la détermination des prix et tout cela va largement conditionner l'évolution de la compétitivité (solde extérieur) et de la demande finale (consommation) et donc de l'emploi.

Les quatre tableaux correspondent aux scénarios suivants :

- S1 : indexation unitaire des salaires sur les prix à la consommation et répercussion intégrale de la baisse du coût dans les prix ;
- S2 : indexation unitaire des salaires et report de 75% de la baisse du coût dans les prix ;
- S3 : indexation unitaire des salaires et report de 50% de la baisse du coût dans les prix ;
- S4 : indexation à 0,8 des salaires et report intégral de la baisse du coût dans les prix ;

En résumé, trois scénarios enregistrent des créations d'emplois, seul S3 ou les entreprises « captent » 50% de la baisse des coûts perd des emplois.

Les scénarios S1 et S4 sont les meilleurs pour la croissance et l'emploi. Le scénario S4 est un peu plus favorable en termes de croissance et d'emploi en raison d'une plus grande compétitivité prix et d'un effet de substitution plus marqué (plus forte baisse du coût du travail), en revanche, le contenu de la croissance est différent, plus porté sur la consommation pour S1 et sur le solde extérieur pour S4.

Enfin, il faut remarquer que l'augmentation de la R&D « dope » légèrement à long terme ces résultats en termes de croissance et d'emploi. Par rapport à ceux d'un modèle à progrès technique exogène les effets qualité et productivité augmentent la demande finale interne et externe.

**Scénario 1 : Indexation unitaire des salaires et des prix de production**

<b>Résultats Macroéconomiques</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2025</b>
<b>AFFECTATION DU PIB</b>			
Produit intérieur brut aux prix du marché	-0,14	0,95	1,05
Consommation finale privée	-0,75	1,07	1,15
Consommation finale publique	0,00	0,00	0,00
Investissement des entreprises	-0,04	1,23	1,44
<i>Total dépenses intérieures</i>	-0,40	0,83	0,92
Exportations de biens et services	0,38	0,88	1,00
- <i>Intra Européennes</i>	0,35	0,86	0,98
- <i>Reste du monde</i>	0,42	0,90	1,03
<i>Total dépenses finales</i>	-0,22	0,84	0,94
Importations de biens et services	-0,49	0,50	0,58
- <i>Intra Européennes</i>	-0,48	0,49	0,59
- <i>Reste du monde</i>	-0,49	0,53	0,57
Balance commerciale	-13,84	4,94	4,85
<b>DEFLATEUR DU PIB ET DES PRINCIPALES CATEGORIES DE DEPENSES</b>			
Dépenses de consommation finale privée	1,86	1,43	1,36
Investissement	-1,10	-1,73	-1,89
<i>Total dépenses intérieures</i>	0,37	-0,10	-0,22
Exportations de biens et services	-0,55	-1,12	-1,26
<i>Total dépenses finales</i>	0,16	-0,30	-0,43
Importations de biens et services	-0,41	-0,56	-0,50
Produit intérieur brut aux prix du marché	-1,46	-2,09	-2,25
<b>DEMANDES DE FACTEURS DE PRODUCTION</b>			
Consommations Intermédiaires hors énergie	-0,03	1,22	1,41
Consommations d'énergies	-0,13	1,70	1,82
Investissement	-0,04	1,23	1,44
R&D privée	0,52	1,29	1,54
Emploi	0,23	1,07	1,19
Demandeurs d'emploi	-2,04	-8,48	-9,27
<b>PRIX DES FACTEURS DE PRODUCTION</b>			
Consommations Intermédiaires hors énergie	-1,17	-1,69	-1,84
Consommations d'énergies	-0,53	-0,28	-0,27
Investissement	-1,10	-1,73	-1,89
Coût salarial horaire	-2,91	-2,29	-2,32
Rémunération horaire des salariés	0,88	1,66	1,59
Prix de production hors taxes	-1,32	-1,92	-2,08
<b>COÛTS UNITAIRES</b>			
Total	-1,60	-1,74	-1,82
Consommations Intermédiaires hors énergie	-1,11	-1,54	-1,65
Energie	-0,57	0,35	0,34
Travail	-2,67	-2,36	-2,42
Taxes	-0,80	-1,03	-1,26
<b>REVENU DISPONIBLE BRUT REEL</b>			
Ménages	-0,76	1,10	1,18
Entreprises non financières	1,99	0,22	-0,39
Entreprises financières	1,58	-0,29	0,70
Gouvernement	-4,62	-3,09	-3,31

**Scénario 2 : Indexation à 75 % des prix de production**

Résultats Macroéconomiques	2008	2012	2025
<b>AFFECTATION DU PIB</b>			
Produit intérieur brut aux prix du marché	-0,38	0,26	-0,01
Consommation finale privée	-1,09	0,42	0,23
Consommation finale publique	0,00	0,00	0,00
Investissement des entreprises	-0,26	0,31	-0,05
<i>Total dépenses intérieures</i>	-0,63	0,29	0,11
Exportations de biens et services	0,22	0,15	0,22
- <i>Intra Européennes</i>	0,20	0,16	-0,21
- <i>Reste du monde</i>	0,27	0,14	-0,23
<i>Total dépenses finales</i>	-0,43	0,25	0,03
Importations de biens et services	-0,57	0,23	0,17
- <i>Intra Européennes</i>	-0,56	0,25	0,20
- <i>Reste du monde</i>	-0,60	0,21	0,12
Balance commerciale	-14,22	4,98	3,62
<b>DEFLATEUR DU PIB ET DES PRINCIPALES CATEGORIES DE DEPENSES</b>			
Dépenses de consommation finale privée	2,30	2,98	3,78
Investissement	-0,69	-0,25	0,42
<i>Total dépenses intérieures</i>	0,84	1,48	2,23
Exportations de biens et services	-0,35	-0,17	0,29
<i>Total dépenses finales</i>	0,57	1,16	1,88
Importations de biens et services	-0,30	-0,07	0,15
Produit intérieur brut aux prix du marché	-0,91	-0,29	0,51
<b>DEMANDES DE FACTEURS DE PRODUCTION</b>			
Consommations Intermédiaires hors énergie	-0,23	0,36	0,03
Consommations d'énergies	-0,46	0,51	0,07
Investissement	-0,26	0,31	-0,05
R&D privée	0,27	0,25	-0,14
Emploi	0,11	0,48	0,22
Demandeurs d'emploi	-1,00	-3,76	-1,69
<b>PRIX DES FACTEURS DE PRODUCTION</b>			
Consommations Intermédiaires hors énergie	-0,76	-0,23	0,44
Consommations d'énergies	-0,51	0,05	0,21
Investissement	-0,69	-0,25	0,42
Coût salarial horaire	-2,75	-1,14	-0,41
Rémunération horaire des salariés	1,06	2,97	3,75
Prix de production hors taxes	-0,84	-0,27	0,48
<b>COÛTS UNITAIRES</b>			
Total	-1,25	-0,45	0,21
Consommations Intermédiaires hors énergie	-0,68	-0,18	0,46
Energie	-0,66	0,25	0,28
Travail	-2,40	-1,04	-0,26
Taxes	-0,57	-0,20	0,21
<b>REVENU DISPONIBLE BRUT REEL</b>			
Ménages	-1,10	0,44	0,25
Entreprises non financières	2,25	1,38	1,71
Entreprises financières	1,45	0,87	0,99
Gouvernement	-4,55	-3,39	-3,72

**Scénario 3 : Indexation à 50 % des prix de production**

<b>Résultats Macroéconomiques</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2025</b>
<b>AFFECTATION DU PIB</b>			
Produit intérieur brut aux prix du marché	-0,63	-0,45	-1,14
Consommation finale privée	-1,43	-0,26	-0,75
Consommation finale publique	0,00	0,00	0,00
Investissement des entreprises	-0,47	-0,62	-1,63
<i>Total dépenses intérieures</i>	-0,85	-0,27	-0,76
Exportations de biens et services	0,07	-0,60	-1,50
- <i>Intra Européennes</i>	0,04	-0,57	-1,45
- <i>Reste du monde</i>	0,12	-0,65	-1,57
<i>Total dépenses finales</i>	-0,63	-0,35	-0,94
Importations de biens et services	-0,66	-0,04	-0,28
- <i>Intra Européennes</i>	-0,64	0,00	-0,22
- <i>Reste du monde</i>	-0,71	-0,11	-0,36
Balance commerciale	-14,60	5,14	2,27
<b>DEFLATEUR DU PIB ET DES PRINCIPALES CATEGORIES DE DEPENSES</b>			
Dépenses de consommation finale privée	2,74	4,60	6,45
Investissement	-0,27	1,29	2,98
<i>Total dépenses intérieures</i>	1,31	3,14	4,95
Exportations de biens et services	-0,15	0,82	1,99
<i>Total dépenses finales</i>	0,98	2,70	4,43
Importations de biens et services	-0,18	0,44	0,87
Produit intérieur brut aux prix du marché	-0,36	1,60	3,58
<b>DEMANDES DE FACTEURS DE PRODUCTION</b>			
Consommations Intermédiaires hors énergie	-0,44	-0,52	-1,44
Consommations d'énergies	-0,79	-0,71	-1,79
Investissement	-0,47	-0,62	-1,63
R&D privée	0,02	-0,82	-1,92
Emploi	0,00	-0,13	-0,82
Demandeurs d'emploi	0,04	1,05	6,40
<b>PRIX DES FACTEURS DE PRODUCTION</b>			
Consommations Intermédiaires hors énergie	-0,34	1,29	2,96
Consommations d'énergies	-0,49	0,39	0,74
Investissement	-0,27	1,29	2,98
Coût salarial horaire	-2,59	0,05	1,69
Rémunération horaire des salariés	1,23	4,32	6,13
Prix de production hors taxes	-0,35	1,46	3,31
<b>COÛTS UNITAIRES</b>			
Total	-0,89	0,89	2,43
Consommations Intermédiaires hors énergie	-0,24	1,24	2,77
Energie	-0,74	0,15	0,21
Travail	-2,14	0,35	2,12
Taxes	-0,33	0,66	1,84
<b>REVENU DISPONIBLE BRUT REEL</b>			
Ménages	-1,44	-0,24	-0,75
Entreprises non financières	2,52	2,57	3,99
Entreprises financières	1,32	2,05	1,24
Gouvernement	-4,48	-3,71	-4,20

**Scénario 4 : Indexation à 80 % des salaires sur les prix à la consommation**

<b>Résultats Macroéconomiques</b>	<b>2008</b>	<b>2012</b>	<b>2025</b>
<b>AFFECTATION DU PIB</b>			
Produit intérieur brut aux prix du marché	-0,14	0,94	1,10
Consommation finale privée	-0,75	0,86	1,03
Consommation finale publique	0,00	0,00	0,00
Investissement des entreprises	-0,04	1,23	1,54
<i>Total dépenses intérieures</i>	-0,40	0,73	0,89
Exportations de biens et services	0,38	1,06	1,21
- <i>Intra Européennes</i>	0,35	1,02	1,18
- <i>Reste du monde</i>	0,42	1,11	1,26
<i>Total dépenses finales</i>	-0,22	0,80	0,97
Importations de biens et services	-0,49	0,36	0,51
- <i>Intra Européennes</i>	-0,48	0,34	0,51
- <i>Reste du monde</i>	-0,49	0,39	0,50
Balance commerciale	-13,84	-1,01	2,82
<b>DEFLATEUR DU PIB ET DES PRINCIPALES CATEGORIES DE DEPENSES</b>			
Dépenses de consommation finale privée	1,86	1,00	0,91
Investissement	-1,10	-2,11	-2,31
<i>Total dépenses intérieures</i>	0,37	-0,52	-0,68
Exportations de biens et services	-0,55	-1,37	-1,55
<i>Total dépenses finales</i>	0,16	-0,70	-0,86
Importations de biens et services	-0,41	-0,71	-0,64
Produit intérieur brut aux prix du marché	-1,46	-2,55	-2,75
<b>DEMANDES DE FACTEURS DE PRODUCTION</b>			
Consommations Intermédiaires hors énergie	-0,03	1,21	1,50
Consommations d'énergies	-0,13	1,69	1,93
Investissement	-0,04	1,23	1,54
R&D privée	0,52	1,48	1,81
Emploi	0,23	1,09	1,27
Demandeurs d'emploi	-2,04	-8,62	-9,92
<b>PRIX DES FACTEURS DE PRODUCTION</b>			
Consommations Intermédiaires hors énergie	-1,17	-2,08	-2,26
Consommations d'énergies	-0,53	-0,46	-0,42
Investissement	-1,10	-2,11	-2,31
Coût salarial horaire	-2,91	-2,84	-2,86
Rémunération horaire des salariés	0,88	1,03	0,98
Prix de production hors taxes	-1,32	-2,35	-2,54
<b>COÛTS UNITAIRES</b>			
Total	-1,60	-2,16	-2,25
Consommations Intermédiaires hors énergie	-1,11	-1,93	-2,04
Energie	-0,57	0,16	0,22
Travail	-2,67	-2,88	-2,94
Taxes	-0,80	-1,28	-1,55
<b>REVENU DISPONIBLE BRUT REEL</b>			
Ménages	-0,76	0,89	1,06
Entreprises non financières	1,99	0,23	-0,54
Entreprises financières	1,58	-1,38	0,38
Gouvernement	-4,62	-3,14	-3,29

## Annexe 6

---

### **Enjeux redistributifs de la mise en place d'une TVA sociale**

#### **(DGTPE)**

(extrait de la note FIPU 2-07-072/NR-FP)

En France, la TVA taxe les différents biens et services à un taux non uniforme. Du fait des différences de structure de consommation des ménages selon leur niveau de revenu ou leur appartenance socio-professionnelle, toute modification de taux de TVA engendre des effets redistributifs apparents. En outre, une variation des taux de TVA – même partiellement compensée par une baisse des cotisations employeurs – est susceptible d'avoir un impact sur l'indice des prix, si bien qu'il faut tenir compte de l'indexation des revenus pour appréhender les effets redistributifs globaux.

Les simulations macroéconomiques montrent que la mise en place d'une TVA sociale aurait un impact sur les prix. Les consommateurs sont alors protégés par des mécanismes institutionnels qui répercutent la hausse des prix sur leurs revenus comme le SMIC ou les pensions de retraites, ou peuvent tenter de se protéger en revendiquant le maintien du pouvoir d'achat de leurs salaires. Cette indexation des salaires augmente alors les coûts de production des entreprises, qui sont à nouveau incitées à augmenter leurs prix pour compenser l'effet sur leurs bénéfices. Dès lors, la conjonction du relèvement d'un des taux de TVA (taux normal, taux réduit ou super-réduit) et d'une indexation des revenus sur l'inflation globale est susceptible d'avoir des effets redistributifs à terme :

- La hausse du taux normal de 3 points (correspondant à un basculement des cotisations sociales de 1 point de PIB) entraînerait in fine une perte moyenne de pouvoir d'achat de l'ordre de 0,1 point pour

les déciles supérieurs et parallèlement, un gain moyen de pouvoir d'achat de 0,1 point pour les déciles inférieurs. En effet, pour une indexation uniforme des revenus, les ménages dont le panier de consommation comporte une proportion plus élevée que la moyenne de produits à taux normal – notamment les ménages des déciles supérieurs – perdent du pouvoir d'achat.

- A contrario, la hausse du taux réduit de 7,5 points (correspondant au même basculement des cotisations sociales de 1 point de PIB) entraînerait une perte de pouvoir d'achat de l'ordre de 0,2 point pour les déciles inférieurs et parallèlement, un gain de pouvoir d'achat de 0,2 point pour les déciles supérieurs.
- Au total, les variations de pouvoir d'achat au niveau de chaque décile semblent relativement modérées. Ces chiffres sont néanmoins des moyennes et peuvent masquer au niveau individuel des variations plus marquées :
  - Ainsi, les variations de pouvoir d'achat apparaissent plus significatives (entre  $\frac{1}{4}$  et  $\frac{3}{4}$  de point de PA) lorsqu'elles sont estimées au niveau des seuls ménages perdants ou des seuls ménages gagnants.
  - Dans le cas d'un relèvement du taux normal à 22,6 %, la proportion de ménages enregistrant une perte de pouvoir d'achat est importante au sein des 3 premiers déciles (de 27 % à 29 %) – déciles qui affichent pourtant un léger gain en moyenne (+0,1) –, et encore plus forte dans les déciles supérieurs (de 40 à 50%). Au total, ce sont 37 % des ménages qui connaissent en moyenne une perte de pouvoir d'achat de 0,3 point.
  - C'est le scénario d'un relèvement du taux réduit à 13 % qui crée le plus de perdants (de 66 % au sein du 1<sup>er</sup> décile à près de 50 % dans les déciles supérieurs) pour des pertes en moyenne de 0,9 point de pouvoir d'achat. En particulier, si la mise en place de la TVA sociale se faisait par un relèvement du taux réduit, 25 % des ménages enregistreraient plus de 1 % de perte de pouvoir d'achat.

**I. En raison de différences de structure de consommation entre les ménages, la mise en place d'une TVA sociale ne devrait pas être neutre en terme de redistribution.**

En France, la TVA taxe les différents biens et services à un taux non uniforme. Du fait des différences de structure de consommation des ménages selon leur niveau de revenu, toute modification de taux de TVA engendre des effets redistributifs apparents.

En outre, une variation des taux de TVA – même partiellement compensée par une baisse des cotisations employeurs – est susceptible d'avoir un impact sur l'indice des prix, si bien qu'il faut tenir compte de l'indexation des revenus pour appréhender les effets redistributifs globaux. De fait, les simulations macroéconomiques montrent que la mise en place d'une TVA sociale aurait un impact sur les prix. Les consommateurs sont alors protégés par des mécanismes institutionnels qui répercutent la hausse des prix sur leurs revenus comme le SMIC ou les pensions de retraites, ou peuvent tenter de se protéger en revendiquant le maintien du pouvoir d'achat de leurs salaires. Cette indexation des salaires augmente ensuite les coûts de production des entreprises, qui sont à nouveau incitées à augmenter leurs prix pour compenser l'effet sur leurs résultats. Dès lors, la conjonction du relèvement d'un des taux de TVA (taux normal, taux réduit ou super-réduit) et d'une indexation uniforme des revenus sur l'inflation globale est susceptible d'avoir des effets redistributifs à terme.

Dans la suite de l'étude, on se place dans une perspective de moyen terme, pour laquelle l'indexation des salaires est unitaire et la hausse des coûts salariaux est intégralement répercutée dans les prix et uniformément répercutée dans tous les secteurs. Dans un premier temps, on considère que le chômage structurel reste inchangé.

A titre illustratif, on retient trois scénarios de mise en place de TVA sociale :

- Le scénario A se traduit par une hausse du taux normal de 3 points, de 19,6 % à 22,6 %, correspondant à un basculement des cotisations sociales à hauteur de 1 point de PIB.
- Dans le scénario B, l'allègement des cotisations sociales à hauteur de 1 point de PIB serait financé par une hausse du taux réduit de 7,5 points, de 5,5 % à 13 %.
- Le scénario C correspond au scénario A renforcé, avec une hausse du taux normal de 5,4 points, à 25 %, soit le maximum autorisé au niveau européen.

## **II. La mise en place d'une TVA sociale peut entraîner des variations significatives de pouvoir d'achat pour certaines franges de la population.**

1 - La mise en place de la TVA sociale par hausse du taux normal apparaît moins anti-redistributive que la même opération par hausse du taux réduit

Par effets redistributifs apparents, on entend ici la variation de la charge fiscale rapportée aux dépenses moyennes des ménages. Cette variation de la charge fiscale est appréhendée de façon strictement mécanique sous les hypothèses suivantes :

- i) les modifications de taux de TVA sont supposées se répercuter intégralement sur les prix TTC des biens et services concernés (stabilité du taux de " mark-up " des offreurs) ;
- ii) les évaluations ne tiennent pas compte de l'impact de la variation du prix TTC sur la demande des différents biens et services (élasticité-prix nulle de la demande).

*En moyenne, plus les ménages ont un revenu faible, plus le poids des biens à taux réduit dans leur panier de consommation est important (cf. annexe 1), ce qui implique que l'alourdissement du poids de la TVA par rapport aux dépenses des ménages des déciles inférieurs soit le plus faible dans le scénario A (+1,2 point contre +1,3 point en moyenne pour l'ensemble des ménages) et, inversement, le plus fort dans le scénario B*

(+1,7 point contre +1,5 point en moyenne). La mise en place de la TVA sociale par hausse du taux normal apparaît donc moins anti-redistributive que la même opération par hausse du taux réduit.

Pour le même basculement de cotisations (1 point de PIB), l'impact en moyenne est différent entre les 2 scénarios car le poids des dépenses des ménages dans l'assiette de la TVA n'est pas le même pour les taux normal et réduit. L'assiette de la TVA à taux normal est composée à hauteur de 56 % des dépenses des ménages et 44 % des dépenses des entreprises (TVA rémanente) et des administrations publiques. Pour la TVA à taux réduit, les proportions sont plus déséquilibrées, de respectivement 78 % et 22 %. A masse financière équivalente ex ante, la variation de TVA payée par rapport aux dépenses des ménages est donc plus forte pour une hausse de taux réduit que pour une hausse de taux normal.

**Variations apparentes de la TVA payée rapportée aux dépenses des ménages par déciles de niveau de vie (en % des dépenses totales du décile)**

Décile de revenu par unité de consommation	Charge fiscale actuelle	Scénario A (Tx normal à 22,6%)	Scénario B (Tx réduit à 13%)	Scénario C (Tx normal à 25%)
1	10,5	+1,2	+1,7	+2,2
2	10,6	+1,2	+1,7	+2,2
3	10,8	+1,3	+1,6	+2,3
4	11,0	+1,3	+1,5	+2,3
5	11,2	+1,3	+1,5	+2,4
6	11,3	+1,4	+1,4	+2,4
7	11,3	+1,3	+1,4	+2,4
8	11,6	+1,4	+1,4	+2,5
9	11,5	+1,4	+1,4	+2,4
10	11,6	+1,4	+1,3	+2,5
<b>Total</b>	<b>11,2</b>	<b>+1,3</b>	<b>+1,5</b>	<b>+2,4</b>

Source : DGTPE, modèle de micro-simulation ITS reposant sur l'enquête "Budget des familles 2000-2001" de l'INSEE.

2 – En moyenne, les variations de pouvoir d'achat par décile de niveau de vie apparaissent relativement modérées.

Les effets redistributifs analysés précédemment ne tiennent pas compte, notamment, de l'indexation des différents types de revenus. Pour appréhender les effets sur le pouvoir d'achat des ménages engendrés par des variations de taux de TVA transitant à la fois par la variation apparente de la charge fiscale et les phénomènes d'indexation, des simulations sont effectuées en supposant que l'indexation sur les prix des salaires, des pensions, des minima sociaux et de l'ensemble des autres revenus est unitaire.

Sous l'hypothèse d'une indexation unitaire des revenus et d'une hausse des coûts salariaux uniformément répercutée dans tous les secteurs, l'effet de premier tour – défini comme l'impact mécanique des hausses de TVA sur l'indice de prix – va être déterminant en terme d'impact redistributif, car il ne sera pas remis en cause par la diffusion uniforme des pressions inflationnistes dans l'ensemble de l'économie.

#### **Impact de premier tour sur l'indice des prix à la consommation**

Scénario A	Passage de 19,6 à 22,6 %	<b>+ 1,5 %</b>
Scénario B	Passage de 5,5 à 13 %	<b>+ 1,7 %</b>
Scénario C	Passage de 19,6 à 25 %	<b>+ 2,7 %</b>

La hausse du taux normal de 3 points (correspondant à un basculement des cotisations sociales de l'ordre de 1 point de PIB) entraînerait in fine une perte de pouvoir d'achat de l'ordre de 0,1 point pour les déciles supérieurs et parallèlement, un gain de pouvoir d'achat de 0,1 point pour les déciles inférieurs. Pour une indexation uniforme des revenus, les ménages dont le panier de consommation comporte une proportion plus élevée que la moyenne de produits à taux normal – notamment les ménages des déciles supérieurs – perdent en effet du pouvoir d'achat. A contrario, la hausse du taux réduit de 7,5 points entraînerait une perte de pouvoir d'achat de l'ordre de 0,2 point pour les déciles inférieurs et parallèlement, un gain de pouvoir d'achat de 0,2 point pour les déciles supérieurs. Dans le premier scénario, les variations de pouvoir d'achat sont moins marquées car, par rapport à une hausse du taux réduit, une hausse du taux normal affecte moins les dépenses des ménages de façon directe mais relève plus fortement la TVA rémanente des entreprises, que

ces dernières sont supposées – par hypothèse – répercuter de façon uniforme sur l'ensemble de l'économie.

#### Impact sur le pouvoir d'achat des ménages (en %)

Décile de revenu par unité de consommation	Scénario A (22,6%)	Scénario B (13%)	Scénario C (25%)
1	+0,1	-0,2	+0,2
2	+0,1	-0,2	+0,2
3	+0,1	-0,1	+0,1
4	0,0	-0,1	+0,1
5	0,0	0,0	0,0
6	0,0	0,0	0,0
7	0,0	0,0	0,0
8	-0,1	+0,1	-0,1
9	-0,1	+0,1	-0,1
10	-0,1	+0,2	-0,2
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Source : DGTPE, modèle de microsimulation ITS reposant sur l'enquête "Budget des familles 2000-2001" de l'INSEE.

Au total, les variations de pouvoir d'achat au niveau de chaque décile semblent relativement modérées. Ces chiffres sont néanmoins des moyennes et peuvent masquer au niveau individuel des variations plus marquées :

- Ainsi, les variations de pouvoir d'achat apparaissent plus significatives (entre ¼ et ¾ de point de PA) lorsqu'elles sont estimées au niveau des seuls ménages perdants ou des seuls ménages gagnants (cf. tableau suivant).
- Dans le scénario A, la proportion de ménages enregistrant une perte de pouvoir d'achat est importante au sein des 3 premiers déciles (27 % à 29 %) – qui affichent pourtant un léger gain en moyenne (+0,1) –, et encore plus forte dans les déciles supérieurs (de 40 à 50 %). Au total, ce sont 37% des ménages qui connaissent en moyenne une perte de pouvoir d'achat de 0,3 point (cf. annexe 2).
- Mais c'est le scénario B qui crée le plus de perdants (de 66 % au sein du 1<sup>er</sup> décile à près de 50 % dans les déciles supérieurs) pour des pertes en moyenne de 0,9 point de pouvoir d'achat. En particulier, si la

mise en place de la TVA sociale se faisait par un relèvement du taux réduit, 25 % des ménages enregistreraient plus de 1 % de perte de pouvoir d'achat (cf. annexe 3).

**Impact sur le pouvoir d'achat des ménages (en %)**

	Scénario A		Scénario B		Scénario C	
	Perdants	Gagnants	Perdants	Gagnants	Perdants	Gagnants
<b>1</b>	-0,1	0,3	-0,7	0,3	-0,3	0,6
<b>2</b>	-0,2	0,4	-0,7	0,4	-0,3	0,7
<b>3</b>	-0,2	0,4	-0,8	0,4	-0,3	0,7
<b>4</b>	-0,2	0,4	-0,8	0,4	-0,4	0,7
<b>5</b>	-0,2	0,4	-0,8	0,4	-0,4	0,7
<b>6</b>	-0,2	0,4	-0,8	0,4	-0,4	0,7
<b>7</b>	-0,3	0,4	-0,9	0,5	-0,5	0,8
<b>8</b>	-0,3	0,4	-0,9	0,5	-0,5	0,7
<b>9</b>	-0,3	0,5	-0,9	0,5	-0,5	0,9
<b>10</b>	-0,4	0,6	-1,3	0,8	-0,7	1,1
<b>Total</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,8</b>

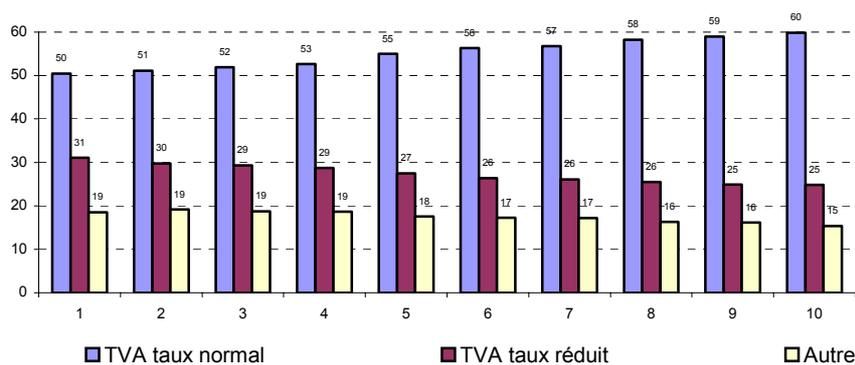
Source : DGTPE, modèle de microsimulation ITS reposant sur l'enquête "Budget des familles 2000-2001" de l'INSEE.

**Annexe 1 :**  
**Structure par taux de TVA de la consommation des ménages**

Les dépenses des ménages peuvent être classées en trois catégories. La première catégorie, la plus importante, regroupe les produits qui sont taxés au taux normal (19,6 %), i.e. la plupart des biens physiques et des services commerciaux, hormis principalement l'alimentation et les transports. Ces dernières dépenses relèvent d'une deuxième catégorie de biens et services taxés au taux réduit (5,5 %) qui contient également les livres et l'hôtellerie. Les médicaments remboursables, la redevance audiovisuelle et la presse constituent une troisième catégorie plus restreinte taxée au taux super-réduit (2,1 %), à laquelle on associe les autres dépenses, non soumises à TVA, qui comprennent notamment les loyers et les services bancaires et d'assurance.

La répartition par taux des dépenses d'un ménage ne varie pas de façon importante en fonction du décile de niveau de vie. Seul le taux normal présente des écarts significatifs (10 points de différence entre le premier et le dernier décile de niveau de vie) qui se retrouvent pour 6 points sur le taux normal et pour 4 points sur le taux super-réduit et les dépenses exonérées. L'application du taux réduit aux produits de « première nécessité » conduit à ce que les biens soumis à 5,5 % représentent une part plus importante dans les déciles inférieurs que dans les déciles supérieurs, mais ce résultat conforme à l'intuition est quelque peu atténué par la taxation au taux réduit des livres et spectacles, qui sont plus consommés par les hauts déciles.

### Répartition intra-déciles de la consommation des ménages par modes de taxation



Source : DGTPE, modèle de microsimulation ITS reposant sur l'enquête "Budget des familles 2000-2001" de l'INSEE.

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.

## Annexe 2 : Variation du pouvoir d'achat par décile de niveau de vie

Scénario A : Passage du taux normal de 19,6% à 22,6%

	Variation de pouvoir d'achat			Répartition des ménages		Poids dans l'ensemble des dépenses du décile...	
	Ensemble des ménages	Perdants	Gagnants	% de perdants	% de gagnants	des dépenses des perdants	des dépenses des gagnants
<b>1</b>	0,1	-0,1	0,3	27	73	38	62
<b>2</b>	0,1	-0,2	0,4	28	72	41	59
<b>3</b>	0,1	-0,2	0,4	29	71	43	57
<b>4</b>	0,0	-0,2	0,4	31	69	47	53
<b>5</b>	0,0	-0,2	0,4	37	63	52	48
<b>6</b>	0,0	-0,2	0,4	41	59	56	44
<b>7</b>	0,0	-0,3	0,4	39	61	53	47
<b>8</b>	-0,1	-0,3	0,4	43	57	58	42
<b>9</b>	-0,1	-0,3	0,5	47	53	60	40
<b>10</b>	-0,1	-0,4	0,6	48	52	61	39
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>37</b>	<b>63</b>	<b>53</b>	<b>47</b>

Note de lecture : dans le scénario A, 37 % des ménages du 5<sup>ème</sup> décile – représentant 52 % des dépenses du décile – enregistrent des pertes de pouvoir d'achat en moyenne de 0,2 point.

Scénario B : Passage du taux réduit de 5,5% à 13%

	Variation de pouvoir d'achat			Répartition des ménages		Poids dans l'ensemble des dépenses du décile...	
	Ensemble des ménages	Perdants	Gagnants	% de perdants	% de gagnants	des dépenses des perdants	des dépenses des gagnants
1	-0,2	-0,7	0,3	66	34	58	42
2	-0,2	-0,7	0,4	65	35	56	44
3	-0,1	-0,8	0,4	64	36	54	46
4	-0,1	-0,8	0,4	62	38	50	50
5	0,0	-0,8	0,4	57	43	46	54
6	0,0	-0,8	0,4	54	46	44	56
7	0,0	-0,9	0,5	51	49	42	58
8	0,1	-0,9	0,5	51	49	40	60
9	0,1	-0,9	0,5	49	51	40	60
10	0,2	-1,3	0,8	46	54	36	64
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>57</b>	<b>43</b>	<b>45</b>	<b>55</b>

Source : DGTPE, modèle de microsimulation ITS reposant sur l'enquête "Budget des familles 2000-2001" de l'INSEE.

Scénario C : Passage du taux normal de 19,6% à 25%

	Variation de pouvoir d'achat			Répartition des ménages		Poids dans l'ensemble des dépenses du décile...	
	Ensemble des ménages	Perdants	Gagnants	% de perdants	% de gagnants	des dépenses des perdants	des dépenses des gagnants
1	0,2	-0,3	0,6	27	73	38	62
2	0,2	-0,3	0,7	28	72	41	59
3	0,1	-0,3	0,7	29	71	43	57
4	0,1	-0,4	0,7	31	69	47	53
5	0,0	-0,4	0,7	37	63	52	48
6	0,0	-0,4	0,7	41	59	56	44
7	0,0	-0,5	0,8	39	61	53	47
8	-0,1	-0,5	0,7	43	57	58	42
9	-0,1	-0,5	0,9	47	53	60	40
10	-0,2	-0,7	1,1	48	52	61	39
<b>Total</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>37</b>	<b>63</b>	<b>53</b>	<b>47</b>

Source : DGTPE, modèle de microsimulation ITS reposant sur l'enquête "Budget des familles 2000-2001" de l'INSEE.

### Annexe 3 : Répartition des perdants et gagnants

#### Scénario A : Passage du taux normal de 19.6% à 22.6%

	Perte supérieure à 1%	Perte supérieure à 0.5%	Perte de pouvoir d'achat	Gain de pouvoir d'achat	Gain supérieur à 0.5%	Gain supérieur à 1%
1	0%	1%	27%	73%	25%	10%
2	0%	1%	28%	72%	30%	13%
3	0%	1%	29%	71%	30%	13%
4	0%	0%	31%	69%	31%	13%
5	0%	1%	37%	63%	28%	12%
6	0%	2%	41%	59%	27%	13%
7	0%	2%	39%	61%	27%	11%
8	0%	2%	43%	57%	26%	11%
9	0%	5%	47%	53%	26%	11%
10	1%	9%	48%	52%	27%	13%
<b>Total</b>	<b>0%</b>	<b>2%</b>	<b>37%</b>	<b>63%</b>	<b>28%</b>	<b>12%</b>

Note de lecture : dans le scénario A, 28% des ménages du 5<sup>ème</sup> décile enregistrent à terme un gain de pouvoir d'achat supérieur à 0,5 point.

#### Scénario B : Passage du taux réduit de 5.5% à 13%

	Perte supérieure à 1%	Perte supérieure à 0.5%	Perte de pouvoir d'achat	Gain de pouvoir d'achat	Gain supérieur à 0.5%	Gain supérieur à 1%
1	27%	41%	66%	34%	6%	1%
2	27%	42%	65%	35%	10%	3%
3	29%	41%	64%	36%	9%	3%
4	25%	42%	62%	38%	10%	3%
5	24%	39%	57%	43%	15%	3%
6	23%	34%	54%	46%	17%	4%
7	23%	34%	51%	49%	21%	4%
8	22%	35%	51%	49%	20%	5%
9	22%	32%	49%	51%	26%	6%
10	25%	34%	46%	54%	33%	11%
<b>Total</b>	<b>25%</b>	<b>37%</b>	<b>57%</b>	<b>43%</b>	<b>17%</b>	<b>4%</b>

Source : DGTPE, modèle de microsimulation ITS reposant sur l'enquête "Budget des familles 2000-2001" de l'INSEE.

Scénario C : Passage du taux normal de 19,6% à 25%

	<b>Perte supérieure à 1%</b>	<b>Perte supérieure à 0.5%</b>	<b>Perte de pouvoir d'achat</b>	<b>Gain de pouvoir d'achat</b>	<b>Gain supérieur à 0.5%</b>	<b>Gain supérieur à 1%</b>
<b>1</b>	0%	3%	27%	73%	40%	22%
<b>2</b>	0%	3%	28%	72%	46%	28%
<b>3</b>	1%	4%	29%	71%	45%	28%
<b>4</b>	0%	5%	31%	69%	45%	26%
<b>5</b>	0%	7%	37%	63%	40%	24%
<b>6</b>	1%	9%	41%	59%	40%	23%
<b>7</b>	1%	12%	39%	61%	39%	24%
<b>8</b>	1%	15%	43%	57%	36%	23%
<b>9</b>	3%	18%	47%	53%	37%	23%
<b>10</b>	6%	26%	48%	52%	36%	25%
<b>Total</b>	<b>1%</b>	<b>10%</b>	<b>37%</b>	<b>63%</b>	<b>40%</b>	<b>25%</b>

Source : DGTPE, modèle de microsimulation ITS reposant sur l'enquête "Budget des familles 2000-2001" de l'INSEE.

**Annexe 4 :**  
**Répartition de la TVA payée par les ménages par décile**  
**de niveau de vie**

Sur les 133 Md€ de TVA nette de 2006, environ deux tiers (90 Md€) reposent directement sur les dépenses des ménages (consommation et construction immobilière), le reste représentant la TVA payée par les administrations publiques et la TVA « rémanente » (TVA que les entreprises ne peuvent déduire de leurs consommations intermédiaires et de leurs biens d'équipement). La répartition de la TVA payée par les ménages par décile de niveau de vie montre une distribution de la TVA à taux réduit pesant légèrement plus sur les ménages de faible niveau de vie que pour la TVA à taux normal.

<b>Décile</b>	<b>TVA</b>	<i>dont TVA à taux normal</i>	<i>dont TVA à taux réduit</i>
<b>1</b>	5%	4%	6%
<b>2</b>	5%	5%	7%
<b>3</b>	7%	7%	8%
<b>4</b>	8%	8%	9%
<b>5</b>	9%	9%	10%
<b>6</b>	10%	10%	10%
<b>7</b>	12%	12%	11%
<b>8</b>	12%	13%	12%
<b>9</b>	15%	15%	13%
<b>10</b>	18%	18%	15%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

## Annexe 7

---

### **Note sur les effets redistributifs de la CSG et de la TVA (INSEE – DREES)**

#### **1. Effets redistributifs d'un basculement des cotisations employeurs vers la TVA**

##### **Résumé**

*Le financement d'une partie de la protection sociale sur une assiette plus large que la seule masse salariale est une idée déjà ancienne<sup>29</sup>. Concernant les effets redistributifs d'une telle mesure, il apparaît que celle-ci est peu favorable aux ménages les plus modestes. Tous les scénarios envisagés ici conduiraient à une baisse des niveaux de vie, due à l'hypothèse de non-répercussion sur les salaires des baisses de charge, conjuguée avec une légère augmentation des inégalités de niveau de vie. Les effets antiredistributifs, en particulier au détriment des retraités, seraient plus forts dans le cas d'une augmentation du taux de TVA réduit, par rapport à une augmentation du taux de TVA normal.*

*Ces simulations, réalisées avec notre outil de microsimulation Ines, mesurent l'effet instantané des mesures envisagées sur les différentes catégories de ménages indépendamment de toute modification de*

---

<sup>29</sup> Cf par exemple Jean-Baptiste de Foucauld (1995) *Le financement de la protection sociale, Rapport au premier Ministre, Commissariat général au Plan, Paris, La Documentation Française*

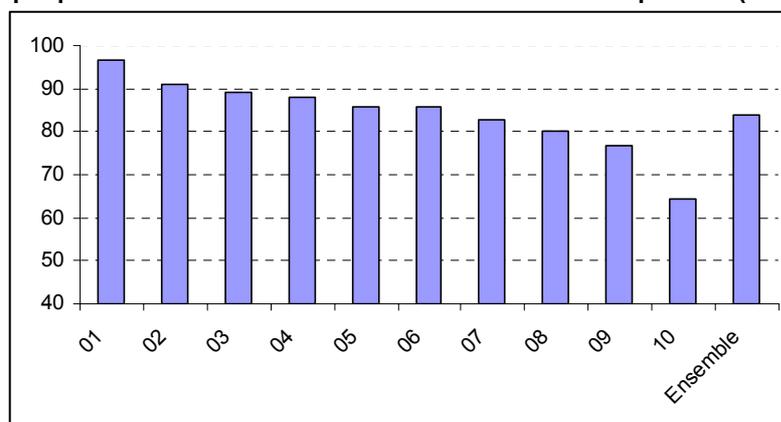
comportement des agents économiques et sans bouclage macroéconomique. N'y sont notamment pas envisagés les comportements des entreprises en termes de prix, de salaires et d'emploi.

### 1. La fiscalité indirecte pèse davantage sur les ménages modestes

Une hausse de la TVA se répercute en partie ou en totalité sur les prix à la consommation. Il est cependant délicat d'en inférer un impact différencié selon le niveau de vie : la dernière hausse importante de TVA en France remonte à 1995. Depuis, les structures de consommation (à un niveau agrégé) se sont nettement rapprochées. En outre, un poste budgétaire important comme le loyer, qui était indexé sur le seul indice du coût à la construction, est maintenant revalorisé majoritairement selon l'évolution de l'indice des prix.

Il reste toutefois certain que, compte tenu de la propension plus importante des ménages modestes à consommer leur revenu plutôt que d'épargner, toute hausse de prix se répercutera proportionnellement davantage sur eux.

**Graphique 1 : Part de la consommation dans le revenu disponible (en %)**



Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.  
Source : Enquête Budget 2001

La TVA représente environ 16 % du revenu disponible des ménages, avec de forts écarts selon le niveau de vie : ce taux d'effort passe de près de 24 % pour les ménages les plus modestes à moins de 11 %

pour les plus aisés. Tous les prélèvements assis sur la dépense des ménages (taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxes sur les tabacs et les alcools principalement) présentent ce profil anti-redistributif. A titre de comparaison, la CSG/CRDS et surtout l'impôt sur le revenu (net de la prime pour l'emploi, d'où les taux négatifs) sont par construction beaucoup plus redistributifs.

**Tableau 1 :**  
**Taux d'effort (prélèvement considéré rapporté au revenu disponible) selon le décile de niveau de vie en %**

	D01	D02	D03	D04	D05	D06	D07	D08	D09	D10	Ensemble
TVA totale	23,6	17,9	16,8	16,0	15,5	15,0	14,5	13,9	13,0	11,0	15,9
TIPP	3,2	2,2	2,1	2,0	2,1	2,1	2,0	1,9	1,8	1,4	2,1
Autres impôts indirects	2,4	2,0	1,9	1,7	1,8	1,7	1,6	1,5	1,2	0,9	1,7
CSG/CRDS	3,0	3,6	5,2	6,5	7,8	8,5	8,8	9,1	9,4	10,1	7,0
IRPP (net de la PPE)	-0,7	-0,6	-0,4	0,5	1,6	2,7	4,1	5,8	8,0	14,8	3,3
Taxe d'habitation	0,7	0,7	1,1	1,4	1,7	1,8	1,8	1,9	1,8	1,6	1,4
Ensemble	32,2	25,8	26,7	28,2	30,4	31,8	32,9	34,0	35,3	39,9	31,5

*Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.*

*Source : modèle Ines (Drees-Insee), enquête Budget 2001 et calculs INSEE*

## 2. Les hypothèses de la simulation et leurs effets

Les simulations présentées ici sont réalisées avec la dernière version du modèle de microsimulation Ines, développé conjointement par la Drees et l'Insee qui est présenté succinctement en annexe II. Les revenus et la législation appliquée sont ceux de 2006. Les simulations ne prennent par ailleurs pas en compte l'impact éventuel qu'aurait une baisse des charges sur l'emploi.

Plusieurs scénarios de réductions de charges sont envisagés en contrepartie d'une hausse de la TVA :

- Scénario 1 : baisse de 1 point des cotisations employeurs
- Scénario 2.1 : modification de l'allègement Fillon sur les cotisations employeurs de sécurité sociale pour en porter les effets jusqu'à 1,8 SMIC (au lieu de 1,6 actuellement).

- Scénario 2.2 : modification de l'allègement Fillon sur les cotisations employeurs de sécurité sociale pour en porter les effets jusqu'à 2 SMIC (au lieu de 1,6 actuellement).
- Scénario 2.3 : modification de l'allègement Fillon sur les cotisations employeurs de sécurité sociale pour en porter les effets jusqu'à 2,2 SMIC (au lieu de 1,6 actuellement).
- Scénario 3 : baisse de 2/3 de point des cotisations employeurs et de 1/3 de point des cotisations salarié.

Dans les scénarios 1, 2.1, 2.2 et 2.3, la diminution des cotisations sociales n'affecte pas en elle-même le niveau de vie des ménages. En effet, les baisses de cotisations patronales, dans une logique d'abaissement du coût du travail visant à stimuler l'emploi, ne sont pas répercutées sur le niveau des salaires bruts ni *a fortiori* sur les salaires nets.

En revanche, le scénario 3 propose une baisse de cotisations sociales partagée entre employeurs et salariés. La baisse des cotisations salariales se traduit pour les ménages par :

- une augmentation des salaires nets (1<sup>er</sup> effet)
- une augmentation de l'impôt sur le revenu, liée à une augmentation du revenu déclaré au fisc induite par la baisse des cotisations salariales (les revenus bruts étant inchangés), qui limite le gain de revenu des ménages estimé dans un premier temps (2<sup>ème</sup> effet).
- une baisse des prestations sociales susceptible d'être entraînée par l'augmentation des bases ressources des prestations, induites par la hausse des revenus nets (3<sup>ème</sup> effet). Ce dernier effet sera négligé par la suite.

Les taux de TVA sont augmentés de sorte à compenser, au titre du financement de la sécurité sociale, les baisses de cotisations, estimées à partir du modèle et recalées sur les grandeurs macroéconomiques. Trois modifications de la fiscalité indirecte sont envisagées : une modification du taux de TVA réduit uniquement, une modification du taux de TVA normal uniquement et une modification uniforme sur ces deux taux (tableau 2). On fait ici l'hypothèse d'une répercussion intégrale de

la hausse de la TVA sur les prix et on néglige les effets de substitution entre biens relevant de taux différents dans le cas où la hausse de la TVA n'est pas uniforme ainsi que tous les autres effets indirects.

**Tableau 2 : Coût des différents scénarios et hausses de TVA correspondantes**

*Les montants sont donnés en milliards d'euros*

Scénario	<i>initial</i>	1	2.1	2.2	2.3	3
Coût estimé des réductions de charges	0	10,6	2,8	5,1	7,2	10,6
Variation de l'impôt sur le revenu payé par les ménages	0	0	0	0	0	+0,1
Variation des revenus des ménages	0	-10,6	-2,8	-5,1	-7,2	-8,8
<i>Hausse du taux de TVA réduit uniquement</i>						
Taux de TVA réduit (%)	5,5	8,2	6,2	6,8	7,3	8,2
Taux de TVA normal (%)	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6
<i>Hausse du taux de TVA normal uniquement</i>						
Taux de TVA réduit (%)	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Taux de TVA normal (%)	19,6	21,4	20,1	20,5	20,8	21,4
<i>Hausse uniforme des taux de TVA*</i>						
Taux de TVA réduit (%)	5,5	5,9	5,6	5,7	5,8	5,9
Taux de TVA normal (%)	19,6	21,1	20,0	20,3	20,6	21,1

*Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.*

*Source : modèle Ines (Drees-Insee), calculs INSEE*

Note : \*On entend ici par hausse uniforme des taux de TVA une hausse proportionnelle du taux de TVA réduit et du taux de TVA normal.

### 3 – Les résultats de la simulation

Les effets sur le niveau de vie des personnes par décile de niveau de vie et par catégorie de ménage<sup>30</sup> varient selon le scénario de baisse des allègements de charges et la hausse des taux de TVA retenus. Les pertes relatives de niveau de vie sont d'autant plus importantes que les personnes ont un niveau de vie modeste. Cet effet est par ailleurs davantage marqué lorsque la hausse de TVA porte uniquement sur la TVA à taux réduit (graphiques 2 et 3)<sup>31</sup>, en particulier pour les individus appartenant à des ménages retraités. Une hausse uniforme des taux de

<sup>30</sup> Pour la définition des catégories de ménages et la répartition des individus dans ces ménages selon leurs niveaux de vie, se référer à l'annexe.

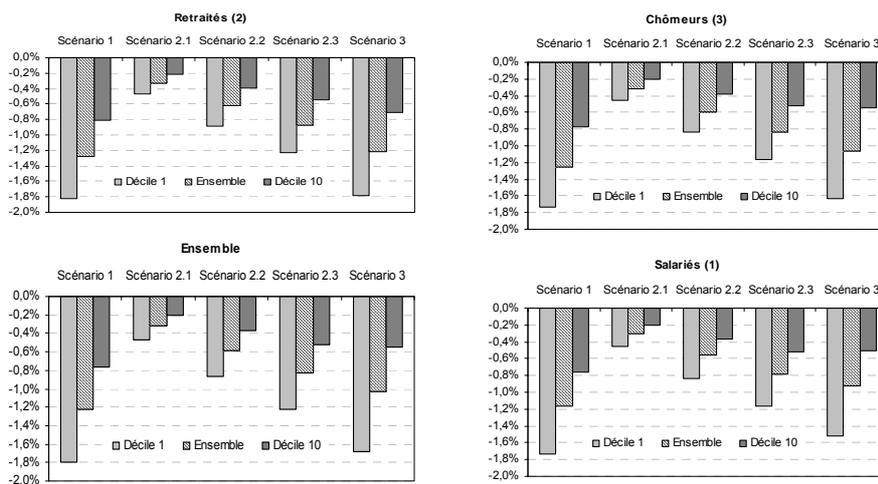
<sup>31</sup> Les résultats complets sont présentés en annexe III

TVA (graphique 4) aboutit à une situation proche de celle obtenue en augmentant uniquement le taux de TVA normal.

Les effets anti-redistributifs d'une hausse de TVA sont plus marqués lorsque cette hausse vient compenser une baisse uniforme de cotisations patronales (scénario 1), traduction des masses financières en jeu dans les différents scénarios. Si une baisse de cotisations sociales partagée entre employeurs et salariés est moins défavorable aux ménages (scénario 3), l'avantage relatif est plus sensible pour les ménages aisés.

Au final, l'augmentation des taux de TVA simulée ici entraîne une accentuation des inégalités de niveau de vie (tableau 3), mais de faible ampleur. C'est le scénario 3 qui conduit à l'accroissement des inégalités le plus marqué. Ceci est dû au fait que la part des salaires dans le revenu disponible est plus important pour les ménages aisés, ils profitent donc relativement plus que les ménages modestes d'une diminution des cotisations salarié.

**Graphique 2 : Effet d'une hausse du taux de TVA réduit sur le niveau de vie des ménages, par décile de niveau de vie et catégorie de ménage (en % du niveau de vie après redistribution)**



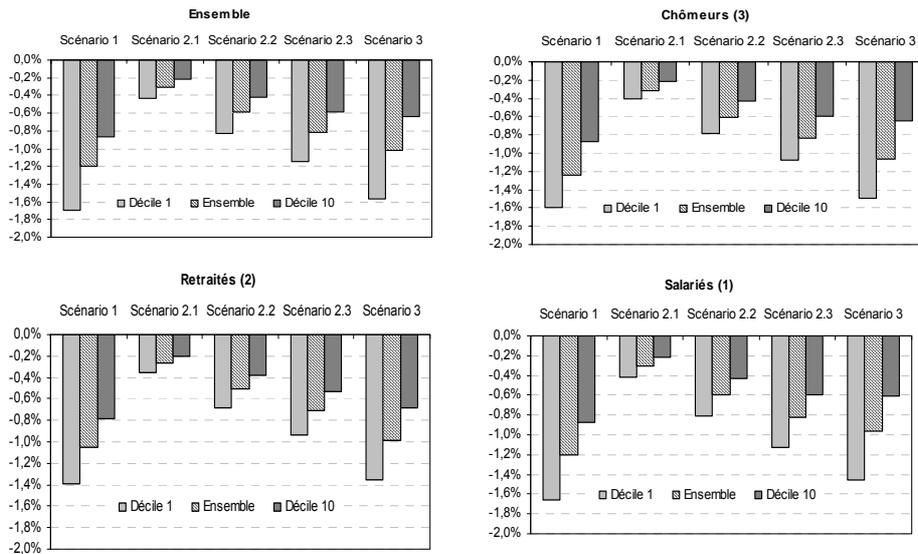
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.

Source : modèle Ines (Drees-Insee), calculs INSEE

Note : (1), (2) et (3) font référence aux individus qui font partie des ménages qui perçoivent respectivement des revenus salariés, des pensions de retraite ou des allocations chômage.

Lecture : les personnes qui se situent dans les 10 % de personnes les plus aisées (D10) verraient leur niveau de vie après redistribution diminuer de 0,55 % en moyenne si le scénario 3 était appliqué.

**Graphique 3 : Effet d'une hausse du taux de TVA normal sur le niveau de vie des ménages, par décile de niveau de vie et catégorie de ménage**  
(en % du niveau de vie après redistribution)



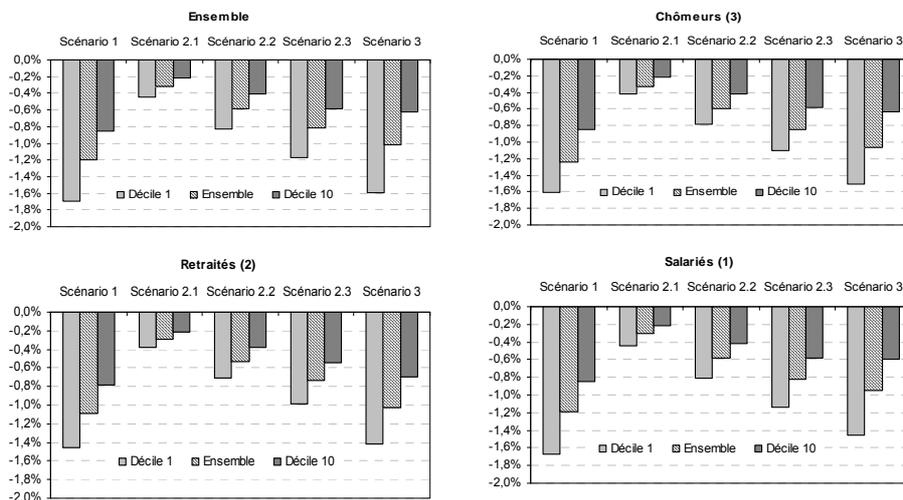
Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.

Source : modèle Ines (Drees-Insee), calculs INSEE

Note : (1), (2) et (3) font référence aux individus qui font partie des ménages qui perçoivent respectivement des revenus salariés, des pensions de retraite ou des allocations chômage.

Lecture : les personnes qui se situent dans les 10 % de personnes les plus aisées (D10) verraient leur niveau de vie après redistribution diminuer de 0,64 % en moyenne si le scénario 3 était appliqué.

**Graphique 4 : Effet d'une hausse uniforme des taux de TVA sur le niveau de vie des ménages, par décile de niveau de vie et catégorie de ménage**  
(en % du niveau de vie après redistribution)



Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.

Source : modèle Ines (Drees-Insee), calculs INSEE

Note : (1), (2) et (3) font référence aux individus qui font partie des ménages qui perçoivent respectivement des revenus salariés, des pensions de retraite ou des allocations chômage.

Lecture : les personnes qui se situent dans les 10 % de personnes les plus aisées (D10) verraient leur niveau de vie après redistribution diminuer de 0,62 % en moyenne si le scénario 3 était appliqué.

**Tableau 3 : Niveau global des inégalités de niveau de vie après redistribution selon le scénario et les augmentations des taux de TVA**

Scénario	<i>initial</i>	1	2.1	2.2	2.3	3
Coût estimé des réductions de charges	-	10,6	2,8	5,1	7,2	10,6
<i>Hausse du taux de TVA réduit uniquement</i>						
Taux de TVA réduit (%)	5,5	8,2	6,2	6,8	7,3	8,2
Taux de TVA normal (%)	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6
Coefficient de Gini	26,56	26,71	26,60	26,63	26,66	26,72
<i>Hausse du taux de TVA normal uniquement</i>						
Taux de TVA réduit (%)	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Taux de TVA normal (%)	19,6	21,4	20,1	20,5	20,8	21,4
Coefficient de Gini	26,56	26,67	26,59	26,61	26,63	26,68
<i>Hausse uniforme des taux de TVA*</i>						
Taux de TVA réduit (%)	5,5	5,9	5,6	5,7	5,8	5,9
Taux de TVA normal (%)	19,6	21,1	20,0	20,3	20,6	21,1
Coefficient de GINI	26,56	26,67	26,59	26,62	26,64	26,69

*Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.*

*Source : modèle Ines (Drees-Insee), calculs INSEE.*

Note : Le coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités. Compris entre 0 et 100, il est nul en l'absence totale d'inégalités de niveau de vie. Plus il est élevé plus les inégalités sont fortes. A titre de comparaison l'impôt sur le revenu (PPE comprise) diminue l'indice de Gini de 3 points environ

## **2. Effets redistributifs d'un basculement des cotisations employeurs vers la CSG**

### **Résumé**

*Le basculement d'une partie des cotisations employeurs vers la CSG entraînerait une légère diminution des inégalités de niveau de vie, du fait du caractère redistributif de la CSG. L'effet est moindre si on privilégie une hausse de la CSG déductible plutôt qu'une hausse de la CSG imposable. Les ménages modestes qui touchent des pensions de retraite ou des allocations de chômage seraient relativement moins affectés que les salariés.*

*Ces simulations, réalisées avec notre outil de microsimulation Ines, mesurent l'effet instantané des mesures envisagées sur les différentes catégories de ménages indépendamment de toute modification de comportement des agents économiques et sans bouclage macroéconomique. N'y sont notamment pas envisagés les comportements des entreprises en termes de prix, de salaires et d'emploi.*

### **1. La Contribution sociale généralisée pèse davantage sur les ménages aisés**

La contribution sociale généralisée ne touche pas tous les revenus des ménages. En particulier certaines prestations sociales (minima sociaux, allocations familiales...) n'y sont pas soumises et certains revenus d'activité en sont exonérés (par exemple dans le cadre des contrats d'apprentissage). Or ces revenus concernent majoritairement les personnes au niveau de vie modeste et constituent souvent une part importante de leurs revenus. Seule la moitié des personnes situées dans le premier décile de niveau de vie est touchée par la CSG alors que la quasi-totalité des personnes situées dans le dixième décile l'est.

La répartition des personnes dans les catégories de ménages salariés, retraités et chômeurs est présentée en annexe I. Les individus qui font partie d'un ménage percevant des revenus salariés sont presque tous touchés contre 89 % des personnes qui font partie d'un ménage percevant des allocations chômage et seulement 60 % des personnes qui font partie d'un ménage percevant des pensions de retraite. Les personnes qui vivent dans des ménages modestes et

qui bénéficient de pensions de retraite sont particulièrement peu nombreuses à s'acquitter de la CSG.

**Tableau 4 : Proportion de personnes acquittant la CSG par décile de niveau de vie et par catégorie de ménage.**

Champ	Tous	Salariés	Retraités	Chômeurs
D01	50%	99%	15%	64%
D02	51%	99%	14%	79%
D03	62%	99%	26%	86%
D04	72%	99%	45%	91%
D05	86%	100%	70%	96%
D06	95%	100%	87%	98%
D07	97%	100%	92%	99%
D08	98%	100%	95%	99%
D09	98%	100%	96%	99%
D10	99%	100%	98%	100%
<i>Tous</i>	<i>81%</i>	<i>99%</i>	<i>60%</i>	<i>89%</i>

*Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.*

*Source : modèle Ines (Drees-Insee)*

Lecture : Au sein des 10% de personnes les plus modestes en termes de niveau de vie (D01), 64 % de celles qui font partie d'un ménage percevant des allocations chômage acquittent la CSG.

## **2. Les hypothèses de la simulation et leurs effets**

Les simulations présentées ici sont réalisées avec la dernière version du modèle de microsimulation Ines, développé conjointement par la Drees et l'Insee qui est présenté succinctement en annexe II. Les revenus et la législation appliquée sont ceux de 2006. Les simulations ne prennent par ailleurs pas en compte l'impact éventuel qu'aurait une baisse des charges sur l'emploi.

Plusieurs scénarios de réductions de charges sont envisagés en contrepartie d'une hausse de la CSG :

- Scénario 1 : baisse de 1 point des cotisations employeurs.
- Scénario 2.1 : modification de l'allègement Fillon sur les cotisations employeurs de sécurité sociale pour en porter les effets jusqu'à 1,8 SMIC (au lieu de 1,6 actuellement).

- Scénario 2.2 : modification de l'allègement Fillon sur les cotisations employeurs de sécurité sociale pour en porter les effets jusqu'à 2 SMIC (au lieu de 1,6 actuellement).
- Scénario 2.3 : modification de l'allègement Fillon sur les cotisations employeurs de sécurité sociale pour en porter les effets jusqu'à 2,2 SMIC (au lieu de 1,6 actuellement).
- Scénario 3 : baisse de 2/3 de point des cotisations employeurs et de 1/3 de point des cotisations salarié.

Dans les scénarios 1, 2.1, 2.2 et 2.3, la diminution des cotisations sociales n'affecte pas en elle-même le niveau de vie des ménages. En effet, les baisses de cotisations patronales, dans une logique d'abaissement du coût du travail visant à stimuler l'emploi, ne sont pas répercutées sur le niveau des salaires bruts ni *a fortiori* sur les salaires nets.

En revanche, le scénario 3 propose une baisse de cotisations sociales partagée entre employeurs et salariés. La baisse des cotisations salariales se traduit pour les ménages par :

- une augmentation des salaires nets (1<sup>er</sup> effet) ;
- une augmentation de l'impôt sur le revenu, liée à une augmentation du revenu déclaré au fisc induite par la baisse des cotisations salariales (les revenus bruts étant inchangés), qui limite le gain de revenu des ménages estimé dans un premier temps (2<sup>ème</sup> effet) ;
- une baisse des prestations sociales susceptible d'être entraînée par l'augmentation des bases ressources des prestations, induites par la hausse des revenus nets (3<sup>ème</sup> effet). Ce dernier effet sera négligé par la suite.

Les taux de CSG sont augmentés de sorte à compenser, au titre du financement de la sécurité sociale, les baisses de cotisations, estimées à partir du modèle et recalées sur les grandeurs macroéconomiques. Deux modifications de la CSG sont envisagées, soit une hausse de la CSG imposable, soit une hausse de la CSG déductible (tableau 5). La différence réside dans le fait que dans le deuxième cas la modification du taux de CSG entraîne une diminution du revenu imposable et donc de l'impôt sur le revenu. Dans ce cas la réforme du financement de la sécurité sociale entraîne une

diminution des recettes de l'Etat au titre de l'impôt sur le revenu. Elles ne sont pas prises en compte dans les simulations réalisées ici.

**Tableau 5 : Coût des différents scénarios et hausses de CSG correspondantes**

*Les montants sont donnés en milliards d'euros*

Scénario	1	2.1	2.2	2.3	3
Coût estimé des réductions de charges	10,6	2,8	5,1	7,2	10,6
Hausse de CSG nécessaire pour compenser ce coût	+ 1 point	+ 0,3 point	+ 0,5 point	+ 0,7 point	+ 1 point
<i>Augmentation de la CSG déductible</i>					
Variation de l'impôt sur le revenu payé par les ménages	-1,1	-0,6	-0,8	-0,9	-1,0
Variation des revenus des ménages	-9,5	-2,2	-4,3	-6,3	-7,6
<i>Augmentation de la CSG imposable</i>					
Variation de l'impôt sur le revenu payé par les ménages	0,0	0,0	0,0	0,0	+0,1
Variation des revenus des ménages	-10,6	-2,8	-5,1	-7,2	-8,7

*Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.*

*Source : modèle Ines (Drees-Insee)*

### 3. Les résultats de la simulation

L'impact de la baisse des allègements de charges et de la hausse du taux de CSG sur le niveau de vie des personnes par décile de niveau de vie et par catégorie de ménage<sup>32</sup> est d'ampleur variable selon le scénario retenu. Mais dans tous les cas, ce sont les personnes les plus aisées qui subissent les diminutions de niveaux de vie les plus fortes, le poids de la CSG croissant avec le revenu.

Les ménages les plus modestes sont affectés de façon sensiblement identique, que la hausse de CSG porte sur la CSG déductible (graphique 5) ou la CSG imposable (graphique 6)<sup>33</sup>. Plus les ménages disposent d'un niveau de vie élevé, plus ils ont intérêt à ce que la hausse de CSG porte sur la CSG déductible plutôt que sur la CSG imposable. En effet, leur taux marginal d'imposition, auquel sera soumis cette CSG imposable, est d'autant plus élevé. En revanche, les ménages non imposables à l'impôt sur le revenu subissent de la même manière une hausse de CSG déductible ou de CSG imposable.

<sup>32</sup> Pour la définition des catégories de ménages et la répartition des individus dans ces ménages selon leurs niveaux de vie, se référer à l'annexe.

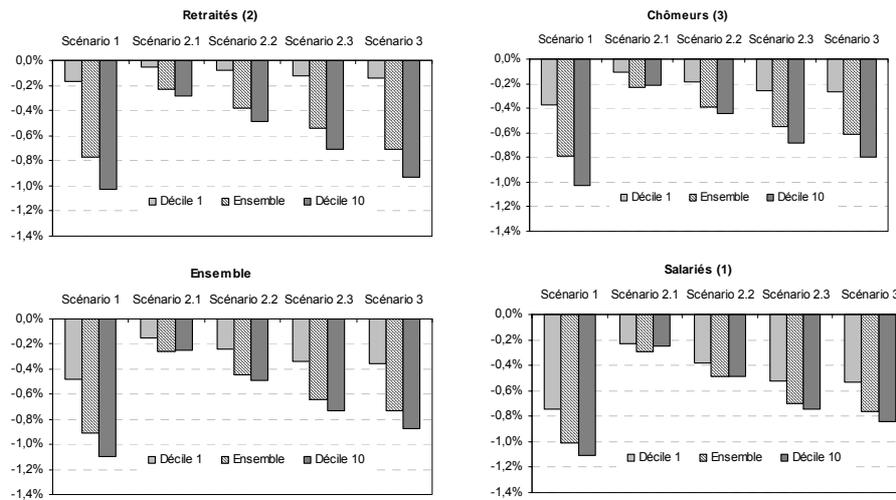
<sup>33</sup> Les résultats complets sont présentés en annexe III.

Les personnes appartenant à un ménage qui perçoit des pensions ou des allocations de retraite voient leur niveau de vie nettement moins affecté que celles qui appartiennent à un ménage qui perçoit des revenus salariés. Elles sont en effet moins souvent concernées par le paiement de la CSG.

Pour tous les scénarios mis en œuvre, le niveau global des inégalités, mesuré par le coefficient de Gini, diminue très légèrement (tableau 3). La diminution des inégalités est plus forte lorsque l'on augmente la CSG imposable plutôt que la CSG déductible. Le scénario 1 est celui qui amène la plus forte réduction des inégalités, et c'est aussi celui pour lequel l'augmentation du taux de CSG est la plus importante. Si cette hausse de la CSG est aussi importante dans le scénario 3, la diminution des inégalités est légèrement moins sensible. Dans le scénario 3, la hausse des rémunérations nettes consécutive à la diminution des taux de cotisation salariés bénéficie relativement plus aux ménages aisés, qui comptent davantage de salariés.

## Graphique 5 :

### Effet d'une hausse du taux de CSG déductible sur le niveau de vie des ménages, selon le niveau de vie et la catégorie de ménage (en % du niveau de vie après redistribution)



Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.

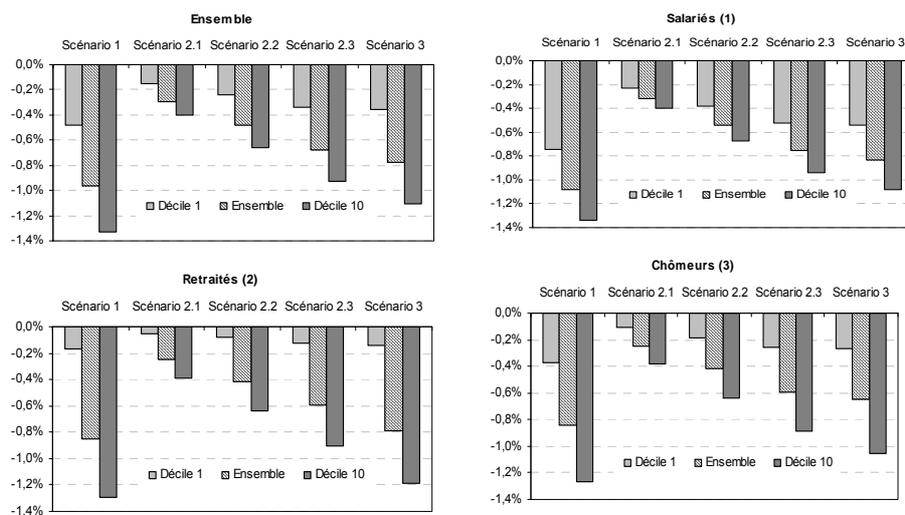
Source : modèle Ines (Drees-Insee)

Note : (1), (2) et (3) font référence aux individus qui font partie des ménages qui perçoivent respectivement des revenus salariés, des pensions de retraite ou des allocations chômage.

Lecture : les personnes qui se situent dans les 10 % de personnes les plus aisées (Décile 10) verraient leur niveau de vie après redistribution diminuer de 0,87 % en moyenne si le scénario 3 était appliqué.

## Graphique 6 :

### Effet d'une hausse du taux de CSG imposable sur le niveau de vie des ménages, selon le niveau de vie et la catégorie de ménage (en % du niveau de vie après redistribution)



Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.

Source : modèle Ines (Drees-Insee)

Note : (1), (2) et (3) font référence aux individus qui font partie des ménages qui perçoivent respectivement des revenus salariés, des pensions de retraite ou des allocations chômage.

Lecture : les personnes qui se situent dans les 10 % de personnes les plus modeste (Décile 1) verraient leur niveau de vie après redistribution diminuer de 0,48 % en moyenne si le scénario 1 était appliqué.

**Tableau 6 :**  
**Niveau global des inégalités de niveau de vie après redistribution selon le scénario et les augmentations des taux de CSG**

Scénario	initial	1	2.1	2.2	2.3	3
Coût estimé des réductions de charges	0,0	10,6	2,8	5,1	7,2	10,6
Hausse de CSG nécessaire	-	+ 1 point	+ 0,3 point	+ 0,5 point	+ 0,7 point	+ 1 point
<i>Augmentation de la CSG déductible</i>						
Variation de l'impôt sur le revenu	0,0	1,1	0,6	0,8	0,9	1,0
Coût pour les ménages	0,0	9,5	2,3	4,4	6,3	7,7
Coefficient de Gini	26,56	26,48	26,55	26,53	26,51	26,49
<i>Augmentation de la CSG imposable</i>						
Variation de l'impôt sur le revenu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Coût pour les ménages	0,0	10,6	2,8	5,1	7,2	8,7
Coefficient de Gini	26,56	26,42	26,52	26,49	26,47	26,44

*Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.*

*Source : modèle Ines (Drees-Insee)*

Note : Le coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités. Compris entre 0 et 100, il est nul en l'absence totale d'inégalités de niveau de vie. Plus il est élevé plus les inégalités sont fortes. A titre de comparaison l'impôt sur le revenu (PPE comprise) diminue l'indice de Gini de 3 points environ.

## Tableaux de résultats

**Tableau 7 :**

**Effet d'une hausse du taux de CSG déductible sur le niveau de vie des ménages, par décile de niveau de vie et catégorie de ménage**

(en % du niveau de vie après redistribution)

Champ	Ensemble					Salariés (1)					Retraités (2)					Chômeurs (3)				
	1	2,1	2,2	2,3	3	1	2,1	2,2	2,3	3	1	2,1	2,2	2,3	3	1	2,1	2,2	2,3	3
D01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,48	0,15	0,24	0,34	0,36	0,74	0,23	0,38	0,52	0,53	0,17	0,05	0,08	0,12	0,14	0,37	0,11	0,19	0,26	0,27
D02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,61	0,19	0,31	0,43	0,46	0,83	0,26	0,42	0,59	0,60	0,23	0,07	0,12	0,16	0,20	0,58	0,18	0,29	0,41	0,42
D03	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,77	0,23	0,39	0,54	0,61	0,89	0,27	0,45	0,63	0,66	0,56	0,17	0,28	0,39	0,52	0,69	0,21	0,34	0,48	0,51
D04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,89	0,27	0,45	0,63	0,72	0,97	0,29	0,49	0,68	0,73	0,75	0,22	0,37	0,52	0,70	0,80	0,24	0,40	0,56	0,62
D05	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,99	0,29	0,49	0,69	0,80	1,01	0,30	0,50	0,71	0,76	0,93	0,28	0,47	0,65	0,87	0,84	0,23	0,40	0,58	0,64
D06	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,04	0,32	0,53	0,73	0,84	1,06	0,32	0,53	0,74	0,81	0,98	0,29	0,49	0,69	0,91	0,93	0,28	0,47	0,65	0,72
D07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,06	0,32	0,53	0,74	0,86	1,08	0,32	0,54	0,76	0,84	0,99	0,29	0,49	0,69	0,91	0,96	0,28	0,48	0,67	0,76
D08	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,09	0,32	0,54	0,76	0,88	1,11	0,33	0,55	0,77	0,86	1,02	0,30	0,50	0,71	0,93	1,01	0,29	0,50	0,70	0,80
D09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,09	0,30	0,53	0,75	0,89	1,10	0,30	0,53	0,76	0,86	1,03	0,30	0,51	0,72	0,96	1,02	0,29	0,49	0,70	0,81
D10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,10	0,25	0,49	0,73	0,87	1,11	0,25	0,49	0,74	0,84	1,03	0,28	0,49	0,71	0,93	1,03	0,21	0,44	0,68	0,80
Tous	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,91	0,26	0,45	0,64	0,73	1,01	0,29	0,49	0,70	0,76	0,77	0,23	0,38	0,54	0,71	0,79	0,23	0,39	0,55	0,61

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.

Source : modèle Ines (Drees-Insee)

Note : (1), (2) et (3) font référence aux individus qui font partie des ménages qui perçoivent respectivement des revenus salariés, des pensions de retraite ou des allocations chômage.

Lecture : les personnes qui se situent dans les 10 % de personnes les plus aisées (D10) verraient leur niveau de vie après redistribution diminuer de 0,87 % en moyenne si le scénario 3 était appliqué.

**Tableau 8 :**

**Effet d'une hausse du taux de CSG imposable sur le niveau de vie  
des ménages, par décile de niveau de vie  
et catégorie de ménage**

(en % du niveau de vie après redistribution)

Champ	Ensemble					Salariés (1)					Retraités (2)					Chômeurs (3)				
	1	2,1	2,2	2,3	3	1	2,1	2,2	2,3	3	1	2,1	2,2	2,3	3	1	2,1	2,2	2,3	3
D01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,48	0,15	0,24	0,34	0,36	0,74	0,23	0,38	0,52	0,54	0,17	0,05	0,08	0,12	0,14	0,37	0,11	0,19	0,26	0,27
D02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,61	0,19	0,31	0,43	0,46	0,84	0,26	0,43	0,59	0,61	0,23	0,07	0,12	0,16	0,21	0,58	0,18	0,29	0,41	0,42
D03	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,78	0,24	0,39	0,55	0,61	0,91	0,28	0,45	0,63	0,67	0,57	0,17	0,28	0,40	0,53	0,69	0,21	0,35	0,48	0,52
D04	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,90	0,28	0,46	0,63	0,73	1,01	0,30	0,50	0,71	0,77	0,76	0,23	0,38	0,53	0,72	0,81	0,24	0,40	0,57	0,62
D05	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,01	0,30	0,50	0,70	0,81	1,06	0,32	0,53	0,74	0,81	0,96	0,29	0,48	0,67	0,90	0,90	0,27	0,45	0,63	0,70
D06	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,09	0,33	0,55	0,76	0,89	1,11	0,33	0,55	0,77	0,86	1,02	0,31	0,51	0,71	0,95	0,97	0,29	0,48	0,68	0,76
D07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,14	0,34	0,57	0,80	0,94	1,15	0,35	0,58	0,81	0,91	1,10	0,33	0,55	0,77	1,02	1,04	0,31	0,52	0,72	0,83
D08	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,19	0,36	0,60	0,84	0,99	1,20	0,36	0,60	0,84	0,95	1,18	0,35	0,59	0,83	1,10	1,10	0,33	0,55	0,77	0,90
D09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,23	0,37	0,62	0,86	1,03	1,23	0,37	0,62	0,86	0,99	1,24	0,37	0,62	0,87	1,17	1,14	0,34	0,57	0,80	0,94
D10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1,33	0,40	0,66	0,93	1,11	1,34	0,40	0,67	0,94	1,08	1,29	0,39	0,64	0,90	1,19	1,27	0,38	0,64	0,89	1,05
Tous	0,96	0,29	0,48	0,68	0,78	1,08	0,32	0,54	0,75	0,83	0,85	0,25	0,42	0,59	0,79	0,84	0,25	0,42	0,59	0,65

Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.

Source : modèle Ines (Drees-Insee)

Note : (1), (2) et (3) font référence aux individus qui font partie des ménages qui perçoivent respectivement des revenus salariés, des pensions de retraite ou des allocations chômage.

Lecture : les personnes qui se situent dans les 10 % de personnes les plus modeste (D01) verraient leur niveau de vie après redistribution diminuer de 0,48 % en moyenne si le scénario 1 était appliqué.

**Annexe 1 :  
Catégories de ménages et répartition selon le niveau de vie**

Pour analyser les effets des modifications des taux de CSG sur le niveau de vie après redistribution sur certaines sous-populations (salariés, retraités et chômeurs), le niveau de vie étant une notion définie au niveau du ménage, il a été nécessaire de définir des catégories de ménages « salariés », « retraités » et « chômeurs » selon que les ménages considérés perçoivent des revenus salariés, des pensions de retraite ou des allocations chômage. Ces catégories ne sont pas disjointes, un même ménage pouvant percevoir différents types de revenus, et donc faire partie de plusieurs catégories. La répartition des individus faisant partie de ces trois catégories de ménages au sein des différents déciles de niveau de vie n'est pas la même. Les individus qui font partie de ménages salariés sont sous-représentés dans les déciles les plus bas. Les individus qui font partie de ménages retraités sont sur-représentés dans les déciles 2 à 5. Enfin les individus qui font partie de ménages chômeurs sont plus nombreux à se situer dans les catégories les moins aisées, ils ne sont que 5,5 % à se situer dans les 10 % de personnes les plus aisées.

**Répartition des individus dans les déciles de niveau de vie  
selon la catégorie de ménage**

Champ	Tous	Salariés	Retraités	Chômeurs
D01	10,0%	8,0%	7,6%	13,3%
D02	10,0%	7,9%	12,8%	12,3%
D03	10,0%	9,1%	12,6%	12,1%
D04	10,0%	10,1%	13,2%	11,4%
D05	10,0%	10,3%	11,2%	11,3%
D06	10,0%	10,8%	9,4%	10,3%
D07	10,0%	11,1%	9,1%	9,2%
D08	10,0%	10,9%	8,4%	7,7%
D09	10,0%	11,1%	8,6%	6,9%
D10	10,0%	10,9%	7,2%	5,5%
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

*Champ : France métropolitaine, ménages ordinaires.*

*Source : modèle Ines (Drees-Insee)*

Lecture : 7,9 % des personnes qui font partie d'un ménage qui perçoit des revenus salariaux se situent dans le deuxième décile de niveau de vie.

## **Annexe 2 : Modèle de micro-simulation INES**

Le modèle de microsimulation Ines est développé conjointement par la Drees et l'Insee. Le principe de la microsimulation consiste à appliquer la législation socio-fiscale à un échantillon de ménages représentatif de la population. Cet échantillon est issu de l'enquête Revenus Fiscaux qui associe les informations socio-démographiques de l'enquête sur l'Emploi au détail des revenus déclarés à l'administration fiscale pour le calcul de l'impôt sur le revenu. L'échantillon est représentatif de la population vivant en métropole et n'habitant pas en logement collectif (soit 95 % de la population française).

Les dernières données disponibles sont celles de l'enquête Revenus Fiscaux de 2004. L'objectif étant d'étudier un échantillon représentatif de la population en 2006, les revenus déclarés au fisc et la structure de la population ont fait l'objet d'une actualisation : la structure de la population est calée sur celle de l'enquête sur l'Emploi de 2006 selon différents critères socio-démographiques et économiques, les revenus fiscaux sont actualisés de manière à reproduire les taux de croissance globaux des revenus catégoriels entre 2004 et 2006. Cette actualisation permet de bien représenter les déformations globales de la population en terme de structure socio-démographique et d'activité économique.

On observe pour chaque ménage sa composition démographique, l'activité de ses membres et son revenu imposable. En fonction de cette information, on applique à chaque ménage les règles de calcul de chaque transfert et impôt entrant dans le champ de l'évaluation : *les prestations familiales* (allocations familiales, complément familial, allocation pour jeune enfant, allocation parentale d'éducation, allocation pour parent isolé, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire, bourses de collège et de lycée d'enseignement, complément d'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, allocation d'éducation spéciale), *les minima sociaux* (revenu minimum d'insertion, minimum vieillesse, allocation pour adulte handicapé et son complément, allocation supplémentaire d'invalidité), *l'allocation logement locative*, *l'impôt sur le revenu*, *la prime pour l'emploi*, *les contribution sociale généralisée et contribution au remboursement de la dette sociale*. La taxe d'habitation n'est pas simulée en tenant compte précisément de la législation et des caractéristiques du ménage, mais est tirée directement des fichiers fiscaux (taxe d'habitation versée en

2004) puis actualisée en 2006 en fonction de l'évolution annuelle de cette taxe.

Du fait de l'inobservabilité dans l'enquête de paramètres nécessaires au calcul de certaines prestations, le champ de la redistribution entrant dans notre évaluation n'est pas exhaustif. Les principales omissions concernent les allocations logement pour les accédants à la propriété, l'allocation personnalisée d'autonomie. La couverture de ce modèle de microsimulation est toutefois de 90 % pour les prestations sans contrepartie. Ne sont pas non plus prises en compte les taxes et aides locales (en dehors de la taxe d'habitation) : la multiplicité des barèmes rend leur calcul délicat.

Le manque d'information au niveau infra-annuel impose d'estimer les minima sociaux sur une base de revenus annuelle (alors qu'en réalité la situation des allocataires est révisée tous les trimestres) et l'intéressement n'est pas pris en compte.



## Annexe 8

---

### **Impact sectoriel des allègements de charge**

**Alain Gubian (ACOSS)**

Les éléments ci-après sont la réponse de l'Acoss à la lettre de Monsieur Eric Besson, Secrétaire d'Etat à la Prospective et à l'évaluation des politiques publiques, au Directeur de l'Acoss en date du 21 juin 2007. On rappelle dans un premier temps que le financement du régime général inclut déjà des recettes de TVA depuis 2006 (I). On présente ensuite sous forme de tableaux des statistiques sur le secteur privé concernant les assiettes de cotisations et les allègements généraux de cotisations sociales permettant notamment de simuler par grandes catégories de taille ou grands secteurs d'activité les impacts *ex ante* d'une baisse de cotisations proportionnelle ou ciblée sur les bas salaires (II). On indique enfin quelques limites pour l'opérateur qu'est la branche recouvrement d'une substitution de TVA à des cotisations sociales (III).

#### **I. 6 milliards de recettes de TVA pour financer les allègements généraux en 2007 représentant environ 2 % des recettes de l'Acoss ou du régime général**

La principale évolution du financement de la sécurité sociale des 15 dernières années est la mise en place d'allègements généraux de cotisations sociales financés d'abord par des dotations budgétaires puis par des recettes propres dans le cadre du FOREC (2001), puis à nouveau par des dotations budgétaires et enfin, depuis 2006, par un panier de recettes fiscales affectées à l'Acoss pour l'ensemble des régimes par la loi de finances, incluant de la TVA.

Pour la deuxième année consécutive les allègements généraux, à hauteur de plus de 20 Md€, sont donc financés par un panier de recettes fiscales. Celui-ci

comprend la TVA collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques et celle collectée par les fournisseurs de tabacs à hauteur de 6 milliards d'€ (tableau 1). Globalement les recettes de TVA représentent depuis 2006 environ 2 % des recettes de l'Acoss ou des recettes du régime général et 30 % des financements des allègements généraux. Elles sont affectées à l'Acoss pour l'ensemble des régimes, reversées pour ce faire par l'Acoss aux régimes autres que le régime général. Pour ce dernier elles concernent les quatre branches (maladie, accidents du travail, famille, vieillesse).

Les recettes sont versées à l'Acoss par le MINEFI dans le cadre d'une convention signée entre l'Etat et l'Acoss pour l'ensemble des régimes. Celles concernant la TVA le sont une fois par mois sur la base d'acomptes puis de régularisations. Ces montants sont annoncés par le MINEFI de telle sorte que l'Acoss puisse gérer sa trésorerie (décider chaque jour du montant d'emprunt finançant le déficit quotidien entre encaissements et tirages au compte Acoss) dans des conditions de parfaite prévisibilité. D'un point de vue pratique le reversement par le MINEFI est donc totalement sécurisé tant sur le plan des circuits de trésorerie que des circuits comptables. Il pourrait potentiellement concerner des montants supérieurs sans difficulté particulière.

### **Compensation des allègements généraux par un panier fiscal**

Les exonérations de cotisations ont été compensées par l'État jusqu'en 2000, par l'État et le Forec jusqu'en 2003 puis de nouveau par l'État en 2004 et 2005. A compter de 2006, la compensation des allègements généraux de cotisations sociales patronales (76 % des cotisations exonérées) est assurée par l'affectation aux régimes de Sécurité sociale des recettes d'un panier fiscal article 56 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, les autres mesures d'exonérations étant toujours à la charge de l'État.

Les impôts et taxes affectés sont :

- une fraction de 95 % de la taxe sur les salaires (ou 94,525 % nets des frais de gestion facturés par la Direction générale des impôts) ;
- la taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire ;
- la taxe sur les primes d'assurance automobile ;
- la TVA brute collectée par les commerçants de gros en produits pharmaceutiques ;
- la TVA brute collectée par les fournisseurs de tabacs ;
- le droit sur les bières et les boissons non alcoolisées ;
- le droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels ;
- le droit de consommation sur les produits intermédiaires ;
- le droit de consommation sur les alcools.

Parmi ces impôts et taxes, la taxe de prévoyance et la taxe sur les primes d'assurance automobile sont respectivement recouvrées en Urssaf et à l'Acoss.

L'Acoss centralise les recettes de ces impôts et taxes et reverse leur quote-part aux régimes et caisses de Sécurité sociale bénéficiaires. En 2006, l'Acoss a ainsi encaissé 19,5 milliards d'euros au titre du panier fiscal et a reversé 290 millions d'euros (1,654 %) aux autres régimes et caisses bénéficiaires exception faite du régime des salariés agricoles du fait de son intégration<sup>1</sup> au régime général pour les risques maladie, maternité, vieillesse, veuvage, invalidité et décès. Comptablement le régime général a bénéficié de 95 % de ces recettes.

Source : Acoss Stat n° 53, « une variation de trésorerie en amélioration de 5,5 milliards d'euros en 2006 », juillet 2007.

### 1. Encaissements totaux de la branche du recouvrement

	2005	2006	2007 (p)	2005	2006	2007 (p)
	en Md€			en %		
<b>Encaissements totaux</b>	<b>286,8</b>	<b>317,1</b>	<b>329,8</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Urssaf	215,7	227,4	237,1	75%	72%	72%
Acoss	71,1	89,7	92,7	25%	28%	28%
dont panier recettes fiscales		19,5	20,6		6%	6%
dont TVA		5,8	6,1		2%	2%
TVA produits pharmaceutiques		2,9	3,1		1%	1%
TVA tabacs		2,9	3,1		1%	1%

Source : Acoss - données de trésorerie

## II. Impact *ex ante* sur les catégories d'entreprise d'une baisse des cotisations sociales uniforme ou non uniforme : analyse par secteur et taille d'établissement

Les informations dont disposent les Urssaf en matière d'assiettes de cotisations et d'allègement des cotisations sur le secteur privé permettent notamment de mesurer les impacts *ex ante* d'une baisse des cotisations (patronales ou salariales) sur les différents secteurs d'activité ou par grandes catégories d'entreprises définies par la taille. Ces éléments d'information peuvent être utilisés pour les simulations macroéconomiques d'une substitution de TVA à des points de cotisations. Les indicateurs sont fournis pour 16 grands secteurs (tableau 2) et pour 8 grandes catégories d'entreprises regroupées par taille d'entreprise. Des éléments plus détaillés par secteur d'activité sont fournis en annexe. Il s'agit bien d'impact *ex ante* puisque ne sont pas pris en compte les effets induits de ces allègements sur les comportements des entreprises en matière de prix, de croissance d'activité, d'emploi, de masse salariale et donc de cotisations sociales, ce que seul peut faire un modèle macroéconomique bouclé.

Les entreprises sont réparties par secteur d'activité (resp. par classe de taille). Dans le cas d'une substitution de TVA à des cotisations sociales calculées sur les salaires l'impact sur les catégories d'entreprises dépendra *ex ante* de la forme de la baisse des cotisations, celle-ci pouvant être proportionnelle ou ciblée par exemple sur les bas salaires. Dans le cas particulier et conventionnel où la baisse de cotisations serait proportionnelle à l'allègement général de cotisations sociales actuel (dit « Fillon »), avec un maximum de réduction au niveau du SMIC suivi d'une baisse des cotisations dégressive linéairement jusqu'à 1,6 SMIC (annulation à partir de ce seuil de la réduction), une baisse des cotisations correspondant en moyenne à 1 point de masse salariale (taux retenu ici par convention) représente 1,6 point de cette assiette dans le secteur de la construction et 0,5 point dans le secteur des biens d'équipement compte tenu des distributions de salaires versés (tableau 2). Baisser de 1 point les cotisations de cette manière plutôt que proportionnellement est par exemple favorable aux secteurs de la construction, du commerce et des services aux particuliers avec des gains pour ces secteurs équivalant à 0,7 point de masse salariale, 0,6 point et même 0,8 point par rapport à la baisse uniforme. En revanche les secteurs financiers sont particulièrement perdants (0,8 point). Le tableau A2 en annexe comprenant les mêmes variables que le tableau 2 permet une analyse sectorielle plus fine (36 secteurs).

L'analyse par taille d'entreprise (tableau 3) fait ressortir que les petites entreprises bénéficient plus fortement de l'allègement général de cotisations patronales (6,9 % de la masse salariale des entreprises de moins de 10 salariés pour 3,1 % pour les entreprises de plus de 2000 salariés), toujours en raison des écarts de distributions des salaires des entreprises concernées (les salaires moyens croissent avec la taille). Aussi une baisse conventionnelle de 1 point de masse salariale en moyenne proportionnelle aux allègements dits « Fillon » correspondrait à 1,66 % de masse salariale pour les moins de 10 salariés et seulement de 0,74 % pour les plus de 2000. D'où un gain par rapport à une baisse proportionnelle de 0,66 % pour les premières et une perte de 0,26 % pour les plus grandes. Ces écarts d'impact de baisses de cotisations financées le cas échéant par des hausses de TVA seraient encore plus forts si l'on apprécie la taille au niveau de l'établissement (cf. le tableau A3 en annexe) puisque les plus grands d'entre eux ne bénéficient en 2006 que de l'équivalent de 0,7 point de masse salariale avec l'allègement dit « Fillon » contre 6,4 % pour les petits quand cet allègement représente en moyenne 4,2 % de la masse salariale.

## 2. Assiette déplafonnée, exonération "Fillon" par secteur d'activité en 2006 pour le secteur privé

En millions d'euros

Secteur d'activité Nes 16	Libellé secteur d'activité	Assiette déplafonnée	part	Montant exonération Fillon	idem en % de la masse salariale	équivalent 1 point assiette	écart en millions (1)	écart en point d'assiette (1')
EA	Agriculture syl. pêche	411	0,1%	12	3,0%	0,71%	1	0,29%
EB	Ind agri. alimentaires	11 478	2,6%	702	6,1%	1,47%	- 53	-0,47%
EC	Ind biens consommation	16 907	3,8%	545	3,2%	0,77%	38	0,23%
ED	Ind automobile	8 229	1,9%	164	2,0%	0,48%	43	0,52%
EE	Ind biens d'équipement	24 027	5,4%	511	2,1%	0,51%	118	0,49%
EF	Ind biens interméd.	35 726	8,1%	1 231	3,4%	0,83%	62	0,17%
EG	Ind énergétiques	8 077	1,8%	32	0,4%	0,10%	73	0,90%
EH	Construction	28 735	6,5%	1 944	6,8%	1,62%	- 179	-0,62%
EJ	Commerce	70 476	16,0%	4 373	6,2%	1,49%	- 343	-0,49%
EK	Transports	29 928	6,8%	1 310	4,4%	1,05%	- 15	-0,05%
EL	Activités financières	24 633	5,6%	224	0,9%	0,22%	193	0,78%
EM	Activités immobilières	8 536	1,9%	397	4,6%	1,11%	- 10	-0,11%
EN	Services aux entreprises	99 255	22,5%	3 651	3,7%	0,88%	118	0,12%
EP	Services aux particulier	26 881	6,1%	1 980	7,4%	1,77%	- 206	-0,77%
EQ	Educ. santé action soc.	31 983	7,2%	1 119	3,5%	0,84%	52	0,16%
ER	Administrations & act assoc.	16 348	3,7%	233	1,4%	0,34%	108	0,66%
EZ	Non renseigné	55	0,0%	2	2,9%	0,68%	0	0,32%
<b>Total</b>		<b>441 685</b>	<b>100,0%</b>	<b>18 428</b>	<b>4,2%</b>	<b>1,00%</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>

note de lecture : (1) les établissements du secteur de la construction gagnent 179 millions de plus dans une réduction des cotisations sociales proportionnelle à l'allègement "Fillon" actuel et calibrée sur un point de masse salariale en moyenne par rapport à une réduction uniforme de 1 point. (2) Ce qui équivaut à un gain de 0,62 % de leur masse salariale.

### 3. Assiette déplafonnée, exonération Fillon par tranches d'effectif entreprise en 2006 (secteur privé)

En millions d'euros

Tranche effectif entreprise	Assiette déplafonnée	part	Montant exonération Fillon	idem en % de la masse salariale	équivalent 1 point Fillon	écart en millions (1)	écart en point d'assiette (1')
0 à 9	66 186	15,0%	4 575	6,9%	1,66%	- 435	-0,66%
10 à 19	34 618	7,8%	1 835	5,3%	1,27%	- 94	-0,27%
20 à 49	52 713	11,9%	2 555	4,8%	1,16%	- 85	-0,16%
50 à 99	32 722	7,4%	1 458	4,5%	1,07%	- 22	-0,07%
100 à 249	50 687	11,5%	1 902	3,8%	0,90%	51	0,10%
250 à 499	35 092	7,9%	1 176	3,4%	0,80%	69	0,20%
500 à 1999	65 011	14,7%	1 698	2,6%	0,63%	243	0,37%
2000 et plus	104 654	23,7%	3 229	3,1%	0,74%	273	0,26%
<b>Total</b>	<b>441 685</b>	<b>100%</b>	<b>18 428</b>	<b>4,2%</b>	<b>1,00%</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>

note de lecture : (1) les entreprises de 0 à 9 salariés gagnent 435 millions de plus dans une réduction des cotisations sociales proportionnelle à l'allègement "Fillon" actuel et calibrée sur un point de masse salariale en moyenne par rapport à une réduction uniforme de 1 point. (2) Ce qui équivaut à un gain de 0,66 % de leur masse salariale.

source : ACOSS-URSSAF

### **III. Quelques limites à la baisse des cotisations sociales pour la branche du recouvrement**

La réduction des cotisations sociales au titre des mesures en faveur de l'emploi est mise en œuvre par la branche du recouvrement depuis de nombreuses années sous la forme d'une diminution de la charge pour l'employeur des cotisations sociales dues à l'Urssaf, calculée au niveau de la fiche de paie et reportée pour l'ensemble des salariés, mensuellement par les entreprises de plus de 10 salariés et trimestriellement par les autres, sur le bordereau de cotisations sociales (BRC). Ces réductions de cotisations sont gérées de manière totalement séparée selon qu'elles portent sur la part patronale et la part salariale compte tenu de la différence juridique qui existe entre cotisations patronales et cotisations salariales et qui conduit notamment à affecter en priorité les paiements partiels de certaines entreprises aux cotisations ou contributions salariales. Ceci signifie que les réductions de cotisations sociales mises en œuvre ne conduisent jamais l'entreprise (et cela se vérifie au niveau de chaque salarié) à bénéficier d'un crédit de cotisation qui résulterait d'un montant d'exonération supérieur aux cotisations dues, tant pour la part patronale que pour la part salariale.

En pratique les exonérations de cotisations ont porté pour l'essentiel sur la part patronale tant pour les mesures ciblées sur certains publics ou sur certaines zones géographiques que pour les mesures générales de réduction des cotisations du régime général. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007 le montant des cotisations exonérées au titre des allègements généraux peut être au maximum de 28,1 points pour les petites entreprises, soit l'équivalent de la totalité des cotisations patronales des risques maladie, famille et vieillesse du régime général, à l'exclusion donc du risque accidents du travail. Ce taux concerne les rémunérations au niveau du salaire minimum et il baisse rapidement jusqu'à zéro au niveau de 1,6 SMIC. L'analyse d'impact menée pour le Conseil d'Administration de l'Acoss de la mesure d'allègement patronal contenu dans le projet de loi sur le Travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA) en discussion cet été au Parlement et devant s'appliquer dès le 1<sup>er</sup> octobre 2007 a fait ressortir des risques de situation d'entreprises pouvant bénéficier au total (allègements « Fillon » et allègements au titre des heures supplémentaires) de réductions de cotisations supérieures aux cotisations dues. Cette situation aurait posé à la branche des Urssaf des difficultés majeures de gestion et aurait conduit à envisager qu'elle corresponde plutôt à un versement de primes, au moins pour la partie de l'allègement supérieure au montant de cotisations dues. Compte tenu du très petit nombre d'entreprises concernées et des faibles montants correspondant pour celles-ci, un amendement voté par le Parlement a finalement conduit à limiter le niveau de l'allègement patronal au montant des cotisations patronales dues par l'entreprise. Ceci permet de retrouver la situation classique pour les Urssaf en matière de réduction de cotisations selon

laquelle les allègements sont toujours inférieurs aux montants dus. Par ailleurs, les réductions de parts salariales restent faibles dans le projet TEPA, ce risque n'existe pas pour les cotisations salariales qui n'avaient d'ailleurs jamais fait l'objet d'exonérations, sauf dans le cas de l'apprentissage.

Puisque le cumul des exonérations (générales et relatives aux heures supplémentaires) peut donc être voisin du total des cotisations patronales dues au titre du seul régime général, dans le cas des entreprises dont les rémunérations sont voisines du SMIC, il conviendrait qu'une éventuelle nouvelle mesure générale de réduction de cotisations patronales financée par une hausse de TVA, si elle se limitait aux cotisations payées au titre du seul régime général<sup>34</sup>, puisse tenir compte de cette contrainte en n'étant pas ciblée sur les salaires voisins du SMIC.

---

<sup>34</sup> Les cotisations patronales sont d'environ 45 % au total, le taux précis dépendant principalement de la taille des entreprises, du taux d'accident du travail fonction des entreprises ou des secteurs, du taux de la taxe pour les transports fonction de la zone concernée et des taux de retraite complémentaire. Le taux global du régime général est de 28,1 % plus le taux AT (en moyenne 2,1 %). C'est le seul qui fait l'objet d'exonérations dans le cadre des allègements généraux (dispositif « Fillon »). Le taux patronal pour l'assurance-chômage est de 4,04 % et le taux minimal de retraite complémentaire de 4,5 %.

**A3. Assiette déplafonnée, exonération Fillon par tranches d'établissement en 2006 (secteur privé)**

Tranche effectif établissement	Assiette déplafonnée	part	Montant exonération Fillon	idem en % de la masse salariale	équivalent 1 point Fillon	écart en millions (1)	écart en point d'assiette (1')
0 à 9	82 629	18,7%	5 322	6,4%	1,54%	- 449	-0,54%
10 à 19	45 401	10,3%	2 192	4,8%	1,16%	- 71	-0,16%
20 à 49	69 962	15,8%	3 197	4,6%	1,10%	- 67	-0,10%
50 à 99	50 595	11,5%	2 183	4,3%	1,03%	- 17	-0,03%
100 à 249	72 651	16,4%	2 765	3,8%	0,91%	64	0,09%
250 à 499	41 977	9,5%	1 406	3,3%	0,80%	83	0,20%
500 à 1999	47 908	10,8%	813	1,7%	0,41%	284	0,59%
2000 et plus	23 065	5,2%	167	0,7%	0,17%	191	0,83%
Inconnu	7 497	1,7%	383	5,1%	1,22%	- 17	-0,22%
<b>Total</b>	<b>441 685</b>	<b>100%</b>	<b>18 428</b>	<b>4,2%</b>	<b>1,00%</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>

note de lecture : (1) les établissements de 0 à 9 salariés gagnent 449 millions de plus dans une réduction des cotisations sociales proportionnelle à l'allègement "Fillon" actuel et calibrée sur un point de masse salariale en moyenne par rapport à une réduction uniforme de 1 point. (2) Ce qui équivaut à un gain de 0,54 % de leur masse salariale.

source : ACOSS-URSSAF

**Assiette déplafonnée, cotisations totales, exonération Fillon par secteur d'activité en 2006 pour le secteur privé**

*En million d'euros*

Secteur d'activité Nes 16	Libellé secteur d'activité	Assiette déplafonnée (1)	part	Montant exonération Fillon (2)	Cotisations URSSAF	Montant exonération Fillon	Equivalent 1 point assiette	Montant de 1 point Fillon	Montant de 1 point proportionnel	écart en millions	Ecart en point d'assiette
EA	Agriculture syl. pêche	411	0,1%	12	27,4%	3,0%	0,71%	3	4	1	0,29%
EB	Ind agri. alimentaires	11 478	2,6%	702	39,5%	6,1%	1,47%	168	115	-53	-0,47%
EC	Ind biens consommation	16 907	3,8%	545	40,7%	3,2%	0,77%	131	169	38	0,23%
ED	Ind automobile	8 229	1,9%	164	43,0%	2,0%	0,48%	39	82	43	0,52%
EE	Ind biens d'équipement	24 027	5,4%	511	41,9%	2,1%	0,51%	122	240	118	0,49%
EF	Ind biens interméd.	35 726	8,1%	1 231	42,3%	3,4%	0,83%	295	357	62	0,17%
EG	Ind énergétiques	8 077	1,8%	32	29,7%	0,4%	0,10%	8	81	73	0,90%
EH	Construction	28 735	6,5%	1 944	41,6%	6,8%	1,62%	466	287	-179	-0,62%
EJ	Commerce	70 476	16,0%	4 373	38,4%	6,2%	1,49%	1 048	705	-343	-0,49%
EK	Transports	29 928	6,8%	1 310	33,9%	4,4%	1,05%	314	299	-15	-0,05%
EL	Activités financières	24 633	5,6%	224	48,4%	0,9%	0,22%	54	246	193	0,78%
EM	Activités immobilières	8 536	1,9%	397	38,6%	4,6%	1,11%	95	85	-10	-0,11%
EN	Services aux entreprises	99 255	22,5%	3 651	38,0%	3,7%	0,88%	875	993	118	0,12%
EP	Services aux particuliers	26 881	6,1%	1 980	36,3%	7,4%	1,77%	475	269	-206	-0,77%
EQ	Educ. santé action soc.	31 983	7,2%	1 119	39,0%	3,5%	0,84%	268	320	52	0,16%
ER	Administrations & act assoc.	16 348	3,7%	233	59,0%	1,4%	0,34%	56	163	108	0,66%
EZ	Non renseigné	55	0,0%	2	33,4%	2,9%	0,68%	0	1	0	0,32%
<b>Total</b>		<b>441 685</b>	<b>100,0%</b>	<b>18 428</b>	<b>40,0%</b>	<b>4,2%</b>	<b>1,00%</b>	<b>4 417</b>	<b>4 417</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>

En million d'euros

Secteur d'activité Nes 36	Libellé secteur d'activité	Assiette déflatée (1)		Montant exonération Fillon (2)	Cotisations URSSAF	Montant exonération Fillon	Equivalent 1 point assiette	Montant de 1 point Fillon	Montant de 1 point proportionnel	écart en millions	Ecart en point d'assiette
A0	Agri. syl. pêche	411	0,1%	12	27,4%	3,0%	0,7%	3	4	1	0,29%
B0	Ind agri. alimentaires	11 478	2,6%	702	39,5%	6,1%	1,5%	168	115	-53	-0,47%
C1	Habillement, cuir	1 854	0,4%	143	37,2%	7,7%	1,8%	34	19	-16	-0,85%
C2	Edition, imprim, reprod	5 743	1,3%	146	40,6%	2,5%	0,6%	35	57	22	0,39%
C3	Pharm., parfum., entretien	5 336	1,2%	55	42,4%	1,0%	0,2%	13	53	40	0,75%
C4	Ind. équipement du foyer	3 974	0,9%	201	40,3%	5,1%	1,2%	48	40	-8	-0,21%
D0	Ind automobile	8 229	1,9%	164	43,0%	2,0%	0,5%	39	82	43	0,52%
E1	Const. navale, aéro, ferrov	4 639	1,1%	52	42,3%	1,1%	0,3%	12	46	34	0,73%
E2	Equipement mécanique	11 771	2,7%	341	42,2%	2,9%	0,7%	82	118	36	0,31%
E3	Equip. élect électronique	7 617	1,7%	118	41,3%	1,5%	0,4%	28	76	48	0,63%
F1	Ind produits minéraux	4 168	0,9%	149	42,3%	3,6%	0,9%	36	42	6	0,14%
F2	Ind. textile	1 820	0,4%	118	38,9%	6,5%	1,6%	28	18	-10	-0,56%
F3	Ind. du bois et papier	3 824	0,9%	174	41,3%	4,5%	1,1%	42	38	-3	-0,09%
F4	Chimie, caoutchouc, plast	9 694	2,2%	270	43,5%	2,8%	0,7%	65	97	32	0,33%
F5	Métallurgie transf. métaux	10 849	2,5%	391	42,4%	3,6%	0,9%	94	108	15	0,14%
F6	Ind. comp. élect. électron	5 371	1,2%	129	41,7%	2,4%	0,6%	31	54	23	0,42%
G1	Combustibles carburant	1 018	0,2%	2	43,4%	0,2%	0,1%	1	10	10	0,94%
G2	Eau, gaz, électricité	7 060	1,6%	30	27,7%	0,4%	0,1%	7	71	63	0,90%
H0	Construction	28 735	6,5%	1 944	41,6%	6,8%	1,6%	466	287	-179	-0,62%
J1	Com. et répar automobile	9 770	2,2%	561	39,3%	5,7%	1,4%	134	98	-37	-0,38%
J2	Commerce de gros	30 264	6,9%	970	40,3%	3,2%	0,8%	233	303	70	0,23%
J3	Com. détail réparations	30 442	6,9%	2 842	36,2%	9,3%	2,2%	681	304	-377	-1,24%
K0	Transports	29 928	6,8%	1 310	33,9%	4,4%	1,0%	314	299	-15	-0,05%
L0	Activités financières	24 633	5,6%	224	48,4%	0,9%	0,2%	54	246	193	0,78%
M0	Activités immobilières	8 536	1,9%	397	38,6%	4,6%	1,1%	95	85	-10	-0,11%
N1	Postes et télécom	11 611	2,6%	229	29,9%	2,0%	0,5%	55	116	61	0,53%
N2	Conseils et assistance	51 217	11,6%	729	39,6%	1,4%	0,3%	175	512	337	0,66%
N3	Services opérationnels	33 112	7,5%	2 676	38,0%	8,1%	1,9%	641	331	-310	-0,94%
N4	Recherche développement	3 315	0,8%	17	41,0%	0,5%	0,1%	4	33	29	0,88%
P1	Hôtels et restaurants	15 689	3,6%	1 490	35,2%	9,5%	2,3%	357	157	-200	-1,28%
P2	Act. récré. cult. sport	8 598	1,9%	201	39,3%	2,3%	0,6%	48	86	38	0,44%
P3	Serv. personnel domest	2 594	0,6%	289	33,0%	11,1%	2,7%	69	26	-43	-1,67%
Q1	Education	5 234	1,2%	193	39,9%	3,7%	0,9%	46	52	6	0,12%
Q2	Santé et action sociale	26 748	6,1%	926	38,9%	3,5%	0,8%	222	267	46	0,17%
R1	Administration publique	6 276	1,4%	90	87,5%	1,4%	0,3%	22	63	41	0,66%
R2	Act. asso, extra-territo	10 071	2,3%	143	41,2%	1,4%	0,3%	34	101	66	0,66%
ZZ	Non renseigné	55	0,0%	2	33,4%	2,9%	0,7%	0	1	0	0,32%
<b>Total</b>		<b>441 685</b>	<b>100%</b>	<b>18 428</b>	<b>40,0%</b>	<b>4,2%</b>	<b>1,0%</b>	<b>4 417</b>	<b>4 417</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>

**Assiette déplafonnée, cotisations totales, exonération Fillon par tranches d'effectif entreprise en 2006 pour le secteur privé**

*En million d'euros*

Tranche effectif entreprise	Assiette déplafonnée (1)	part	Montant exonération Fillon	Cotisations URSSAF	Montant exonération Fillon	Equivalent 1 point Fillon	Montant de 1 point Fillon	Montant de 1 point proportionnel	écart en millions	écart en point d'assiette
0 à 9	66 186	15,0%	4 575	41,1%	6,9%	1,66%	1 097	662	- 435	-0,66%
10 à 19	34 618	7,8%	1 835	38,3%	5,3%	1,27%	440	346	- 94	-0,27%
20 à 49	52 713	11,9%	2 555	39,4%	4,8%	1,16%	612	527	- 85	-0,16%
50 à 99	32 722	7,4%	1 458	40,4%	4,5%	1,07%	350	327	- 22	-0,07%
100 à 249	50 687	11,5%	1 902	41,2%	3,8%	0,90%	456	507	51	0,10%
250 à 499	35 092	7,9%	1 176	41,8%	3,4%	0,80%	282	351	69	0,20%
500 à 1999	65 011	14,7%	1 698	42,4%	2,6%	0,63%	407	650	243	0,37%
2000 et plus	104 654	23,7%	3 229	37,2%	3,1%	0,74%	774	1 047	273	0,26%
<b>Total</b>	<b>441 685</b>	<b>100%</b>	<b>18 428</b>	<b>40,0%</b>	<b>4,2%</b>	<b>1,00%</b>	<b>4 417</b>	<b>4 417</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>

**Assiette déplafonnée, cotisations totales, cotisations patronales, exonération Fillon par tranches d'effectif établissement en 2006 pour le secteur privé**

Tranche effectif établissement	Assiette déplafonnée (1)	part	Montant exonération Fillon	Cotisations URSSAF	Montant exonération Fillon	Equivalent 1 point Fillon	Montant de 1 point Fillon	Montant de 1 point proportionnel	écart en millions	écart en point d'assiette
0 à 9	82 629	18,7%	5 322	36,8%	6,4%	1,54%	276 <sup>1</sup>	826	- 449	-0,54%
10 à 19	45 401	10,3%	2 192	38,6%	4,8%	1,16%	525	454	- 71	-0,16%
20 à 49	69 962	15,8%	3 197	39,5%	4,6%	1,10%	766	700	- 67	-0,10%
50 à 99	50 595	11,5%	2 183	39,7%	4,3%	1,03%	523	506	- 17	-0,03%
100 à 249	72 651	16,4%	2 765	40,1%	3,8%	0,91%	663	727	64	0,09%
250 à 499	41 977	9,5%	1 406	40,8%	3,3%	0,80%	337	420	83	0,20%
500 à 1999	47 908	10,8%	813	39,8%	1,7%	0,41%	195	479	284	0,59%
2000 et plus	23 065	5,2%	167	34,8%	0,7%	0,17%	40	231	191	0,83%
Inconnu	7 497	1,7%	383	101,2%	5,1%	1,22%	92	75	- 17	-0,22%
<b>Total</b>	<b>441 685</b>	<b>100%</b>	<b>18 428</b>	<b>40,0%</b>	<b>4,2%</b>	<b>1,00%</b>	<b>4 417</b>	<b>4 417</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>



## Annexe 9

---

### Impact sectoriel des allègements de charge

Martine Carré<sup>35</sup>, Benjamin carton<sup>36</sup>  
Stéphane Gauthier<sup>37</sup>  
(CEPII)

En janvier 2007, l'Allemagne a relevé de trois points son taux de TVA tout en réduisant d'un point son taux de cotisations sociales employeurs. Par le passé, d'autres pays ont substitué la TVA, un prélèvement assis principalement sur la consommation finale des ménages, à des cotisations, qui sont elles assises sur la masse salariale<sup>38</sup>. Une telle substitution est parfois présentée comme une politique de l'emploi permettant d'élever la compétitivité d'un pays tout en préservant le financement de la protection sociale : l'assiette de la TVA étant plus large que celle des cotisations, une hausse d'un point de TVA permet d'abaisser le taux de cotisations sociales de plus d'un point ; les prix TTC des produits fabriqués sur le territoire vont par conséquent baisser par rapport à ceux des produits fabriqués à l'étranger, qui devront eux supporter la hausse de la TVA mais ne bénéficieront pas de la baisse du coût du travail. L'objet de cette lettre est de discuter cet argument, qui est peut-être moins évident qu'il n'y paraît, et de le mettre en regard des effets distributifs qui peuvent accompagner une telle réforme.

---

<sup>35</sup> CEPII, *Thema U. de Cergy*,

<sup>36</sup> CEPII

<sup>37</sup> ENSAE, CREST-LMA et U. de Caen

<sup>38</sup> *Ce fut le cas du Danemark en 1987, du Japon en 1997 ou même de la France en 1995, même si les deux mesures – hausse de la TVA, baisse des cotisations – n'ont pas toujours été concomitantes.*

## Vers une plus grande assiette

L'analyse économique suggère en général que substituer la TVA à des cotisations sociales n'affectera pas l'économie réelle dans le long terme. La raison est simple : ces prélèvements pèseraient tous les deux, explicitement ou implicitement, sur la masse salariale. L'assiette des cotisations sociales est bien la masse salariale<sup>39</sup>, c'est-à-dire la différence entre la valeur ajoutée et les revenus du capital, en laissant de côté la part de la valeur ajoutée qui revient aux administrations publiques. La TVA est quant à elle assise sur la valeur ajoutée nette des dépenses d'investissement, puisque les entreprises récupèrent en grande partie la TVA payée sur ce type de dépenses<sup>40</sup> si l'on néglige cette fois les dépenses publiques, et pour une balance commerciale équilibrée. Si les revenus du capital coïncident avec les dépenses d'investissement, l'assiette de la TVA est la même que celle des cotisations sociales : il s'agit dans les deux cas de la masse salariale. C'est de là que provient le résultat d'équivalence entre les deux prélèvements ; il implique une forme de neutralité d'une substitution de l'un à l'autre.

A regarder les chiffres de la comptabilité nationale, cette assimilation des deux assiettes d'imposition est abusive : en France, la masse salariale nette de cotisations sociales patronales s'élève à environ 690 Md€ alors que l'assiette théorique de la TVA est de l'ordre de 1025 Md€ (ainsi, en faisant abstraction de la réaction des assiettes fiscales à une modification des taux de prélèvement, une hausse d'un point de TVA portant sur la totalité du panier de consommation des ménages pourrait permettre la baisse d'1,5 point du taux de cotisation). Cet écart entre les deux assiettes provient d'abord d'un effet d'optique. A court terme, le salaire brut et donc l'assiette des cotisations sociales (la masse salariale brute) sont rigides ; une réduction du taux de cotisation sociale employeur baisse automatiquement la part de la rémunération du travail dans la valeur ajoutée. A long terme, cette part ne dépend pas du niveau des cotisations, sauf à supposer une substitution importante entre capital et travail, ce qui signifie que l'assiette des cotisations sociales est mécaniquement plus importante (à cet horizon, la baisse des cotisations sociales assurant la neutralité budgétaire atteint 2 points

---

<sup>39</sup> A l'heure actuelle, le financement de l'assurance vieillesse et accidents du travail repose essentiellement sur les cotisations sociales, tandis que le poids de l'impôt et des taxes affectées, principalement la CSG, est plus important dans le cas de l'assurance maladie et des prestations familiales.

<sup>40</sup> Aux rémanences près.

pour un point de TVA supplémentaire et non plus 1,5 point). A long terme, les deux montants taxables à comparer sont en fait la masse salariale super brute (930 Md€) et l'assiette théorique de la TVA (1025 Md€). L'écart se réduit...

Au delà de cet effet d'optique, la différence structurelle entre les deux assiettes n'est pas entièrement due à l'ouverture de l'économie et à l'intervention de l'Etat. Car même en économie fermée et en négligeant les dépenses publiques, d'une part l'investissement est inférieur aux revenus du capital, et d'autre part les entreprises ont généralement un taux de marge positif. C'est en partie ce qui explique pourquoi l'assiette de la TVA est plus large que la masse salariale.

Cette caractéristique est importante pour comprendre dans quelle mesure la TVA sociale peut être favorable à l'emploi. Intuitivement, une baisse des cotisations devrait entraîner une hausse de l'emploi, des salaires nets, et de l'offre agrégée, et une baisse du prix à la consommation. Une hausse de la TVA provoque quant à elle une hausse des prix à la consommation et réduit la demande agrégée, l'emploi et les salaires nets. Les conséquences d'un allègement de charges et de son financement tendent donc à s'opposer point par point. Mais, la baisse du taux de cotisations étant au premier ordre supérieure à la hausse du taux de TVA qui permet de la financer, les effets de l'allègement de charges devraient l'emporter : la substitution impliquerait alors une hausse de l'emploi, des salaires nominaux, et une baisse des prix à la consommation.

Le modèle macro-économétrique Mésange prédit une efficacité limitée à une réforme de type « TVA sociale » mais il néglige le chômage structurel à long terme<sup>41</sup>. Des maquettes analytiques qui le prennent en compte concluent à un effet positif sur l'emploi : selon Coupet et Renne (2007), une baisse des cotisations sociales de 0,5 point de PIB financée par la TVA conduirait à un horizon de 10 ans à une hausse de l'emploi de l'ordre de 150 000 individus lorsque l'allègement concerne le travail non-qualifié ; la fourchette haute allant jusqu'à 230 000 individus, soit approximativement ce que trouve Gauthier (2007). Dans le cas d'un allègement uniforme, l'impact sur l'emploi serait par contre beaucoup plus faible, entre 0 et 60 000 individus.

---

<sup>41</sup> Cf. Annexe IV du rapport du groupe de travail du COE (2006).

Il faut garder à l'esprit qu'il s'agit là de résultats de long terme ; à court terme, les prix à la consommation augmentent et la durée de la transition est liée à la façon dont la baisse des coûts de production est répercutée dans les prix. C'est ce dont nous allons discuter maintenant.

### **Compétitivité prix**

Jusqu'à présent, nous avons négligé l'ouverture de l'économie. Or, la TVA s'applique aux importations mais non aux exportations. Lorsqu'elle s'accompagne d'une baisse de cotisations sociales, une hausse de TVA s'apparente donc à une dévaluation. Dans le cas de la France, l'existence d'un déficit commercial conduit à court terme à élargir encore l'assiette de la TVA par rapport à celles des cotisations. Néanmoins, cet élargissement devrait s'estomper au bout d'un an environ, à mesure que la demande agrégée se reportera sur les biens nationaux. Ne subsistera alors que l'effet compétitivité — le renchérissement relatif des produits importés et le gain de compétitivité à l'exportation — à condition toutefois que les entreprises étrangères subissent passivement la taxation plus importante de leurs produits et qu'à l'inverse, les firmes nationales ne profitent pas de la réforme fiscale pour accroître leurs marges.

Afin de déterminer l'ordre de grandeur de ces gains de compétitivité et de décrire la réaction de l'économie à une TVA sociale dans l'année qui suit sa mise en oeuvre, considérons le cas où les entreprises sont en situation de concurrence monopolistique. Le taux de marge dépend alors étroitement de la sensibilité de la demande au prix à la consommation. Lorsque l'élasticité prix de la demande est constante, les baisses de charges se retrouvent intégralement dans les prix à la production ; lorsqu'elle est croissante avec les prix, ce qui est plus plausible, les prix à la production ne baissent pas autant que le coût. Par ailleurs, comme les entreprises n'ajustent pas en permanence leurs prix, la transmission au prix de vente n'est pas complète même au bout d'un an. Par exemple, aux Etats-Unis, seule la moitié des baisses de coût est en moyenne répercutée dans le prix de vente huit mois plus tard (Peltzman, 2000). Le même type d'argument s'applique à la hausse de TVA : lorsque l'élasticité prix de la demande est croissante, les entreprises ajustent leur taux de marge à la baisse et ne répercutent pas l'intégralité de la TVA. Par exemple, de la hausse du taux normal de TVA de 1995 en France ne s'est répercutée au bout d'un an qu'entre 60 et 90% dans le prix à la consommation tant des biens domestiques que des biens importés (Carbonnier, 2006).

Risquons-nous sur cette base à évaluer la variation du prix à la consommation après un an. Pour un point de hausse du taux de TVA, la neutralité budgétaire à long terme implique une baisse de 2 points du taux de cotisations sociales employeurs. Comme le capital n'est pas concerné par la mesure, la baisse des cotisations implique mécaniquement une baisse des coûts de production de l'économie de l'ordre de 0,9 %. Enfin, les entreprises ne répercutant pas immédiatement les baisses de coûts sur les prix de production, ceux-ci ne devraient diminuer au bout d'un an que de moitié soit 0,45 %. En parallèle, la hausse du taux de TVA n'est elle non plus pas entièrement répercutée sur le prix TTC qui n'augmente en moyenne que de 3/4 de la hausse mécanique soit de 0,67 %. Les deux mesures prises simultanément conduisent à une amélioration de la compétitivité de 0,45 % au bout d'un an et de 0,9 % au maximum<sup>42</sup> tandis que les prix à la consommation — dont 25 % est constitué de biens et services importés — augmentent de 0,33 %. Si les baisses de charges et la hausse de la TVA se diffusent complètement, les prix à la consommation augmentent de 0,2 % pour chaque hausse de 1 point de TVA. A court terme cependant, comme la masse salariale n'augmente pas suite à la baisse des cotisations employeurs, le déficit budgétaire s'accroît. Pour l'éviter, il faut une baisse des cotisations en deux temps en commençant par une baisse de 1,5 point seulement qui, comme on l'a vu, assure la neutralité.

A la condition extrême que les salaires ne sont pas modifiés suite à la mesure tandis que les entreprises transmettent toute la baisse de coût sur le prix de vente hors taxes budgétaire à court terme. Dans ce cas, le gain en compétitivité n'est plus que de 0,35 % et les prix à la consommation augmentent de 0,4 %.

Cette estimation à gros traits néglige les effets sectoriels. Même une baisse de cotisations uniforme affecte les prix relatifs des biens, car l'intensité capitaliste diffère notamment d'un secteur à l'autre. Si en plus les baisses de cotisations accordées ont un profil qui dépend du salaire, les différences s'accroissent car tous les secteurs n'emploient pas au même niveau de qualification moyen. Par exemple, les secteurs de l'industrie automobile et de l'énergie sont relativement intensifs en travail qualifié et devraient peu profiter d'une baisse des cotisations sociales ciblée sur les bas salaires.

---

<sup>42</sup> A la condition extrême que les salaires ne sont pas modifiés suite à la mesure tandis que les entreprises transmettent toute la baisse de coût sur le prix de vente hors taxes.

**Tableau 1 : Impact sur les coûts de production des secteurs d'activité de trois profilages d'une baisse des cotisations sociales employeurs équivalente à une baisse uniforme de 5 points (a)**

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

Calculs réalisés par les auteurs, source INSEE.

Notes : L'évaluation prend en compte le coût des consommations intermédiaires : par exemple, la baisse du prix du secteur « industrie automobile » inclut les bénéfices de la baisse du prix provenant des consommations de « services aux entreprises ». Par ailleurs le salaire brut est supposé ne pas augmenter. (a) La définition précise des différents scénarios est disponible sur demande auprès des auteurs (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 %. (c) écart entre la baisse de prix dans le scénario « ciblage bas salaires » et celle du scénario « ciblage hauts salaires ». Un nombre positif signifie que le secteur profite plus des baisses ciblées sur les bas salaires.

Néanmoins, si l'on tient compte de la part des consommations intermédiaires dans les prix de production des différents secteurs, les écarts ne sont pas si importants : 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. Les estimations du tableau 1 supposent que tous les secteurs 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). Il s'agit donc des baisses de prix les plus importants possibles. Les secteurs dont les coûts baissent le moins en moyenne sont, comme attendu, ceux qui sont le plus intensif en capital; à savoir l'énergie, l'industrie automobile et les activités

immobilières. Les plus avantagés sont le secteur de la construction et les services. Dans l'ensemble, le secteur exposé profite plus d'une baisse de charge sur les hauts salaires.

A moyen terme, la réaction des salaires devrait plutôt renforcer ces résultats : dans les secteurs dont l'intensité capitalistique 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. La règle de ce partage devrait dépendre des difficultés des entreprises à recruter, du pouvoir de négociation des salariés, de l'encouragement donné par le politique à la hausse des salaires... 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 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. Mais au total, 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.

### **Effets distributifs**

Les questions de redistribution et d'efficacité de la mesure en terme d'emploi ne sont pas indépendantes.

Bien que la TVA soit incorporée dans le prix de vente et que le coût du travail soit payé par l'employeur, le consommateur n'est pas le seul à souffrir d'une hausse de TVA, et l'employeur le seul à bénéficier d'un allègement de charges. La théorie de l'incidence fiscale en équilibre partiel répartit en effet les gains et les coûts d'une politique en fonction de l'élasticité prix de l'offre et de la demande : lorsque la TVA augmente, la demande diminue pour tout niveau de prix hors taxe, ce qui provoque une baisse du prix à la production. Ce dernier diminue beaucoup si la demande est plus réactive que l'offre lorsque le prix varie. Les résultats de Carbonnier (2006) montrent que consommateurs et producteurs se partagent rapidement le fardeau d'une TVA plus lourde ; et qu'en accord avec la vision marshallienne, les producteurs souffrent plus dans les

secteurs où la concurrence est plus intense. Le même argument s'applique au marché du travail : sur ce marché, les employeurs bénéficient plus que les salariés de la baisse du taux de cotisations car l'élasticité de la demande de travail à son coût est certainement plus grande que celle de l'offre de travail au salaire net.

D'autres distinctions pourraient évidemment être faites, entre par exemple les salariés, qui bénéficient de l'allègement mais souffrent de la TVA, et les bénéficiaires de revenus de substitution (les pensions et les minima sociaux), qui sont plus concernés par la hausse de la TVA, même si leurs revenus sont généralement indexés ; ou bien entre les déciles de revenus, qui diffèrent selon la part des revenus d'activité dans leurs revenus et leur structures de consommation. Si l'on se concentre sur le seul partage de la valeur ajoutée entre les revenus du travail et ceux du capital, la TVA sociale devrait s'accompagner d'un effet de substitution impliqué par la modification du coût du travail par rapport à celui du capital, et d'un effet volume au terme duquel sont avantagés les facteurs de production intensivement utilisés par les secteurs sur lesquels la demande agrégée se reporte. Gauthier et Rebière (2007) suggèrent que la TVA sociale, bien que plutôt favorable au travail, pourrait au total n'affecter qu'à la marge le partage de la valeur ajoutée<sup>43</sup>. La hausse de TVA, vue comme une taxe partiellement sur le travail, contrecarre les effets de la baisse des charges : les effets de substitution et volume induits par la baisse des cotisations et la hausse de la TVA s'opposent et tendent à se compenser.

Enfin, l'indexation des revenus dits de substitution, par son coût, limite les possibilités de baisse des cotisations sociales, à équilibre inchangé des comptes publics. Le risque est alors de voir se réduire l'effet d'assiette positif précédemment discuté<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Sterdyniak et al. (1991) soulignent de même avec des arguments différents que cette mesure n'a pas d'impact sur le coût relatif du capital et du travail car la baisse du prix HT des biens diminue le coût du capital dans les mêmes proportions que la baisse du coût du travail. De plus, la prise en compte des consommations intermédiaires implique de nouveaux effets distributifs entre les entreprises. « Les entreprises dont le profit est utilisé à rembourser des investissements passés subissent une perte car elles ne peuvent pas augmenter leur prix du fait de la concurrence des entreprises dont le capital a été acquis depuis la réforme et donc payé à un prix plus bas »

<sup>44</sup> Même si l'inflation génère a contrario des recettes fiscales supplémentaires par un effet mécanique car les taxes sont calculées sur des montants nominaux.

Que penser finalement de ce type de mesure ? D'abord, qu'il existe une grande marge d'incertitude qui tient aux modalités et au contexte dans lequel cette politique s'inscrirait. Les arguments précédents laissent penser que l'effet sur l'emploi devrait théoriquement être positif, plus particulièrement dans des secteurs relativement intensifs en main d'oeuvre peu qualifiée, qui sont au centre des politiques de l'emploi. Mais cette mesure s'accompagne d'effets de distribution importants. Enfin elle doit être mise en perspective avec le type de spécialisation acquis et souhaité pour la politique industrielle de la France : dans les activités haut de gamme qui forment le coeur de la spécialisation européenne à l'exportation (Fontagné et Zignago, 2007), il n'y a probablement pas beaucoup à attendre d'une substitution entre TVA et cotisations employeurs.

*Remerciements : Les auteurs tiennent à remercier S. Roux, A. Bénassy-Quéré, G. Laroque, F. Lengart et A. Trannoy. Ils restent seuls responsables des erreurs et omissions.*

## **Bibliographie**

Carbonnier, N., 2007, Is Tax shifting asymmetric ? Evidence from French VAT Reforms, 1995-2000, mimeo.

Conseil d'Orientation et de l'Emploi, 2006, Emploi et financement de la protection sociale, Annexe 4 : la TVA sociale. Disponible en ligne à l'adresse :

[http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/Annexe\\_IV\\_TVA\\_sociale\\_24.05bis.pdf](http://www.coe.gouv.fr/IMG/pdf/Annexe_IV_TVA_sociale_24.05bis.pdf).

Coupé, M. et J.P. Renne, 2007, Effet de long terme des réformes fiscales dans une maquette à plusieurs types de travailleurs, Document de travail de la DGTPE no 2007/01.

Fontagné, L. Gaulier, G. et Zignago, S., 2007, Specialisation across Varieties within Products and North-South Competition, CEPII Working Paper N°2007-06.

Gauthier, S., 2007, Un exercice de TVA sociale, Document de travail CREST 2006-07, actualisé en ligne à l'adresse : <http://www.crest.fr/pageperso/gauthier/tvasociale.pdf>.

Gauthier, S. et T. Rebière, 2007, Les bénéficiaires de la TVA sociale, article miméographié. Disponible en ligne à l'adresse :<http://www.crest.fr/pageperso/gauthier/incidcva.pdf>

Peltzman, S., 2000, Prices Rise Faster than They Fall, *The Journal of Political Economy*, Vol. 108, No. 3, pp. 466-502.

Sterdyniak, H. et al., 1991, *Vers une fiscalité européenne*, édité par le CEPII et l'OFCE, publié chez Economica.

## **Annexe : Trois scénarios de baisse de cotisations employeurs**

Cette annexe présente la méthode utilisée pour évaluer les effets sectoriels de trois scénarios de baisses des cotisations employeurs, les premiers résultats ainsi que les pistes de recherche envisagées.

### **1 Méthode utilisée :**

#### ***Étalonnage des baisses de charges***

Trois scénarios ont été simulés (voir graphique 1):

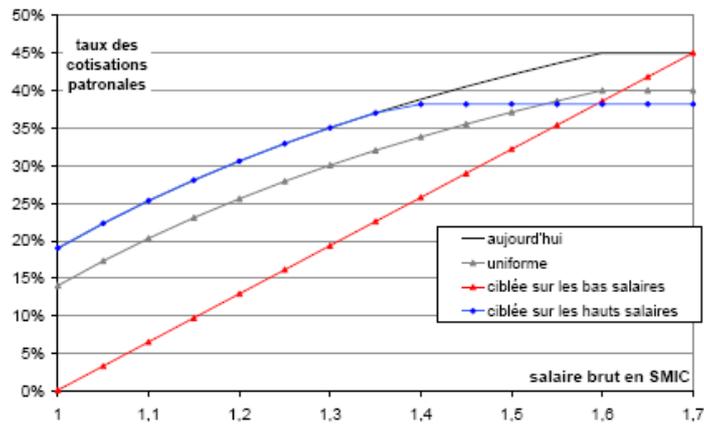
Une baisse uniforme de cinq points de cotisation employeurs du régime de base, qui amène le taux de cotisation employeurs au niveau du SMIC à 14,04 %, soit une cotisation négative pour les branches famille, maladie, vieillesse de – 0,71%.

Une baisse non uniforme « ciblée sur les bas salaires » consistant à modifier les allègements de charge : le taux des cotisations patronales devient nul au niveau de SMIC et augmentent progressivement jusqu'à 1,7 SMIC.

Une baisse non uniforme « ciblée sur les hauts salaires » consistant à modifier le taux normal pour l'ensemble des salaires au-delà de 1,4 SMIC, en laissant inchangé le montant des cotisations pour les salaires inférieurs.

Chaque scénario est étalonné de façon à engendrer un coût d'allègement de charges identique pour faciliter les comparaisons.

Graphique 1 : Profil des baisses de charges dans les trois scénarios



**Estimation de l'impact des baisses sur les coûts de production:**

L'impact des différents scénarios de baisses de charge sur le coût de production est estimé en supposant qu'il n'y a pas de substitution entre les facteurs (production à proportion fixe) et que le coût de production est simplement égal en première approximation à la somme des coûts des facteurs (on ignore pour simplifier les impôts et subventions).

$$CP = [(1 + \text{tau\_cot}) * \text{MSM} + \text{EBE} + \text{CI}]$$

CP	Coûts de production
tau_cot :	Taux de cotisation patronal moyen
MSB	Masse salariale brute
EBE	Excédent brut d'exploitation et revenu mixte
CI	Consommation intermédiaire

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. La variation du coût de production peut se décomposer en variation du coût du travail et variation du coût des consommations :

$$\Delta CP/CP = [\text{MSB}/\text{Prod}] * \Delta \text{tau\_cot} + [\text{CI}/\text{Prod}] * \Delta P_{ci}/P_{ci} \quad (1)$$

On suppose que tous les secteurs 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), il s'agira donc des baisses de prix les plus importantes possibles. Le prix des consommations intermédiaires importées n'est pas modifiée. Les cotisations sociales payées sur le revenu mixte (agriculteurs, indépendants, etc.) sont supposées ne pas être concernées par la mesure<sup>45</sup>.

Pour chaque scénario, le taux de cotisation patronal moyen est calculé à partir de la distribution fine par centile des salaires spécifique à chaque secteur, obtenue à partir de données de l'INSEE. La décomposition des Consommations intermédiaires provient du tableau entrée sortie au niveau G.

## **2 Résultats obtenus :**

Nous avons donc procédé ici à l'illustration de l'impact quasi instantané d'une politique de baisse de charges sur les coûts de production à salaires inchangés. Nous avons retenu une approche sectorielle fine car l'impact différencié selon les secteurs de la mesure est à notre sens une des clés dans l'évaluation de l'efficacité de la réforme en terme de gains de compétitivité.

A l'exception de l'industrie textile et fabrication de jeux, la quasi totalité des secteurs exposés sont des secteurs intensifs en capital et en travail qualifié. Même une réforme ciblée sur les hauts salaires a un impact relativement faible sur le coût de production de ces secteurs. En outre, une telle réforme modifie de façon importante la progressivité des allègements de charges décidée ces dernières années pour lutter contre le chômage non qualifié. Par ailleurs, l'impact réel d'une telle réforme à moyen terme nécessite des études complémentaires car à la différence des salaires des travailleurs faiblement qualifiés, principalement administrés, les salaires des cadres font l'objet de négociations. La baisse de coût de production ici évaluée est donc une estimation haute car elle suppose que les entreprises feront profiter entièrement leurs clients professionnels de leur baisse de coût et que celle-ci n'est pas

---

<sup>45</sup> Comme le pouvoir d'achat des professions concernées serait amputé, on pourrait envisager une extension de la mesure accompagnée d'une hausse du taux de TVA plus grande.

absorbée en partie par une hausse des salaires. La hausse de la TVA et son impact sur les prix à la consommation (via notamment la hausse du prix des biens importés) et donc in fine sur les salaires risque d'accentuer ce phénomène.

Au sujet du 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.

De nombreuses variantes peuvent être effectuées à la demande comme par exemple :

- 1) Etudier l'impact d'une baisse de charges moins importante, par exemple d'un ou deux points de cotisations employeurs du régime de base
- 2) Etudier différents types de profilage avec différents seuils (1,6 SMIC, 1,8 SMIC ou 2 voire plus)

Une variante plus délicate à mettre en oeuvre serait l'impact d'une baisse de charges partagée entre une baisse des cotisations salariés et une baisse des cotisations employeurs. De telles variantes nécessiteraient la construction d'une maquette, telle que celles utilisées par la DGTE ou par Gauthier (2007), pour une complète internalisation de l'impact des baisses de charges sur les salaires négociés.

**Tableau 1 – Effet sur les coûts de production de trois scénarios de baisse des cotisations patronales (toutes équivalentes à 5 points uniforme) (a)**

Secteur	Baisse Uniforme	Baisse ciblée bas salaires	Baisse ciblée hauts salaires	Statut du secteur
<b>Agriculture, sylviculture, pêche</b>	<b>-1,0%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>abrité</b>
Agriculture, chasse, services annexes	-1,0%	-1,3%	-0,9%	abrité
Sylviculture, exploitation forestière, services annexes	-1,0%	-1,3%	-0,9%	abrité
Pêche, aquaculture	-1,1%	-1,3%	-1,1%	exposé
<b>Industries agricoles et alimentaires</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>abrité</b>
Industrie des viandes	-1,4%	-2,0%	-1,1%	abrité
Industrie du lait	-1,3%	-1,5%	-1,3%	abrité
Industrie des boissons	-1,5%	-1,2%	-1,6%	exposé
Travail du grain ; fabrication d'aliments pour animaux	-1,4%	-1,3%	-1,4%	abrité
Industries alimentaires diverses	-1,6%	-2,1%	-1,3%	exposé
Industrie du tabac	-1,3%	-0,9%	-1,4%	exposé
<b>Industries des biens de consommation</b>	<b>-1,7%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>exposé</b>
Industrie de l'habillement et des fourrures	-1,5%	-2,0%	-1,4%	exposé
Industrie du cuir et de la chaussure	-1,8%	-2,6%	-1,5%	exposé
Edition, imprimerie, reproduction	-2,0%	-1,4%	-2,2%	abrité
Industrie pharmaceutique	-1,4%	-0,8%	-1,7%	exposé
Fabrication de savons, de parfums et de produits d'entretien	-1,6%	-1,2%	-1,8%	exposé
Fabrication de meubles	-1,8%	-2,5%	-1,5%	exposé
Bijouterie et fabrication d'instruments de musique	-1,8%	-1,9%	-1,8%	exposé
Fabrication d'articles de sport, de jeux et industries diverses	-1,8%	-1,8%	-1,8%	exposé
Fabrication d'appareils domestiques	-1,7%	-1,7%	-1,7%	exposé
Fabrication d'appareils de réception, d'enregist. et de reprod.	-1,9%	-1,5%	-2,0%	exposé
Fabrication de matériel optique et photographique, horlogerie	-2,0%	-1,8%	-2,1%	exposé
<b>Industrie automobile</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-1,2%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>exposé</b>
Construction automobile	-1,4%	-1,2%	-1,5%	exposé
Fabrication d'équipements automobiles	-1,6%	-1,4%	-1,8%	exposé
<b>Industries des biens d'équipement</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>exposé</b>
Construction navale	-1,8%	-1,5%	-1,9%	exposé
Construction de matériel ferroviaire roulant	-2,2%	-1,4%	-2,4%	abrité
Construction aéronautique et spatiale	-1,6%	-0,9%	-1,9%	exposé
Fabrication de cycles, motocycles, matériel de transport	-1,9%	-2,0%	-1,8%	exposé
Fabrication d'éléments en métal pour la construction	-1,9%	-2,2%	-1,8%	abrité
Chaudronnerie, fabricat. de réservoirs métalliques et de chaudières	-2,1%	-2,2%	-2,1%	abrité
Fabrication d'équipements mécaniques	-2,0%	-1,5%	-2,1%	exposé
Fabrication de machines d'usage général	-1,9%	-1,6%	-2,1%	exposé
Fabrication de machines agricoles	-1,8%	-1,9%	-1,7%	exposé
Fabrication de machines-outils	-2,0%	-1,4%	-2,2%	exposé
Fabrication d'autres machines d'usage spécifique	-2,0%	-1,5%	-2,1%	exposé

Fabrication d'armes et de munitions	-2,0%	-1,1%	-2,4%	exposé
Fabrication de machines de bureau et de matériel informatique	-1,0%	-0,5%	-1,1%	exposé
Fabrication de moteurs, génératrices et transformateurs électriques	-1,9%	-1,5%	-2,0%	exposé
Fabrication d'appareils d'émission et de transmission	-1,8%	-1,1%	-2,1%	exposé
Fabrication de matériel médicochirurgical et d'orthopédie	-1,8%	-1,6%	-1,8%	exposé
Fabrication de matériel de mesure et de contrôle	-1,9%	-1,1%	-2,2%	exposé
<b>Industries des biens intermédiaires</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>exposé</b>
Autres industries extractives	-1,6%	-1,4%	-1,7%	exposé
Fabrication de verre et d'articles en verre	-1,7%	-1,5%	-1,7%	abrité
Fabrication de produits céramiques et de matériaux de construct.	-1,9%	-1,8%	-2,0%	exposé
Filature et tissage	-1,7%	-2,2%	-1,5%	abrité
Fabrication de produits textiles	-2,1%	-2,9%	-1,8%	exposé
Fabrication d'étoffes et d'articles à maille	-1,4%	-1,5%	-1,4%	exposé
Travail du bois et fabrication d'articles en bois	-1,8%	-2,6%	-1,4%	exposé
Fabrication de pâte à papier, de papier et de carton	-1,4%	-1,0%	-1,6%	exposé
Fabrication d'articles en papier ou en carton	-1,7%	-1,5%	-1,8%	exposé
Industrie chimique minérale	-1,3%	-0,9%	-1,4%	abrité
Industrie chimique organique	-1,1%	-0,7%	-1,3%	exposé
Parachimie	-2,2%	-0,9%	-2,7%	exposé
Fabrication de fibres artificielles ou synthétiques	-1,0%	-0,9%	-1,1%	exposé
Industrie du caoutchouc	-1,5%	-1,3%	-1,6%	exposé
Transformation des matières plastiques	-1,6%	-1,6%	-1,6%	exposé
Sidérurgie et première transformation de l'acier	-1,5%	-0,9%	-1,7%	exposé
Production de métaux non ferreux	-1,4%	-0,9%	-1,6%	exposé
Fonderie	-1,7%	-1,5%	-1,7%	exposé
Services industriels du travail des métaux	-2,2%	-2,4%	-2,2%	abrité
Fabrication de produits métalliques	-2,1%	-2,1%	-2,1%	abrité
Récupération	-1,3%	-1,3%	-1,3%	abrité
Fabrication de matériel électrique	-2,1%	-1,5%	-2,4%	exposé
Fabrication de composants électroniques	-2,0%	-1,2%	-2,2%	exposé
<b>Energie</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-0,5%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>exposé</b>
Extraction d'hydrocarbures ; services annexes	-1,8%	-1,1%	-2,1%	exposé
Cokéfaction et industrie nucléaire	-0,8%	-0,5%	-0,9%	exposé
Raffinage de pétrole	-0,5%	-0,3%	-0,6%	exposé
Production et distribution d'électricité	-1,4%	-0,4%	-1,7%	exposé
Production et distribution de gaz et de chaleur	-0,6%	-0,4%	-0,6%	exposé
Captage, traitement et distribution d'eau	-1,7%	-1,3%	-1,8%	abrité
<b>Construction</b>	<b>-1,8%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>abrité</b>
Bâtiment	-1,9%	-2,2%	-1,7%	abrité
Travaux publics	-1,8%	-1,6%	-1,8%	abrité
<b>Commerce</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-2,7%</b>	<b>-2,1%</b>	<b>abrité</b>
Commerce et réparation automobile	-1,7%	-2,0%	-1,6%	abrité
Commerce de gros, intermédiaires	-2,5%	-2,0%	-2,7%	abrité
Commerce de détail et réparation	-2,1%	-4,1%	-1,3%	abrité
<b>Transports</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-1,8%</b>	<b>abrité</b>
Transports ferroviaires	-1,9%	-1,6%	-2,0%	abrité
Transport routier de voyageurs	-2,0%	-1,9%	-2,0%	abrité
Transport routier (ou par conduites) de marchandises	-2,1%	-3,9%	-1,3%	abrité

Transports par eau	-1,6%	-1,5%	-1,6%	exposé
Transports aériens	-2,1%	-0,7%	-2,6%	exposé
Manutention, entreposage, gestion d'infrastructures	-1,7%	-1,5%	-1,7%	abrité
Agences de voyage	-1,8%	-1,9%	-1,8%	abrité
Organisation du transport de fret	-2,0%	-2,1%	-1,9%	exposé
<b>Activités financières</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-0,8%</b>	<b>-2,5%</b>	<b>abrité</b>
Intermédiation financière	-2,1%	-0,5%	-2,8%	abrité
Assurance	-1,8%	-0,9%	-2,1%	abrité
Auxiliaires financiers et d'assurance	-1,9%	-1,4%	-2,0%	abrité
<b>Activités immobilières</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>abrité</b>
Promotion, gestion immobilière	-1,7%	-1,5%	-1,7%	abrité
Location immobilière	-0,2%	-0,2%	-0,3%	abrité
<b>Services aux entreprises</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>abrité</b>
Activités de poste et de courrier	-1,8%	-1,4%	-1,9%	abrité
Télécommunications	-2,2%	-0,9%	-2,7%	abrité
Activités informatiques	-1,9%	-1,1%	-2,2%	abrité
Services professionnels	-2,4%	-1,4%	-2,8%	abrité
Administration d'entreprises	-2,2%	-1,8%	-2,3%	abrité
Publicité et études de marché	-2,4%	-1,2%	-2,9%	abrité
Architecture, ingénierie, contrôle	-1,5%	-1,5%	-1,5%	abrité
Location sans opérateur	-3,2%	-5,5%	-2,3%	abrité
Sélection et fourniture de personnel	-2,2%	-3,7%	-1,6%	abrité
Sécurité, nettoyage et services divers aux entreprises	-1,3%	-1,4%	-1,3%	abrité
Assainissement, voirie et gestion des déchets	-2,0%	-1,4%	-2,2%	abrité
Recherche et développement	-1,8%	-1,1%	-2,1%	abrité
<b>Services aux particuliers</b>	<b>-2,1%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>abrité</b>
Hôtels et restaurants	-2,2%	-4,7%	-1,2%	abrité
Activités audiovisuelles	-1,6%	-0,8%	-1,9%	abrité
Autres activités récréatives, cult. et sport. (marchandes)	-1,9%	-1,9%	-1,9%	abrité
Autres activités récréatives, cult. et sport. (non marchandes)	-2,6%	-2,6%	-2,5%	abrité
Services personnels	-1,5%	-4,0%	-0,6%	abrité

Sources : INSEE, calculs des auteurs.

Note : 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 %.

### 3. Pistes de recherche

Deux pistes nous paraissent intéressantes à explorer :

1. Les variations des salaires en prenant en compte l'indexation du SMIC, les effets dits de « contagion » de cette indexation sur les salaires proches du SMIC, et le partage de la valeur ajoutée effectuée lors des négociations salariales.
2. Les comportements de marge et de tarification au marché des producteurs qui fixent leurs prix au cas par cas, selon les marchés auxquels ils destinent leurs productions. En effet, le report des variations de coûts de production sur les prix, et de façon similaire, le report d'une hausse de la TVA sur les prix de consommation dépendent de façon cruciale de l'élasticité prix de la demande sur les différents marchés (voir encadré 1). Ces effets de marge à l'importation et à l'exportation peuvent être étudiés à l'aide de la base de données détaillées BACI du CEPII.

#### Encadré 1 : Comportement de fixation des prix

Les entreprises en situation de concurrence monopolistique fixent un prix de production (prix hors taxe) supérieur au coût marginal de production que l'on suppose ici constant :

$$P_{HT} = \frac{\varepsilon}{\varepsilon - 1} C_m$$

où  $\varepsilon$  représente l'élasticité de la demande au prix.

– Si celle-ci est constante, une hausse du taux de TVA ne modifie pas le prix hors taxe et l'intégralité est reportée sur le prix TTC.

– Si l'élasticité augmente lorsque le prix TTC augmente (ce qui est une hypothèse plus raisonnable), la hausse de TVA va comprimer les marges des entreprises et toute la hausse de TVA ne se répercutera pas entièrement en une hausse des prix TTC. La variation du prix hors taxe est alors égale à :

$$\frac{dP_{HT}}{P_{HT}} = -\frac{P_{HT} \varepsilon'}{\varepsilon(\varepsilon - 1) + P_{TTC} \varepsilon'} d\tau_{TVA}$$

**Encadré 2 : Condition de neutralité budgétaire de la substitution TVA cotisations sociales**

Le partage de la valeur ajoutée entre travail et capital s'écrit :

$$(1 + \tau_{CS})WL + EBE = P_{HT}Y$$

où  $\tau_{CS}$  représente le taux des cotisations sociales employeurs et  $WL$  la masse salariale brute. Les recettes de l'Etat au sens large (APU) sont composées de la TVA et des cotisations sociales employeurs (on ignore les autres recettes qui sont supposées ne pas varier).

$$RE = \tau_{CS}WL + \tau_{TVA}P_{HT}C$$

La condition de neutralité budgétaire consiste à laisser inchangé le pouvoir d'achat des recettes de l'Etat ( $\Delta(RE/P_{HT}) = 0$ ). A court terme, la masse salariale brut est constante tandis qu'à long terme, c'est la part du travail dans la valeur ajoutée qui est constante, la neutralité budgétaire n'est donc pas la même dans les deux cas :

$$\frac{\Delta \tau_{CS}}{\Delta \tau_{TVA}} = -\frac{P_{HT}C}{WL} \text{ à court terme et } \frac{\Delta \tau_{CS}}{\Delta \tau_{TVA}} = -(1 + \tau_{CS})\frac{P_{HT}C}{WL} \text{ à long terme.}$$

Les données de la comptabilité nationale en 2006 permettent d'évaluer ces deux ratios (respectivement 1,5 et 2) : Consommation hors taxes :  $P_{HT}C = 1025$  ; masse salariale brute  $WL = 690$  ; taux moyen des cotisations sociales employeurs  $\tau_{CS} = 35\%$



## Annexe 10

---

### **Le comportement de fixation de prix par les entreprises Renaud du Tertre <sup>46</sup> (CAS)**

Une baisse de cotisations sociales compensée par une hausse de TVA aura des effets positifs sur le solde de la balance commerciale à condition que les entreprises nationales répercutent suffisamment la baisse des cotisations sociales en baisse de prix, et que les entreprises étrangères acceptent un certain alourdissement de la taxation de leurs produits sans réagir. Dans la pratique, plusieurs facteurs sont susceptibles de contrecarrer l'ajustement attendu des prix dans les échanges extérieurs. Un premier ensemble de facteurs tient à l'intensité de la concurrence qui règne sur les marchés de biens et de services. En effet, lorsque les entreprises occupent des positions monopolistiques, elles détiennent un pouvoir de marché qui leur confère la possibilité d'effectuer un arbitrage, face à un choc sur les coûts, entre ajuster leurs prix ou ajuster leurs taux de marge. Par ailleurs, la rigidité des prix s'explique par l'existence de délais d'ajustement qui ont pour effet de diluer dans le temps l'adaptation des entreprises à un changement de leur environnement.

#### **1. L'intensité de la concurrence et le pouvoir de marché des entreprises**

L'intensité de la concurrence reflète la capacité des entreprises à exercer un pouvoir de marché et, au-delà, à mettre en place des barrières à l'entrée. Le pouvoir de marché d'une entreprise exprime la place qu'elle occupe sur un marché et se mesure à travers sa capacité à maîtriser les prix. Il provient de son aptitude à segmenter le marché à son profit grâce à une différenciation de ses produits et à fidéliser sa clientèle par des effets de réputation et de confiance. A long terme, l'entreprise peut pérenniser dans la durée son statut de *price-maker* à partir du moment où elle réussit à bénéficier d'une avance technologique

---

<sup>46</sup> *Conseiller scientifique au CAS, Enseignant à Paris 7.*

et organisationnelle. Dans ce cas, son action sur l'offre se traduit par la mise en place de barrières à l'entrée aux plans technologique et financier, qui limitent le nombre d'opérateurs susceptibles d'être présents sur le marché.

Au plan empirique, on évalue l'intensité de la concurrence qui règne sur un marché par l'élasticité-prix de la demande. Cette élasticité mesure l'impact d'une variation du prix d'offre des biens sur la quantité de biens demandés. Parallèlement, on juge la capacité d'une entreprise à maîtriser ses prix d'offre par son aptitude à adopter un comportement de marge, c'est-à-dire de mark-up. Ce comportement consiste pour l'entreprise à fixer son prix d'offre de biens en appliquant un taux de marge déterminé a priori à ses coûts de production. De fait, les deux indicateurs sont étroitement liés.

Selon une enquête européenne menée auprès de 11.000 entreprises implantées dans neuf pays de la zone euro, la grande majorité des entreprises fixent leurs prix en adoptant un comportement de mark-up. Seuls les prix de 30 % d'entre elles sont déterminés par les prix des concurrents<sup>47</sup>. En outre, il faut noter que le secteur manufacturier est dans son ensemble plus concurrentiel que les autres secteurs d'activité, dans la mesure où il est plus ouvert à la concurrence internationale. Mais c'est aussi, un secteur où les entreprises ont la capacité de différencier leurs produits le plus facilement, ce qui leur permet de bénéficier d'une position monopolistique forte. À cet égard, il convient de remarquer aussi que les entreprises exportatrices disposent d'un pouvoir de marché plus important sur le marché domestique que sur les marchés étrangers, ce qui les conduit à adopter un comportement de marge différencié sur chacun des deux marchés.

## **2. L'arbitrage des entreprises entre ajustement de prix et ajustement de marge**

Par définition, la capacité des entreprises à détenir un fort pouvoir de marché leur confère une position de *price-maker*, tandis que les entreprises suiveuses qui sont, quant à elles, dans une position de *price-taker* alignent leurs prix sur les entreprises leaders afin de bénéficier d'un taux de marge le plus élevé possible. Dans la mesure où la concurrence s'exerce avant tout par la différenciation des produits et leur qualité, les entreprises suiveuses ont peu à gagner en pratiquant

---

<sup>47</sup> Banque Nationale de Belgique, 2005, Working Paper n° 76, Research Series.

des baisses de prix. Dans ces conditions, la faible intensité de la concurrence sur le marché se traduit par une faible élasticité-prix.

Mais, comme le montre Clément Carbonnier cité par les auteurs de la note du CEPII <sup>48</sup> (annexe 9), ce qui compte pour comprendre comment les entreprises vont réagir face à un choc sur les coûts c'est moins le faible niveau de l'élasticité-prix de la demande que sa possibilité de variation. En effet, si l'élasticité-prix de la demande reste constante, les entreprises seront incitées à répercuter intégralement la baisse des coûts de production en baisse des prix, afin d'accroître leurs profits grâce à un accroissement de leurs ventes, tout en laissant leur taux de marge inchangé. En revanche, si l'élasticité-prix de la demande s'accroît avec la variation des prix, ce qui est le plus plausible, les entreprises seront conduites à effectuer un arbitrage entre baisse des prix et hausse du taux de marge, afin d'accroître leurs profits en bénéficiant simultanément d'un accroissement de la quantité de biens vendus et d'un accroissement de la marge de profit obtenu par unité des biens vendus. Dans ce cas, elles sont incitées à ne pas répercuter intégralement la baisse de coût en baisse de prix, et à profiter en revanche de cette baisse pour rehausser leur taux de marge.

Un raisonnement symétrique s'applique à la hausse de la TVA. Lorsque l'élasticité-prix de la demande est croissante, les entreprises sont incitées à ne pas répercuter intégralement la hausse de coût en hausse de prix et à limiter les pertes qu'elles risquent de subir en termes de part de marché en effectuant des concessions de marge.

Dans les deux cas, les gains de compétitivité induits par la modification des prix relatifs à l'exportation et à l'importation sont largement entamés par le comportement d'ajustement de marge des entreprises. Les auteurs de la note du CEPII estiment que les entreprises nationales ne répercutent au bout d'un an dans leurs prix que la moitié de la baisse de coût dont elles bénéficient, tandis qu'en parallèle, les entreprises étrangères ne répercutent que 3/4 de la hausse mécanique (soit de 0,67%)<sup>49</sup> imputable à la hausse du taux de TVA sur le prix TTC.

---

<sup>48</sup> C. Carbonnier, 2007, « *Is Tax Shifting Asymmetric ? Evidence from French VAT Reforms, 1995-2000* », Working Paper n° 2005 – 34, PSE (Paris-Jourdan Sciences Economiques).

Cité par : Carré M., Carton B. et Gauthier S., 2007, « *Financement de la protection sociale : l'attrait des grandes assiettes ?* », mineo, CEPII, annexe N°9.

<sup>49</sup> Carré M., Carton B. et Gauthier S., 2007, *op. cit.*

Ces mécanismes d'ajustement liés au degré de concurrence n'agissent pas seuls. De fait, ils sont étroitement mêlés à des rigidités de prix qui proviennent des délais dont les entreprises ont besoin pour s'adapter à un nouvel environnement.

### **3. Les rigidités de prix et les délais d'ajustement**

Les résultats de l'enquête européenne menée auprès des entreprises de la zone euro relèvent que, au-delà des différences de comportement des entreprises selon le secteur d'activité auquel elles appartiennent, les délais d'ajustement jouent un rôle crucial pour expliquer la rigidité des prix<sup>50</sup>.

En effet, la grande majorité des entreprises ne modifient pas leurs prix plus d'une fois par an, sauf si elles subissent de fortes pressions concurrentielles et, notamment, en cas de chocs de la demande. Elles sont confortées dans cette attitude par le comportement des consommateurs eux-mêmes qui ne réagissent pas rapidement aux variations de prix, surtout si celles-ci ne sont pas brutales. Un tiers d'entre elles effectuent des révisions de prix à intervalles réguliers (par exemple en début d'année), tandis que les deux tiers restants cherchent à s'adapter à des changements dans leur environnement sans décider de date à l'avance.

Ces délais d'ajustement s'expliquent par deux causes essentielles. Ils tiennent d'une part à l'existence de contrats implicites ou explicites avec la clientèle, et d'autre part, mais dans une moindre mesure, à l'existence de coûts liés à la collecte des informations utiles pour engager une révision des prix.

La première explication montre que la stabilité des prix constituent un facteur déterminant pour fidéliser une clientèle. Autrement dit, les délais consentis par les entreprises pour réviser leurs politiques de prix est conforme à leurs comportements en situation de concurrence monopolistique.

La seconde explication revient à admettre que l'inertie des prix résulte de la nature des informations qui sont prises en considération dans les procédures de fixation des nouveaux prix. En effet, ces informations

---

<sup>50</sup> *Banque Nationale de Belgique, 2005, op. cit.*

reposent d'abord sur des phénomènes qui se sont déroulés dans un passé plus ou moins récent, et elles sont peu axées en revanche, sauf dans le cas de l'industrie manufacturière, sur l'élaboration de prévisions concernant l'avenir. Sur ce registre, il importe de souligner qu'un tiers des entreprises se contentent d'adopter une approche de nature uniquement rétrospective. C'est dire combien les considérations sur l'avenir pèsent d'un faible poids sur dans le comportement de fixation des prix des entreprises. Il y a là une source d'inertie particulièrement prégnante.