

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ELARGISSEMENT DE
L'ASSIETTE DES COTISATIONS EMPLOYEURS DE SECURITE SOCIALE**

30 mai 2006

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
I. ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS EMPLOYEURS DE SECURITE SOCIALE : OBJECTIFS ET ENJEUX	6
A. LES ÉVOLUTIONS DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE	6
B. LES ÉVOLUTIONS DU COÛT DU TRAVAIL	9
C. LE CHAMP DE LA SUBSTITUTION DES COTISATIONS	12
D. LES ENJEUX D'UNE RÉFORME.....	14
II. PRÉSENTATION DES DISPOSITIFS EXAMINÉS.....	16
A. LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE	16
1. <i>Définition</i>	16
2. <i>Faisabilité</i>	16
3. <i>Aspects juridiques</i>	22
B. LA MODULATION DES COTISATIONS EN FONCTION DE LA VALEUR AJOUTÉE	23
1. <i>Définition</i>	23
2. <i>Faisabilité</i>	24
3. <i>Aspects juridiques</i>	29
C. LA " TVA SOCIALE "	30
1. <i>Définition</i>	30
2. <i>Faisabilité</i>	31
<i>Aspects juridiques</i>	31
D. LE COEFFICIENT EMPLOI-ACTIVITÉ	31
1. <i>Définition</i>	31
2. <i>Faisabilité</i>	31
3. <i>Aspects juridiques</i>	32
E. LA RÉDUCTION DES " NICHES SOCIALES "	33
1. <i>L'existence de " niches sociales "</i>	33
2. <i>Identification des dispositifs concernés</i>	34
3. <i>La contribution sociale généralisée</i>	34
F. LA CONTRIBUTION PATRONALE GÉNÉRALISÉE.....	35
1. <i>Définition</i>	35
2. <i>champ d'application</i>	36
3. <i>Faisabilité</i>	36
4. <i>Aspects juridiques</i>	39
III. ÉTUDE D'IMPACT DES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS	40
A. IMPACT SUR L'EMPLOI ET SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES	40
1. <i>Impact macroéconomique de court terme</i>	43
2. <i>Intégration des effets de l'altération de la progressivité des cotisations</i>	49
3. <i>Impact macroéconomique de long terme</i>	50
B. IMPACT SUR LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	53
1. <i>Impact sur le dynamisme de l'assiette</i>	53
2. <i>Impact sur les risques d'optimisation fiscale</i>	55
C. IMPACT SUR LES TRANSFERTS ENTRE LES COTISANTS.....	57
1. <i>Impact d'une cotisation sur la valeur ajoutée ou d'une modulation</i>	58
2. <i>Impact d'une TVA sociale</i>	64
3. <i>Impact d'un coefficient emploi-activité</i>	66
4. <i>Impact d'une réduction des " niches sociales "</i>	67
5. <i>Impact d'une contribution patronale généralisée</i>	67

AVANT-PROPOS

A l'occasion de ses vœux aux forces vives, le Président de la République a souhaité que le financement de la protection sociale soit assuré par un prélèvement reposant sur une assiette plus juste et plus favorable à l'emploi. Lors du comité interministériel sur l'assiette des cotisations sociales patronales du 31 janvier 2006, le Premier ministre a décidé la mise en place d'un groupe de travail, dont la composition figure en annexe XI, chargé d'étudier un nouveau mode de calcul des cotisations employeurs reposant sur la valeur ajoutée des entreprises.

Installé à la fin du mois de février 2006, ce groupe de travail a été animé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction de la législation fiscale) et le ministère de la santé et des solidarités (direction de la sécurité sociale), assistés de trois rapporteurs¹.

Conformément aux conclusions du comité interministériel, le groupe de travail a examiné diverses pistes de réforme permettant d'élargir l'assiette sociale à la valeur ajoutée (création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, modulation des cotisations en fonction de la valeur ajoutée, "TVA sociale"), ainsi que des pistes de réforme alternatives. Pour autant, l'objet de ses travaux n'est pas de dresser la liste exhaustive des diverses voies de réforme du financement de la sécurité sociale.

Les différentes options ont été examinées au regard de cinq critères, en fonction des outils disponibles :

- impact sur l'emploi ;
- impact sur la compétitivité de la France ;
- impact sur le financement durable de la protection sociale ;
- impact sur les différents secteurs économiques ;
- compatibilité avec la Constitution et le droit européen et communautaire.

Le groupe de travail a également examiné la faisabilité pratique de chacune des options envisagées.

¹ MM. Yohann BENARD, maître des requêtes au Conseil d'Etat, et Jean-Baptiste NICOLAS, inspecteur des Finances et Mlle Bérénice DELPAL, inspectrice des Affaires sociales.

Le rapport est accompagné de onze annexes qui décrivent de manière plus détaillée les conditions de mise en œuvre et les conséquences prévisibles de chaque solution.

Pour ce faire, différents outils ont été utilisés : modèles macro-économétriques, maquette de long terme, simulations sectorielles à partir de données fiscales tirées d'un échantillon d'entreprises... Les évaluations qui en résultent doivent être prises avec précaution : elles sont menées avec des outils qui ne sont pas parfaits.

Ainsi, les modèles macro-économétriques utilisés pour l'évaluation des effets de court terme prennent bien en compte une certaine substituabilité entre travail et capital et retracent donc des créations d'emplois à la faveur d'un élargissement d'assiette au-delà de la seule masse salariale, mais supposent de manière « standard » et sans doute trop frustre une certaine myopie des agents qui ne réagissent que lentement aux changements fondamentaux de l'économie.

De même, la maquette utilisée pour illustrer les enchaînements à l'œuvre dans le long terme fait l'hypothèse d'une parfaite mobilité du capital : cette hypothèse, usuelle pour l'étude du long terme, permet de rendre compte de la pression de la concurrence internationale qui tend à reporter l'ajustement des entreprises aux changements de la fiscalité sur l'assiette la moins mobile : en l'occurrence, le travail, ce qui érode les créations d'emplois initiales. Ce n'est évidemment qu'une approximation. De même, la maquette ne distingue pas entre travail qualifié et travail non qualifié.

Enfin, les simulations de transferts *ex ante* entre secteurs utilisent un échantillon très large (400 000 entreprises imposées à l'IS) mais non exhaustif d'entreprises.

Compte tenu des délais impartis, l'ensemble des pistes étudiées par le groupe de travail n'a pu faire l'objet de simulations. Seules la cotisation sur la valeur ajoutée, la TVA sociale et le coefficient emploi activité ont fait l'objet de simulations complètes, le groupe estimant en outre que la modulation et la CPG présentent des caractéristiques de nature à produire des effets similaires à ceux observés pour la CVA sur le plan macroéconomique.

Les éléments méthodologiques de nature à permettre une interprétation fiable des éléments chiffrés figurant dans ce rapport sont précisés dans l'annexe VII, et notamment dans les pièces jointes à cette annexe.

INTRODUCTION

Au cours des trente dernières années, le financement de notre système de protection sociale a connu de profondes transformations, sous la pression de la constante augmentation de la dépense, mais aussi des impératifs de la politique de l'emploi et des évolutions du mode d'attribution des prestations (passage pour les prestations famille et maladie d'une condition d'activité professionnelle à une condition de résidence) qui a renouvelé la question de l'équité de l'assiette du prélèvement de sécurité sociale.

Sur la période, l'effort d'adaptation du système de financement de la protection sociale s'est déployé principalement dans deux directions :

- s'agissant des ménages, l'élargissement de l'assiette des prélèvements de sécurité sociale à tous les revenus a été rendu possible par l'institution, en 1990, de la contribution sociale généralisée (CSG) ;

- s'agissant des entreprises, une fois achevé le déplafonnement des cotisations maladie (1967/82), famille (1990/91) et accidents du travail (1991), la mise en place des allègements généraux et ciblés de cotisations patronales de sécurité sociales a permis, depuis 1993, une diminution très sensible des cotisations patronales sur les bas salaires.

Corrélativement, la part des cotisations est passée de 90% en 1987 à 60% aujourd'hui. Ces deux évolutions ont sans nul doute été positives pour l'emploi et la compétitivité de notre pays, même s'il aurait été souhaitable que des études plus étayées et plus systématiques soient réalisées. Aujourd'hui, elles semblent arriver près de leur terme.

Par ailleurs, dès lors que dans des branches entières de la sécurité sociale, les droits sont aujourd'hui déconnectés de toute assise professionnelle (famille, maladie), il apparaît légitime de se demander si la contribution des entreprises au financement de la redistribution sociale ne devrait pas prendre en compte l'intégralité de leurs capacités contributives, tous facteurs de production confondus.

Dans ce cadre, la question est aujourd'hui posée de savoir comment le système de financement de la sécurité sociale pourrait évoluer vers plus d'équité au regard de la capacité contributive des entreprises tout en accompagnant la politique de l'emploi de notre pays.

La problématique de l’extension de l’assiette de la contribution patronale à l’ensemble de la valeur ajoutée n’est pas nouvelle. Elle a été évoquée dès 1975 par le rapport de la commission GRANGER, chargée par le ministre du Travail de rechercher “ un aménagement de l’assiette des charges sociales assumées par les entreprises pour tenir compte de l’ensemble des éléments d’exploitation ”. Cette idée a d’abord été écartée au cours des années 70 et 80 au profit des opérations de déplafonnement répondant aux mêmes logiques d’élargissement d’assiette et de limitation de la charge des entreprises de main d’œuvre peu qualifiée.

L’idée a été réexaminée dans les années 90, une fois le déplafonnement réalisé, notamment par le rapport sur la réforme des cotisations patronales remis au Premier ministre par M. Jean-François CHADELAT en 1997, ou celui de M. Edmond MALINVAUD en 1998. Ces travaux ont notamment souligné l’importance des allègements ciblés sur les bas salaires mis en œuvre depuis 1993. Après de nombreuses transformations et extensions, ce dispositif réduit aujourd’hui de 28,1 à 2,1 points le taux de cotisations employeurs de sécurité sociale au niveau du SMIC (hors accidents du travail).

Cependant, le coût relatif du travail des moins qualifiés reste plus élevé en France que dans les autres pays de l’OCDE. En effet, seul le niveau des cotisations au régime général de sécurité sociale a été fortement réduit sur les bas salaires et le SMIC a fortement augmenté, bien plus rapidement que le salaire moyen. Au niveau du salaire moyen, qui ne bénéficie pas des allègements, les comparaisons menées par l’OCDE montrent que le coin social (qui mesure l’écart entre coût du travail et salaire net) est parmi les plus élevés de tous les pays de l’OCDE.

Dans ce contexte, alors que le niveau du chômage reste élevé et que la concurrence internationale est vive, accentuant la pression exercée sur le coût du travail, une nouvelle étape est envisagée dans l’adaptation du mode de financement de notre système de protection sociale.

I. ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE DES COTISATIONS EMPLOYEURS DE SECURITE SOCIALE : OBJECTIFS ET ENJEUX

A. Les évolutions du financement de la protection sociale

Au cours des trente dernières années, les modalités de financement de notre système de protection sociale ont connu de profondes évolutions, retracées de manière détaillée dans l'annexe I au présent rapport. Les développements qui suivent reprennent les principaux éléments de cette annexe.

Entre 1978 et 2006, le niveau des prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale dans le PIB a progressé de six points, s'élevant de 16% à environ 22%.

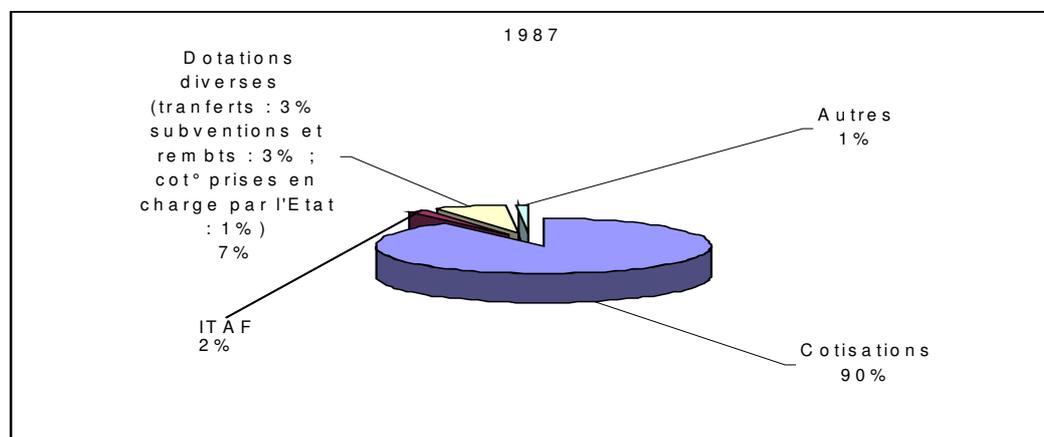
Parallèlement, la structure de ces prélèvements s'est également profondément modifiée, sous l'effet de deux mouvements d'ampleur :

- un effort de diversification des recettes et d'élargissement de l'assiette du prélèvement social, qui s'est traduit par une tendance à la fiscalisation des ressources ;

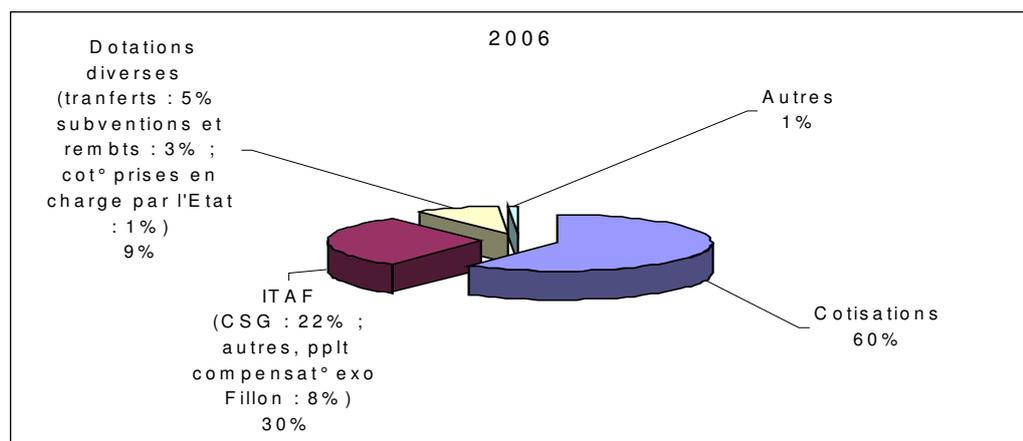
- la mise en place d'exonérations de cotisations de sécurité sociale instituées pour renforcer l'employabilité des travailleurs peu qualifiés, qui ont modifié en profondeur le financement en rendant le système de cotisations sociales progressif. Elles ont fait suite aux opérations de déplafonnement, qui avaient réduit son caractère dégressif.

Les graphiques suivants illustrent l'ampleur des transformations opérées pour le régime général de sécurité sociale entre 1987 et 2006 :

Graphique 1 : Structure du financement du régime général de la sécurité sociale en 1987

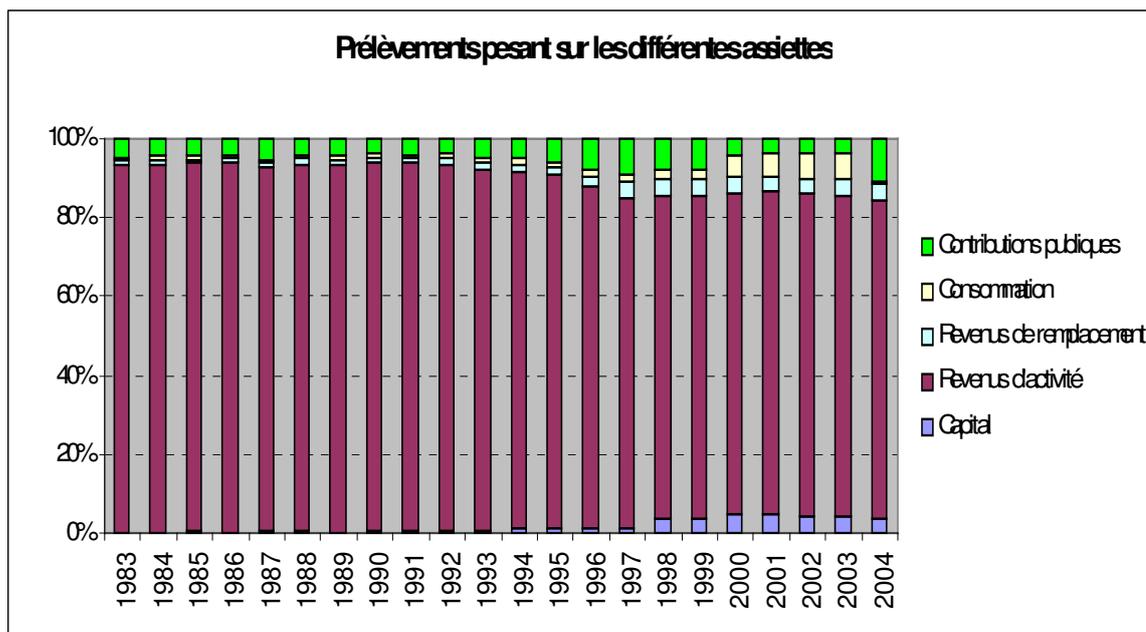


Graphique 2 : Structure du financement du régime général de la sécurité sociale en 2006



La part des cotisations dans le financement de la sécurité sociale est ainsi passée de 90% à 60%. Ces évolutions contrastent avec les modes de financement de l'assurance chômage et des retraites complémentaires (qui représentent environ 16% de l'ensemble des prestations de protection sociale) restées dans une logique de financement classique, assis sur les revenus d'activité, les cotisations restant la ressource quasi-exclusive de ces régimes (à l'exception de certains transferts entre l'assurance chômage, la sécurité sociale et le budget de l'Etat). Cette évolution rapproche la France de ses partenaires de l'Union européenne, dans lesquels la part des cotisations sociales a également diminué, l'équilibre des finances sociales étant assuré, le plus souvent, par un renforcement des contributions de l'Etat, et plus rarement par l'affectation directe à la protection sociale du produit de certains prélèvements fiscaux (cf. annexe X).

Toutefois, ainsi que le montre le graphique ci-dessous, si la structure du financement s'est modifiée du point de vue de la nature juridique des recettes, une part très importante du financement du régime général repose toujours sur les revenus d'activité : les cotisations sociales représentent encore, en 2004, la majeure partie des recettes et la CSG, qui s'y est partiellement substituée, est assise à près de trois quarts sur les revenus d'activité.



Le tableau 1 ci-dessous décrit de manière synthétique la structure des cotisations sociales patronales subsistant au 1^{er} janvier 2006 :

Tableau 1 : Structure des cotisations sociales patronales
(en pourcentage du salaire brut – au 01/01/06)

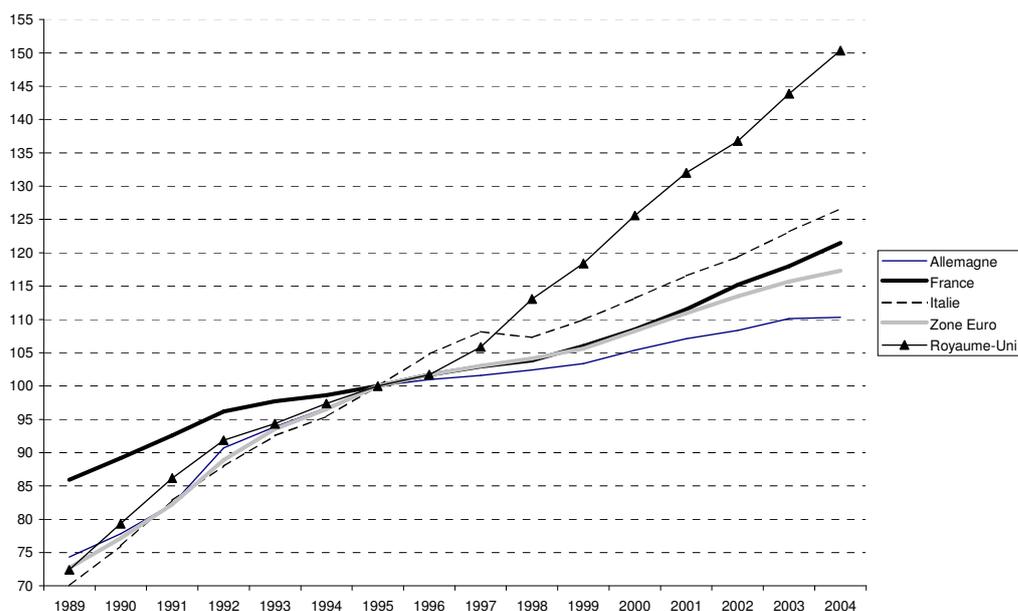
	1 SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	1,6 SMIC et +
Cotisations de sécurité sociale (hors ATMP)	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%
Accidents du travail et maladies professionnelles	2,28%	2,28%	2,28%	2,28%	2,28%	2,28%	2,28%
Total cotisations de sécurité sociale	30,38%	30,38%	30,38%	30,38%	30,38%	30,38%	30,38%
Réduction Fillon	26,00%	19,70%	14,40%	10,00%	6,20%	2,90%	0,00%
Cotisations de sécurité sociale après réduction Fillon	4,38%	10,68%	15,98%	20,38%	24,18%	27,48%	30,38%
Régimes complémentaires	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%
Assurance-chômage	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%
Autres cotisations	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%

NB : s'agissant des cotisations AT/MP et des autres cotisations, les chiffres figurant dans le tableau sont des moyennes.

B. Les évolutions du coût du travail

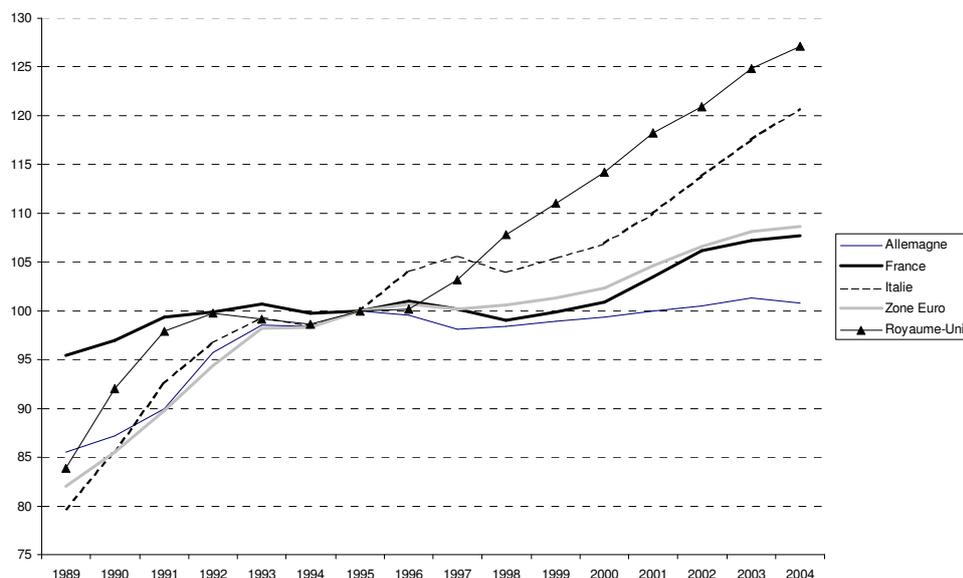
Le coût du travail moyen par tête a augmenté en France à un rythme comparable à celui des autres pays de la zone euro depuis le milieu des années 1990 (graphique 1). Il en va de même pour les coûts salariaux par unité produite de biens et services, à savoir les coûts salariaux unitaires (graphique 2).

A. Graphique 1 : Evolution du coût moyen par tête nominal dans le secteur des entreprises



Source : OCDE, base des Perspectives économiques, n°78 – base 100 en 1995

B. Graphique 2 : Evolution des coûts salariaux par unité produite de biens et services



Source : OCDE, base des Perspectives économiques, n°78 – base 100 en 1995

Cette modération relative, malgré la réduction du temps de travail qui a mécaniquement augmenté les coûts horaires des entreprises lors du passage à 35 heures, est imputable aux gains de productivité et à la modération des salaires par tête négociée dans le cadre de la mise en œuvre de la RTT, et aux allègements supplémentaires de cotisations sociales patronales accordés au même moment.

Ce constat d'ensemble d'une relative modération n'est cependant valable qu'en moyenne et certains pays affichent une progression moindre de leurs coûts salariaux : c'est le cas notamment en Allemagne où la modération salariale est très forte depuis 5 ans. Cette modération particulière des coûts salariaux outre-rhin est cependant intervenue après une phase de forte progression à la suite de l'unification allemande.

Si l'on raisonne sur plus longue période, on constate que le coût du travail a connu en France des évolutions assez différentes selon les secteurs d'activité : la croissance tendancielle du coût moyen par tête du travail de l'ensemble des secteurs marchands non-agricoles (EB-EP) s'est infléchi à partir du début des années 1990. Cette inflexion tient au secteur tertiaire et à la construction : dans le tertiaire marchand, le coût moyen par tête n'a augmenté que de 5% entre 1995 et 2005, tandis qu'il a diminué dans le secteur de la construction. Une partie seulement de cette inflexion est imputable à la progression du temps partiel au cours des années 1990.

Ces hétérogénéités sectorielles traduisent en grande partie des tendances différentes de productivité par secteur (plus faibles dans les services et la construction que dans l'industrie) et la montée en charge des allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires instaurés depuis 1993 : l'inflexion de la progression du coût moyen par tête est concomitante à un décrochage très marqué de la progression du coût réel du travail au niveau du Smic.

La progression du coût réel du Smic, très forte après le second choc pétrolier, avait ralenti à partir du milieu des années 1980 du fait d'une politique de faible revalorisation qui a conduit à une quasi-stagnation du pouvoir d'achat du salaire minimum. A partir de 1993, le pouvoir d'achat du Smic accélère tandis que le coût réel du Smic diminue de près de 10% en quatre ans à la faveur des allègements généraux de cotisations sociales patronales.

A partir de 2003, le pouvoir d'achat du Smic net accélère du fait du processus de convergence vers le haut des différents minima salariaux légaux mais la progression du coût réel au niveau du Smic reste limitée en raison de l'accroissement de 8 points du taux de l'allègement au niveau du Smic qui accompagne cette convergence pour les entreprises n'ayant pas réduit leur durée du travail. En 2005, le coût réel du travail au niveau du Smic demeure légèrement inférieur à son niveau du début des années 1990.

Cette forte modération du coût du travail au niveau du Smic explique en grande partie que la tendance à la baisse de la part des emplois non qualifiés dans l'économie se soit interrompue au début des années 1990 et se soit stabilisée un peu au-dessus de 20%.

Il est intéressant d'observer que, selon les données de l'office européen des statistiques *Eurostat*, non seulement le poids des impôts et cotisations sociales prélevés dans l'ensemble de l'Union européenne (à 25) est resté stable depuis 1995 (passant de 39,7% à 39,3% du PIB en 2004) mais, surtout, la part respective de chaque source de recettes fiscales a peu évolué, elle aussi. Ainsi, ce qu'*Eurostat* nomme le « taux d'imposition implicite » du travail, c'est-à-dire la charge fiscale moyenne réelle pesant sur le travail salarié, a légèrement augmenté depuis 1995, passant de 35,7% à 35,9%, « en dépit d'un large consensus sur l'opportunité d'une diminution de l'imposition du travail ». Parallèlement, la charge fiscale pesant sur le capital a augmenté légèrement depuis dix ans, pour atteindre 25,8% en 2003.

Au total, c'est donc le travail qui reste le plus lourdement taxé en Europe conclut *Eurostat*.

C. Le champ de la substitution des cotisations

Le groupe de travail s'est attaché à identifier celles de ces cotisations qui pourraient être remplacées par d'autres prélèvements.

A l'issue de cet examen, il apparaît que dans un premier temps, un nouveau prélèvement pourrait en priorité se substituer aux cotisations patronales aux régimes de base de sécurité sociale, hors accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP) :

- les cotisations " accidents du travail et maladies professionnelles ", qui font l'objet d'une réflexion ad hoc au sein d'un groupe de travail animé par les partenaires sociaux, présentent la spécificité d'être variables selon les efforts consentis par les entreprises en matière de prévention ;

- les autres cotisations d'origine légale ou conventionnelle (CSA, FNAL, participation des employeurs à l'effort de construction...) se caractérisent d'ores et déjà par des barèmes et des circuits de collecte et d'affectation complexes, répondant à une logique de financement ciblé, qu'il semble peu opportun de déstabiliser.

Quant à la substitution d'une cotisation sur la valeur ajoutée aux cotisations d'assurance-chômage, voire de retraite complémentaire, elle ne saurait être mise en œuvre qu'avec l'accord des partenaires sociaux qui gèrent ces régimes. La réflexion ne saurait toutefois éluder leur contribution éventuelle à l'élargissement de l'assiette. Une évolution pourrait être justifiée compte tenu de l'importance des prélèvements en cause (près de 9 points de cotisations patronales), du caractère macroéconomique du risque chômage et de l'intérêt d'une responsabilisation des employeurs aux coûts induits pour l'assurance-chômage par leurs comportements d'embauche et de licenciement.

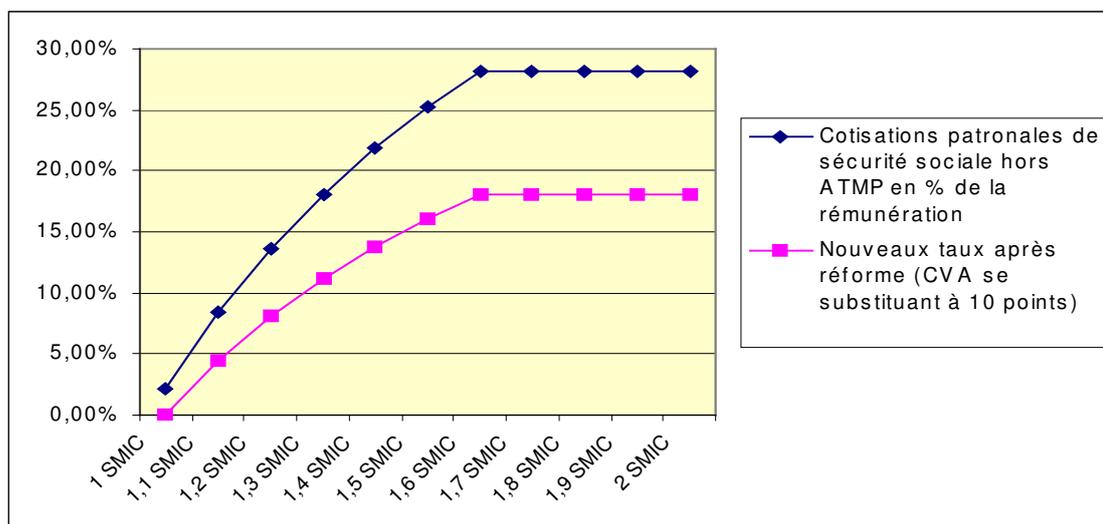
Il convient d'examiner la manière dont une éventuelle première étape de substitution pourrait s'articuler avec des exonérations de cotisations existantes.

Les cotisations patronales au régime général de sécurité sociale sont en effet aujourd'hui fortement progressives, du fait des mesures d'allègement général des cotisations sociales sur les bas salaires. Leur montant total (hors AT/MP) ne représente plus que 2,1% du taux de salaire horaire au niveau du SMIC, contre 28,1% à partir de 1,6 SMIC.

Dès lors, un allègement des cotisations sociales patronales dont l'ampleur serait supérieure à 2,1% et qui serait compensé par une taxe non progressive pesant sur les entreprises, telle qu'une cotisation sur la valeur ajoutée ou une contribution patronale généralisée (voir *infra*), aurait pour conséquence d'altérer la progressivité des prélèvements sociaux et de renchérir le coût du travail au niveau des bas salaires, réduisant ainsi l'incitation à l'embauche des travailleurs les moins qualifiés. Il conduirait à repenser complètement les dispositifs d'allègement des cotisations patronales. La substitution du produit d'une hausse de TVA à plus de 2,1 points de cotisations sociales employeurs aurait également un impact sur la progressivité des prélèvements sociaux.

Le graphique 3 illustre ce phénomène.

Graphique 3 : Impact d'une baisse de 10 points de cotisations sur la progressivité du barème



Dans ces conditions, le groupe de travail a plus particulièrement examiné une baisse de 2,1 points des cotisations patronales du régime général de sécurité sociale, correspondant à un transfert de charges d'environ 9 milliards d'euros si elle s'applique aux entreprises cotisant au régime général des salariés du secteur privé².

Il convient de noter que l'articulation des réformes étudiées avec les dispositifs d'exonérations ciblées, qui se pose en termes différents selon les cas (cf. les annexes II à V) devrait aussi être résolue.

² Les simulations figurant dans la partie suivante sont effectuées sur un champ plus restreint, celui de la Centrale des bilans (entreprises assujetties à l'IS). De ce fait, les simulations portent sur un montant un peu inférieur, soit 6,5 milliards d'euros pour 2 points de cotisations.

Ces dispositifs sont en effet multiples, chacun se caractérisant par un profil d'exonérations spécifique, consistant le plus souvent en une franchise de cotisations dans la limite d'un niveau de rémunération variable selon les cas.

D. Les enjeux d'une réforme

Une réflexion globale sur la réforme du financement de la protection sociale devrait comporter deux dimensions :

- une réflexion sur le niveau global des ressources affectées par la collectivité à la protection sociale, portant sur l'évolution de la dépense et les moyens de leur maîtrise, mais aussi sur la répartition souhaitable des financements publics et privés dans leur prise en charge ;

- une réflexion sur la structure des ressources affectées par la collectivité au financement de la protection sociale.

Le mandat du groupe de travail portait essentiellement sur cette seconde dimension, puisqu'il consistait à examiner les différentes options qui permettraient de financer la protection sociale par un prélèvement reposant sur une assiette plus juste et plus favorable à l'emploi.

Plusieurs critères peuvent éclairer ce choix.

Le dynamisme de la recette constitue naturellement un critère important. Pour apprécier l'impact financier du choix d'une source de financement pour la sécurité sociale, il convient d'examiner, en particulier, le rythme d'évolution de cette recette, sa volatilité dans le temps et son caractère prévisible, par comparaison avec l'assiette constituée par la masse salariale.

L'impact économique des différents types de prélèvements et leur efficacité comparée doivent également être pris en compte dans la réflexion, afin d'encourager la création d'emplois, de préserver le dynamisme et la compétitivité des entreprises, et d'éviter que des transferts trop importants entre secteurs ou entreprises ne bouleversent un système qui concerne aujourd'hui 4 millions de cotisants et 15 millions de salariés.

La faisabilité juridique et pratique de chacune des options constitue elle aussi un paramètre important.

Une réforme du financement de la protection sociale pourrait enfin viser à mettre en cohérence les modalités de financement de chacun des risques avec la logique sur laquelle ils reposent. Le financement de chacun des risques repose en effet sur une logique autonome, appelant des modalités de financement adaptées en fonction du lien plus ou moins étroit existant, pour chacun d'entre eux, entre l'effort contributif individuel et l'acquisition de droits sociaux personnels.

A cet égard, les réformes entreprises depuis quinze ans ont en commun d'avoir contribué à distinguer davantage au sein du système les logiques d'assurance et de solidarité, jusqu'alors très imbriquées. Le postulat sous-jacent est qu'une telle clarification est efficace, car elle renforce le caractère contributif des cotisations, tout en faisant financer les prestations de solidarité par l'impôt, et de préférence par un impôt à assiette large économiquement efficace tel que la CSG. L'acceptabilité des prélèvements s'en trouve ainsi accrue.

Les modalités d'une réforme du financement de la protection sociale devraient être définies de façon à s'inscrire dans la logique de l'effort de clarification ainsi engagé.

II. PRESENTATION DES DISPOSITIFS EXAMINES

A. La cotisation sur la valeur ajoutée

1. *Définition*

L'instauration d'une cotisation sur la valeur ajoutée consisterait à remplacer une fraction des cotisations sociales patronales par un prélèvement assis sur la valeur ajoutée. Concrètement, les entreprises concernées bénéficieraient d'une baisse du taux des cotisations sociales qu'elles versent au titre de leurs salariés, et acquitteraient en contrepartie un prélèvement assis sur leur valeur ajoutée, calculée au niveau de l'entreprise.

L'assiette de ce prélèvement étant plus large que celle des cotisations sociales, son taux serait plus bas, et il pèserait donc moins directement sur le travail. A titre d'illustration, 2 points de cotisations patronales, dont le produit représente 8,6³ milliards d'euros, correspondent à 0,91 point de cotisation sur la valeur ajoutée sur l'ensemble des entreprises.

A l'instar de la CSG, ce prélèvement aurait le caractère d'une recette fiscale (imposition de toute nature prévue à l'article 34 de la Constitution) dont la création pourrait intervenir en loi de financement de la sécurité sociale. Son produit serait exclusivement affecté au financement de la sécurité sociale.

Les développements qui suivent reprennent les principales conclusions d'une analyse détaillée qui figure dans l'annexe II au présent rapport.

2. *Faisabilité*

a) *Définition de l'assiette*

La création d'une cotisation sur la valeur ajoutée impliquerait dans un premier temps de choisir une définition adaptée de la valeur ajoutée. Il s'agit là d'une question classique qui suppose de choisir entre différentes options.

La valeur ajoutée est un solde intermédiaire de gestion exprimant la création de richesse opérée par une entité économique dans le cadre du processus de production qu'elle met en œuvre, et qui lui permet de rémunérer les facteurs qu'elle utilise (travail et capital).

De manière générale, ce solde se calcule de deux manières :

- soit de manière soustractive, en retranchant de la production (pour les activités de production ou de prestations de services) ou de la marge commerciale (pour les activités d'achat revente) la valeur des consommations en provenance de tiers ;

- soit de manière additive, en additionnant les rémunérations des acteurs du processus économique, soit le travail (salaires), le capital (dotations aux amortissements), les services publics (impôts et taxes), les prêteurs (intérêts), et enfin les actionnaires/investisseurs (bénéfice).

Le tableau ci-après retrace les principaux postes de la déclaration de résultats des sociétés non financières (le calcul de la VA des sociétés financières nécessitant des retraitements).

Tableau 2 : Principaux postes de la déclaration de résultats des sociétés non financières (2003) (données comptables)

<i>(chiffres 2003, en milliards d'€)</i>	Total
Chiffre d'affaires net	2 500
Production stockée et immobilisée	12
Subventions d'exploitation	10
Reprises sur amortissements et provisions, ...	63
Autres produits	26
Total des produits d'exploitation (I)	2 611
Achats et charges externes (y/c variations de stocks)	1 851
Salaires et traitements	314
Charges sociales	131
Impôts, taxes et versements assimilés	65
Dotations aux amortissements sur immobilisations	79
Dotations aux provisions	46
Autres charges	31
Total des charges d'exploitation (II)	2 517
Valeur ajoutée brute	661
Valeur ajoutée nette des DAM	583
RESULTAT D'EXPLOITATION (I - II)	94
Total des produits financiers (III)	215
Total des charges financières (IV)	169
RESULTAT FINANCIER (III - IV)	46
RCAI (I - II + III - IV)	140

Au-delà de cette définition générale cependant, les modalités techniques de calcul de la valeur ajoutée peuvent varier. Il existe ainsi en France quatre définitions de ce solde :

- une définition comptable, établie par le plan comptable général ;

³ Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2005. Données concernant le régime général des salariés du secteur privé pour 2005 (y compris non-titulaires des administrations, hors salariés agricoles).

- une définition statistique, au sens de la comptabilité nationale ;
- une définition fiscale, utilisée par la direction générale des impôts pour le calcul du plafonnement et de la cotisation minimale de la taxe professionnelle (article 1647 B sexies du CGI) ;
- une définition “ sociale ”, utilisée par les entreprises pour le calcul de la participation des salariés.

La création d’un prélèvement assis sur la valeur ajoutée impliquerait de choisir la définition la plus adaptée aux objectifs de la mesure.

A cet égard, le groupe de travail s’est accordé à juger peu adaptée la définition utilisée pour le calcul de la participation des salariés, dont la pertinence économique est limitée par l’absence de symétrie entre les postes comptables pris en compte pour le calcul de la valeur ajoutée⁴.

Quelle que soit la définition retenue, elle appellera une série de retraitements visant à sécuriser la taxation :

- des corrections visant à préserver la pertinence économique du prélèvement compte tenu des spécificités de certains secteurs dans lesquels la définition usuelle de ce solde intermédiaire de gestion n’a pas de sens (banques, assurances), ou à exclure de l’assiette certains éléments dont la taxation ne serait pas pertinente (comme certaines subventions, par exemple). A cet égard, le traitement des cotisations sociales devra être examiné : alors que leur inclusion dans l’assiette pourrait être analysée comme une double taxation, leur exclusion aurait pour conséquence d’affaiblir la progressivité du prélèvement social ;

- des retraitements visant à limiter les risques d’optimisation fiscale (par exemple, les comptes de produits exceptionnels ou de transferts de charges devraient être réintégrés dans la valeur ajoutée, afin d’éviter que l’imputation d’opérations sur ces comptes permette de minorer artificiellement la valeur ajoutée).

Il importerait enfin de déterminer si la valeur ajoutée taxable doit être brute ou nette des dotations aux amortissements. La non prise en compte des dotations aux amortissements présenterait en effet l’avantage de ne pas pénaliser l’investissement.

⁴ Par exemple, cette définition de la valeur ajoutée inclut les produits financiers, sans déduire les charges financières.

b) *Définition du champ d'application*

Sauf dans de rares cas, la délimitation territoriale du champ d'application de la cotisation sur la valeur ajoutée ne soulèverait pas de difficulté technique particulière :

- la taxe ne pourrait frapper que les activités exercées en France ;
- si elle ne devrait pas entrer dans le champ des conventions fiscales internationales, elle ne devrait cependant pas aboutir à créer de situations de double imposition.

L'identification des catégories de redevables susceptibles d'être assujettis à un prélèvement assis sur la valeur ajoutée est plus délicate. Le groupe de travail s'est orienté vers les entités du secteur concurrentiel, quel que soit leur statut, tout en appelant à un traitement singulier des entrepreneurs individuels et des petites entreprises.

Tous les employeurs entrant dans le champ de l'allègement général de cotisations (réduction dite "FILLON"), qui inclut la plupart des employeurs du secteur privé, les entreprises nationales, les établissements publics à caractère industriel et commercial, ainsi que les sociétés d'économie mixte, auraient vocation à être assujettis au prélèvement.

L'assujettissement des agents du secteur non marchand (organismes privés à but non lucratif, services publics administratifs) à une cotisation sur la valeur ajoutée poserait une question de pertinence économique, dans la mesure où ces institutions produisent dans des conditions et en vue d'objectifs sensiblement différents de ceux des entreprises opérant dans le secteur marchand. Leur valeur ajoutée ne comportant pas de marge, elle est difficilement comparable à celle des agents du secteur marchand. Concernant spécifiquement les administrations publiques, le calcul d'une valeur ajoutée soulèverait en outre des difficultés comptables particulièrement complexes à surmonter à court ou moyen terme.

Le fait d'appliquer un traitement fiscal différent à des entités de statuts différents, mais exerçant une activité analogue étant susceptible de poser un problème de conformité aux règles de concurrence établies par les traités communautaires, une solution pourrait consister à exclure du champ de la réforme les agents opérant dans le secteur non concurrentiel, et à assujettir à ce prélèvement toutes les entités opérant dans le secteur concurrentiel, quel que soit leur statut.

En pratique, le champ d'application de la taxe coïnciderait donc, pour l'essentiel, avec le champ de la réduction "FILLON", à l'exception des associations à but non lucratif, mais en incluant certaines grandes entreprises nationales.

L'assujettissement des très petites entreprises à un prélèvement assis sur la valeur ajoutée soulève également des questions spécifiques. Il serait en effet particulièrement difficile de calculer une valeur ajoutée à partir des comptabilités souvent rudimentaires que tiennent la plupart de ces entreprises. L'assujettissement des très petites entreprises à la cotisation sur la valeur ajoutée leur imposerait donc des obligations comptables et déclaratives nouvelles, allant à l'encontre de la volonté de simplification ayant par exemple inspiré la mise en place des régimes dits "micro". Ces entreprises pourraient donc soit être écartées du champ de la réforme et donc demeurer régies par le régime actuel, soit faire l'objet d'un calcul forfaitisé de leur valeur ajoutée.

Le seuil d'application de ce régime pourrait être défini soit par un critère de chiffre d'affaires, soit par un critère de masse salariale, soit encore par un critère d'effectif. Le choix de la nature du seuil à adopter devrait être effectué en tenant compte des risques d'optimisation fiscale associés à chacune de ces options.

Dans le cas des petites entreprises dont le dirigeant est assujéti à un régime de sécurité sociale de non salarié (entrepreneurs individuels, gérants majoritaires de SARL...) - soit 1,7 million d'entreprises au total, les difficultés techniques de calcul de la valeur ajoutée mentionnées ci-dessus se doubleraient d'un problème de principe. Dans leur cas en effet, les cotisations sociales des travailleurs non salariés s'appliquent au résultat d'exploitation, qui constitue la rémunération de l'entrepreneur. L'inclusion de ces entreprises dans le champ d'application de la taxe aboutirait donc à les assujéti à un prélèvement nouveau, sans qu'elles bénéficient de l'allègement de cotisations patronales correspondantes – sauf à appliquer cet allègement aux cotisations aux régimes de travailleurs non salariés. Cette observation vaut notamment pour les 500 000 chefs d'exploitation agricole, dont la plupart n'emploient que très peu de salariés. Ceux qui sont dans ce cas seraient d'autant plus pénalisés par l'introduction d'un prélèvement sur la valeur ajoutée que leur activité revêt un caractère fortement capitalistique.

Dans tous les cas, les entités qui n'entreraient pas dans le champ du nouveau prélèvement resteraient assujétiées aux cotisations sociales existantes.

Il conviendrait enfin de se prononcer sur le principe de l'inclusion dans le cadre de la réforme des entreprises sans salarié (hors travailleurs indépendants), telles certaines entreprises holding, dont la valeur ajoutée peut être importante, dès lors que celles-ci n'acquittent pas de cotisations sociales actuellement. La logique contributive de la réforme plaide pour leur inclusion.

c) *Identification des prélèvements susceptibles d'être remplacés par une CVA*

Comme cela a été exposé dans la première partie, une cotisation sur la valeur ajoutée se substituerait aisément aux cotisations patronales aux régimes de base de sécurité sociale, hors accidents du travail et maladies professionnelles, mais plus difficilement aux autres cotisations à la charge des employeurs. Techniquement, rien ne s'opposerait néanmoins à ce qu'une CVA soit affectée au financement du régime d'assurance-chômage, par exemple.

Une piste complémentaire pourrait consister à substituer une cotisation sur la valeur ajoutée à la part de la taxe sur les salaires acquittée par le secteur financier.

Remplacer une part de la taxe sur les salaires des établissements financiers par une cotisation sur la valeur ajoutée.

Actuellement, les établissements financiers – banques et assurances – paient 22% de la taxe sur les salaires, soit 1,84 Md€. Ils représentent l'essentiel des contributeurs du secteur privé concurrentiel. Or cet impôt pèse directement sur le coût du travail puisqu'il se calcule à partir d'un barème progressif appliqué aux salaires individuels versés (et à proportion du CA non soumis à la TVA – contreproprata TVA). Pour un salaire de 3 fois le SMIC et hors prise en compte du contreproprata TVA, il représente l'équivalent de 10,52 points de cotisations patronales.

L'idée consisterait à remplacer une fraction de la taxe sur les salaires par un prélèvement assis sur la valeur ajoutée. Le secteur non marchand ne serait pas concerné.

Une telle option, non étudiée par le groupe de travail, présenterait par définition l'avantage de n'entraîner aucun transfert intersectoriel et permettrait d'expérimenter les conséquences d'une telle substitution sur une charge assise sur les salaires très supérieure au montant représenté par 2,1 points de cotisations sociales employeurs.

d) *Recouvrement et contrôle*

La cotisation sur la valeur ajoutée pourrait être recouvrée soit par les URSSAF, soit par les services de la direction générale des impôts.

Le recouvrement de la cotisation impliquerait des aménagements des processus de déclaration, de collecte et de contrôle existants, dont les implications font l'objet d'une analyse détaillée qui figure à l'annexe IX du présent rapport.

Si l'ampleur de ces aménagements peut varier selon que le recouvrement est confié à la DGI ou aux URSSAF, une adaptation des supports de déclaration sera dans tous les cas nécessaire, ainsi qu'un aménagement des systèmes d'information, qui pourraient être réalisés en huit mois environ.

3. *Aspects juridiques*

Juridiquement, l'instauration d'une cotisation sur la valeur ajoutée s'analyserait comme la création d'une imposition de toute nature.

a) *Conformité à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme*

Sous réserve d'aménagements limités et d'un encadrement des éventuelles dérogations, la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée ne devrait poser de problème de conformité ni à la Constitution, ni à la Convention européenne des droits de l'homme. Deux exigences devront cependant être respectées :

- le principe d'égalité pouvant, par exception, impliquer de traiter différemment des entreprises se trouvant dans des situations objectivement différentes, il sera nécessaire d'adapter la définition de la valeur ajoutée aux spécificités des secteurs ou entreprises se trouvant dans une situation objectivement différente de celle des autres assujettis au regard de la mesure (banques et assurances, par exemple) ;

- sans exclure le principe de dérogations à une mesure générale, le même principe d'égalité devant les charges publiques exige un strict encadrement des éventuelles dérogations qui pourraient être décidées (justification par une différence objective de situation ou par un motif d'intérêt général, limitation des dérogations à des différences de traitement en rapport avec l'objet de la loi les instituant), notamment s'il s'agit d'exceptions bénéficiant à l'ensemble d'un secteur d'activité.

b) *Conformité au droit communautaire*

L'exclusion de certaines catégories de redevables du champ de la cotisation sur la valeur ajoutée, ou une application différenciée de la mesure à certaines catégories d'opérateurs, devra respecter le régime communautaire des aides d'Etat. Dans cette hypothèse en effet, le dispositif pourrait s'analyser comme une aide d'Etat au sens de l'article 87 TCE. Cette qualification n'impliquerait pas nécessairement l'incompatibilité du nouveau prélèvement avec le droit communautaire, dans la mesure où l'article 87 lui-même autorise certaines catégories d'aides, dont notamment celles ayant pour objet la promotion de l'emploi. Pour autant, dans la

mesure où elle comporterait des exonérations, la réforme devrait être notifiée à la Commission, qui devrait se prononcer préalablement à son entrée en vigueur – le non-respect de cette obligation pouvant entraîner la censure du dispositif et le remboursement aux contribuables concernés des sommes en cause. .

La création d'une cotisation sur la valeur ajoutée devra être examinée sous l'angle de sa compatibilité avec la sixième directive TVA, dont l'article 33 fait interdiction aux États membres de créer ou de maintenir des impositions nationales ayant le caractère de taxe sur le chiffre d'affaires. La Cour de justice des Communautés européennes est saisie d'une affaire (" Banque populaire de Crémone ") posant la question de la compatibilité avec cette directive d'un impôt italien assis sur la valeur ajoutée (IRAP), très proche dans son principe d'une cotisation sur la valeur ajoutée. Dans ses premières conclusions, l'avocat général a conclu à l'incompatibilité de la taxe en cause avec les dispositions de la 6^{ème} directive. Après une réouverture de la procédure à la fin de l'année 2005, les conclusions du nouvel avocat général, rendues le 14 mars 2006, ont confirmé les précédentes. La Cour devrait rendre publique sa décision à l'été 2006. Si elle suivait les conclusions de l'avocat général dans l'affaire Banque populaire de Crémone, sa décision pourrait être transposable au projet de cotisation sur la valeur ajoutée. La mise en œuvre d'une telle cotisation en France supposerait alors de retenir un dispositif ne présentant pas le caractère d'une taxe sur le chiffre d'affaires.

B. La modulation des cotisations en fonction de la valeur ajoutée

1. Définition

La modulation des cotisations sociales employeurs en fonction de la valeur ajoutée consisterait à faire varier tout ou partie de ces cotisations - calculées sur la base des règles habituelles - en fonction d'un ratio " masse salariale / valeur ajoutée ".

Deux types de modulation peuvent être envisagés :

- une modulation " horizontale " - ou temporelle - consistant à faire varier les cotisations sociales de chaque entreprise en fonction de l'évolution dans le temps de son ratio " masse salariale / valeur ajoutée " - en vue de taxer les comportements des entreprises qui réduisent la part de la masse salariale dans leur valeur ajoutée. Ainsi, une entreprise dont la part des salaires dans la valeur ajoutée diminuerait d'un exercice sur l'autre, par exemple de plus de x %, verrait le montant de ses cotisations employeurs au régime de base de sécurité sociale

majoré de y %. Pour éviter une modulation annuelle, des seuils de modulation pourraient être définis ;

- une modulation “ verticale ” - ou transversale - consistant à faire varier les cotisations sociales en fonction du ratio “ masse salariale / valeur ajoutée ” dès lors qu’il s’écarte d’un ratio de référence.

Cette modulation “ verticale ” peut elle-même être envisagée de deux manières :

- soit de façon nationale - en définissant un ratio de référence “ masse salariale / valeur ajoutée ” applicable à tous les secteurs ;

- soit de façon sectorielle - en définissant un ratio “ masse salariale / valeur ajoutée ” propre à chaque secteur d’activité.

Les développements qui suivent reprennent les principales conclusions d’une analyse détaillée qui figure dans l’annexe III au présent rapport.

2. Faisabilité

a) Définition de l’assiette

La modulation des cotisations en fonction de la valeur ajoutée ne suppose pas de changement d’assiette à proprement parler, puisque les cotisations resteraient assises sur la masse salariale.

L’utilisation de la valeur ajoutée comme paramètre de référence pour la modulation des cotisations impliquerait d’en élaborer une définition adaptée - ce qui impliquerait les mêmes conventions que dans l’hypothèse de la création d’une cotisation sur la valeur ajoutée.

b) Définition du champ d’application

A la différence de la création d’une cotisation sur la valeur ajoutée, la modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée n’implique pas de modification du périmètre des entreprises assujetties au prélèvement social : par définition, les entités qui pourraient être assujetties à la modulation de leurs cotisations en fonction de leur valeur ajoutée paient actuellement des cotisations patronales.

Cette définition du champ d'application de la mesure ne permettrait cependant pas d'étendre le champ du financement de la protection sociale, puisque les entreprises actuellement exonérées ou n'employant aucun salarié (comme certaines holdings par exemple) continueraient à y échapper.

La référence à la valeur ajoutée pour la modulation des cotisations suppose par ailleurs les mêmes choix que la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée pour les entreprises ne tenant que des comptabilités simplifiées (très petites entreprises, entreprises agricoles) ou les opérateurs présentant des caractéristiques économiques particulières, rendant peu pertinente la notion même de valeur ajoutée (administrations publiques du secteur non concurrentiel, associations à but non lucratif). L'attention doit en particulier être appelée sur les très petites entreprises dont le dirigeant n'est pas salarié, le ratio masse salariale /valeur ajoutée étant alors fortement réduit non pas par une intensité capitalistique particulière, mais par le seul traitement comptable et social de la rémunération de l'entrepreneur.

S'il était décidé de ne pas inclure certaines catégories d'opérateurs dans le dispositif, ces derniers continueraient à payer des cotisations sociales - non modulées.

c) Définition des paramètres de la modulation

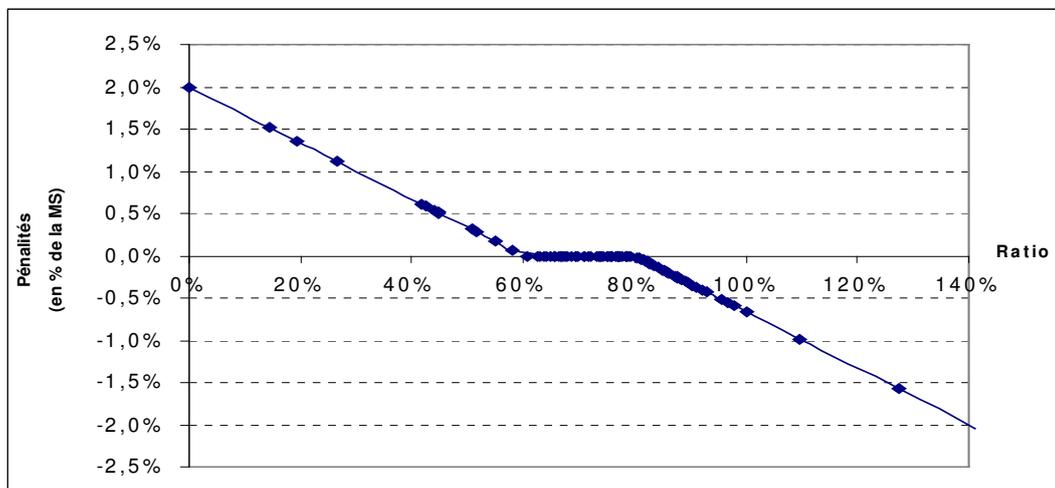
La mise en œuvre d'une modulation nationale des cotisations sociales patronales ne pose pas de difficulté technique majeure. Elle suppose de choisir parmi les options techniques disponibles pour les paramètres :

- définition ou non d'une « plage neutre » et ampleur de celle-ci : la « plage neutre », qui consiste à ne pas moduler les entreprises dont le ratio masse salariale / valeur ajoutée est compris entre deux valeurs encadrant la moyenne nationale ou du secteur concerné, permet de concentrer les effets de la mesure sur les entreprises les plus éloignées du ratio de référence, tout en limitant le nombre d'entreprises concernées.

- intensité de la modulation appliquée : le coefficient de la modulation choisi peut être plus ou moins important en fonction de l'effet recherché ;

- plafonnement éventuel de la modulation (soit un maximum et un minimum pour les hausses et les baisses de cotisations), pour limiter l'ampleur des pertes et des gains des entreprises les plus éloignées du ratio de référence.

Ainsi, dans le cas d'une modulation nationale modulant de plus ou moins 2 points le taux de cotisations, et comportant une plage neutre située conventionnellement entre 60 et 80% , le mécanisme peut être illustré par le schéma suivant :



Une entreprise ayant un ratio masse salariale sur valeur ajoutée de 70% verrait sa situation inchangée, de même qu'une entreprise dont le ratio est égal à 80% ou 60%. En revanche, une entreprise dont le ratio est égal à 45% subirait une hausse de cotisations égale à 0,5 point de sa masse salariale, tandis qu'une entreprise dont le ratio est de 115% bénéficierait d'une baisse de cotisations de 0,5 point.

La mise en place d'une modulation sectorielle pose plus de difficultés. Outre les incertitudes juridiques propres à cette formule de modulation (cf. *infra*, 3.), la définition du ratio de référence "masse salariale sur valeur ajoutée" propre au secteur pose en effet le problème de la définition de la notion de secteur d'activité :

- le recours à la notion de branche ne semble pas possible dans la mesure où sa définition est souvent d'origine conventionnelle et où certaines entreprises ne sont incluses dans aucune branche ;

- l'utilisation du code APE (activité principale exercée) de la nomenclature INSEE semblerait plus adaptée, mais ne permettrait pas d'exclure l'apparition d'inégalités de traitement entre les entreprises "mono activités" et les autres entreprises. Les simulations économiques menées, qui utilisent le code APE, illustrent ce problème et plus généralement la difficulté de définir des secteurs suffisamment homogènes (cf. annexe III).

Enfin, dans le cas de la modulation temporelle, il n'est pas nécessaire de définir un ratio de référence, l'entreprise calculant elle-même son ratio masse salariale/valeur ajoutée. Des taux de majoration et de minoration sont alors appliqués en fonction de l'évolution du ratio de l'entreprise, au cas par cas.

La modulation comporte cependant plusieurs difficultés. D'un point de vue micro-économique, tout d'abord, on observe une forte volatilité du ratio masse salariale sur valeur ajoutée au niveau individuel. En conséquence, les variations de cotisations patronales induites pour chaque entreprise par une modulation pourraient être très importantes, que l'on retienne une modulation nationale, sectorielle ou temporelle.

D'un point de vue technique, il serait nécessaire, en outre, de déterminer des évolutions du ratio qui devraient être neutralisées. Par exemple, s'agissant des exonérations ciblées, une entreprise qui transférerait un établissement en ZFU pourrait voir son ratio se dégrader (du fait de l'exonération de cotisations sociales patronales dans ces zones), et il faudrait alors neutraliser les baisses de charges sociales afférentes.

Par ailleurs, les analyses retracées dans l'annexe III⁵ montrent que le ratio masse salariale / valeur ajoutée n'est que partiellement corrélé à la politique d'emploi poursuivie par l'entreprise, en raison notamment du fait que la volatilité des salaires est moins importante que celle des autres composantes de la valeur ajoutée. Ainsi, une entreprise qui supprime des emplois pourrait voir malgré cela son ratio augmenter et, inversement, une entreprise qui embauche pourrait voir ce ratio diminuer.

A la différence de la cotisation sur la valeur ajoutée, la modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée ne se substituerait pas à des cotisations, mais s'y superposerait. L'articulation de la mesure avec les allègements généraux de cotisations ne poserait donc pas de problème de calcul particulier, même si ses effets peuvent, dans certains cas, être contradictoires par rapport aux objectifs des allègements.

d) Recouvrement et contrôle

La modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée aurait vocation à être réalisée par les URSSAF.

⁵ Une étude détaillée sur un panel de 150 000 entreprises est disponible en annexe III. Elle montre notamment que plus de la moitié des entreprises voient ainsi leur ratio masse salariale sur valeur ajoutée varier de plus de 5 points d'une année à l'autre, et que plus d'un quart voient même leur ratio varier de plus de 10 points. Entre 2002 et 2003, la moitié des entreprises qui avaient détruit de l'emploi avaient également une variation positive de leur ratio.

La direction générale des impôts devrait cependant participer au processus de déclaration et le contrôle de l'assiette valeur ajoutée.

Quel que soit le scénario retenu, le recouvrement de la cotisation nécessiterait des aménagements des processus de déclaration, de collecte et de contrôle existants, dont les implications font l'objet d'une analyse détaillée qui figure à l'annexe IX du présent rapport.

Ces aménagements impliqueraient dans tous les cas une adaptation des supports de déclaration, ainsi qu'un aménagement des systèmes d'information, qui pourraient être réalisés en huit mois environ.

Enfin, le calendrier du prélèvement des acomptes et leur régularisation devrait être précisé. Alors que les cotisations sociales sont prélevées sur une base mensuelle ou trimestrielle sans décalage temporel entre le recouvrement des recettes et les évolutions de la masse salariale, la valeur ajoutée ne peut être évaluée que sur une base annuelle ; elle est donc calculée après la clôture des comptes par l'entreprise.

Un système d'acomptes et de régularisation doit donc être introduit. En pratique, deux types de schémas sont possibles pour calculer ces acomptes pour l'année N :

- soit les entreprises continuent à procéder aux versements comme actuellement, et, une fois connu le ratio " masse salariale sur valeur ajoutée " de l'année N (soit en N+1), une régularisation est calculée ;

- soit les entreprises paient dès l'année N des cotisations modulées à partir d'une estimation de leur ratio masse salariale sur valeur ajoutée (qui peut être établie à partir des montants des années N-2 puis N-1 dès qu'ils sont connus). En N+1 intervient aussi une régularisation pour prendre en compte le ratio de l'année N.

Dans le premier schéma, le fait de ne pas tenir compte de la situation de l'entreprise conduit à des régularisations plus importantes en montant absolu, mais qui ont l'avantage de mieux faire ressortir l'aspect " bonus-malus ". Toutefois, dans cette hypothèse, les effets de la réforme ne sont pas perçus par les entreprises au cours de la première année de mise en œuvre.

3. *Aspects juridiques*

a) *Compatibilité avec la Constitution et la CEDH*

Dans son principe, la modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée ne devrait pas poser de problème de conformité ni à la Constitution, ni à la Convention européenne des droits de l'homme, sous réserve du respect des mêmes exigences que dans le cas de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée (adaptation de la définition de la valeur ajoutée aux spécificités des entreprises se trouvant dans des situations objectivement différentes, strict encadrement des dérogations).

Concernant spécifiquement l'hypothèse de la modulation sectorielle cependant, la conformité d'une modulation déterminée en fonction d'un ratio de référence sectoriel pourrait poser un problème au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, dans la mesure où elle pourrait aboutir à taxer différemment deux entreprises présentant des ratios "masse salariale / valeur ajoutée" identiques au seul motif de leur appartenance à des secteurs d'activité différents.

b) *Compatibilité avec le droit communautaire*

Quelle que soit la position que prendra la CJCE dans l'affaire Banque Populaire de Crémone, la modulation des cotisations sociales ne semble présenter aucun risque quant à sa compatibilité au regard de l'article 33 de la sixième directive TVA.

Pour chaque le type de modulation envisagée, l'exclusion de certaines catégories de redevables du champ de la modulation ou une application différenciée de la mesure à certaines catégories d'opérateurs, devraient être rendues compatibles avec le régime communautaire des aides d'Etat.

Ceci est encore plus nécessaire dans l'hypothèse d'une modulation sectorielle, qui serait très probablement analysée comme une aide d'Etat au sens de l'article 87 TCE. Comme dans le cas de la cotisation sur la valeur ajoutée, cette qualification impliquerait la notification de la mesure à la Commission, qui devra pouvoir se prononcer avant l'entrée en vigueur du dispositif.

C. La “ TVA sociale ”

I. Définition

La “ TVA sociale ” ne consisterait pas à créer un impôt nouveau, mais à remplacer des cotisations sociales employeurs par une augmentation d’un ou des taux de la TVA, dont le produit serait affecté au financement de la sécurité sociale. En pratique, cette option consisterait à remplacer un prélèvement acquitté par les entreprises par un impôt pesant essentiellement sur les ménages. A ce titre, elle est très différente des pistes examinées plus haut puisqu’il ne s’agit plus de réaménager le prélèvement social entre les entreprises.

L’assiette de la TVA, essentiellement constituée par la consommation, aurait l’avantage d’inclure les importations.

A contrario, le taux normal de la TVA appliqué en France (19,6%) est déjà légèrement supérieur à la moyenne de l’Union européenne. A titre indicatif, il conviendrait de le porter à 20,8% pour financer la suppression des 2,1 points de cotisations sociales employeurs au niveau du Smic. Une telle mesure présenterait trois inconvénients importants :

- elle accentuerait encore l’écart existant avec le taux réduit (5,5%), sauf à ce que la substitution concerne également les transactions bénéficiant de ce taux ;

- elle accroîtrait le risque de fraude ;

- elle éloignerait la France de la moyenne communautaire. Sur ce dernier point, il est observé que l’Allemagne, qui envisage une telle option, pratique aujourd’hui un taux normal de TVA de seulement 16%.

Les développements qui suivent reprennent les principales conclusions d’une analyse détaillée qui figure dans l’annexe IV au présent rapport.

2. *Faisabilité*

En termes de technique fiscale, la “ TVA sociale ” n’implique de modifier ni l’assiette, ni le champ d’application de la taxe sur la valeur ajoutée.

Pour les raisons exposées plus haut, le champ des cotisations patronales susceptibles d’être remplacées par un prélèvement d’une autre nature privilégié par le groupe de travail porte sur les cotisations patronales aux régimes de base de sécurité sociale. Techniquement, rien ne s’opposerait à ce qu’une hausse de TVA soit affectée au financement du régime d’assurance-chômage, par exemple.

3. *Aspects juridiques*

Le droit communautaire ne fixant pas de taux plafond pour la TVA, mais se limitant à recommander un taux maximal de 25%, l’augmentation du taux de la TVA ne soulève pas de problème juridique particulier.

D. Le coefficient emploi-activité

1. *Définition*

Le “ coefficient emploi-activité ” (CEA) consisterait à remplacer des cotisations sociales par un prélèvement sur le chiffre d’affaires net de la masse salariale.

Les développements qui suivent reprennent les principales conclusions de l’annexe V au présent rapport.

2. *Faisabilité*

a) *Définition de l’assiette*

L’assiette du coefficient emploi-activité correspondrait au chiffre d’affaires (production vendue de l’exercice, en France), diminué des rémunérations versées.

Une définition fiscale du chiffre d’affaires existe déjà pour l’imposition à la taxe professionnelle des bénéfices non commerciaux et pour la contribution de solidarité des sociétés versée aux organismes sociaux.

Cette définition pourrait être utilisée pour le calcul du coefficient emploi-activité.

b) *Définition du champ d'application*

L'assujettissement des agents du secteur non marchand (associations sans but lucratif, services publics administratifs) à un prélèvement fonction d'un chiffre d'affaires poserait à la fois une question de faisabilité technique et une question de pertinence économique : dans la mesure où la production de ces agents n'est pas vendue, il est particulièrement difficile d'en approcher la valeur de manière fiable et pertinente.

Ces agents devraient donc être exclus du champ de la réforme.

c) *Identification des cotisations sociales susceptibles d'être remplacées par un CEA*

Pour les mêmes raisons que dans l'hypothèse de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, les cotisations sociales patronales aux régimes de base de sécurité sociale seraient plus aisément susceptibles d'être remplacées par un prélèvement assis sur le chiffre d'affaires net de la masse salariale.

3. *Aspects juridiques*

Dans son principe, la création d'un prélèvement assis sur le chiffre d'affaires net de la masse salariale ne devrait poser de problème de conformité ni à la Constitution, ni à la Convention européenne des droits de l'homme, sous réserve du respect des mêmes exigences que dans le cas de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée (adaptation de la définition de la valeur ajoutée aux spécificités des entreprises se trouvant dans des situations objectivement différentes, strict encadrement des dérogations).

En revanche, l'exclusion de certaines catégories de redevables du champ d'application du coefficient emploi activité, ou une application différenciée de la mesure à certaines catégories d'opérateurs, pourraient poser un problème de compatibilité du dispositif avec le régime communautaire des aides d'Etat. L'exclusion du chiffre d'affaires réalisé à l'export pourrait également poser des difficultés au regard des règles posées par le code de conduite européen sur la fiscalité des entreprises, ainsi qu'au regard des règlements " export ".

Comme dans le cas de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, cette qualification impliquerait la notification de la mesure à la Commission, qui devrait pouvoir se prononcer avant l'entrée en vigueur du dispositif.

En revanche, les différences d'assiette entre la TVA et le coefficient valeur ajoutée (non-déductibilité des taxes ayant frappé les consommations intermédiaires, soustraction de la

masse salariale) permettent de penser que la mesure serait probablement compatible avec la sixième directive TVA.

E. La réduction des “ niches sociales ”

I. L’existence de “ niches sociales ”

Aux termes de l’article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, l’assiette sociale s’étend à l’ensemble des salaires et à tous types d’avantages versé au salarié en contrepartie ou à l’occasion de son activité professionnelle. Cette définition, très large, souffre toutefois de nombreuses exceptions. Les fondements de celles-ci reposent, pour l’essentiel, sur trois grands types de motifs :

- le souci de prendre en compte la situation économique de certaines populations ;
- la volonté d’accompagner le développement d’outils économiques particuliers (tels que l’intéressement et la participation par exemple) ;
- le soutien au développement de l’emploi dans certains secteurs.

Les “ niches sociales ” peuvent donc être définies comme l’ensemble des dispositifs qui dérogent à l’universalité de l’assiette et aux taux de droit commun des prélèvements affectés au financement de la protection sociale.

Cette définition générale recouvre des dispositifs dérogatoires de natures très différentes : taux réduits, cotisations forfaitaires, abattements d’assiette, assiettes forfaitaires ou assiettes *ad hoc* spécifiques, plafonnements d’assiette, exclusion totale ou partielle de certains éléments de rémunération dans le calcul de l’assiette sociale... mais également les dispositifs généraux et d’allègement de cotisations patronales. Des listes sont jointes à l’annexe V.

La pertinence du maintien de ces niches doit être appréhendée au regard des objectifs poursuivis, étant précisé que leur assiette peut être estimée à 30 milliards d’euros environ⁶.

⁶ Ce montant ne comprend pas les 23 milliards d’euros d’allègements généraux et ciblés de cotisations patronales.

2. *Identification des dispositifs concernés*

(a) *Les rémunérations extra-salariales*

Certains éléments de rémunération sont aujourd'hui exclus, totalement ou partiellement, de l'assiette des cotisations sociales, en lien avec la volonté des pouvoirs publics de promouvoir certaines politiques publiques. Ces rémunérations extra-salariales peuvent prendre principalement trois formes :

- des avantages en espèces, tels que les dispositifs de participation financière - intéressement, participation, épargne salariale (qui bénéficie d'une large exonération liée aux conditions de déblocage) -, les stocks-options (qui bénéficient d'une large exonération sous conditions spécifiques), les attributions gratuites d'actions ou encore certaines indemnités versées lors de la rupture du contrat de travail (exonération sous plafond modifiée dans la LFSS pour 2006) ;

- la participation des employeurs au financement de la protection sociale surcomplémentaire des salariés, tels que les complémentaires santé ou les plans d'épargne retraite (exonérations sous plafond) ;

- des aides directes sous la forme de titres de paiement, tels que les chèques vacances, les titres restaurants ou les services d'aide à domicile.

(b) *Les dispositifs d'allègements ciblés de cotisations patronales*

Ces dispositifs ont pour vocation d'alléger le coût du travail, soit dans des secteurs d'activité particuliers, soit dans des zones économiques peu attractives ou fragiles. Ils se caractérisent aujourd'hui par leur nombre important (près de 50), conduisant à une architecture des aides complexe. Ils coexistent avec le dispositif d'allègement général pour les emplois les moins qualifiés (dit « FILLON »), qui poursuit un objectif similaire.

Ces dispositifs mériteraient un examen plus précis, au cas par cas, qui n'était pas dans le mandat du groupe de travail.

3. *La contribution sociale généralisée*

Certains types de revenus bénéficient aujourd'hui d'un statut particulier au regard de leur assujettissement à la CSG.

Ils s'agit par exemple :

- des plus-values mobilières pour lesquelles il existe un seuil de non assujettissement à la CSG sur les revenus du patrimoine ;

- des pensions de retraite et d'invalidité, des allocations de chômage et de préretraite, de certaines indemnités journalières qui bénéficient de taux réduits de CSG ;

- des revenus de remplacement de type complément de libre choix d'activité qui ne sont pas assujettis à la CSG ;

- des compléments de rémunération tels que les titres restaurants, les chèques vacances, les aides à l'accès aux services d'aide à domicile qui ne sont pas assujettis à la CSG sur les revenus d'activité ;

- de revenus divers, tels ceux tirés de la vente de métaux précieux, qui sont intégrés dans l'assiette de la CRDS mais pas de la CSG.

F La contribution patronale généralisée

1. Définition

L'instauration d'une contribution patronale généralisée (CPG) s'inscrirait dans un processus d'élargissement de l'assiette des cotisations employeur actuelles, au même titre que la CVA. Cet élargissement d'assiette comporterait deux dimensions :

- d'une part, seraient intégrés dans l'assiette de la CPG, outre les salaires bruts, certains compléments de rémunération (intéressement, participation, épargne salariale, stock-options ...) et aides directes accordées par l'employeur (titres restaurant, chèques vacances, chèques emploi service universel), actuellement exonérés de cotisations sociales. Il faut souligner que cette inclusion n'aurait pas pour effet de remettre en cause l'attractivité dont bénéficient ces versements pour les entreprises, dès lors que le taux du nouveau prélèvement serait très inférieur à celui des cotisations sociales employeurs pesant sur les salaires (45% en moyenne) ;

- d'autre part, à cette assiette incluant les rémunérations et avantages versés aux salariés s'ajouterait le résultat courant avant impôts (RCAI), solde intermédiaire de gestion représentatif des profits des entreprises et égal à la somme du résultat d'exploitation et du résultat financier.

2. *champ d'application*

Le champ d'application de cette contribution pourrait coïncider avec celui de la réduction « FILLON », qui inclut la plupart des employeurs du secteur privé, les entreprises nationales, les établissements à caractère industriel et commercial ainsi que les sociétés d'économie mixte. Un point de cette "contribution patronale généralisée" (CPG) pourrait représenter un montant de l'ordre de 5,5 milliards d'euros (cf. *infra*, 3).

3. *Faisabilité*

a) *Assiette du prélèvement*

Comme celle de la CSG, la base d'imposition de la CPG serait de type cédulaire, ce qui signifie qu'elle se composerait de deux assiettes distinctes correspondant :

- pour l'une, aux salaires et aux compléments de rémunération des salariés de l'année d'imposition (N) ;

- pour l'autre, aux profits de l'entreprise appréhendés sous la forme du résultat courant avant impôts⁷ (RCAI), solde intermédiaire de gestion égal à la somme du résultat d'exploitation et du résultat financier⁸. Ce solde n'étant connu qu'après la clôture de l'exercice, le prélèvement serait opéré sur la base du RCAI de l'année N-1.

Ainsi définie, l'assiette du nouveau prélèvement poserait la question de la prise en compte à deux niveaux des compléments de rémunération (en particulier la participation) qui sont implicitement compris dans le résultat courant avant impôts de l'entreprise.

La détermination de l'assiette de la cédule assise sur le résultat courant avant impôts pourrait être inspirée des règles applicables à l'assiette de l'impôt sur les sociétés. A cet égard, il convient de relever que le résultat courant avant impôts s'écarte du résultat fiscal au sens de l'IS en ce qu'il ne tient pas compte des produits et des charges exceptionnels. Par ailleurs, la reprise des aménagements applicables en matière d'IS (provisions nettes non déductibles, régime des sociétés mères et filiales etc.) devrait être examinée au cas par cas dans le sens d'un traitement le plus homogène possible entre les deux prélèvements pour simplifier les retraitements pour les entreprises.

⁷ Le terme "avant impôts" s'entend "avant impôts sur les profits" (tout particulièrement l'IS). A contrario, les impôts sur la production (par exemple la TP) ne sont pas compris dans l'assiette.

⁸ Le résultat courant avant impôts est égal à la somme du résultat d'exploitation, du résultat financier et de la différence entre les postes "Bénéfice attribué ou perte transférée" et "Perte supportée ou bénéfice transféré". En pratique, cette dernière différence est négligeable par rapport au résultat d'exploitation et au résultat financier.

Se poserait, en particulier, la question du sort à réserver aux sociétés dont le résultat courant avant impôts est négatif, qui représentent environ 25% du total des entreprises. Le prélèvement étant de type cédulaire, le déficit courant avant impôts ne pourrait s'imputer sur la cédule correspondant aux salaires et compléments de rémunération. En conséquence, les entreprises concernées pourraient bénéficier d'un droit de report déficitaire, ce qui signifie que, le cas échéant, elles seraient autorisées à déduire de leur résultats positifs à venir le montant des résultats courants avant impôts négatifs enregistrés au cours des années précédentes.

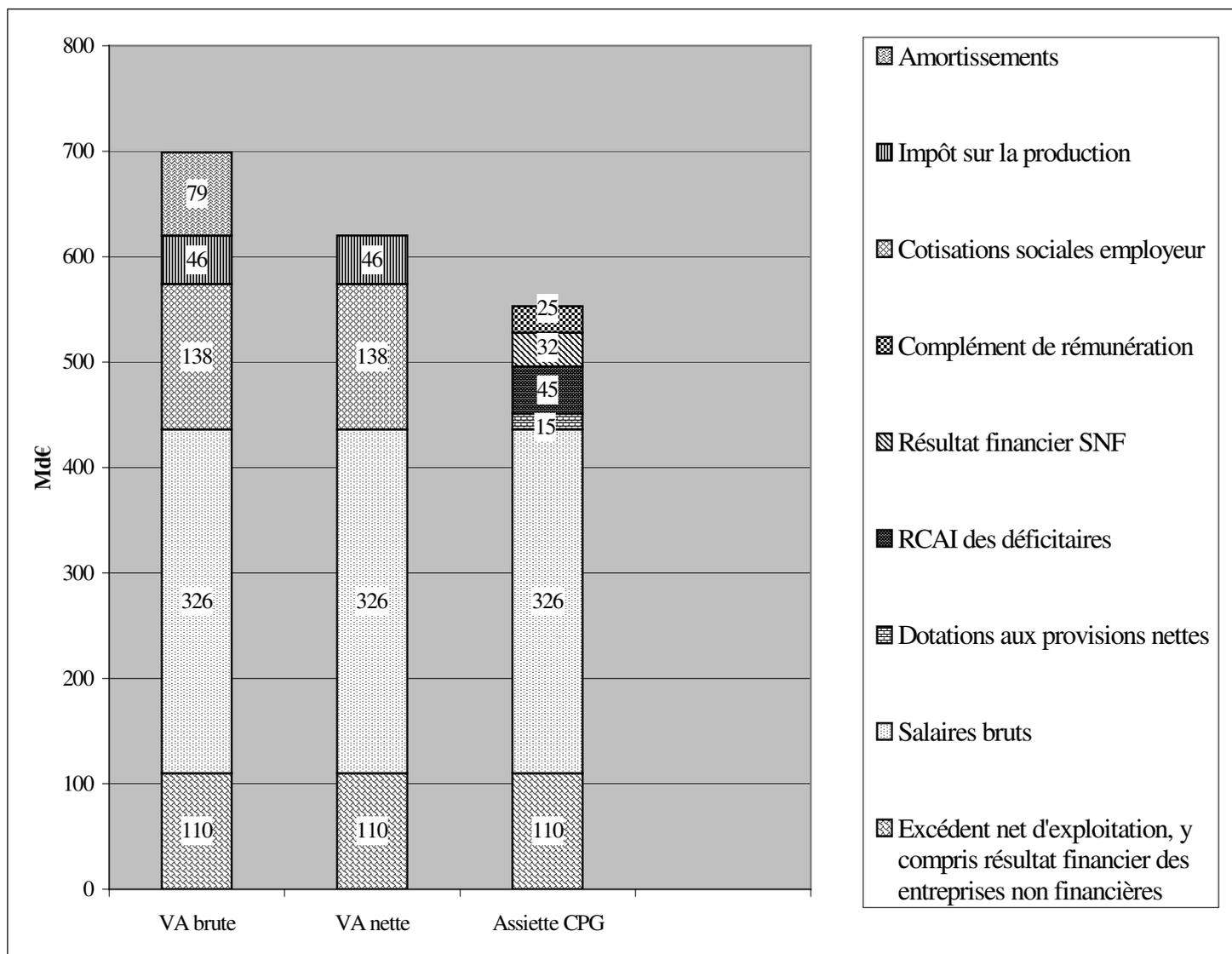
Enfin, il convient de noter que les taux pourraient être différenciés selon les assiettes, à l'instar du régime applicable en matière de CSG.

Au total, l'assiette du prélèvement serait de 545 Md€ (en 2003) - si l'on se limite aux 400 000 plus grandes entreprises du secteur concurrentiel sans tenir compte des reports déficitaires - soit une base d'imposition plus large que les salaires bruts versés (330 Md€), mais un peu plus étroite que la VA nette (620 Md€). La prise en compte des reports déficitaires pourrait aboutir à minorer cette assiette, dans des proportions qui sont difficiles à déterminer mais qui peuvent être évaluées à 15% au maximum, soit une assiette d'environ 465 Md€⁹.

S'agissant des très petites entreprises, et notamment des travailleurs indépendants ou assimilés, relevant du régime de sécurité sociale des non salariés non agricoles (RSI), un régime dérogatoire pourrait être prévu. En effet, ces entrepreneurs sont actuellement assujettis à la CSG et aux cotisations sociales au titre de leurs revenus. Il pourrait donc être envisagé de les exonérer de la part de la CPG assise sur le résultat courant avant impôts.

⁹ En moyenne, le RCAI des entreprises déficitaires est de 14% de l'assiette sur la période de 1997 à 2003, avec de fortes variations conjoncturelles (entre 27 à 140 Md€ selon les années). Dès lors qu'en pratique, certains déficits ne peuvent être reportés, en raison notamment des cessations d'activité, l'introduction d'un droit au report déficitaire minorerait l'assiette de la CPG dans des proportions inférieures à 15% en moyenne.

Tableau 3 : Décomposition de l'assiette de la CPG (données 2003, avant prise en compte des reports déficitaires)



Source : DGTPE.

b) Recouvrement

Le nouveau prélèvement aurait vocation à être recouvré par les URSSAF pour sa part "salaires", et par la DGI pour sa part "résultat". Reposant sur des assiettes existantes, il ne nécessiterait que très peu de formalités. La mesure impliquerait seulement que le formulaire existant soit adapté afin de permettre aux employeurs de déclarer les éléments de rémunération ne figurant pas dans le bordereau de versement des cotisations.

L'entrée en vigueur de la réforme pourrait intervenir trois mois après la date de publication de la loi au Journal officiel.

4. *Aspects juridiques*

Si l'on prend en compte l'ensemble des éléments qui la constitue, l'assiette de la CPG est relativement proche de celle de la CVA. La question de sa compatibilité avec l'article 33 de la sixième directive TVA se pose donc.

Toutefois, à cet égard, la CPG présenterait l'avantage de son caractère cédulaire. Cette caractéristique pourrait amener les juridictions à regarder la CPG comme un ensemble constitué de deux impositions distinctes. Si cette analyse était privilégiée, elle conduirait à lever toute réserve quant à la conformité de ce prélèvement avec la sixième directive TVA.

En outre, il conviendra d'examiner la qualification de la cédule de la CPG reposant sur le résultat courant avant impôts au regard des conventions fiscales internationales.

III. ETUDE D'IMPACT DES DIFFERENTS SCENARIOS

A. Impact sur l'emploi et sur la compétitivité des entreprises

La logique macroéconomique d'un financement d'une partie de la protection sociale par une cotisation prélevée sur une base plus large que la masse salariale est claire : en allégeant les prélèvements sur le travail et en créant un impôt sur l'ensemble de la valeur ajoutée des entreprises, on réduit le coût du travail, ce qui, en première analyse, permet d'augmenter la demande de travail des entreprises et donc l'emploi.

Au-delà de cet effet positif, les comportements de l'ensemble des agents de l'économie, les ménages et les entreprises, vont générer des enchaînements macroéconomiques dont on doit aussi tenir compte pour évaluer pleinement les effets d'une réduction de cotisations sociales financée par un autre impôt (CVA, TVA sociale, CEA ...) :

- D'un côté, l'augmentation initiale de l'emploi est susceptible de déclencher un cercle vertueux : elle augmente les revenus des ménages, lesquels accroissent alors leur consommation et donc le PIB dès lors que ce surcroît de consommation des ménages n'est pas entièrement satisfait par une augmentation des importations.
- D'un autre côté, des effets négatifs sont susceptibles d'apparaître du fait de la création du nouvel impôt pour financer la baisse de cotisations (CVA, CEA) ou du fait de l'augmentation d'un impôt existant (TVA) :
 - dans le cas où on choisit une cotisation qui pèse en partie sur l'EBE des entreprises, l'augmentation du coût du capital risque de décourager l'investissement.
 - dans le cas où on choisit une taxe sur la consommation, si un effet inflationniste s'enclenche, le pouvoir d'achat des ménages est réduit ce qui pèse sur la consommation. Si, au contraire, les entreprises compressent leur marges de façon à absorber la taxe sur la consommation, c'est leur profitabilité et donc leur investissement qui risquent d'être réduits.

Evaluer les effets d'une substitution d'une cotisation à une autre suppose de tenir compte de ces différents mécanismes tout en prenant compte de la vitesse avec laquelle les agents ajustent leurs comportements : la consommation et l'emploi réagissent en général plus rapidement aux variations de prix et de revenus que ne le fait l'investissement des entreprises.

L'intérêt des simulations macroéconomiques est de permettre de prendre en compte l'ensemble de ces effets de bouclage ainsi que la vitesse avec laquelle les différents effets apparaissent pour donner une évaluation des effets à attendre in fine d'une substitution d'un impôt à un autre. Deux types de modèles ont été utilisés.

- Pour le court terme, c'est le modèle macro-économétrique de la DGTPE qui a été utilisé (mais des simulations avec le modèle de l'OFCE donnent des résultats peu différents). Dans ce type de modèles macro-économétriques, à court terme, c'est plutôt l'évolution de la demande qui détermine l'évolution de l'économie.
- Pour l'analyse du long terme, la DGTPE a utilisé une maquette simplifiée de l'économie dans laquelle c'est l'offre des entreprises qui détermine l'activité et dans laquelle le rendement du capital (après impôt) est déterminé au niveau international pour refléter la mobilité internationale des capitaux sur le long terme. Il s'agit des hypothèses habituelles d'une modélisation de long terme. L'hypothèse de mobilité du capital est déterminante parce qu'elle implique qu'à montant de prélèvement donné, une taxation du capital est toujours in fine plus néfaste qu'une taxation sur le travail dès lors que le travail est moins mobile que le capital.

Les simulations doivent naturellement être prises avec précaution : elles sont menées avec des outils qui ne sont pas parfaits.

- Concernant les modèles macro-économétriques, la principale critique est qu'ils prennent mal en compte les anticipations des agents : tout se passe en fait comme si les agents faisaient preuve d'une certaine myopie et ne réagissaient que très lentement aux changements fondamentaux de l'économie. Quoiqu'un peu fruste, cette hypothèse est « standard » dans la modélisation de court terme.
- Concernant la maquette de long terme, les hypothèses sur la mobilité internationale du capital et sur la parfaite homogénéité des qualifications des travailleurs peuvent être discutées. En particulier, un travail plus élaboré consisterait à distinguer entre travail qualifié et travail non qualifié.
- Par ailleurs, des hypothèses doivent être faites sur la valeur de certains paramètres, comme la propension des entreprises à substituer du travail au capital lorsque l'on modifie les coûts de ces deux facteurs. Les hypothèses retenues sont raisonnables (et de fait voisines entre les modèles DGTPE et OFCE) mais pourraient naturellement donner lieu à des « variantes ».

- De plus, les deux types de modèles utilisés ne permettent pas d'évaluer l'articulation entre les allègements de charge sur les bas salaires qui existent déjà et une nouvelle baisse des cotisations sociales patronales. C'est pourquoi cette question fait l'objet de développements et de chiffrages en marge des résultats des modèles utilisés.

Au total, les modèles permettent au moins d'illustrer les enchaînements suivants qui qualitativement font peu de doute :

- à court-moyen terme, une certaine substituabilité travail-capital permet des créations d'emplois ;
- dans la durée, une pression de la concurrence internationale repousse l'ajustement à un changement de fiscalité relative sur l'assiette la moins mobile, et limite progressivement les effets positifs initiaux sur l'emploi tout en pesant sur l'activité.

Il reste, toutefois, que la réalité est évidemment bien plus complexe que ce dont les modèles économétriques peuvent rendre compte.

Les développements qui suivent reprennent les principales conclusions d'une analyse détaillée qui figure dans l'annexe VII au présent rapport. Les hypothèses privilégiées, les variantes et leurs limites sont décrites dans l'annexe VII et dans ses pièces jointes.

En préambule, il ressort d'une première simulation des transferts affectant les entreprises « innovantes » (approchées comme étant celles bénéficiant du crédit d'impôt recherche), que la substitution d'une CVA à 2,1 points de cotisations sociales employeurs serait globalement neutre pour le secteur ainsi défini. Des transferts seraient naturellement constatés entre les entreprises qui effectuent plus de R&D que la moyenne mais ce sous-ensemble des entreprises françaises ne serait pas globalement perdant à l'issue de la réforme. Cela s'explique par le fait que les ratios masse salariale sur valeur ajoutée du secteur, c'est-à-dire l'intensité capitalistique de ces entreprises, est au moins aussi variable que la moyenne de toutes les entreprises. En d'autres termes, celles dont les coûts de recherche sont principalement constitués par les salaires des chercheurs bénéficieraient plus de la réduction de leurs cotisations sociales qu'elles ne seraient pénalisées par la création d'une taxe proportionnelle sur leur valeur ajoutée.

1. Impact macroéconomique de court terme

La DGTPE a simulé les effets d'une diminution uniforme des cotisations sociales employeurs d'un montant de 2,1 points de cotisations employeurs hors administrations publiques, correspondant au montant des cotisations subsistant au niveau du SMIC (hors accidents du travail et maladies professionnelles). Cette diminution serait financée, selon les scénarios, soit par la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, soit par une augmentation de la TVA.

Il faut souligner que le modèle MESANGE, utilisé pour simuler les effets macroéconomiques des différents scénarios, n'intègre pas la progressivité du barème des cotisations employeur. Les effets de l'altération de la progressivité des cotisations dans l'hypothèse d'une substitution d'ampleur supérieure à 2,1 points de cotisations employeurs ont donc dû faire l'objet d'une simulation distincte à l'aide d'une maquette ad hoc. Ils sont présentés dans le paragraphe suivant (2).

Les ordres de grandeur indiqués par ces simulations ont été confirmés par des simulations conduites par l'OFCE à la demande du groupe de travail (voir annexe VII, notamment pièce jointe n°9).

Les développements qui suivent reprennent les principales conclusions de ces simulations, et décrivent également l'impact macroéconomique des autres réformes envisagées par le groupe de travail : modulation en fonction de la valeur ajoutée, création d'un coefficient emploi-activité, réduction des "niches" sociales, contribution patronale généralisée.

a) Réduction des cotisations sociales compensée par la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée

Une baisse des cotisations sociales compensée par la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée produirait deux effets distincts :

- en réduisant le coût du travail, la baisse des cotisations sociales employeurs stimulerait la demande de travail des entreprises et réduirait leurs coûts de production. Ces deux évolutions provoqueraient respectivement une augmentation du revenu des ménages et une baisse des prix à la consommation, dont les effets conjugués induiraient une progression de la consommation des ménages favorable à la croissance ;

- parallèlement cependant, la création de la cotisation sur la valeur ajoutée, qui reposerait aux deux tiers sur les salaires, compenserait partiellement la réduction du coût du

travail induite par la baisse des cotisations sociales, et induirait en outre un accroissement du coût du capital qui pourrait réduire l'investissement.

Au total, une substitution dont l'ampleur serait de 2,1 points de cotisations employeurs devrait entraîner des créations d'emplois, estimées à 28 000 sur deux ans (19 000 si l'assiette retenue est la valeur ajoutée nette), et une réduction parallèle de l'investissement de l'ordre de 0,3%, sans exercer d'impact significatif sur la croissance, ni sur le niveau général des prix.

Tableau 4 : Effet global de court terme d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales financée (ex ante) par la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée brute
sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		dont baisse des cotisations sociales		dont création de la CVA	
	Après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans
PIB	0,0	0,0	0,1	0,3	-0,1	-0,3
Consommation des ménages	0,0	0,1	0,1	0,3	-0,1	-0,2
Investissement total	-0,1	-0,3	0,4	0,6	-0,5	-0,9
Prix de la consommation des ménages	0,0	0,0	-0,4	-0,8	0,4	0,8
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	17	28	41	88	-24	-60
Taux de chômage	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,2
RDB réel des ménages	0,1	0,1	0,2	0,3	-0,1	-0,2
Balance commerciale	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1

Source : DGTPE

b) Modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée

L'impact d'une modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée n'a pas fait l'objet d'une simulation spécifique - le groupe de travail ayant admis l'hypothèse selon laquelle cette mesure produirait des effets macroéconomiques analogues à ceux de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée.

Les formules de modulation retenues pour effectuer les simulations de transferts entre cotisants (cf. chapitre C) conduisent à des transferts financiers moins marqués qu'avec la CVA, ce qui laisse à penser que les effets macroéconomiques sur le travail et le capital seraient moins prononcés avec la modulation. Ceci dépend néanmoins fortement des paramètres qui seraient *in fine* retenus. Ainsi, réduire la plage neutre accroîtrait le nombre d'entreprises qui seraient susceptibles de réajuster leur structure de production au profit du travail et au détriment du capital. *A contrario*, élargir la plage neutre permettrait de concentrer les effets de la mesure sur un nombre plus restreint d'entreprises, ces dernières présentant des ratios masse salariale sur valeur ajoutée très éloignés du ratio de référence, ce qui peut révéler des spécificités sectorielles qui rendent l'impact à attendre sur l'emploi et l'investissement plus difficile à anticiper.

Par ailleurs, le ratio masse salariale sur valeur ajoutée est affecté par des chocs macroéconomiques (choc de demande, choc pétrolier,...) et par certaines décisions de gestion prises par l'entreprise, et ce indépendamment des politiques de l'emploi menées. .

c) *Réduction des cotisations sociales compensée par une augmentation de la TVA*

Une baisse des cotisations sociales compensée par une augmentation de TVA produirait deux effets distincts :

- la baisse des cotisations sociales employeurs provoquerait les mêmes effets que dans l'hypothèse de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, à savoir une stimulation de la demande de travail favorable à l'emploi, à la consommation et à la croissance ;

- parallèlement cependant, l'augmentation de la TVA provoquerait une hausse du niveau général des prix qui, réduisant le pouvoir d'achat des ménages, pèserait sur la consommation. L'augmentation des prix alimenterait alors une hausse des salaires qui, en renchérissant le coût du travail, atténuerait les effets sur l'emploi de la baisse des cotisations sociales.

Au total, en faisant abstraction des effets de la remise en cause de la progressivité des cotisations, la mesure devrait entraîner un nombre de créations d'emplois très proche de celui du scénario précédent (23 000 sur deux ans). A la différence de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, une augmentation de la TVA pèserait sur la consommation et sur la croissance, tout en provoquant un accroissement général des prix. En revanche, la pénalisation de l'investissement des entreprises serait légèrement moins marquée que dans le scénario précédent.

Tableau 5 : Effet global de court terme et décomposition d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales financée (ex ante) par une hausse de TVA

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		dont baisse des cotisations sociales		dont hausse de la TVA	
	après 1 an	Après 2 ans	Après 1 an	Après 2 ans	après 1 an	après 2 ans
PIB	-0,1	0,0	0,1	0,3	-0,3	-0,3
Consommation des ménages	-0,2	-0,1	0,1	0,3	-0,3	-0,3
Investissement total	-0,1	0,0	0,4	0,6	-0,5	-0,6
Prix de la consommation des ménages	0,7	0,8	-0,4	-0,8	1,2	1,5
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	17	23	41	88	-24	-65
Taux de chômage (<i>en points</i>)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,2
RDB réel des ménages	-0,1	0,0	0,2	0,3	-0,3	-0,3
Balance commerciale (<i>en % de PIB</i>)	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,1

Source : DGTPE

La substitution TVA/cotisations a des effets inflationnistes. Si l'on admet, comme c'est le cas dans les simulations présentées au tableau 5, que les prestations sociales sont indexées sur les prix à la consommation, il s'en déduit que l'impact inflationniste de la réforme est susceptible de dégrader l'équilibre des finances publiques, à hauteur d'environ 0,12 point de PIB dès la première année.

Si l'on souhaite que la mesure de basculement de cotisations sociales vers de la TVA soit neutre pour les finances publiques, une solution consiste à augmenter les recettes de TVA ex ante de 12,5 milliards d'euros (recettes nettes ex ante de 0,6% du PIB) au lieu de 10 milliards (recettes nettes ex ante de 0,5% du PIB).

Ainsi que le montre le tableau 5 bis ci-dessous, une réforme qui préserverait l'équilibre des finances publiques aboutit à des résultats moins favorables que dans le cas précédent. En particulier, l'effet positif sur l'emploi est atténué : 11 000 emplois sont créés la première année et 7 000 l'année suivante.

Tableau 5 bis : Effet global de court terme et décomposition d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales compensée par une hausse de la TVA, avec effet neutre (ex post) sur les finances publiques la première année

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		Dont baisse des cotisations sociales		Dont hausse de la TVA	
	Après 1 an	Après 2 ans	Après 1 an	Après 2 ans	Après 1 an	Après 2 ans
PIB	-0,2	-0,1	0,1	0,3	-0,3	-0,4
Consommation des ménages	-0,3	-0,2	0,1	0,3	-0,4	-0,4
Investissement total	-0,2	-0,2	0,4	0,6	-0,6	-0,7
Prix de la consommation des ménages	1,0	1,1	-0,4	-0,8	1,4	1,9
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	11	7	41	88	-30	-81
Taux de chômage (<i>en points</i>)	0,0	0,0	-0,2	-0,3	0,1	0,3
RDB réel des ménages	-0,2	-0,1	0,2	0,3	-0,4	-0,4
Balance commerciale (<i>en % de PIB</i>)	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,2

Source : DGTPE

En définitive, pour que la TVA sociale puisse exercer un impact plus significatif sur l'emploi, il serait nécessaire que les principales indexations, nombreuses dans notre pays, soient suspendues, notamment en matière de salaires et de transferts sociaux. Le pouvoir d'achat des ménages serait affecté, mais la boucle prix-salaire serait évitée, et les finances publiques ne subiraient pas de dégradation. Cette hypothèse nécessiterait toutefois un degré élevé de consensus social.

d) Réduction des cotisations sociales compensée par la création d'un coefficient emploi-activité

Les outils macroéconomiques traditionnels ne permettent pas de quantifier les effets de court terme d'une telle réforme. Théoriquement, le fait qu'elle pèserait sur les consommations intermédiaires en cascade (sans possibilité d'imputer la taxe « amont ») la rendrait toutefois très pénalisante du point de vue macroéconomique. Deux scénarios extrêmes peuvent être envisagés, selon que les entreprises répercutent la taxe sur leur prix de vente ou réduisent au contraire leurs marges :

- Si les entreprises répercutent la taxe sur leurs prix, la création d'un coefficient emploi-activité enclenchera une boucle prix/salaires, qui réduira la consommation des ménages, dégradera la balance commerciale, réduira fortement la production donc l'emploi. Financer des allègements de charges par la création d'un coefficient emploi-activité ne serait donc pas susceptible d'améliorer la situation de l'emploi dans cette hypothèse, même si la masse salariale était exclue de l'assiette d'imposition. Dans le cas d'un coefficient emploi-activité

remplaçant 2,1 points de cotisations sociales, les prix augmenteraient d'environ 0,7% ex ante. Avec le modèle Mésange, cette augmentation des prix accroîtrait les salaires de 0,5% au bout d'un an et de plus de 2,8% après cinq ans, alors que les prix s'accroîtraient de 1,2% au bout d'un an et de 3,7% après cinq ans (en écart au compte central). Le pouvoir d'achat des ménages serait alors réduit ;

- Si, à l'inverse, les entreprises réduisent leur marge, l'effet récessif de la création d'un coefficient emploi-activité devrait être moindre à court terme. Le pouvoir d'achat des ménages et donc leur consommation, la compétitivité-prix de l'économie et donc la balance commerciale ne devraient pas être fortement touchés par une baisse des cotisations sociales financée par la création de ce nouvel impôt. Toutefois, financer la baisse des cotisations sociales par la création d'un coefficient emploi-activité alourdirait le coût du capital pour les entreprises et rendrait donc plus difficile le financement de l'investissement pour les entreprises. De plus, si travail et capital ne sont pas parfaitement substituables, la diminution de l'investissement ne pourrait pas être compensée par des créations d'emplois : financer des allègements de charges par la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires aurait un léger effet récessif sur l'économie. Il est probable que les créations d'emplois d'une telle réforme soient limitées, mais elles devraient être plus importantes que dans le cas précédent où l'inflation est forte.

Le scénario le plus vraisemblable est à chercher entre ces deux cas extrêmes. Notons toutefois que les délais de transmission des deux types de mécanismes décrits précédemment peuvent être assez différents, les modèles macro-économiques tablant généralement sur une indexation des salaires sur les prix à court terme, alors que la réduction des marges des entreprises nécessite de plus longs délais.

e) Réduction des cotisations sociales compensée par une réduction des “ niches sociales ”

L'impact sur l'emploi d'une réduction des cotisations sociales compensée par une réduction des “ niches sociales ” n'a pas fait l'objet de simulations.

f) Réduction des cotisations sociales compensée par la création d'une contribution patronale généralisée

Les effets macroéconomiques de la création d'une contribution patronale généralisée seraient probablement comparables à ceux d'une cotisation sur la valeur ajoutée.

Par rapport à la valeur ajoutée brute, l'assiette de la CPG se différencie principalement par la prise en compte des « compléments de rémunération » (épargne salariale, titres restaurants...) et du résultat financier des sociétés non financières. A contrario, on notera que les dotations aux amortissements, les charges sociales patronales et les impôts sur la production sont exclus de l'assiette de la CPG. Au total, il apparaît que la CPG – avec ou sans mécanisme de report de déficit – est proche de la CVA nette. Les effets macroéconomiques seraient alors peu éloignés. Une contribution patronale généralisée pèserait à hauteur de 68% sur le travail et de 32% sur le capital et. une cotisation sur la valeur ajoutée brute à 65% sur le travail et à 35% sur le capital).

Le fait de retenir une taxation des salaires de N et de la valeur ajoutée de N-1 la distinguerait en revanche de la CVA. Elle réagirait donc différemment aux évolutions conjoncturelles.

2. *Intégration des effets de l'altération de la progressivité des cotisations*

Le modèle utilisé pour réaliser les simulations décrites ci-dessus ne tient pas compte de la progressivité du barème des cotisations sociales employeur. Or, comme cela a été exposé plus haut, un allègement des cotisations de sécurité sociale patronales d'une ampleur supérieure à 2,1 points aurait pour effet d'altérer cette progressivité.

La DGTPE s'est attachée à mesurer l'impact de cette modification de la structure des coûts relatifs des différents niveaux de qualification sur l'emploi à partir d'une maquette spécifique, autour de quatre scénarios, dont les caractéristiques sont présentées de manière détaillée dans l'annexe VII. En résumé, une altération de la progressivité du barème des cotisations se traduirait par des destructions nettes d'emplois dans la plupart des scénarios (cf. tableau 3 ci-dessous).

Tableau 25 ter : Effets emploi à moyen terme de la substitution cotisations/CVA ou cotisations/TVA

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
	Maintien de la progressivité actuelle	Altération moyenne de la progressivité	Altération minimale de la progressivité	Altération maximale de la progressivité
Remplacement d'une partie des cotisations sociales par une cotisation sur la valeur ajoutée brute				
Montant du transfert (Mds €)	6,5	11,7	12,8	46,6
Nombre d'emplois nets créés	+ 20 000	- 75 000	- 35 000	- 190 000
Remplacement d'une partie des cotisations sociales par une hausse de la TVA				
Montant du transfert (Mds €)	8,0	14,4	15,8	57,4
Nombre d'emplois nets créés	+ 25 000	- 90 000	- 45 000	- 235 000

Source : DGTPE. Les simulations ne portent ici que sur la CVA sur la valeur ajoutée brute, mais le résultat est comparable s'agissant de la CVA sur la valeur ajoutée nette. En outre, les résultats concernant la CVA et la TVA portent sur des transferts de montants différents, dès lors que le champ des entreprises étudiées n'est pas identique. La comparaison ne vaut donc qu'en tendance.

3. *Impact macroéconomique de long terme*

Les effets macroéconomiques de long terme d'un allègement des cotisations sociales employeurs financé par la création d'un nouvel impôt (ou l'augmentation d'un impôt déjà existant) ont été évalués à l'aide d'une maquette simplifiée de l'économie, qui suppose en particulier que le niveau du PIB est déterminé par l'offre des entreprises, que les capitaux sont parfaitement mobiles et que le travail est homogène.

Sous ces hypothèses, un résultat commun à toutes les simulations est que le basculement d'une cotisation assise sur les salaires vers une cotisation assise sur les salaires et les revenus du capital (comme c'est le cas de la CVA, du CEA et même de la TVA) a un effet quasi nul sur l'emploi.

Mais ces hypothèses restent schématiques. En particulier, il serait souhaitable de distinguer différentes catégories de travailleurs en fonction du niveau de qualification. Outre leur niveau de qualification, ces catégories de travailleurs diffèrent :

- au regard du rôle qu'elles jouent dans le processus de production, les travailleurs qualifiés étant plus complémentaires avec le capital que ne le sont les travailleurs non qualifiés ;

- au regard du fonctionnement du marché du travail, les travailleurs qualifiés étant en nombre limité sur un marché du travail équilibré, alors que les travailleurs non qualifiés sont en plus grand nombre sur un marché du travail déséquilibré et touché par le chômage.

Introduire cette distinction entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés ne modifierait pas la conclusion qualitative selon laquelle il n'y a pas d'assiette idéale. Toutefois, un allègement des cotisations sociales (même financé par la création d'un impôt) pourrait conduire à un effet un peu plus favorable sur l'emploi s'il est concentré sur les salaires de la main d'œuvre peu qualifiée.

a) Réduction des cotisations sociales compensée par la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée

La création d'une cotisation sur la valeur ajoutée aurait de fait pour conséquence de substituer un impôt pesant en partie sur le capital à un impôt exclusivement assis sur le travail, et donc d'augmenter le coût relatif du capital. Sous l'hypothèse d'une parfaite mobilité des capitaux, et sans tenir compte de l'existence de rigidités salariales au niveau du SMIC, il est possible de penser que les entreprises, ne pouvant pas diminuer la rémunération versée aux actionnaires, ajusteraient à la baisse le niveau des salaires réels pour absorber ce choc. Cette baisse des salaires réels aurait pour conséquences une réduction de l'offre de travail ainsi qu'une contraction de la production.

A long terme, la mesure devrait donc être neutre pour l'emploi (à condition de ne pas remettre en cause la progressivité des cotisations employeurs), tout en pesant sur l'investissement et la croissance.

Tableau 6 : Effet global de long terme d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales financée (ex ante) par la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée brute

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création de la CVA
PIB marchand	-0,1	0,2	-0,3
Investissement	-0,3	0,2	-0,5
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	0	32	-32

Source : DGTPE. Les résultats sont un peu moins défavorables si l'assiette de la CVA est la valeur ajoutée nette et un peu plus défavorables si le montant de recettes prélevé par création de la CVA assure l'équilibre ex post des finances publiques (cf. annexe VII).

b) Réduction des cotisations sociales compensée par la création d'un coefficient emploi-activité

A long terme, le coefficient emploi-activité, qui est une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises net de la masse salariale, peut être assimilé à une taxe sur le capital. Le capital étant plus mobile que le travail, financer des allègements de charges sur les salaires par la création d'une telle taxe serait récessif.

Un allègement de charges financé ex ante par la création de cette taxe (pour un montant de recettes équivalent à 2,1 points de cotisations sociales patronales) diminuerait le PIB de 0,3% selon les estimations présentées dans le tableau 7. Cet effet récessif s'explique par une sensible diminution de l'investissement (-0,9%).

A long terme, la hausse du coût du capital serait compensée par une diminution du coût du travail (diminution des salaires). Cette diminution des salaires serait équivalente à celle qui prévaudrait si la taxe portait directement sur le travail : on peut donc difficilement espérer des créations d'emplois après une réforme fiscale qui substituerait une taxe sur le capital à une taxe sur le travail.

En revanche, une taxe sur le capital est susceptible d'accroître le prix relatif du capital par rapport au travail. Par conséquent, la demande de capital des entreprises diminue davantage que ne diminue le travail dans l'économie (diminution de l'offre de travail consécutive à la baisse des salaires). Au total, la substitution d'une taxe sur le capital à une taxe sur le travail réduit l'investissement.

Tableau 7 : Effet global de long terme (et décomposition) d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales financée (ex ante) par la création du coefficient emploi-activité sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création du CEA
PIB marchand	-0,3	0,2	-0,5
Investissement	-0,9	0,2	-1,1
Emploi salarié (en milliers)	0	32	-32

Source : DGTPE. L'effet est encore plus défavorable dans le cadre d'une simulation préservant l'équilibre des finances publiques ex post (voir annexe VII)

c) *Réduction des cotisations sociales compensée par une augmentation de la TVA*

Alors que les cotisations sociales reposent intégralement sur le travail, la TVA pèse en partie sur le capital. En effet, 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 supportent la taxe sans ouvrir droit à déduction. Ces "rémanences de TVA" représentent environ 15% du produit net de la taxe.

De ce fait, la substitution d'un surcroît de TVA aux cotisations sociales employeur à hauteur de 2,1 points de cotisations sociales employeurs produirait des effets légèrement négatifs sur l'investissement et sur la production :

Tableau 8 : Effet global de long terme et décomposition d'une baisse de 2,1 points de cotisations sociales compensée (ex ante) par une hausse de la TVA sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont hausse de la TVA
PIB marchand	-0,1	0,2	-0,2
Investissement	-0,1	0,2	-0,3
Emploi salarié (en milliers)	0	32	-32

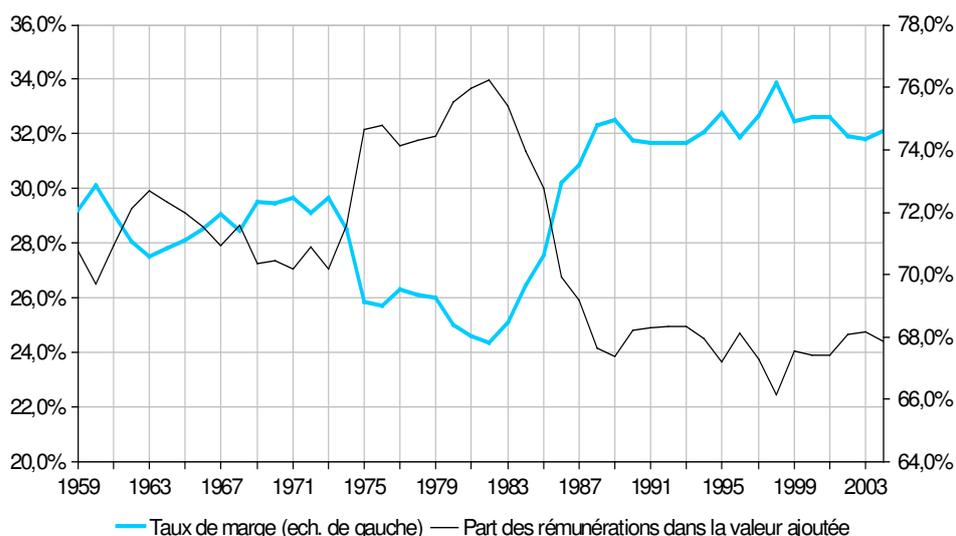
Source : DGTPE

B. Impact sur le financement de la sécurité sociale

1. Impact sur le dynamisme de l'assiette

La substitution d'une assiette "valeur ajoutée" à l'assiette "masse salariale" ne modifierait pas significativement la dynamique de long terme du financement de la protection sociale. Sur longue période en effet, la valeur ajoutée des entreprises évolue au même rythme que les salaires : la part des salaires dans la valeur ajoutée est ainsi restée stable, autour de 68 %, entre 1987 et 2004 (cf. graphique 2 ci-dessous). De même, l'assiette de la TVA évolue, sur longue période, au même rythme que le PIB, les salaires et la valeur ajoutée.

Graphique n°2 : Partage de la valeur ajoutée



Champ : sociétés non financières (avant 1993 et jusqu'en 1978, rétropolation à l'aide des données de la base 1995 et avant 1978 avec les données de la base 80 pour les sociétés et quasi-sociétés).

Les délais et l'amplitude des ajustements du prélèvement au cycle économique pourraient cependant varier selon les scénarios. A cet égard, il convient de noter que la valeur ajoutée est plus sensible à la conjoncture que les salaires.

Cette sensibilité est due notamment à l'inclusion dans l'assiette de la valeur ajoutée du résultat courant, dont la volatilité est prononcée. Ainsi, depuis 1997, ce solde intermédiaire de gestion a atteint son plus haut niveau en 2003 (149 Md€) et son plus bas niveau l'année précédente (26 Md€), son poids par rapport aux salaires bruts ayant ainsi évolué dans une fourchette de 8% à 46%.

Dès lors, si l'option était privilégiée de créer une contribution patronale généralisée de type cédulaire, ses composantes évolueraient de façon différente à court terme, notamment en phase de retournement du cycle économique, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Evolution des composantes de l'assiette de la CPG entre 1997 et 2003

<i>en Md€</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Salaires bruts	239	248	253	279	295	311	326
Participation des salariés	4	4	4	5	5	5	6
Résultat courant avant impôt	70	80	103	111	87	26	149
<i>Ratio RCAI / Salaires bruts</i>	29%	32%	41%	40%	29%	8%	46%

Champ : Les entreprises du secteur concurrentiel (hors agriculture) assujetties à l'IS au titre du régime normal.

2. *Impact sur les risques d'optimisation fiscale*

a) *Impact d'une cotisation sur la valeur ajoutée, d'une modulation ou d'une contribution patronale généralisée*

La valeur ajoutée est une notion déjà connue de l'administration fiscale, qui l'utilise notamment pour calculer le plafond et la cotisation minimale de taxe professionnelle. Si une sous-estimation des produits ou une surévaluation des charges sont possibles, la direction générale des impôts est cependant rompue au contrôle de ces éléments, dans le cadre notamment du contrôle des bases de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu.

En d'autres termes, si l'on fait abstraction des risques d'évasion vers l'étranger, les possibilités de minoration de l'assiette valeur ajoutée ne semblent pas supérieures à celles déjà observées en ce qui concerne l'assiette actuelle des prélèvements sociaux – sauf dans deux cas :

- L'exonération ou l'exclusion des très petites entreprises ou de certaines autres entités (holdings par exemple) pourrait engendrer des stratégies d'optimisation ;

- dans l'hypothèse de la création d'une CVA plafonnée ou d'une modulation avec plage neutre, deux ou plusieurs entreprises pourraient s'entendre pour moduler leur valeur ajoutée en jouant sur les prix d'achat et de vente dans le cadre de leurs relations commerciales.

L'assiette " valeur ajoutée " paraît en revanche vulnérable aux risques d'évasion de l'assiette imposable vers l'étranger. Une étude du Cepii réalisée à la demande du groupe de travail (cf. Annexe VII, Pièce jointe n°7) confirme tout d'abord – ce qui est conforme à l'intuition – que l'instauration de la CVA améliorerait l'attractivité de la France pour les activités intensives en facteur travail, et jouerait en sens inverse pour les activités intensives en capital.

S'agissant de ces dernières, l'impact désincitatif sur l'investissement en France devrait être sensible, dès lors que le coût du capital ne varie que dans des proportions limitées selon les pays. Le risque de localisation de ces activités dans d'autres pays ne doit donc pas être sous-estimé.

De même, la mesure envisagée devrait avoir un effet significatif – dans un sens favorable cette fois – sur la compétitivité de la France vis-à-vis des pays de l'OCDE en ce qui concerne les activités intensives en main d'œuvre : dès lors, en effet, que l'écart de coût du travail avec ces pays est limité, une diminution des charges pesant sur les salaires peut exercer une influence sur les choix de localisation de ces activités économiques.

En revanche, dès lors que l'écart de coût du travail entre la France et les pays à bas salaires est élevé, la substitution cotisations/CVA n'aurait qu'un faible impact sur l'incitation à la délocalisation d'activité vers ces pays.

Au total, selon l'étude réalisée par le Cepii, les effets négatifs sur l'attractivité domineront probablement, ce qui signifie que la substitution de la CVA à une partie de l'assiette des cotisations sociales pourrait exercer un impact globalement défavorable sur l'attractivité du territoire français, induisant une érosion de l'assiette taxable.

Par ailleurs, lorsqu'elles mobilisent une main d'œuvre peu nombreuse, les fonctions à forte valeur ajoutée sont aisément délocalisables, par le biais notamment :

- de changements de statut juridique (distributeur à commissionnaire, producteur à façonnier, entrepreneur principal à sous-traitant) ;

- d'une localisation opportune des fonctions de recherche et développement, de gestion des marques ou des marges arrières, ainsi que des fonctions financières ou de supervision (sièges sociaux) ;

- d'une manipulation des prix de transfert par la surestimation des charges et la sous-estimation des produits dans les transactions intra-groupe.

Les risques de délocalisation seraient d'autant plus importants, si un prélèvement reposant directement ou indirectement sur la valeur ajoutée était instauré, que cette assiette est actuellement vierge de tout prélèvement (dans le cas de la taxe professionnelle, la VA sert de plafond et de plancher, mais non d'assiette d'imposition), ce qui signifie que les marges d'optimisation existantes sont aujourd'hui largement inexploitées par les entreprises. En outre, les simulations réalisées par la DGI et par la DGTPE montrent que les grandes entreprises seraient les principales perdantes dans la plupart des scénarios de réforme. Or, ces entreprises sont les plus à même de recourir à l'optimisation fiscale dans un cadre transnational.

Face à ces risques, les marges d'action de l'administration semblent réduites :

- la mise en place de dispositifs anti-évasion peut contrevenir aux libertés de circulation protégées par le Traité de Rome s'agissant des délocalisations vers les Etats membres de l'Union européenne, qui représentent une part prépondérante de l'évasion fiscale ;

- l'administration fiscale française est d'ores et déjà la plus active de l'Union européenne en matière de contrôle - elle réalise notamment plus de la moitié des redressements européens en matière de prix de transferts intra-groupe, dont l'optimisation constitue l'un des principaux moyens de minorer artificiellement la valeur ajoutée produite en France.

En définitive, le risque d'évaporation transfrontalière de l'assiette des prélèvements sociaux serait probablement accru si la valeur ajoutée était substituée à la base actuelle, essentiellement constituée par les salaires. Ce risque n'est pas chiffrable *ex ante*, mais il pourrait aboutir à minorer le niveau des recettes procurées par l'assiette valeur ajoutée. Un risque de surévaluation de la baisse des allègements permise par l'opération pourrait dès lors apparaître, ce qui limiterait les bénéfices escomptés sur le terrain de l'emploi.

b) Impact d'un coefficient emploi-activité

L'assiette du coefficient emploi activité serait susceptible de faire l'objet des mêmes manipulations comptables que l'assiette valeur ajoutée, par sous-évaluation des produits ou surestimation des charges. S'y ajouterait, dans le cas du coefficient emploi activité, la possibilité de jouer sur la frontière parfois ténue entre les postes "chiffre d'affaires" et "produits accessoires". Ces modalités d'optimisation "interne" sont cependant déjà bien connues par les services en charge du contrôle fiscal.

En revanche, les possibilités d'optimisation fiscale par évasion vers l'étranger de l'assiette imposable seraient, comme dans le cas de la cotisation sur la valeur ajoutée, difficiles à maîtriser pour l'administration.

C. Impact sur les transferts entre les cotisants

Dans cette partie, on analyse les transferts engendrés par des modifications d'assiette mais avant toutes réactions des entreprises (par exemple, d'optimisation fiscale). Il s'agit donc de « pseudo transferts », dans le sens de Malinvaud (1998).

1. Impact d'une cotisation sur la valeur ajoutée ou d'une modulation

La DGTPE a évalué les transferts de charges susceptibles de résulter de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée ou d'une modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée finançant, ex ante, une réduction des cotisations employeurs, à partir de six scénarios :

Tableau 9 : Descriptif des scénarios simulés

Scénario	Descriptif	Pertes des perdants (M€)
Modulation nationale 1	Modulation de 2 points des cotisations employeur avec les mêmes paramètres pour tous les secteurs	230
Modulation sectorielle	Modulation de 2 points des cotisations employeur avec des paramètres différents pour chaque secteur	190
Modulation nationale 2	Modulation nationale telle que le nombre d'entreprises perdantes et le niveau des pertes soient identiques à ceux obtenus avec la CVA	1 120
CVA brute	Baisse uniforme des cotisations employeur et introduction d'une CVA au taux de 0,91% sur la VA fiscale	1 120
CVA brute plafonnée	Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations employeur et encadrement de la CVA entre 1,5 et 2,5 points de salaires bruts	560
CVA nette	Baisse uniforme des cotisations employeur et introduction d'une CVA au taux de 1,01% sur la VA nette des dotations aux amortissements	1 060

a) Ventilation des transferts de charges

De manière générale, la prise en compte de la valeur ajoutée pour le calcul des cotisations sociales pénaliserait les secteurs à forte intensité capitalistique, et avantagerait les activités intensives en main d'œuvre :

- quatre secteurs seraient pénalisés dans tous les scénarios : les industries agricoles et agro-alimentaires, les industries de biens de consommation, l'énergie et les activités financières ;

- quatre secteurs seraient avantagés dans tous les scénarios : les industries de biens d'équipement, la construction, les services aux entreprises et les services aux particuliers.

La répartition des transferts entre ces secteurs varierait cependant selon la nature du dispositif mis en œuvre :

- la cotisation sur la valeur ajoutée serait particulièrement pénalisante pour l'énergie et les activités financières ou immobilières, mais pourrait dans certains cas être plus favorable qu'une modulation des cotisations aux industries agro-alimentaires et aux industries des biens de consommation ;

- la cotisation sur la valeur ajoutée serait particulièrement avantageuse pour les services aux particuliers et les industries des biens d'équipement, mais pourrait dans certains cas être moins favorable que la modulation pour la construction ou les services aux entreprises ;

- l'ampleur des transferts serait atténuée si le prélèvement portait sur une valeur ajoutée nette des dotations aux amortissements, et le serait encore davantage si la cotisation était plafonnée en fonction des salaires bruts versés.

Tableau 10 : Transferts inter-sectoriels susceptibles de résulter des différents scénarios (augmentation de la charge fiscale des entreprises, en % des salaires bruts)

	Modulation nationale 1	Modulation sectorielle	Modulation nationale 2	CVA brute	CVA brute plafonnée	CVA nette
Industries agricoles et alimentaires	+ 0,08 %	-	+ 0,40 %	+ 0,21 %	+ 0,13 %	+ 0,15 %
Industrie des biens de consommation	+ 0,03 %	-	+ 0,16 %	+ 0,06 %	+ 0,06 %	+ 0,11 %
Industrie automobile	+ 0,01 %	-	+ 0,04 %	- 0,18 %	+ 0,02 %	- 0,39 %
Industries des biens d'équipement	- 0,05 %	-	- 0,25 %	- 0,26 %	- 0,05 %	- 0,20 %
Industries des biens intermédiaires	0,00 %	-	0,00 %	- 0,09 %	+ 0,05 %	- 0,15 %
Energie	+ 0,24 %	-	+ 1,13 %	+ 1,31 %	+ 0,34 %	+ 0,91 %
Construction	- 0,07 %	-	- 0,32 %	- 0,25 %	- 0,05 %	- 0,15 %
Commerce	+ 0,02 %	-	+ 0,12 %	- 0,02 %	+ 0,08 %	+ 0,05 %
Transports	0,00 %	-	- 0,01 %	- 0,07 %	- 0,04 %	- 0,09 %
Activités financières	+ 0,15 %	-	+ 0,72 %	+ 0,90 %	+ 0,29 %	+ 0,97 %
Activités immobilières	+ 0,05 %	-	+ 0,20 %	+ 0,50 %	- 0,03 %	+ 0,35 %
Services aux entreprises	- 0,08 %	-	- 0,38 %	- 0,27 %	- 0,19 %	- 0,25 %
Services aux particuliers	- 0,02 %	-	- 0,09 %	- 0,12 %	+ 0,13 %	+ 0,15 %
Holdings	- 0,08 %	-	- 0,37 %	+ 0,02 %	+ 0,06 %	+ 0,11 %

Source : DGTPE

Il importe de relever que, si la modulation sectorielle des cotisations n'engendre par définition aucun transfert intersectoriel, elle peut néanmoins engendrer d'importants transferts intrasectoriels : au sein du secteur financier par exemple, les sociétés d'intermédiation financière seraient pénalisées par la modulation sectorielle, qui bénéficierait à l'inverse aux sociétés d'assurance.

Dans tous les scénarios, la prise en compte de la valeur ajoutée pour le calcul des cotisations sociales avantagerait les petites et moyennes entreprises, davantage représentées dans les secteurs intensifs en main d’œuvre et pénaliserait les grandes entreprises, plus présentes dans les secteurs à forte intensité capitalistique. Ces résultats ne valent cependant qu’en moyenne (cf. ci-après, c.)

Tableau 11 : Impact des différents scénarios en fonction de la taille des entreprises
(augmentation ou réduction de la charge fiscale en % des salaires bruts)

Chiffre d’affaires	Modulation nationale 1	Modulation sectorielle	Modulation nationale 2	CVA brute	CVA brute plafonnée	CVA nette
Moins de 2 M€	- 0,07 %	- 0,06 %	- 0,34 %	- 0,33 %	- 0,15 %	- 0,26 %
Entre 2 et 10M€	- 0,04 %	- 0,02 %	- 0,19 %	- 0,21 %	- 0,07 %	- 0,15 %
Entre 10 et 50 M€	- 0,02 %	- 0,01 %	- 0,08 %	- 0,09 %	- 0,02 %	- 0,06 %
Plus de 50 M€	+ 0,04 %	+ 0,03 %	+ 0,19 %	+ 0,20 %	+ 0,07 %	+ 0,15 %

Source : DGTPE, fichier de la centrale des bilans

Toutefois, s’agissant des entreprises individuelles, les projections effectuées par la DCASPL sur l’ensemble des entreprises du champ ICS (industrie, commerce, service), qui concernent 2,1 millions d’entreprises de statuts juridiques divers, font apparaître une perte représentant, pour les entreprises individuelles, 1,5% de la masse salariale en cas de mise en place de la CVA, et de 0,35% dans l’option “ modulation ” (cf. : partie de l’annexe VIII qui leur est consacrée). Les très petites entreprises seraient donc particulièrement pénalisées dans l’hypothèse où aucun régime dérogatoire ne serait prévu en leur faveur.

b) Proportion d’entreprises gagnantes et perdantes

Dans tous les scénarios envisagés par la DGTPE, environ un quart des entreprises du fichier de la centrale des bilans seraient désavantagées par la prise en compte de la valeur ajoutée pour le calcul des cotisations sociales : ces entreprises perdantes représenteraient entre un quart et un tiers de l’effectif salarié, entre 40 et 50% de la valeur ajoutée, et entre 40 et 46% des exportations.

A cet égard, on remarque que l’introduction d’une plage neutre permise par la modulation n’aurait pas pour conséquence de limiter significativement le nombre des entreprises perdantes par rapport à la création d’une cotisation sur la valeur ajoutée.

Tableau 12 : Nombre d'entreprises gagnantes et perdantes dans les différents scénarios

	Perdantes	Neutres	Gagnantes
Modulation nationale 1	22 %	39 %	39 %
Modulation sectorielle	22 %	43 %	35 %
Modulation nationale 2	24 %	34 %	42 %
CVA brute	27 %	-	73 %

Source : DGTPE

c) *Ventilation des entreprises perdantes par secteur et par taille*

Dans presque tous les scénarios, plus de 10% des entreprises de tous les secteurs - y compris les secteurs globalement avantagés - seraient perdantes à la réforme. Dans les secteurs énergétique et financier, le nombre d'entreprises perdantes serait dans tous les cas supérieur à un quart, et pourrait dépasser la moitié dans l'hypothèse de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée.

Dans presque tous les scénarios, plus de 10% des entreprises de toutes tailles faisant partie des 400 000 principales entreprises (fichier de la centrale des bilans) seraient perdantes à la réforme. Entre le tiers et la moitié des entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros seraient pénalisées.

Selon les projections effectuées sur l'ensemble des entreprises sur le champ ICS, les entreprises individuelles seraient globalement pénalisées si aucune dérogation n'était consentie en leur faveur. Le taux de perdants représenterait 85% des entreprises de moins de 4 salariés, plus particulièrement dans des secteurs tels que les services aux particuliers, la santé ou l'éducation (voir l'annexe VIII relative aux transferts).

Les exemples qui figurent dans l'encadré ci-dessous, réalisés par la DGI à partir des données déclarées par certaines entreprises (dont les noms sont anonymisés) illustrent la diversité des cas de figure possibles.

Encadré 1

CVA, modulation et transferts de charges : études de cas

A titre d'illustration, les effets de la création d'une CVA et d'une modulation nationale des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée ont été simulées sur des entreprises réelles.

La société ALPHA est une grande entreprise du secteur énergétique. En 2004, elle employait 108 000 salariés, et a réalisé un chiffre d'affaires de 30 milliards d'euros. Sa valeur ajoutée s'établissait à 17 milliards d'euros, et sa masse salariale à 4 milliards d'euros. Son bénéfice s'est élevé à 900 millions d'euros.

Avec une cotisation sur la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société ALPHA aurait été augmentée de 77 millions d'euros, soit 1,9% des salaires bruts versés.

Avec une modulation nationale des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société ALPHA aurait été augmentée de 63 millions d'euros, soit 1,5% des salaires bruts versés.

La société BRAVO est également une grande entreprise du secteur énergétique. En 2004, elle employait 4 500 salariés, et a réalisé un chiffre d'affaires de 3,3 milliards d'euros. Sa valeur ajoutée s'est établie à 370 millions d'euros, et sa masse salariale à 683 millions d'euros. Son bénéfice s'est élevé à 3,3 milliards d'euros.

Avec une cotisation sur la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société BRAVO aurait été réduite de 5,5 millions d'euros, soit 1,2% des salaires bruts versés.

Avec une modulation nationale des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société BRAVO aurait été réduite de 39,1 millions d'euros, soit 8,9% des salaires bruts versés.

La société CHARLIE est une banque régionale de taille moyenne. En 2004, elle employait 2 450 salariés, et a réalisé un chiffre d'affaires de 155 millions d'euros. Sa valeur ajoutée s'est établie à 227 millions d'euros, et sa masse salariale à 86 millions d'euros. Son bénéfice s'est élevé à 45 millions d'euros.

Avec une cotisation sur la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société CHARLIE aurait été augmentée de 1,2 millions d'euros, soit 1,4% des salaires bruts versés.

Avec une modulation nationale des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société CHARLIE aurait été augmentée de 0,4 millions d'euros, soit 0,4% des salaires bruts versés.

La société DELTA est une grande entreprise du secteur des industries agro-alimentaires. En 2004, elle employait 3 115 salariés, et a réalisé un chiffre d'affaires de 889 millions d'euros. Sa valeur ajoutée s'est établie à 128 millions d'euros, et sa masse salariale à 67 millions d'euros. Son bénéfice s'est élevé à 3,6 millions d'euros.

Avec une cotisation sur la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société DELTA aurait été réduite de 0,2 millions d'euros, soit 0,3% des salaires bruts versés.

Avec une modulation nationale des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société DELTA aurait été inchangée.

La société ECHO est une entreprise de grande distribution. En 2004, elle employait 45 000 salariés, et a réalisé un chiffre d'affaires de 16 milliards d'euros. Sa valeur ajoutée s'est établie à 1,7 milliard d'euros, et sa masse salariale à 884 millions d'euros. Son bénéfice s'est élevé à 82 millions d'euros.

Avec une cotisation sur la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société DELTA aurait été réduite de 1,9 millions d'euros, soit 0,2% des salaires bruts versés.

Avec une modulation nationale des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société DELTA aurait été inchangée.

La société FOX est une petite surface de bricolage. En 2004, elle employait 8 salariés, et a réalisé un chiffre d'affaires d'un million d'euros. Sa valeur ajoutée s'est établie à 303 000 euros, et sa masse salariale à 110 000 euros. Son bénéfice s'est élevé à 55 000 euros.

Avec une cotisation sur la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société FOX aurait été augmentée de 557 euros, soit 0,5% des salaires bruts versés.

Avec une modulation nationale des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société FOX aurait été augmentée de 1 291 euros, soit 1,2% des salaires bruts versés.

La société GOLF est une agence de publicité de taille moyenne. En 2004, elle employait 57 salariés, et a réalisé un chiffre d'affaires de 6 millions d'euros. Sa valeur ajoutée s'est établie à 4 millions d'euros, et sa masse salariale à 2,4 millions d'euros. Son bénéfice s'est élevé à 100 000 euros.

Avec une cotisation sur la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société GOLF aurait été réduite de 10 000 euros, soit 0,55% des salaires bruts versés.

Avec une modulation nationale des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société GOLF aurait également été réduite de 10 000 euros, soit 0,55% des salaires bruts versés.

La société HOTEL est un grand équipementier automobile. En 2004, elle employait 1 250 salariés, et a réalisé un chiffre d'affaires de 686 millions d'euros. Sa valeur ajoutée s'est établie à 125 millions d'euros, et sa masse salariale à 39 millions d'euros. Son bénéfice s'est élevé à 43 millions d'euros.

Avec une cotisation sur la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société HOTEL aurait été augmentée de 400 000 euros, soit 0,9% des salaires bruts versés.

Avec une modulation nationale des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société GOLF aurait également été augmentée de 500 000 euros, soit 1,3% des salaires bruts versés.

La société INDIA est une PME du secteur de l'équipement automobile. En 2004, elle employait 9 salariés, et a réalisé un chiffre d'affaires de 1,1 million d'euros. Sa valeur ajoutée s'est établie à 410 000 euros, et sa masse salariale à 227 000 euros. Son bénéfice s'est élevé à 50 000 euros.

Avec une cotisation sur la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société HOTEL aurait été réduite de 609 euros, soit 0,3% des salaires bruts versés.

Avec une modulation nationale des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, la charge fiscale de la société GOLF aurait également été inchangée.

2. *Impact d'une TVA sociale*

En principe, les transferts de charges entre entreprises susceptibles de résulter de la substitution d'un supplément de taxe sur la valeur ajoutée à des cotisations sociales ne devraient pas être significatifs, dans la mesure où la part de la TVA acquittée par les entreprises ne représente qu'une fraction mineure du produit global de la taxe (environ 15%).

En revanche, une augmentation de la TVA entraînerait des transferts de charges sur les ménages, et pourrait engendrer des effets redistributifs entre ces derniers, du fait des différences de structure de consommation des ménages (les ménages aux revenus les plus faibles consommant plus de produits à taux réduit que les ménages aux revenus élevés) et de l'impact inflationniste de la réforme (l'augmentation de la TVA induisant une hausse des prix à la consommation, qui devrait engendrer une hausse des salaires du fait de l'existence de mécanismes d'indexation des rémunérations).

La DGTPE a simulé ces effets autour de trois scénarios (hausse du taux normal de TVA de 3 points – de 19,4 % à 22,4 % ; hausse du taux réduit de 7,5 points - de 5,5% à 13% ; hausse du taux normal de 5,4 points, à 25%), permettant dans tous les cas un allègement des cotisations sociales à hauteur d'un point de PIB.

a) Transferts susceptibles de résulter des différences de structure de consommation des ménages

Sous la double hypothèse d'une répercussion intégrale de l'augmentation du taux de TVA dans le prix TTC des produits et d'une élasticité-prix nulle de la demande, une augmentation du taux normal de la TVA serait moins anti-redistributive qu'une hausse du taux

réduit, la part des biens à taux réduit dans les dépenses des ménages à faibles revenus étant plus élevée que dans celles des ménages à hauts revenus.

Tableau 15 : 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 (taux normal à 22,6%)	Scénario B (taux réduit à 13%)	Scénario C (taux 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
Total	11,2	+ 1,3	+ 1,5	+ 2,4

Source : DGTPE

b) Transferts susceptibles de résulter de l'impact inflationniste d'une augmentation de la TVA

Considérées globalement au niveau de chaque décile, les variations de pouvoir d'achat consécutives à un relèvement de la TVA seraient modérées dans tous les cas.

Au niveau individuel cependant, l'ampleur des variations de pouvoir d'achat serait loin d'être négligeable :

- dans l'hypothèse d'une augmentation du taux normal, la proportion de ménages enregistrant une perte de pouvoir d'achat au sein des trois premiers déciles serait importante (27 à 29%), et encore plus forte dans les déciles supérieurs (de 40 à 50%). Au total, 37% des ménages subiraient une perte de pouvoir d'achat de 0,3 point ;

- le relèvement du taux réduit est le scénario dans lequel les ménages perdants sont les plus nombreux (de 66% dans le premier décile à près de 50% dans les déciles supérieurs), pour une perte de 0,9 point de pouvoir d'achat en moyenne. 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.

3. *Impact d'un coefficient emploi-activité*

Les résultats des simulations effectuées par la DGTPE indiquent que la création d'un coefficient emploi activité engendrerait des transferts nettement plus importants que dans le cas de la CVA.

Tableau 13 : Niveau des pertes des entreprises perdantes (pour un transfert de charges de 6,5 milliards d'euros au sein des 400 000 entreprises du fichier de la centrale des bilans)

	CVA brute	CEA
Pertes des perdants	1,12	2,95

Source : DGTPE

La structure des transferts induits par l'introduction d'un coefficient emploi activité serait très différente de celle observée dans le cas de la cotisation sur la valeur ajoutée ou de la modulation, du fait de la différence de poids relatif des consommations intermédiaires d'un secteur à l'autre. Ainsi par exemple, l'industrie automobile et le commerce seraient les deux secteurs les plus pénalisés par le coefficient emploi activité. A l'inverse, le secteur des activités immobilières serait avantagé par le CEA, alors qu'il serait pénalisé par la CVA.

Tableau 14 : Transferts intersectoriels susceptibles de résulter de la création d'un CEA (variation de la charge fiscale en % des salaires bruts dans l'hypothèse d'un transfert de charges de 6,5 milliards d'euros)

	CVA	CEA
Industries agricoles et alimentaires	+ 0,21 %	+ 1,10 %
Industrie des biens de consommation	+ 0,06 %	- 0,34 %
Industrie automobile	- 0,18 %	+ 1,77 %
Industries des biens d'équipement	- 0,26 %	- 1,01 %
Industries des biens intermédiaires	- 0,09 %	- 0,67 %
Energie	+ 1,31 %	+ 1,34 %
Construction	- 0,25 %	- 0,69 %
Commerce	- 0,02 %	+ 2,59 %
Transports	- 0,07 %	- 1,00 %
Activités financières	+ 0,90 %	+ 0,65 %
Activités immobilières	+ 0,50 %	- 0,24 %
Services aux entreprises	- 0,27 %	- 1,32 %
Services aux particuliers	- 0,12 %	- 0,82 %
Holdings	+ 0,02 %	- 0,51 %

Source : DGTPE

Comme la CVA et la modulation, le CEA avantagerait les petites et moyennes entreprises. Il pénaliserait en revanche les entreprises exportatrices, les entreprises perdantes représentant 34% du chiffre d'affaires à l'exportation.

4. Impact d'une réduction des "niches sociales"

La suppression de certaines "niches sociales" pourrait exercer des effets de redistribution entre les ménages.

5. Impact d'une contribution patronale généralisée

La DGTPE a examiné les transferts intersectoriels générés par la mise en place d'une CPG (voir également l'annexe VIII, relative aux transferts).

Tableau 15 : Descriptif du scénario simulé

Scénario	Descriptif			Transferts
		Assiette	Taux	(en M €)
CVA brute	Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations employeur compensée par une CVA	VA fiscale	0,91 %	6 520
CPG	Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations employeur compensée par une CPG cédulaire	Assiettes « salaires » et « profits » dissociées, sans report déficitaire	1,26 %	6 520

Source : DGTPE

Les transferts intersectoriels qu'est susceptible d'induire la CPG sont examinés en détail dans l'annexe VIII. Globalement, ces transferts appellent quatre commentaires.

En premier lieu, par rapport à la CVA, la mise en place d'une CPG accroîtrait les flux de transferts, ainsi que le montre le tableau 16 ci-dessous.

Tableau 16 : Niveau de pertes des entreprises perdantes (en 2003)

(en millions d'€)	CVA brute	CPG
	1 120	1 570

Source : Calculs DGTPE

Toutefois, le nombre d'entreprises perdantes serait réduit, ainsi qu'il apparaît dans le tableau 17. En conséquence, les pertes individuelles des perdants seraient plus élevées que pour la CVA.

Tableau 17 : Proportion des entreprises perdantes, neutres et gagnantes (en 2003)

	Perdantes	Gagnantes
CVA brute	27 %	73 %
CPG	20 %	80 %

Source : Calculs DGTPE

S'agissant, en deuxième lieu, des transferts intersectoriels, dans l'industrie, les secteurs des industries agricoles et alimentaires (IAA) et de l'industrie des biens de consommation seraient pénalisés par la réforme quel que soit le scénario. En revanche, l'industrie automobile, les industries des biens d'équipement et les industries des biens intermédiaires apparaissent toujours avantagées. Enfin, le secteur de l'énergie, qui serait lourdement pénalisée par une CVA, serait globalement neutre à une CPG, grâce à un résultat financier fortement négatif sur l'année considérée et à des impôts (en particulier la taxe professionnelle) et charges sociales relativement importants.

Dans les services, les activités financières et les activités immobilières seraient pénalisées par la réforme quel que soit le scénario. En revanche, les secteurs des transports, des services aux entreprises et des services aux particuliers apparaissent toujours avantagés. Enfin, le commerce serait globalement neutre à une CVA brute comme à une CPG.

Enfin, les holdings seraient particulièrement pénalisées, la CPG étant à leur niveau quasiment équivalente à une taxe sur leurs produits financiers. Les holdings purement financières, dont les résultats seraient soumis à la CPG, pourraient être distinguées des holdings de gestion de patrimoine, dont le résultat financier sortirait de l'assiette afin d'éviter des phénomènes de double taxation.

En troisième lieu, tout basculement à la CPG avantage globalement les petites et moyennes entreprises, au détriment des plus grandes. Ce résultat reflète qu'en moyenne, le poids du résultat courant avant impôt par rapport aux salaires bruts augmente avec la taille de l'entreprise.

Par rapport à une CVA où les entreprises de moins de 2 M€ de chiffre d'affaires seraient les plus avantagées, la CPG bénéficie surtout aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 2 et 10 M€.

Tableau 18 : Transferts par taille en % des salaires bruts (selon le chiffre d'affaires, en 2003)

Taille	CVA brute	CPG
CA < 2 M €	- 0,33 %	- 0,05 %
2 M € < CA < 10 M €	- 0,21 %	- 0,18 %
10 M € < CA < 50 M €	- 0,09 %	- 0,05 %
50 M € < CA	+ 0,20 %	+ 0,29 %

Source : Calculs DGTPE

Enfin, il convient de souligner que si la proportion d'entreprises dont les prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts est plus faible avec une CPG qu'avec une CVA, cette proportion demeure non négligeable : elle est supérieure à 10% pour tous les secteurs et pour toutes les tailles d'entreprises.

Tableau 19 : Proportion d'entreprises significativement perdantes par taille (en 2003)

Taille	CVA brute	CPG
CA < 2 M €	20 %	15 %
2 M € < CA < 10 M €	29 %	22 %
10 M € < CA < 50 M €	38 %	28 %
50 M € < CA	47 %	38 %
Total	23 %	18 %

Source : DGTPE. Une entreprise est dite significativement perdante si ses prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts.

ANNEXE 1 : LES EVOLUTIONS DU FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE **ET SES ENJEUX ECONOMIQUES**

I.	L'ÉLARGISSEMENT ET LA DIVERSIFICATION DE L'ASSIETTE	3
1.1	LA LOGIQUE BISMARCKIENNE D'ORIGINE	3
1.1.1	<i>Un financement fondé sur les revenus du travail</i>	<i>3</i>
1.1.2	<i>Le plafonnement de l'assiette des cotisations sociales.....</i>	<i>4</i>
1.2	LE DÉPLAFONNEMENT	4
1.3	L'ÉLARGISSEMENT DE L'ASSIETTE À L'ENSEMBLE DES REVENUS DES MÉNAGES.....	6
1.3.1	<i>L'expérimentation de prélèvements sur l'ensemble des revenus.....</i>	<i>6</i>
1.3.2	<i>La CSG.....</i>	<i>6</i>
1.3.3	<i>La CRDS</i>	<i>8</i>
1.4	LES AUTRES RESSOURCES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	8
1.4.1	<i>Les autres impôts et taxes affectés.....</i>	<i>8</i>
1.4.2	<i>les contributions publiques.....</i>	<i>9</i>
1.4.3	<i>les transferts entre fonds</i>	<i>9</i>
II.	LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES	10
2.1	LES EXONÉRATIONS GÉNÉRALES DE COTISATIONS PATRONALES DE SÉCURITÉ SOCIALE	10
2.2	LES EXONÉRATIONS CIBLÉES DE COTISATIONS SOCIALES	12
2.3	LE COÛT DE LA POLITIQUE D'EXONÉRATION.....	13
2.4	L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES	14
	CONCLUSION.....	16

INTRODUCTION

Les enjeux relatifs au financement de la Sécurité sociale, et plus largement de la protection sociale¹, sont de deux ordres :

- celui du niveau global des ressources affectées à la sécurité sociale : quelle part des ressources du pays la société française accepte-t-elle de consacrer aux dépenses de sécurité sociale, sachant que des arbitrages avec des dépenses d'une autre nature (loisirs, logement...) seront nécessaires ? Cette question est liée aux réflexions relatives à la maîtrise des dépenses, mais aussi à celui de la part des dépenses prises en charge dans le cadre public.
- celui de la structure de ces ressources : quel est le mode de financement le plus adapté aux dépenses de protection sociale, sachant que plusieurs critères sont à prendre en compte tels que le dynamisme de la recette, son efficacité économique (impact sur la compétitivité, sur l'activité ou la création d'emploi, transferts intersectoriels), son efficacité sociale (équité et redistribution).

Si les prélèvements sociaux ont largement augmenté au cours des 25 dernières années (les prélèvements obligatoires des ASSO sont ainsi passés de 16% du PIB en 1978 à environ 22% aujourd'hui), leur structure s'est également profondément modifiée, sous l'effet de deux mouvements d'ampleur :

- une forte tendance à l'élargissement et à la diversification des recettes et à l'élargissement de l'assiette du prélèvement social²;
- la volonté de ne pas pénaliser l'emploi et la croissance, qui s'est traduite par la mise en place d'exonérations de cotisations de sécurité sociale qui ont modifié en profondeur le financement en rendant le système de cotisations sociales progressif au niveau des salaires les plus modestes.

Ces évolutions contrastent avec les modes de financement de l'assurance chômage et des retraites complémentaires (qui représentent environ 16% de l'ensemble des prestations de protection sociale) restées dans une logique de financement classique, assis sur les revenus d'activité, les cotisations restant la ressources quasi exclusive de ces régimes à l'exception de certains transferts entre l'assurance chômage, la Sécurité sociale et le budget de l'Etat.

¹ Pour mémoire, la Sécurité sociale représente cependant en France plus de 75% des dépenses de protection sociale et l'assurance chômage 6%.

² La structure de financement est toutefois différente selon les branches, l'assurance vieillesse et les accidents du travail reposant essentiellement sur des cotisations sociales.

I. l'élargissement et la diversification de l'assiette

1.1 La logique bismarckienne d'origine

1.1.1 *Un financement fondé sur les revenus du travail*

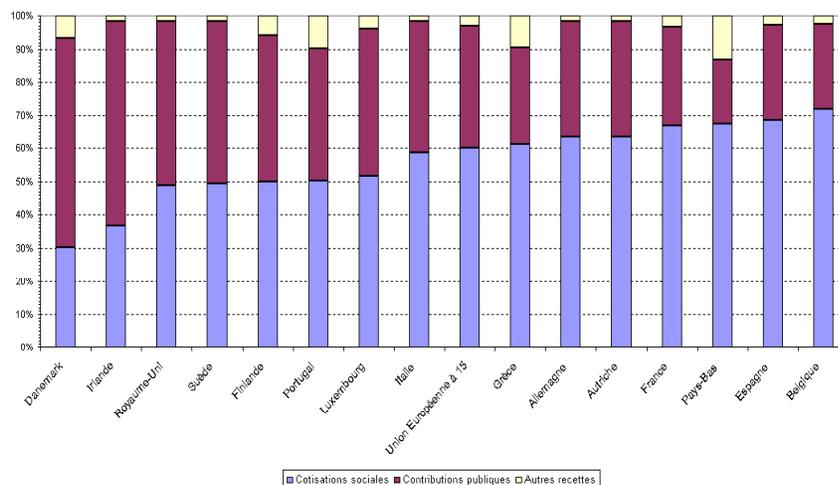
Contrairement aux intentions des rédacteurs des ordonnances de 1945, qui prévoyaient la création d'un « régime général » auquel auraient été affiliés tous les actifs, la Sécurité sociale a été finalement construite sur la base de régimes professionnels. A l'origine, le financement de la sécurité sociale était donc exclusivement fondé sur les revenus du travail, par le biais de cotisations de sécurité sociale assises sur les salaires, dans une logique bismarckienne d'assurance professionnelle.

En 1980, les cotisations assises sur les revenus d'activité assuraient encore la quasi-totalité du financement du régime général : 96,9 %. La part des cotisations sociales dans les prélèvements obligatoires a nettement augmenté dans la décennie 80-90. Une tendance régulière à l'augmentation des cotisations salariales s'amorce dès 1981.

En parallèle de ces augmentations, s'amorce la recherche de nouveaux types de recettes pour élargir l'assiette du financement.

Aujourd'hui, les cotisations sociales constituent toujours la majorité des ressources de la protection sociale, la France restant de ce point de vue au sein de l'Union Européenne un pays de type « bismarckien », à l'instar de l'Allemagne et des Pays Bas et par opposition à un modèle plutôt étatique ou les contributions publiques sont dominantes (Danemark, Irlande). Le graphique suivant illustre cette situation :

Structure du financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 2003



Source : DREES.

1.1.2 Le plafonnement de l'assiette des cotisations sociales

La Sécurité sociale étant une « assurance de salaire », il s'agissait de garantir le remplacement d'une partie du revenu cas d'interruption momentanée (maladie) ou définitive (retraite) ; la cotisation devait donc varier avec le revenu, et une prestation plafonnée était financée par une cotisation elle-même plafonnée. Le plafonnement des cotisations sociales se justifiait également par la possibilité qu'avaient obtenue les cadres de créer des régimes complémentaires.

Ce plafonnement conduisait néanmoins à une forte dégressivité du financement au détriment des bas salaires. Le plafond a été progressivement supprimé sur l'ensemble des risques, constituant une première modalité d'élargissement de l'assiette du financement de la Sécurité sociale.

1.2 Le déplafonnement

L'universalisation progressive des prestations sociales et en particulier d'assurance

maladie dans les années 60 et 70 (extension à des ayants droit non cotisants) a rendu de moins en moins justifiables les cotisations assises sur les seuls salaires situés sous le plafond. Plusieurs types d'arguments pouvaient être évoqués contre le plafonnement :

- un argument de principe : la contradiction avec la logique de plus en plus universelle des prestations sociales
- un argument de justice sociale : le caractère antiredistributif de cotisations proportionnellement plus élevées sur les bas salaires
- un argument économique : le déplafonnement s'inscrit dans la volonté d'élargir l'assiette de financement et de trouver de nouvelles recettes ; en outre, lorsque l'élargissement de l'assiette s'accompagne d'une diminution des taux, il en résulte un allègement des charges pour les entreprises employant beaucoup de salariés avec de faibles rémunérations.

Ce sont les arguments économiques qui ont finalement justifié le déplafonnement des cotisations d'assurance maladie, les partenaires sociaux s'opposant au changement de logique et à la perte du caractère assurantiel de la cotisation. Le déplafonnement fut toutefois très lent et progressif.

Pour les cotisations familiales, dont le plafonnement avait été supprimé en 1958, puis rétabli dès 1959 en raison de la crainte de certains syndicats d'un transfert de l'encaissement des cotisations de Sécurité sociale aux administrations fiscales, le déplafonnement est finalement intervenu en deux temps : partiel de janvier 1989 à janvier 1990, il est devenu total à partir de cette date. Ce déplafonnement est la conséquence logique mais différée de la rupture du lien entre cotisation et prestation intervenu depuis la suppression, le 1^{er} janvier 1978, de toute condition d'activité professionnelle pour l'obtention des allocations familiales.

Pour l'assiette des cotisations d'assurance maladie, le déplafonnement fut lent, et réalisé par étapes de 1967 à 1984.

Les cotisations d'accident du travail ont été déplafonnées en 1991.

Le déplafonnement est donc total à compter de 1984 pour les cotisations d'assurance maladie, de la loi du 15 janvier 1989 pour les cotisations de prestations familiales, et de 1991 pour les cotisations accidents du travail.

A partir de 1991, le plafond ne subsiste plus que pour les cotisations d'assurance vieillesse³. Dans cette branche, la création par voie conventionnelle de régimes complémentaires a créé un système qui repose sur l'addition de deux assurances :

- la base est fondée sur une prestation plafonnée financée par une cotisation plafonnée,
- s'y ajoute une prestation financée par une autre cotisation assise sur le revenu compris entre le plafond de la sécurité sociale et un second plafond plus élevé (3, 4 ou 8 fois le plafond de la sécurité sociale selon les cas).

Ce système aboutit au même résultat économique⁴ qu'une taxation déplafonnée donnant droit à

³ Pour des raisons techniques, il existe toutefois une cotisation déplafonnée sur la vieillesse de 1,6 %

⁴ Sans préjuger des conséquences sociologiques et politiques de ce système.

une prestation proportionnelle au revenu. Il peut donc être interprété comme un déplafonnement progressif de l'assiette de la cotisation d'assurance vieillesse, processus abouti avec la loi de décembre 1972 qui a rendu obligatoire l'affiliation de tous les salariés à un régime complémentaire de retraite.

1.3 L'élargissement de l'assiette à l'ensemble des revenus des ménages

Outre le déplafonnement progressif de l'assiette des cotisations sociales, la recherche d'un élargissement de l'assiette du financement de la sécurité sociale s'est traduite par le souhait de trouver un instrument de financement assis sur l'ensemble des revenus des ménages et non les seuls salaires.

1.3.1 L'expérimentation de prélèvements sur l'ensemble des revenus

Plusieurs prélèvements expérimentaux ont été mis en place avant la création de la CSG :

- deux prélèvements de 1% affectés à la CNAF créés par l'ordonnance du 30 avril 1983 (dans le cadre du plan dit Delors-Bérégovoy). Le premier impôt avait une assiette plus réduite que celle de l'impôt sur le revenu et a été supprimé partiellement en 1984 puis totalement en 1985. Le second portait sur les produits de placement soumis à prélèvement libératoire ; son assiette a été élargie en 1985 et a concerné les produits de placement perçus jusqu'au 31 décembre 1997.
- une contribution de 0,4% au profit de la CNAF instituée par la loi du 18 août 1986, pesant en principe sur l'ensemble des revenus mais avec exonération de la plupart des revenus de remplacement. Ce prélèvement a été supprimé à la création de la CSG.
- Création en 1984 et 1987 de deux prélèvements de 1% sur les revenus du patrimoine et les produits de placement soumis à prélèvement libératoire, qui ont concerné les revenus du patrimoine et les produits de placement perçus jusqu'en 1997. La loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 a créé un prélèvement social de 2% sur les revenus du patrimoine et de remplacement affectés pour moitié à la CNAF et à la CNAV, qui a pris le relais de ces deux recettes d'appoint. Cette substitution s'est accompagnée d'une harmonisation de l'assiette de ces prélèvements avec celle de la CSG.

1.3.2 La CSG

La contribution sociale généralisée (CSG) a été créée par les articles 127 à 135 de la loi de finances pour 1991 (29 décembre 1990). A l'époque, ce prélèvement présentait la caractéristique nouvelle d'être assis sur une base plus large que les seuls revenus du travail, puisqu'il s'appuyait sur les revenus d'activité, de remplacement, et de patrimoine et de placement. Il faut préciser par

ailleurs que l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité est déjà plus large que l'assiette des cotisations de sécurité sociale dans la mesure où elle comprend des sommes exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale (épargne salariale, participation financière, intéressement, indemnités de rupture du contrat de travail extraconventionnelles...).

Cette assiette a encore été élargie en 1997, 1998 et 2004.

A la différence des cotisations sociales ou de l'impôt sur le revenu, l'assiette fait l'objet de très peu d'exonérations. Elles portent essentiellement :

- sur les prestations familiales ;
- sur certains revenus de remplacement (un taux réduit pour les revenus de remplacement des personnes non imposables à l'IR mais imposables à la taxe d'habitation, un taux nul sur les revenus de remplacement des personnes non imposables aux deux impôts),
- ainsi que sur certains revenus du capital non imposables⁵ (livret A, livret jeune, livret d'épargne populaire, CODEVI et livret d'épargne entreprise sous conditions, produits attachés aux contrats d'épargne-handicap).

Lors de sa création en 1991, la CSG a été fixée à un taux de 1,1 % sur les salaires bruts diminués d'un abattement de 5% pour frais professionnels et affectée à la branche famille. Cette affectation a permis de réduire le taux des cotisations d'allocations familiales de 7% à 5,4%. Cet abaissement ne concernant que des cotisations *patronales*, des contreparties sont instaurées pour assurer une neutralisation de l'impact sur les salariés: la cotisation d'assurance vieillesse est augmentée de 1,6%, tandis que le taux des cotisations salariales d'assurance vieillesse est ramené de 7,6% à 6,55% ; une ristourne forfaitaire de 42 francs par mois est également instaurée pour tenir compte du caractère plafonné des cotisations salariales d'assurance vieillesse.

La loi du 22 juillet 1993 a majoré le taux de 1,3 point en faveur d'un nouveau fonds, le fonds de solidarité vieillesse (FSV), créé pour financer certaines charges des régimes d'assurance vieillesse. Le taux fut donc porté à 2,4% sans qu'en contrepartie soient diminuées les cotisations sociales. En 2001, ce taux de CSG affecté au FSV a été réduit de 0,15 point au profit des régimes maladie puis, en 2002, de 0,10 point en faveur du fonds APA (aujourd'hui CNSA).

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 (27 décembre 1996) a majoré d'un point le taux de CSG dont le produit a été affecté aux régimes d'assurance maladie, tandis que le taux des cotisations d'assurance maladie était réduit de 1,3 point.

Le 19 décembre 1997, la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 a poursuivi ce mouvement en transformant la quasi totalité des points de cotisations salariales d'assurance maladie (suppression des taux de cotisations salariales d'assurance maladie inférieurs ou égaux à 4,75 % pour les revenus d'activité, et 2,8 % pour les revenus de remplacement) en points de CSG affectés à ces régimes (augmentation de 4,1 points des taux de CSG sur les revenus d'activité et

⁵ Sont soumis à la CSG en revanche les intérêts et prime des comptes et plans d'épargne-logement (CEL, PEL), le gain net réalisé ou la rente viagère versée lors d'un retrait ou de la clôture d'un PEA après 5 ans, les sommes ou valeurs provenant d'un plan d'épargne salariale, les sommes ou valeurs réparties par un FCP à risque ou une société de capital-risque. Et ce alors que ces produits sont exonérés d'impôt sur le revenu.

du patrimoine, et de 2,8 points sur les revenus de remplacement).

A la suite de ces modifications, les salariés ne paient plus qu'une cotisation d'assurance maladie de 0,75 point censée financer les allocations de remplacement (indemnité journalière et maternité) dont eux seuls bénéficient.

Enfin, la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie élargit l'assiette applicable aux salariés et aux chômeurs - à compter du 1^{er} janvier 2005, la déduction forfaitaire spécifique pour frais professionnels (ou liés à la recherche d'emploi) passe de 5% à 3% - et augmente les taux de CSG pour certains revenus au profit de l'assurance maladie. Le taux de CSG sur les pensions de retraites et préretraites passe de 6,20% à 6,60%. Le taux de CSG sur les revenus du patrimoine et les produits de placement passe de 7,50% à 8,20%. Enfin, le taux de CSG sur les jeux passe de 7,50% à 9,50%.

Le rendement total de la CSG a été, en 2005, de 70,4Md€ : 50,8 Mds€ pour les revenus d'activité (72,3%), 11 Mds€ pour les revenus de remplacement (15,7%), 7,7 Mds€ pour les revenus de placement et patrimoine (11%) et 0,5 Mds€ pour les jeux (1%). Le régime général reçoit plus de 75% du total de la CSG.

1.3.3 La CRDS

La contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), instituée par l'ordonnance du 14 janvier 1996, repose sur une assiette un peu plus large que la CSG (identique pour les revenus d'activité, plus large pour les revenus de remplacement). Elle est affectée à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Créée pour une durée initialement limitée à 2009, elle a été prolongée jusqu'à l'extinction des missions de la CADES par la loi du 13 août 2004. Elle est en outre désormais calculée sur 97% du salaire brut et non 95%.

1.4 Les autres ressources de la sécurité sociale

1.4.1 Les autres impôts et taxes affectés

Si la création de la CSG et de la CRDS a marqué une évolution majeure, la diversification des sources de financement des régimes de sécurité sociale est également perceptible dans le nombre important d'impôts et de taxes affectés soit directement, soit au travers des dispositifs de financement des régimes constitués autour du FSV (et du FOREC entre 2001 et 2003). L'affectation d'impôts a connu de fortes évolutions dans le cadre des relations financières entre le budget de l'Etat et le budget de la sécurité sociale.

Quatre types de recettes fiscales peuvent être distinguées :

- les contributions dues par les entreprises : contribution sociale de solidarité

sur les sociétés (C3S, créée en 1970) et contribution additionnelle à la C3S (loi du 13 août 2004, taux de 0,03%) ; 95% de la taxe sur les salaires (2006) ;

- les contributions dues par l'industrie pharmaceutique (plusieurs taxes créées en 1983, à la fin des années 90 et en 2004) ;
- la fiscalité indirecte liées à des objectifs de santé publique (contributions sur les tabacs et sur les alcools depuis 1983, la *fraction* de la TVA assise sur les tabacs et les produits pharmaceutiques depuis 2006) ;
- d'autres taxes, notamment sur les produits d'assurance, ont été ou sont affectées à la sécurité sociale.

1.4.2 les contributions publiques

Ce sont des concours budgétaires de l'Etat à certains régimes de sécurité sociale pour combler leur déficit ou pour financer certaines charges particulières. Il s'agit pour l'essentiel de subventions d'équilibre versées à certains régimes spéciaux (régime spécial des Mines, caisse de retraite des Marins, régimes directs de la RATP) et de remboursements de prestations (remboursement à la CNAF de l'allocation aux adultes handicapés par exemple).

Elles comprenaient également les compensations budgétaires de l'Etat pour les exonérations de cotisations sociales (cf. plus loin). Depuis le 1^{er} janvier 2006, en application de l'article 56 de la loi de finances pour 2006, les allègements *généraux* de cotisations sociales (18,9Md€ en 2006) sont financés par affectation de neuf recettes fiscales aux régimes concernés. Les exonérations *ciblées* restent compensées par dotations budgétaires (2,9Md€ en 2006).

1.4.3 les transferts entre fonds

Il s'agit de transferts internes à la protection sociale. Ils peuvent exister non seulement entre les caisses de sécurité sociale mais aussi entre ces dernières et les établissements publics, les autres administrations et les employeurs quand ils agissent en tant que gestionnaires d'un système de protection sociale. Sont également inclus dans ce poste les transferts reçus par les caisses en tant que régimes de base, en provenance des organismes créés pour concourir à leur financement (actuellement le FSV). Ces transferts peuvent prendre les formes suivantes :

- Compensations : dispositifs assurant une solidarité financière totale ou partielle entre deux ou plusieurs régimes.
- Prises en charges de cotisations, opérées par un régime au profit de ses bénéficiaires, ou entre régimes de base et FSV et FOREC.
- Prises en charge par un régime de prestations versées par un autre régime pour

le compte du premier, mais aussi prestations prises en charge par le FSV.

II. les exonérations de cotisations sociales

L'évolution du financement de la Sécurité sociale est marquée, outre l'élargissement de l'assiette et la diversification des ressources, par une deuxième tendance lourde : la volonté de ne favoriser l'emploi et la croissance. Des prélèvements sociaux assis principalement sur le facteur travail étant supposés défavorables à l'emploi, les évolutions du financement de la sécurité sociale ont eu pour but de remodeler la structure des prélèvements sociaux pour les rendre économiquement plus efficaces, et plus favorables en termes d'activité et d'emploi⁶. C'est le sens de la politique d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale.

Commencée à la fin des années 1970, la politique d'exonérations de cotisations de sécurité sociale est alors centrée sur les jeunes, notamment par le biais de l'apprentissage. A ces dispositifs pour les jeunes s'ajoutent des mesures en faveur des chômeurs créateurs d'entreprise, des chômeurs de longue durée, et dans les années 1990 des salariés à temps partiel.

A cette politique d'exonérations ciblées sur des publics spécifiques, qui s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, s'est ajoutée depuis 1993 une politique générale d'exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires qui a constitué un axe majeur de la politique de l'emploi menée ces quinze dernières années.

2.1 Les exonérations générales de cotisations patronales de sécurité sociale

La politique générale d'exonération sur les bas salaires mise en place à partir de 1993 est d'abord limitée aux cotisations d'allocations familiales puis élargie à l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale.

Les exonérations ont pour objectif d'accroître l'emploi des travailleurs peu qualifiés. Si, après plusieurs années de modération salariale, la France ne souffre pas d'un handicap particulier dû au coût salarial moyen, l'écart entre le coût du travail au niveau du SMIC et le niveau du salaire moyen s'est fortement réduit de 1970 à 1985, tandis que la détérioration de l'emploi affectait surtout les personnes peu qualifiées.

⁶ L'annexe VII sur les effets macro-économiques des réformes envisagées dresse un bilan des conséquences économiques des transformations du financement de la protection sociale intervenues au cours des 25 dernières années.

La loi du 17 juillet 1993 instaure un allègement de cotisations patronales d'allocations familiales pour l'ensemble des salariés rémunérés à un niveau proche du SMIC. Le législateur a ensuite complété ce dispositif en accordant une réduction dégressive de la part patronale des cotisations d'assurance maladie et vieillesse, d'accidents du travail et d'allocations familiales. Ces deux types de mesures ont été fusionnées en 1996. Cette réduction dégressive atteint un niveau maximal de 18 points au niveau du SMIC mensuel et qui s'annule à 1,33 SMIC mensuel (et à partir de 1998, 1,3 SMIC).

A partir de 1998, la politique générale d'exonération poursuit un deuxième objectif : la réduction du temps de travail (lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000). Les entreprises mettant en œuvre des accords de réduction du temps de travail bénéficient ainsi d'exonérations plus avantageuses que la ristourne dégressive (26 points au niveau du SMIC et annulation pour 1,7 SMIC), en contrepartie d'une hausse du salaire horaire net.

Ces deux types de réductions sont fusionnés par la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et à l'emploi, qui instaure une réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale. Son maximum (26 % de la rémunération) est atteint au niveau du SMIC horaire, le niveau de la réduction diminuant ensuite pour s'annuler à 1,6 SMIC horaire.

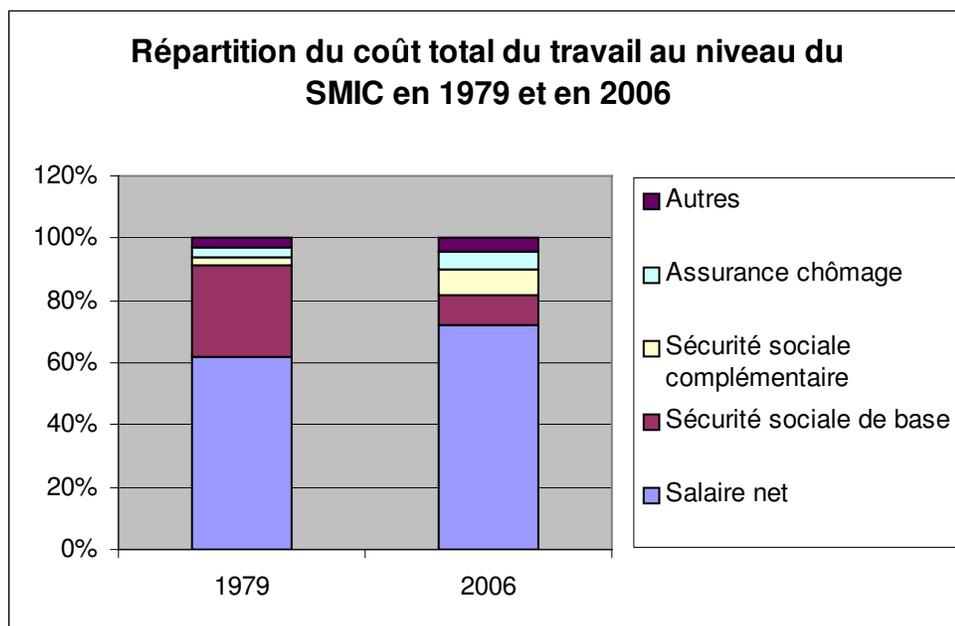
Au delà de la continuité apparente des mesures mises en place, il convient de souligner l'instabilité qui a caractérisé les dispositifs mis en place depuis 1993. Huit réformes majeures ont ainsi fait évoluer la fenêtre des exonérations (de 1,1 jusqu'à 1,7, avant de revenir à 1,6 SMIC), l'ampleur de l'exonération au niveau du SMIC (passée de 5,4 points à 26 points), et la forme de l'exonération (les mesures en marche d'escalier ayant laissé la place à des mesures linéairement dégressives).

La politique d'exonérations de cotisations sociales a donc profondément modifié la structure des cotisations patronales. Aujourd'hui, le niveau réel des cotisations patronales est progressif jusqu'à 1,6 SMIC :

Niveau de rémunération horaire en % du SMIC	1 SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	1,6 SMIC et +
Cotisations patronales de sécurité sociale après réduction Fillon	4,37 %	10,67 %	15,97 %	20,37 %	24,17 %	27,47 %	30,37 %
Cotisations patronales de sécurité sociale après réduction Fillon hors AT - MP	2,10%	8,40%	13,70%	18,10%	21,90%	25,20%	28,10%
Total des cotisations et contributions patronales	19,1é %	25,42 %	30,72 %	35,12 %	38,92 %	42,20 %	45,12 %

L'articulation de ces mesures d'exonérations avec un nouveau dispositif de financement de la Sécurité sociale qui s'appuierait sur une autre assiette constitue en conséquence un enjeu crucial. Selon l'ampleur de la substitution envisagée entre les cotisations patronales et la nouvelle

cotisation, la progressivité actuelle des cotisations sociales patronales pourrait être remise en cause. Sauf à intégrer cette progressivité dans le calcul de la nouvelle cotisation, l'ampleur des exonérations actuelles au niveau du SMIC réduit la marge de manœuvre disponible sur les cotisations de la Sécurité sociale de base, ainsi que le montre le graphique ci-dessous :



Source : DSS.

2.2 Les exonérations ciblées de cotisations sociales

A la réduction générale décrite ci-dessus s'ajoutent de très nombreuses autres exonérations, au nombre de 49 aujourd'hui :

- exonérations ciblées sur des publics spécifiques embauchés à travers des contrats aidés : jeunes (apprentissage, contrats de professionnalisation qui ont récemment remplacé les contrats d'adaptation, d'orientation et de qualification) ; chômeurs de longue durée et titulaires de minima sociaux (contrat initiative emploi, contrat emploi solidarité, contrat emploi consolidé, remplacés récemment par les contrats d'avenir et les contrats d'accompagnement dans l'emploi, ainsi que par le contrat insertion revenu minimum d'activité) ; exonération dans le cadre de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise ; personnes en difficulté d'insertion (entreprises d'insertion), ...
- exonérations ciblées sur des zones prioritaires du territoire : zones franches urbaines, zones de redynamisation urbaine, zones de revitalisation rurale, outre – mer, Corse, ...
- exonérations ciblées sur des secteurs particuliers : agricole, hôtels – cafés – restaurants, recherche et développement (jeunes entreprises innovantes, pôles de compétitivité), services aux personnes (fragiles et, depuis la loi relative au

développement des services à la personne du 17 juillet 2003, non fragiles).

Les difficultés d'articulation de ces multiples dispositifs à un nouveau mode de financement de la sécurité sociale sont encore plus aiguës que dans le cas des exonérations ciblées, du fait de la diversité et de la multiplicité des dispositifs et de leurs modalités d'application (ces exonérations prenant souvent la forme d'une franchise).

2.3 Le coût de la politique d'exonération

Le coût de cette politique d'exonération pour la sécurité sociale (plus de 24 Mds€ en 2006) a justifié la mise en place de règles de compensation, qui ont été sans cesse renforcées.

Ainsi, en application de l'article 5 de la loi Veil du 5 juillet 1994, codifiée à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, toute mesure d'exonération mise en place à partir de 1994 doit impérativement être intégralement compensée par le budget de l'Etat. Cette règle est élargie par la loi du 13 août 2004 aux réductions d'assiette et aux contributions de sécurité sociale. Elle est en outre renforcée par l'article 1er de la loi organique du 2 août 2005, en vertu duquel seules les lois de financement de la sécurité sociale peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonérations non compensées aux régimes obligatoires de base.

Toutefois, les pertes d'assiette créées avant 2004 restent non compensées, de même que certaines mesures qui, créées avant 2005, n'ont pas été compensées, par dérogation à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. Le montant des exonérations qui restent non compensées, s'élève pour 2006 à 2,7 Md€ (cf. Annexe V de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006).

En outre, les modalités financières de la compensation ont varié sur les 10 dernières années.

Jusqu'en 2000, la compensation des exonérations intervient par dotations budgétaires à la charge du ministère du travail et du budget des charges communes.

Avec la réforme des 35 heures et les dispositifs d'aides et d'allègements de cotisations sociales Aubry I et Aubry II, la charge financière de la compensation est transférée au FOREC, qui, financé par des recettes fiscales (tabacs, alcools, CSB, TGAP, VTM, taxe sur les conventions d'assurance...) préalablement affectées à l'Etat ou à d'autres organismes de sécurité sociale (FSV, CNAMTS), se substitue à l'Etat pour financer ces exonérations.

A compter du 1^{er} janvier 2004, au moment de la mise en place de la réduction Fillon, le financement des allègements généraux est de nouveau pris en charge par le budget de l'Etat.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2006, en application de l'article 56 de la loi de finances pour 2006, le financement des allègements généraux de cotisations sociales (18,9Md€ en 2006) est assuré par affectation de neuf recettes fiscales aux régimes concernés. Les exonérations ciblées restent compensées par dotations budgétaires (2,9Md€ en 2006).

2.4 L'évaluation de l'impact des exonérations de cotisations sociales

Les créations d'emploi induites par les allègements de cotisations sociales transitent par deux canaux :

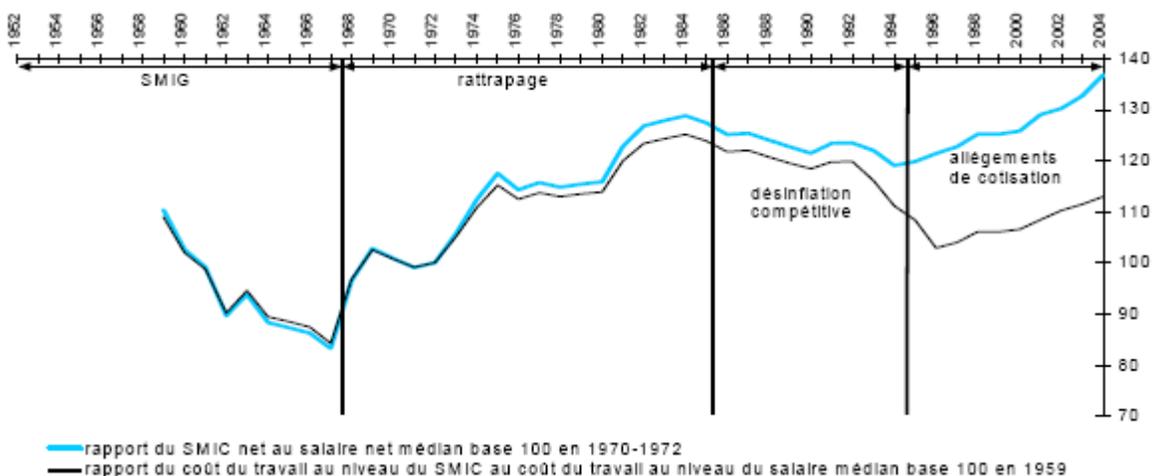
- un effet volume : la baisse du coût du travail réduit les coûts de production de l'entreprise. Si une partie de cette baisse est répercutée dans le prix de vente, il s'ensuit un accroissement de la production, qui lui-même induit une augmentation de la demande de travail à tous les niveaux de qualification. Cet effet est identique à celui d'une autre forme de baisse de prélèvement.
- un effet de substitution : l'entreprise réagit à la baisse du coût relatif du travail non qualifié en substituant celui-ci à du travail qualifié et du capital.

L'effet théorique sur l'emploi non qualifié est donc positif, et l'effet sur l'emploi qualifié est ambigu (dépendant de l'ampleur respective des deux effets substitution et volume).

Les mesures d'allègement de cotisations sociales sur les bas salaires ont eu un impact très net sur l'évolution du coût relatif du travail au niveau du salaire minimum.

Jusqu'en 1993, le coût du travail et le SMIC net augmentaient au même rythme. De 1993 à 2004, alors que le SMIC net augmentait plus rapidement que le salaire net médian, le coût du travail au niveau du SMIC a évolué moins vite que le coût du travail au niveau du salaire médian. Ainsi, à partir de 1993 le pouvoir d'achat du SMIC s'accélère alors que le coût réel du SMIC diminue pour l'employeur à partir de 1993. Le graphique ci-dessous retrace ces évolutions :

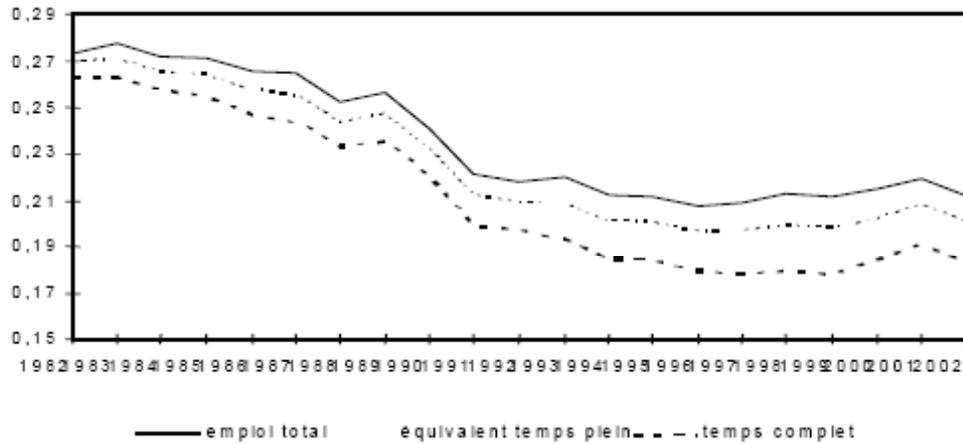
Evolution du rapport entre le SMIC, le coût du travail et le salaire médian



Source : rapport du COE relatif aux aides publiques, 8 février 2006.

Cette forte modération du coût du travail depuis le début des années 1990 est à rapprocher de l'interruption puis la tendance à la baisse de la part des emplois non qualifiés dans l'économie qui s'est stabilisée un peu au dessus de 20%, comme le montre le graphique ci-dessous :

Part des emplois non qualifiés⁷ dans le total de l'emploi

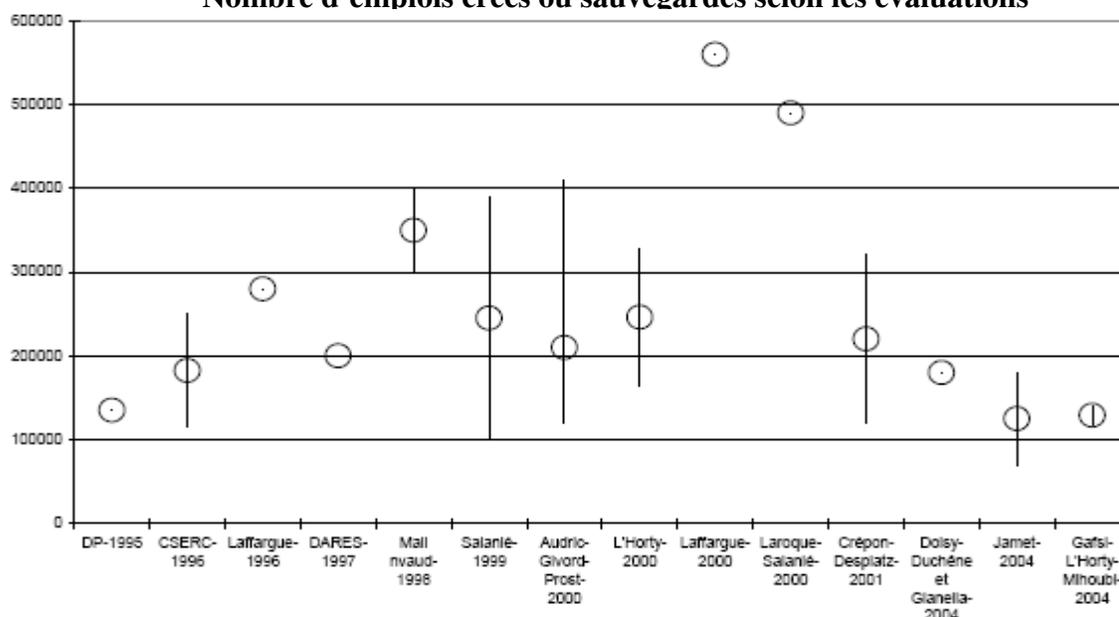


Source : rapport du COE relatif aux aides publiques, 8 février 2006.

Les estimations empiriques concluent toutes à un effet positif sur le nombre d'emplois, mais dans des proportions très variables selon les études. Les résultats de 14 études économétriques menées depuis 1995 varient ainsi de 125 000 à 560 000 emplois non qualifiés créés ou sauvegardés, pour un budget de 5 milliards d'euros. Le graphique ci-dessous résume ces conclusions :

⁷ L'emploi non qualifié comprend les ouvriers et les employés non qualifiés identifiés selon la nomenclature de Chardon (*Insee Première*, 2001, les transformations de l'emploi depuis 20 ans). La stabilisation observée est identique quelle que soit la nomenclature retenue.

Nombre d'emplois créés ou sauvegardés selon les évaluations



Note : Les résultats des évaluations ont été ramenés à un budget de 5 Mrds €. Les traits continus correspondent aux intervalles de confiance des études lorsqu'ils sont disponibles.

Source : rapport du COE relatif aux aides publiques, 8 février 2006.

Les différences observées tiennent à la fois à la complexité méthodologique de l'évaluation, au couplage des allègements de cotisations à d'autres mesures, et enfin au fait que les travaux n'évaluent pas tous le même dispositif, du fait de la variabilité de ceux-ci depuis 1993.

Au total, si les effets nets des allègements de cotisations sur l'emploi sont très complexes à mesurer, le rapport du conseil d'orientation sur l'emploi relatif aux aides publiques a estimé à 300 000 le nombre d'emplois créés ou sauvegardés grâce aux mesures d'exonérations de charges sur les bas salaires intervenus avant la mise en place de la réduction du temps de travail.

Conclusion

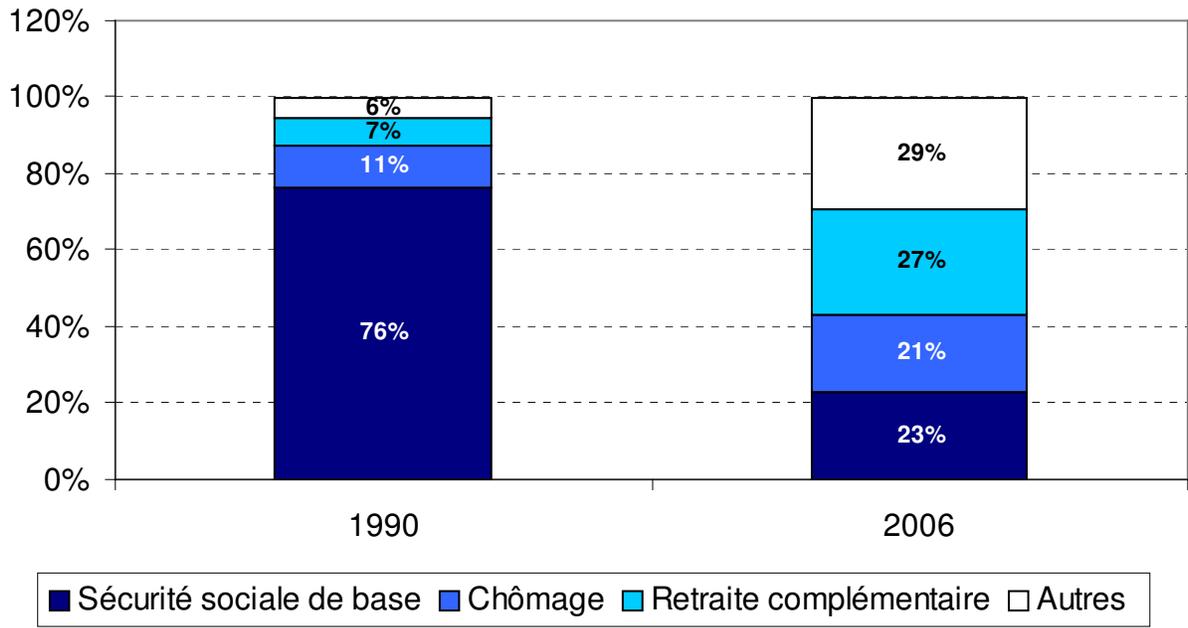
La tendance longue à l'élargissement et à la diversification de l'assiette a profondément modifié la structure du financement de la Sécurité Sociale. L'étude de l'évolution de la structure du financement du régime général de la Sécurité sociale confirme ces transformations. Entre 1987 et 2006, on constate ainsi une diminution sensible de la part des cotisations (qui passe de 90% à 59%, malgré les augmentations continues des taux de cotisation) et une augmentation de la part des impôts et taxes affectés (qui passe de 2% à 30%).

Les tableaux et graphiques suivants illustrent ces transformations :

STRUCTURE DU FINANCEMENT DU REGIME GENERAL	EN 1987	EN 2006
Cotisations	90%	59%
ITAF (impôts et taxes affectés)	2%	30%
<i>CSG</i>	-	22%
<i>Autres (notamment compensations des exonérations générales)</i>	-	8%
Dotations diverses	7%	9%
Transferts d'autres régimes et de fonds	3%	5%
<i>Subventions et remboursements</i>	3%	3%
<i>Cotisations prises en charge par l'Etat</i>	1%	1%
Autres	1%	1%

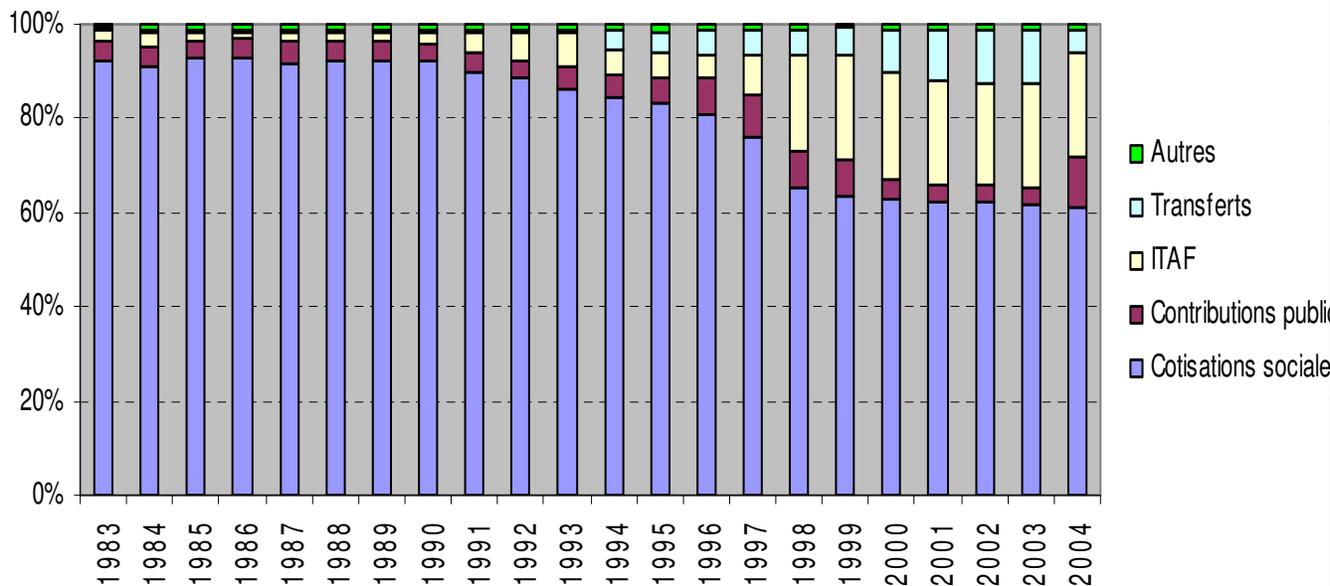
Sources : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale novembre 1989, annexe 6 au PLFSS 2006

structure des taux de cotisations employeurs au niveau du SMIC



Source : DSS

Structure des recettes du régime général



Ainsi, la part des cotisations sociales, qui était relativement stable au cours des années 1980, s'est depuis progressivement réduite pour se stabiliser actuellement autour de 60%. La part des contributions publiques et des transferts, qui s'est accrue sur la période, est fortement dépendante du mode de financement des exonérations. La montée en charge de la CSG a eu pour effet d'accroître celle des ITAF (impôts et taxes affectés).

Cette tendance à la diversification des recettes se retrouve dans d'autres pays d'Europe, conduisant à une réduction des disparités des structures de financement dans les pays européens. Elle se traduit par la baisse du poids des cotisations liée à une diminution des cotisations employeurs (mouvement particulièrement marqué en Italie, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne) et par une hausse de la part des contributions publiques (sauf dans les pays où elle est déjà importante - Danemark, Irlande).

Aujourd'hui, envisager une nouvelle étape de l'adaptation du mode de financement de la sécurité sociale suppose de s'inscrire dans un paysage renouvelé par rapport aux années 1980 et même 1990 :

- Du fait de l'évolution de l'économie, la mondialisation exerçant une pression à la baisse sur les prélèvements pesant sur les facteurs de production les plus mobiles. Le coût relatif du travail des moins qualifiés reste à cet égard plus élevé en France que dans les autres pays de l'OCDE, en dépit des évolutions retracées ;
- Et du fait même des transformations déjà engagées: ainsi, les exonérations de cotisations sur les bas salaires ont abouti à un profil progressif des cotisations sociales favorable à l'emploi des non qualifiés, dont toute adaptation nouvelle du mode de financement devra tenir compte.

ANNEXE II

LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTEE

SYNTHESE

L'instauration d'une cotisation sur la valeur ajoutée consisterait à remplacer une fraction des cotisations sociales patronales par un prélèvement assis sur la valeur ajoutée.

La valeur ajoutée est un solde intermédiaire de gestion exprimant la création de richesse opérée par une entité économique dans le cadre du processus de production qu'elle met en œuvre, et qui lui permet de rémunérer les facteurs qu'elle utilise (travail et capital).

L'assiette de ce prélèvement étant plus large que celle des cotisations sociales, son taux serait donc plus bas, et pèserait moins directement sur le travail. A titre d'illustration, 0,91 point de cotisation sur la valeur ajoutée équivaldrait à 2 points de cotisations patronales, soit 8,6 milliards d'euros.

Les principales conclusions opérationnelles de l'étude de faisabilité technique de la mesure sont les suivantes :

- *l'assiette du prélèvement pourrait être définie à partir des définitions existantes de la valeur ajoutée, moyennant des retraitements visant à assurer la pertinence économique du prélèvement et à limiter les risques d'optimisation fiscale. Les dotations aux amortissements pourraient en être déduites ;*
- *le champ d'application de la mesure pourrait dépasser le champ couvert par la réduction Fillon, mais devrait exclure les opérateurs du secteur non concurrentiel. Les très petites entreprises devraient soit être exclues du champ de la mesure, soit pouvoir bénéficier d'un régime simplifié ;*
- *la nécessité de préserver la progressivité du barème des cotisations impliquerait de limiter la baisse de taux de cotisations à 2,1 points, et donc le taux de la CVA à 0,91 point. Cette limitation de l'ampleur de la substitution permettrait de concilier la mesure avec les allègements généraux de cotisations. En revanche, son articulation avec les exonérations ciblées semble plus délicate ;*
- *le recouvrement de la cotisation pourrait être confié soit aux URSSAF, soit aux services de la direction générale des impôts. Dans tous les cas, une adaptation des supports de déclaration sera nécessaire, ainsi qu'un aménagement des systèmes d'information, qui pourraient être réalisés en huit mois environ.*

La mise en œuvre de la mesure soulèverait également des implications juridiques :

- *sous réserve d'aménagements limités et d'un strict encadrement des éventuelles dérogations, la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée ne devrait poser de problème de conformité ni à la Constitution, ni à la Convention européenne des droits de l'homme ;*

- *la mesure devra également être envisagée sous l'angle de sa compatibilité avec la sixième directive TVA. Dans l'hypothèse de l'exclusion de certaines catégories de redevables du champ de la cotisation sur la valeur ajoutée, ou d'une application différenciée de la mesure à certaines catégories d'opérateurs, elle devra également respecter le régime communautaire des aides d'Etat.*

L'étude d'impact de la mesure fournit les indications suivantes :

- *à court terme, une substitution dont l'ampleur serait de 2,1 points de cotisations employeurs devrait entraîner des créations d'emplois estimées à 28 000 sur deux ans (19 000 si l'assiette retenue est la valeur ajoutée nette), et une réduction parallèle de l'investissement de l'ordre de 0,3%, sans exercer d'impact significatif sur la croissance, ni sur le niveau général des prix. A long terme, la mesure devrait être neutre pour l'emploi (à condition de ne pas remettre en cause la progressivité des cotisations employeurs), tout en pesant sur l'investissement et la croissance ;*
- *la valeur ajoutée ne constituant pas une assiette plus dynamique que la masse salariale, la mesure ne permettrait pas de sécuriser le financement de la protection sociale. Les stratégies d'optimisation fiscale susceptibles d'être mises en œuvre par les entreprises créeraient en outre un risque d'évaporation de l'assiette ;*
- *la mesure créerait d'importants transferts de charges intersectoriels, au détriment des secteurs à forte intensité capitalistique (industries agricoles et agro-alimentaires, industries de biens de consommation, énergie, activités financières, activités immobilières), et au bénéfice des activités intensives en main d'œuvre (industries de biens d'équipement, construction, services aux entreprises et services aux particuliers). Elle avantagerait globalement les petites et moyennes entreprises, et pénaliserait les plus grandes entreprises.*

SOMMAIRE

<u>I.</u>	<u>FAISABILITÉ TECHNIQUE ET JURIDIQUE</u>	1
A.	<u>FAISABILITÉ TECHNIQUE</u>	1
1.	<u>Définition de l'assiette</u>	1
2.	<u>Définition du champ d'application</u>	5
3.	<u>Articulation avec les exonérations de cotisations sociales</u>	9
B.	<u>FAISABILITÉ JURIDIQUE</u>	15
1.	<u>Compatibilité avec la Constitution et la CEDH</u>	15
2.	<u>Compatibilité avec le droit communautaire</u>	17
<u>II.</u>	<u>ÉTUDE D'IMPACT</u>	18
A.	<u>IMPACT MACROÉCONOMIQUE</u>	18
1.	<u>Impact à court terme</u>	18
2.	<u>Intégration des effets d'une altération de la progressivité des cotisations</u>	20
3.	<u>Impact à long terme</u>	21
B.	<u>IMPACT SUR LES TRANSFERTS DE CHARGES ENTRE COTISANTS</u>	23
1.	<u>Impact sur les transferts intersectoriels</u>	23
2.	<u>Prise en compte de la taille des entreprises</u>	24
3.	<u>Entreprises gagnantes, entreprises perdantes</u>	25
C.	<u>IMPACT SUR LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE</u>	26
1.	<u>Impact sur la stabilité et le dynamisme de l'assiette</u>	26
2.	<u>Impact sur les risques d'optimisation fiscale</u>	26
<u>III.</u>	<u>ÉLÉMENTS DE MISE EN ŒUVRE</u>	27
A.	<u>QUESTIONS GÉNÉRALES</u>	27
1.	<u>Articulation des différents niveaux déclaratifs</u>	27
2.	<u>Choix d'un exercice de référence</u>	28
3.	<u>Introduction d'un seuil d'assujettissement</u>	30
B.	<u>PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS</u>	31
1.	<u>Recouvrement par la DGI</u>	31
2.	<u>Recouvrement par les URSSAF</u>	34
3.	<u>Délai de mise en œuvre</u>	35

ANNEXE II

LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE

I. FAISABILITE TECHNIQUE ET JURIDIQUE

A. Faisabilité technique

1. Définition de l'assiette

a) Le choix d'une définition de la valeur ajoutée

- *La coexistence de plusieurs définitions de la valeur ajoutée*

La valeur ajoutée est un solde intermédiaire de gestion exprimant la création de richesse opérée par une entité économique dans le cadre du processus de production qu'elle met en œuvre, et qui lui permet de rémunérer les facteurs qu'elle utilise (travail et capital).

De manière générale, ce solde se calcule de deux manières :

- soit de manière soustractive, en retranchant de la production (pour les activités de production ou de prestations de services) ou de la marge commerciale (pour les activités d'achat revente) la valeur des consommations en provenance de tiers ;
- soit de manière additive, en additionnant les rémunérations des acteurs du processus économique, soit le travail (salaires), le capital (dotations aux amortissements), les services publics (impôts et taxes), les prêteurs (intérêts), et enfin les actionnaires/investisseurs (bénéfice).

Au-delà de cette définition générale cependant, les modalités techniques de calcul de la valeur ajoutée peuvent varier. Il existe ainsi en France quatre définitions de ce solde :

- une définition comptable, établie par le plan comptable général ;
- une définition statistique, au sens de la comptabilité nationale ;
- une définition fiscale, utilisée par la direction générale des impôts pour le calcul du plafonnement et de la cotisation minimale de la taxe professionnelle (article 1647 B *sexies* du CGI) ;
- une définition « sociale », utilisée par les entreprises pour le calcul de la participation des salariés.

Le tableau 1 page suivante présente de manière synthétique les principales différences séparant ces quatre définitions.

Tableau 1 : Exemples de différences entre les principales définitions de la valeur ajoutée

Éléments du compte de résultat		Comptabilisation dans la valeur ajoutée (O/N)			
		PCG	Banque de France	CGI	VA sociale
Charges	Loyers de location-financement	N	O	O	N
	Charges de personnel externe	N	O*	N	N
Produits	Subventions d'exploitation	N	O	O	N
	Produits accessoires	N	O	O	N

Source : DLF. () : pour les subventions reçues en complément de prix uniquement.*

La création d'un prélèvement assis sur la valeur ajoutée impliquerait de choisir parmi ces diverses définitions la mieux adaptée aux objectifs de la mesure.

- *L'exclusion de la définition utilisée pour le calcul de la participation des salariés*

Le choix de la définition de la valeur ajoutée utilisée pour le calcul de la participation des salariés apparaîtrait peu opportun.

La pertinence économique de cette définition est en effet limitée par l'absence de symétrie entre les postes comptables pris en compte pour le calcul de la valeur ajoutée : ainsi par exemple, elle inclut les produits financiers, sans déduire les charges financières.

Quelle que soit celle des trois autres définitions retenue, leur utilisation comme critère de taxation appellerait une série de retraitements, visant tant à préserver la pertinence économique du prélèvement qu'à limiter les risques d'optimisation fiscale.

- *Valeur ajoutée brute et valeur ajoutée nette : la question du traitement des dotations aux amortissements*

Les différentes définitions de la valeur ajoutée présentées ci-dessus incluent toutes les dotations aux amortissements. Elles mesurent donc une valeur ajoutée brute des consommations de capital fixe.

La taxation d'une valeur ajoutée brute aurait cependant l'inconvénient de pénaliser l'investissement.

Pour cette raison, il pourrait être préférable de déduire les dotations aux amortissements de l'assiette d'une cotisation sur la valeur ajoutée.

b) Des retraitements visant à préserver la pertinence économique du prélèvement

- *Les cotisations sociales*

Quel que soit le scénario retenu, il semble difficilement envisageable de substituer une cotisation assise sur la valeur ajoutée à l'intégralité des cotisations sociales.

Or, les cotisations sociales sont incluses dans la valeur ajoutée.

Leur traitement soulève des questions complexes : alors que leur inclusion dans l'assiette pourrait être analysée comme une double taxation, leur exclusion aurait pour conséquence d'affaiblir la progressivité du prélèvement social

- *Les subventions*

Le traitement des subventions d'exploitation diffère fortement d'une définition de la valeur ajoutée à l'autre. La signification économique de ces subventions peut en effet être appréhendée de deux manières opposées :

- les subventions d'exploitation peuvent être envisagées comme des produits récurrents, visant à combler un déficit lié à l'exploitation courante. Dans ce cas, elles s'analysent comme un complément au prix de vente des produits ; il est alors logique de les assimiler au chiffre d'affaires de l'entreprise, et de les inclure dans la valeur ajoutée ;
- à l'inverse, il est possible d'appréhender ces subventions comme des produits exceptionnels, distincts de la création de richesse liée à la combinaison de facteurs mise en œuvre par une unité de production – auquel cas elles doivent plutôt être exclues de la valeur ajoutée.

Pour les besoins de l'alimentation de la Centrale des bilans, outil à vocation statistique, la Banque de France distingue entre ces deux catégories de subventions, en comptabilisant les premières dans la valeur ajoutée, et les secondes dans l'excédent brut d'exploitation.

Économiquement, ce traitement est certainement le plus pertinent.

En l'état actuel des choses, les déclarations fiscales souscrites par les entreprises ne distinguent pas entre ces deux catégories de subventions. Si l'introduction d'une telle distinction semblerait économiquement justifiée, elle créerait cependant un risque de manipulation comptable de la part des redevables, qui pourraient être tentés de qualifier des subventions d'exploitation récurrentes en produits exceptionnels, afin de les faire échapper à la cotisation sur la valeur ajoutée.

Dans ce contexte, la solution la plus simple consisterait à appliquer aux subventions d'exploitation les règles applicables en matière de taxe professionnelle (inclusion de l'intégralité des subventions d'exploitation dans la valeur ajoutée).

Cette solution resterait cependant peu satisfaisante du point de vue économique, puisqu'elle aboutirait à inclure dans la valeur ajoutée des subventions exceptionnelles qui, ne pouvant être assimilées à des compléments de prix, sont en réalité dépourvues de tout lien avec le chiffre d'affaires.

Elle poserait en outre la question du traitement des subventions publiques, qui se trouveraient mécaniquement amoindries par l'assujettissement à la CVA, ce qui pénaliserait fortement le secteur agricole ou le secteur non lucratif par exemple.

- *Les loyers versés dans le cadre d'opérations de location-financement*

Le plan comptable général appréhende les loyers versés dans le cadre d'opérations de location-financement (crédit-bail) comme des charges externes, déductibles de la valeur ajoutée.

Dans l'hypothèse de la création d'un prélèvement assis sur la valeur ajoutée, cette règle aurait pour conséquence d'appliquer un traitement fiscal différent à des opérations d'investissement identiques, mais financées de manières différentes : pour un investisseur, il serait en effet plus avantageux de financer des immobilisations par des loyers (non taxables) que par des dotations aux amortissements et des charges financières (taxables).

La création d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée impliquerait donc de rétablir la neutralité du prélèvement en traitant les loyers versés dans le cadre d'opérations de location-financement comme des dotations aux amortissements ou des charges financières, c'est-à-dire en les réintégrant dans la valeur ajoutée.

Symétriquement, les loyers reçus par les entreprises de crédit-bail devraient être déductible de leur valeur ajoutée, afin d'éviter que la cotisation sur la valeur ajoutée ne frappe deux fois la même assiette.

- *La valeur ajoutée des établissements financiers et des compagnies d'assurances*

Il serait peu pertinent d'appliquer la définition générale de la valeur ajoutée aux entreprises financières et aux compagnies d'assurances. En effet, l'essentiel des produits de ces deux catégories d'entreprises sont issus non pas de leur activité commerciale, mais de leurs opérations de gestion financière, qu'il s'agisse de produits de placements (produits financiers) ou de produits de cession d'actifs financiers ou immobiliers (produits exceptionnels).

Pour ces raisons, une définition spécifique de la valeur ajoutée de ces deux catégories d'entreprises a d'ores et déjà été élaborée pour les nécessités du calcul de l'assiette de la taxe professionnelle.

Les définitions fiscales existantes semblent néanmoins devoir faire l'objet d'aménagements :

- l'actuel champ d'application de la valeur ajoutée bancaire est défini de manière trop restrictive : n'incluant que les établissements de crédit et entreprises ayant pour activité exclusive la gestion de valeurs mobilières, elle ne s'applique pas aux établissements financiers exerçant – même à titre accessoire – d'autres activités ;
- concernant les compagnies d'assurance, les produits des cessions d'actifs financiers ou immobiliers ne sont pas inclus dans la valeur ajoutée fiscale, alors que ces opérations peuvent être analysées comme des opérations courantes.

- *La valeur ajoutée des entreprises de transport international*

Comme cela est exposé plus loin, une cotisation sur la valeur ajoutée ne pourrait frapper que la valeur ajoutée produite sur le territoire français.

Or, la détermination de la part de la valeur ajoutée produite sur le territoire français des entreprises de transport maritime ou aérien soulève d'importantes difficultés.

Pour ces entreprises, le calcul de la valeur ajoutée produite en France devrait donc faire l'objet de règles spécifiques. Ce régime particulier pourrait consister en un mécanisme forfaitaire de détermination de l'assiette.

c) Des retraitements visant à limiter les risques d'optimisation fiscale

Certains comptes du plan comptable général, comme le compte 78 (« *Produits exceptionnels* ») ou le compte 79 (« *Transferts de charges* »), offrent de réelles possibilités de manipulation des soldes intermédiaires de gestion, en permettant d'exclure artificiellement certains produits de la valeur ajoutée.

Dans l'hypothèse de la création d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée, la définition comptable de la valeur ajoutée devrait probablement être élargie, afin d'englober tout ou partie des produits comptabilisés sur ces comptes.

2. Définition du champ d'application

a) La délimitation territoriale du champ d'application d'une cotisation sur la valeur ajoutée

- *La détermination de la valeur ajoutée créée sur le territoire français*

Le plan comptable général n'impose pas aux sociétés opérant simultanément en France et à l'étranger de retracer dans des comptabilités distinctes leur opérations conduites sur chacun des territoires concernés.

En conséquence, en l'absence de structure juridique intermédiaire (succursale ou filiale) permettant d'identifier avec précision les opérations se rattachant à un territoire donné, les comptes d'une entreprise opérant simultanément dans plusieurs Etats ne permettent pas de connaître immédiatement la part de sa valeur ajoutée liée à son activité sur le territoire français.

Or, le principe de territorialité de l'impôt exige que seules les activités exercées en France soient assujetties à la fiscalité française.

L'application de cette règle implique donc la définition d'un mécanisme de détermination de la part de la valeur ajoutée réalisée en France, lorsque celle-ci ne peut être connue à partir de la comptabilité générale de l'entreprise.

Dans cette perspective, trois pistes complémentaires semblent pouvoir être explorées :

- l'exploitation de la comptabilité analytique des entreprises. Particulièrement lourde à mettre en œuvre, cette solution – déjà mise en œuvre en matière de taxe professionnelle – n'est cependant pas applicable aux petites entreprises, qui ne disposent généralement pas d'une comptabilité analytique élaborée ;

- l'application d'une clé forfaitaire de répartition de la valeur ajoutée – solution qui pourrait être appliquée aux activités de transport aérien ou de commerce maritime, ou aux petites entreprises frontalières par exemple ;
- la taxation de l'intégralité de la valeur ajoutée en France – solution qui pourrait exceptionnellement être appliquée aux entreprises ne réalisant qu'un très faible volume d'activité à l'étranger.

- *La qualification conventionnelle du prélèvement*

La France est liée à ses principaux partenaires par des conventions fiscales visant à éliminer les cas de double imposition. Ces conventions s'appliquent aux impôts sur les revenus comme aux impôts sur la fortune, et aux personnes physiques comme aux personnes morales.

Si la cotisation sur la valeur ajoutée était qualifiée d'impôt sur les revenus des sociétés, le nouveau prélèvement entrerait dans le champ de ces conventions.

Les conséquences d'une application des conventions fiscales internationales à la cotisation sur la valeur ajoutée seraient les suivantes :

- pour les entreprises étrangères ayant un établissement en France, la cotisation sur la valeur ajoutée acquittée en France pourrait être déduite du montant de l'impôt acquitté dans l'Etat du siège au titre des bénéfices réalisés en France ;
- pour les entreprises françaises ayant des établissements à l'étranger, les impôts acquittés à l'étranger pourraient être imputés sur la cotisation sur la valeur ajoutée.

En principe, une cotisation assise sur la valeur ajoutée ne devrait pas être qualifiée d'impôt sur les revenus, dans la mesure où elle ne serait pas assise sur le résultat net de l'entreprise.

Le nouveau prélèvement ne devrait donc pas entrer dans le champ des conventions fiscales internationales. Il est au demeurant peu probable qu'il crée des cas de double prélèvement fiscal, du fait de la limitation de son champ d'application au territoire national, et du faible nombre de nos partenaires connaissant un prélèvement fiscal de même nature.

Concernant l'application des conventions internationales de sécurité sociale en revanche, il n'est pas exclu que la création d'un prélèvement fiscal reposant partiellement sur la masse salariale crée des cas de double prélèvement – l'un fiscal au bénéfice de la France, l'autre social au bénéfice d'un Etat étranger.



b) L'identification des catégories de redevables susceptibles d'être assujettis à un prélèvement assis sur la valeur ajoutée

- *Le secteur non marchand*

La perspective de l'assujettissement des agents du secteur non marchand à une cotisation assise sur la valeur ajoutée soulève deux questions distinctes :

- une question de faisabilité technique, qui consiste à savoir s'il est comptablement possible de déterminer une valeur ajoutée pour l'ensemble des secteurs de la comptabilité nationale ;
- une question d'opportunité, qui consiste à apprécier dans quelle mesure il serait économiquement pertinent d'assujettir à une cotisation sur la valeur ajoutée des agents produisant dans des conditions et en vue d'objectifs sensiblement différents de ceux des institutions à but lucratif.

La faisabilité technique de la mesure est variable d'un secteur à l'autre :

- elle ne devrait pas poser de problème pour les associations, qui sont tenues de produire une comptabilité ;
- elle semble plus difficilement applicable au secteur des administrations publiques : si l'INSEE calcule une valeur ajoutée globale de ce secteur à partir des données fournies par la DGCP, les modalités de calcul de ce solde s'éloignent sensiblement de la définition de la valeur ajoutée des entreprises¹. Surtout, ce solde n'est calculé que de manière globale, et non entité par entité ;
- elle ne serait pas applicable aux ménages.

La question de la pertinence de l'assujettissement de ces secteurs à une cotisation sur la valeur ajoutée paraît plus complexe.

En première analyse, il peut sembler pertinent de distinguer entre les organismes privés à but non lucratif et les services publics administratifs, qui sont séparées par trois importantes différences :

- les modalités de calcul de la valeur ajoutée : dans l'hypothèse de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, la valeur ajoutée des organismes privés à but non lucratif serait calculée à partir des règles de droit commun, tandis que celle des services publics administratifs serait mesurée à partir d'une convention *ad hoc*, identique ou analogue à la définition utilisée par l'INSEE. Cette différence crée un problème spécifique au secteur des organismes privés à but non lucratif, lié à la structure de leurs produits - les seuls produits comptabilisés dans leur valeur ajoutée étant la plupart du temps des subventions publiques, ce qui pose la question de la pertinence de l'assujettissement de ces subventions à un prélèvement fiscal ;
- la structure des charges : à la différence des services publics administratifs, une part importante des organismes privés à but non lucratif n'emploient pas de salariés. L'assujettissement de ces organismes à une cotisation sur la valeur ajoutée poserait donc des problèmes spécifiques à la fois sur le plan pratique (en assujettissant ces structures à un prélèvement nouveau sans les faire bénéficier de l'allègement de cotisations correspondant) et sur le plan des principes (en dissociant totalement la contribution au financement de la protection sociale de la rémunération du travail) ;

¹ La valeur ajoutée des administrations publiques est calculée de la manière suivante : VA APu = [(rémunérations des agents + consommation de capital fixe + consommations intermédiaires) – consommations intermédiaires].

- les déterminants de l'emploi : à la différence de celle des organismes privés – avec ou sans but lucratif, l'offre de travail des services publics administratifs n'est que très indirectement déterminée par le coût du travail. Au regard des objectifs de la mesure, la pertinence économique de la substitution d'une cotisation sur la valeur ajoutée aux cotisations sociales paraît donc limitée dans le cas de ces administrations.

Cependant, le fait d'appliquer un traitement fiscal différent à des entités de statuts différents, mais exerçant une activité analogue pourrait poser un problème de conformité aux règles de concurrence établies par les traités communautaires.

Dans cette perspective, il semble plus pertinent de distinguer non pas entre secteurs institutionnels, mais entre secteur concurrentiel et secteur non concurrentiel.

La solution la plus conforme au droit communautaire semble ainsi consister à exonérer de la cotisation sur la valeur ajoutée les agents opérant dans le secteur non concurrentiel, et à assujettir à ce prélèvement les entités opérant dans le secteur concurrentiel, quel que soit leur statut.

Dans cette hypothèse, la question du statut des hôpitaux et des organismes de sécurité sociale devrait faire l'objet d'une étude spécifique.

- *Les très petites entreprises*

L'assujettissement des très petites entreprises à un prélèvement assis sur la valeur ajoutée soulève également des questions spécifiques. Il serait en effet particulièrement difficile de calculer une valeur ajoutée à partir des comptabilités souvent rudimentaires que tiennent la plupart de ces entreprises. L'assujettissement des très petites entreprises à la cotisation sur la valeur ajoutée leur imposerait donc des obligations comptables et déclaratives nouvelles, allant à l'encontre de la volonté de simplification ayant par exemple inspiré la mise en place des régimes dits « micro ». Ces entreprises pourraient donc soit être écartées du champ de la réforme, soit faire l'objet d'un calcul forfaitisé de leur valeur ajoutée.

Il semblerait donc souhaitable de prévoir un régime d'application différencié pour les très petites entreprises, consistant soit en un régime simplifié, inspiré par une logique de forfaitisation, soit en une exonération pure et simple de la cotisation sur la valeur ajoutée.

Le seuil d'application de ce régime pourrait être défini soit par un critère de chiffre d'affaires, soit par un critère de masse salariale, soit encore par un critère d'effectif. Le choix de la nature du seuil à adopter devrait être effectué en tenant compte des risques d'optimisation fiscale associés à chacune de ces options.

Dans le cas des entreprises sans salariés, et plus généralement des petites entreprises dont le dirigeant est assujéti à un régime de sécurité sociale de non salarié (entrepreneurs individuels, gérants majoritaires de SARL...) - soit 1,7 million d'entreprises au total, les difficultés techniques mentionnées ci-dessus se doubleraient d'un problème de principe. Dans leur cas en effet, les cotisations sociales des travailleurs non salariés s'appliquent au résultat d'exploitation, qui constitue la rémunération de l'entrepreneur. L'inclusion des entreprises sans salariés dans le champ d'application de la taxe aboutirait donc à les assujettir à un prélèvement nouveau, sans qu'elles bénéficient de l'allègement de cotisations patronales correspondantes – sauf à appliquer cet allègement aux cotisations aux régimes de travailleurs non salariés.

Dans tous les cas, les entités qui n'entreraient pas dans le champ du nouveau prélèvement resteraient assujetties aux cotisations sociales existantes.

3. *Articulation avec les exonérations de cotisations sociales*

Le prélèvement sur la valeur ajoutée envisagé a vocation à se substituer à des cotisations sociales patronales existantes.

La détermination du taux de la cotisation implique de raisonner en deux temps :

- dans un premier temps, il est nécessaire d'identifier parmi les cotisations patronales celles qui pourraient être supplantées par une cotisation sur la valeur ajoutée ;
- dans un second temps, il convient d'examiner la manière dont une cotisation calculée en fonction de la valeur ajoutée pourrait s'articuler avec des exonérations qui sont aujourd'hui fonction des rémunérations versées.

a) L'identification des cotisations patronales susceptibles d'être supplantées par une cotisation sur la valeur ajoutée

Les cotisations patronales peuvent être regroupées en deux catégories :

- les cotisations patronales aux régimes de sécurité sociale de base² sont fortement progressives, du fait des mesures d'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires. Leur montant total (hors cotisations au régime « accidents du travail / maladies professionnelles » - AT/MP) ne représente plus que 2,1% du taux de salaire horaire au niveau du SMIC, contre 28,1% à partir de 1,6 SMIC ;
- les autres cotisations patronales sont strictement proportionnelles à la rémunération. Leur montant total représente 14,75% du taux de salaire horaire, quel que soit son niveau.

Le tableau 2 page suivante présente le détail des cotisations patronales, en indiquant la variation de leur montant en fonction du taux de salaire horaire.

² Vieillesse, maladie, famille, accidents du travail et maladies professionnelles. Les cotisations d'assurance chômage ne sont pas progressives.

Tableau 2 : Structure des cotisations sociales patronales
(en pourcentage du salaire brut – au 01/01/06)

	Taux de salaire horaire						
	1 SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	1,6 SMIC et +
Maladie	12,80 %	12,80 %	12,80 %	12,80 %	12,80 %	12,80%	12,80 %
Vieillesse	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%
Famille	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%
Sous-total cotisations sécurité sociale hors ATMP	28,10 %	28,10 %	28,10 %	28,10 %	28,10 %	28,10%	28,10 %
ATMP	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%
Total cotisations de sécurité sociale	30,29 %	30,29 %	30,29 %	30,29 %	30,29 %	30,29%	30,29 %
Réduction Fillon	26,00 %	19,70 %	14,40 %	10,00 %	6,20%	2,90%	0,00%
Total I Cotisations sécurité sociale après réduction Fillon	4,29%	10,59 %	15,89 %	20,29 %	24,09 %	27,39%	30,29 %
ARRCO	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%
AGFF	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%
CET	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%
Sous-total régimes complémentaires	5,92%	5,92%	5,92%	5,92 %	5,92%	5,92%	5,92 %
Assurance chômage	4,04%	4,04%	4,04%	4,04%	4,04%	4,04%	4,04%
AGS	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%
Sous-total assurance-chômage	4,29%	4,29%	4,29%	4,29 %	4,29%	4,29%	4,29 %
CSA	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%
FNAL	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Effort de construction	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%
Formation continue	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%
Taxe d'apprentissage (+ CDA)	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%
Versement transport	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Sous-total autres cotisations	4,53%	4,53%	4,53%	4,53 %	4,53%	4,53%	4,53 %
Total II Autres cotisations et contributions sociales	14,75 %	14,75 %	14,75 %	14,75 %	14,75 %	14,75%	14,75 %
TOTAL GENERAL	19,04 %	25,34 %	30,64 %	35,04 %	38,84 %	42,14%	45,04 %

Source : DSS.

- *La substitution d'une cotisation sur la valeur ajoutée aux cotisations aux régimes de base de sécurité sociale (hors ATMP)*

Dans son principe, la substitution d'une cotisation sur la valeur ajoutée aux cotisations patronales aux régimes de base de la sécurité sociale (hors ATMP) ne soulève pas de difficulté particulière - sans préjudice des questions relatives à l'ampleur de cette substitution.

- *La substitution d'une cotisation sur la valeur ajoutée aux cotisations « accidents du travail et maladies professionnelles »*

Les cotisations « accidents du travail et maladies professionnelles » font l'objet d'un régime spécifique, qui permet de faire varier le montant des cotisations en fonction des comportements de prévention des employeurs.

Ces variations de cotisations sont régies par des barèmes, établis le plus souvent dans le cadre de conventions de branche.

Compte tenu des difficultés techniques que soulèverait la transposition de ces barèmes à une assiette valeur ajoutée, il ne semble pas souhaitable de substituer une cotisation sur la valeur ajoutée aux cotisations « accidents du travail et maladies professionnelles ».

- *La substitution d'une cotisation sur la valeur ajoutée aux cotisations aux régimes complémentaires et à l'assurance-chômage*

Au niveau du SMIC, les cotisations aux régimes complémentaires et à l'assurance-chômage représentent plus de 50 % des cotisations patronales pesant sur le coût du travail.

Dans l'optique d'un objectif d'allègement du coût relatif du travail et de promotion de l'emploi, l'hypothèse d'un remplacement de tout ou partie de ces cotisations pesant sur les salaires par une cotisation sur la valeur ajoutée ne saurait être mise en œuvre qu'avec l'accord des partenaires sociaux qui gèrent ces régimes. La réflexion ne saurait toutefois éluder leur financement. Une évolution pourrait être justifiée compte tenu de l'importance des prélèvements en cause (près de 9 points de cotisations patronales), du caractère macroéconomique du risque chômage et de l'intérêt d'une responsabilisation des employeurs aux coûts induits pour l'assurance-chômage par leurs comportements d'embauche et de licenciement.

- *La substitution d'une cotisation sur la valeur ajoutée aux cotisations aux autres cotisations d'origine légale ou conventionnelle*

Il pourrait également être envisagé de substituer une cotisation sur la valeur ajoutée à certaines des diverses autres cotisations sociales patronales d'origine légale ou conventionnelle (cotisation solidarité autonomie, cotisation au fonds national d'aide au logement, versement transport, taxe d'apprentissage, taxe de formation professionnelle continue, participation des employeurs à l'effort de construction).

La détermination de celles de ces cotisations qui pourraient être remplacées par une cotisation sur la valeur ajoutée devrait notamment tenir compte :

- de la diversité de leurs circuits et calendriers de collecte – certaines de ces cotisations étant collectées non par les URSSAF, mais par la direction générale des impôts (taxe d'apprentissage, taxe de formation professionnelle continue, participation des employeurs à l'effort de construction) ;
- de la spécificité des règles d'assiette de ces taxes, dont la plupart comportent un seuil d'assujettissement (cotisation au fonds national d'aide au logement, taxe d'apprentissage, taxe de formation professionnelle continue, participation des employeurs à l'effort de construction) ou des règles de déductibilité particulières

(versements libératoires de la taxe d'apprentissage ou de la taxe de formation professionnelle continue, par exemple) difficilement transposables à une cotisation sur la valeur ajoutée.

b) L'articulation d'une cotisation sur la valeur ajoutée avec les exonérations existantes

Il convient d'examiner la manière dont une éventuelle première étape de substitution pourrait s'articuler avec des exonérations de cotisations existantes.

L'hypothèse de la substitution d'une CVA aux cotisations patronales aux régimes de sécurité sociale de base soulève des difficultés techniques spécifiques.

A ce jour en effet, ces cotisations font l'objet de deux types d'exonérations :

- des exonérations générales, indistinctement applicables à toutes les entreprises ;
- des exonérations ciblées, applicables seulement à certaines entreprises répondant à des critères particuliers, ou à certains types de contrats de travail.

La conciliation d'une cotisation sur la valeur ajoutée avec les objectifs recherchés par chacune de ces catégories d'exonérations pose des problèmes différents selon la nature de ces exonérations.

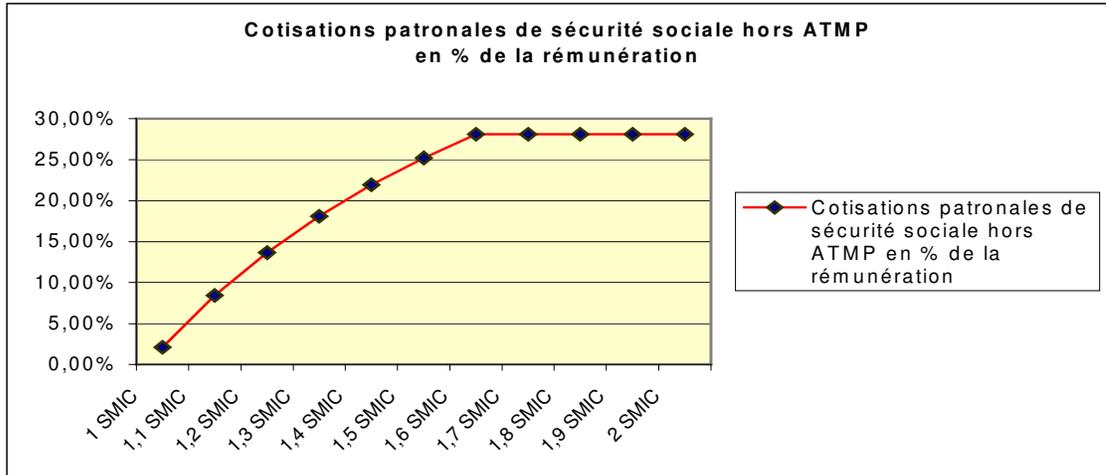
- *La conciliation d'une cotisation sur la valeur ajoutée avec les exonérations générales existantes*

Dans un objectif de promotion de l'emploi des travailleurs les moins qualifiés, les pouvoirs publics se sont depuis le début des années 90 efforcés de réduire le coût du travail peu qualifié en allégeant les charges pesant sur les salaires proches du SMIC.

Ces allègements concernent exclusivement les cotisations patronales aux régimes de base de la sécurité sociale, à l'exception des cotisations à la branche « Accidents du travail et maladies professionnelles ».

A ce jour, le taux de ces cotisations s'établit à 2,1% du salaire brut au niveau du SMIC. Il croît ensuite régulièrement, pour atteindre 28,1% du salaire brut à partir de 1,6 SMIC (cf. graphique 1).

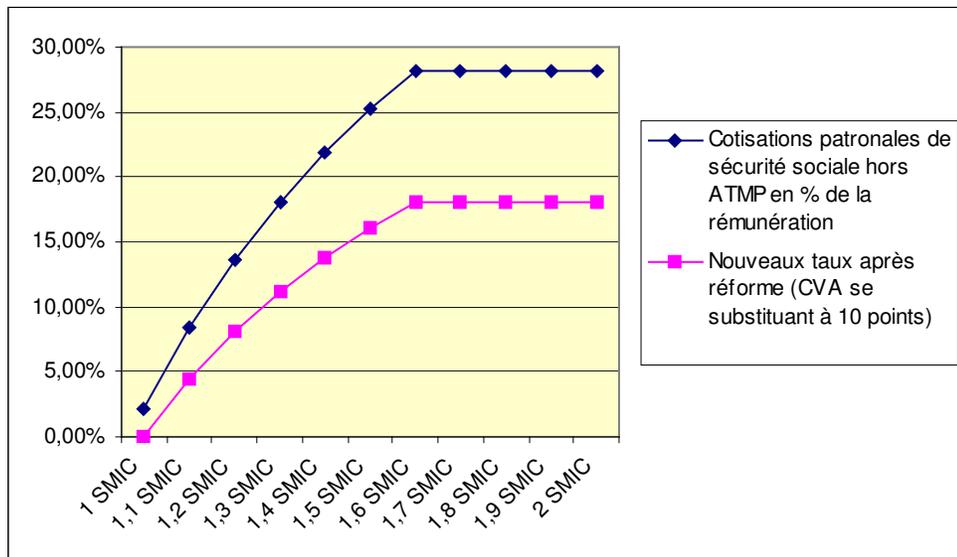
Graphique 1



Source : DSS.

Tout nouvel allègement de ces cotisations d'une ampleur supérieure à 2,1% aurait donc pour conséquence d'altérer leur progressivité, et donc l'incitation à l'embauche des travailleurs les moins qualifiés (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Impact de la substitution d'une cotisation sur la valeur ajoutée à 10 points de cotisations sociales sur la progressivité du barème



Symétriquement, le fait de compenser cet allègement par un prélèvement assis sur la valeur ajoutée aggraverait les effets de cette altération de la progressivité des cotisations, en alourdissant les charges fiscales des entreprises dont la main d'œuvre est essentiellement constituée de travailleurs peu qualifiés.

Sans remédier au problème de l'altération de la progressivité des cotisations, deux autres solutions permettraient d'éviter d'aggraver la charge fiscale pesant sur les entreprises dont la main d'œuvre est essentiellement constituée de travailleurs peu qualifiés :

- une limitation globale de l'aggravation de la charge fiscale, à travers la fixation d'un taux de cotisation sur la valeur ajoutée inférieur au taux d'équilibre (défini comme le taux de CVA permettant d'assurer la neutralité budgétaire de l'allègement des cotisations sociales) ;
- une limitation ciblée de l'aggravation de la charge fiscale, dont ne bénéficieraient que les seules entreprises dont la main d'œuvre est essentiellement constituée de travailleurs peu qualifiés ;

Aucune de ces deux solutions ne semble réellement satisfaisante :

- la première aurait pour conséquence une perte de ressources pour les organismes de sécurité sociale ;
- dans le second cas, il serait possible de financer l'avantage consenti aux entreprises dont la main d'œuvre est essentiellement constituée de travailleurs peu qualifiés en reportant la charge de l'ajustement sur les entreprises dont la charge fiscale globale se trouverait réduite par la création de la CVA – mais ce mécanisme serait particulièrement complexe à mettre en œuvre.

En réalité, seule l'intégration du barème des exonérations de cotisations sociales dans le barème de la CVA permettrait de préserver les effets des exonérations actuelles dans l'hypothèse d'une substitution de la CVA aux cotisations sociales d'une ampleur supérieure à 2,1 points de cotisations.

- *La conciliation d'une cotisation sur la valeur ajoutée avec les exonérations ciblées existantes*

La réduction générale de cotisations sociales coexiste avec de multiples dispositifs d'exonérations ciblées, dont le bénéfice est limité à certaines catégories d'entreprises ou de contrats de travail :

Tableau 3 : Exonérations ciblées de cotisations sociales au 01/01/06

Catégorie	Dénomination	Nombre de bénéficiaires (fin 2004)
Contrats aidés en alternance	Contrat d'apprentissage	365 000
	Contrat de professionnalisation	1 400
	Contrat de qualification	144 000
	Contrat de qualification adulte	9 800
Contrats aidés (secteur marchand)	Contrats initiative emploi	26 000
	Contrats d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA)	-
	Contrats de retour à l'emploi	4 000
	Contrat d'accès à l'emploi	5 000
	Contrat d'insertion par l'activité dans les DOM	4 000
Structures accueillant des publics en grande difficulté	Structures d'aide sociale	6 000
	Associations intermédiaires	15 000
Création d'entreprise	Créateurs ou repreneurs d'entreprise	

Source : DSS.

Chacun de ces dispositifs se caractérise par un profil d'exonérations spécifique, consistant le plus souvent en une franchise de cotisations dans la limite d'un niveau de rémunération variable selon les cas.

Tout nouvel allègement général des cotisations patronales réduirait l'effet incitatif de ces exonérations ciblées.

Parallèlement, la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée aggraverait la charge fiscale des entreprises bénéficiant aujourd'hui de ces dispositifs.

L'exonération de CVA des actuels bénéficiaires de ces dispositifs permettrait probablement de réduire ces effets pervers, sans néanmoins les neutraliser totalement, dans la mesure où de nombreuses entreprises bénéficient simultanément de plusieurs de ces exonérations.

Il n'est par ailleurs pas possible d'affirmer que cette solution soit dans tous les cas compatible avec le principe d'égalité devant les charges publiques.

B. Faisabilité juridique

Cette partie reprend les principales conclusions opérationnelles de l'annexe VI, qui analyse de manière exhaustive et détaillée les implications juridiques de chacun des différents scénarios étudiés par le groupe de travail.

1. Compatibilité avec la Constitution et la CEDH

a) La conformité à la Constitution du principe d'une cotisation sur la valeur ajoutée et des transferts de charges susceptibles d'en résulter

- *La conformité à la Constitution du principe d'une cotisation sur la valeur ajoutée*

Dans son principe, la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée ne pose pas de problème de conformité à la Constitution :

- le principe d'un financement de la protection sociale par la solidarité nationale n'est pas contraire à la Constitution ;
- rien n'interdit au législateur d'affecter le produit d'une imposition au financement d'organismes sociaux, que ceux-ci aient le statut d'établissement public ou de personne morale de droit privé, conformément à l'article 2 de la LOLF, qui confirme d'ailleurs la jurisprudence constitutionnelle et administrative antérieure ;
- il est également possible de confier le recouvrement d'un impôt à un organisme social.

- *La conformité à la Constitution des transferts de charges susceptibles de résulter de la mesure*

De même, les transferts de charges susceptibles de résulter de la mesure devraient être conciliables avec le principe à valeur constitutionnelle d'égalité devant les charges publiques énoncé à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dès lors :

- qu'ils procèdent de l'objet même de la loi, qui est par construction de transférer à la solidarité nationale une partie du poids des cotisations sociales ;
- que la loi tend à assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale, et poursuit donc un but d'intérêt général de valeur constitutionnelle ;
- qu'ils sont fonction de la valeur ajoutée dégagée par l'entreprise, qui est assurément, au sens de la jurisprudence constitutionnelle, un critère objectif et rationnel en rapport avec le but recherché.

b) Les exigences constitutionnelles quant à la définition de l'assiette et à l'identification des catégories de redevables assujettis

- *L'exigence d'une adaptation de l'assiette aux spécificités de certaines activités*

Il est probable que certains contribuables constituant des catégories à part entière au regard de la réforme envisagée se trouveraient dans une « *situation différente* » - au sens de la jurisprudence constitutionnelle - des autres catégories de redevables vis-à-vis d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée. Il pourrait en être jugé ainsi, par exemple, des très petites entreprises.

Or, si le principe d'égalité « à la française » n'oblige pas à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes, il existe des exceptions, notamment dans le domaine de la fiscalité du revenu.

En outre, les impositions de toutes natures sont des biens au sens de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la CEDH. Un prélèvement qui aurait des effets discriminatoires au sens de l'article 14 de cette convention pourrait donc être censuré sur ce terrain. Or, à l'inverse de ce que juge le Conseil constitutionnel, la CEDH estime que l'égalité implique que des personnes placées dans des situations différentes fassent l'objet d'un traitement différent.

Il est donc particulièrement important que la définition de la valeur ajoutée soit adaptée aux spécificités des secteurs ou entreprises se trouvant dans une situation objectivement différente de celle des autres assujettis au regard de la mesure.

- *L'exigence d'un strict encadrement des dérogations à la mesure*

Sans exclure le principe de dérogations à une mesure générale, le principe d'égalité devant les charges publiques exige que ces dérogations répondent aux critères suivants :

- soit les contribuables concernés se trouvent dans une « situation différente » de celle des autres entreprises, en raison de leur statut ou de la nature de leur activité ;

- soit la différence de traitement instaurée repose sur un motif d'intérêt général – condition qui peut être regardée comme remplie, notamment, lorsqu'il est démontré que l'exonération bénéficiant à certains secteurs constitue la condition de leur pérennité ou de leur développement ;
- en tout état de cause, les différences de traitement doivent être en rapport avec l'objet de la loi les instituant.

Dans ce contexte, il serait délicat d'envisager l'exclusion du champ de la mesure de secteurs économiques en tant que tels, ou certaines catégories d'opérateurs à raison de leur statut (cas des mutuelles, par exemple).

2. *Compatibilité avec le droit communautaire*

a) La conformité de la mesure aux règles de concurrence posées par le Traité de Rome

L'article 87 du traité instituant la Communauté européenne prohibe les aides d'Etat affectant les échanges dans le marché unique et susceptibles de fausser la concurrence entre les entreprises.

Dans l'hypothèse d'une exclusion de certaines catégories de redevables du champ de la cotisation sur la valeur ajoutée, ou d'une application différenciée de la mesure à certaines catégories d'opérateurs, le dispositif pourrait s'analyser comme une aide d'Etat au sens de l'article 87 TCE.

Toutes ces aides ne sont pas en elles-mêmes incompatibles avec le droit communautaire – l'article 87 prévoyant à ses paragraphes 2 et 3 un certain nombre de dérogations à l'interdiction générale édictée au paragraphe 1.

Pour autant, les marges de manœuvre existantes ne doivent pas être surestimées – la Commission comme la Cour de justice contrôlant strictement l'usage des dérogations prévues à l'article 87.

Si elle est susceptible d'entrer dans le champ de l'article 87, la mesure devra être notifiée à la Commission préalablement à son entrée en vigueur, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 88 TCE – le non-respect de cette obligation pouvant entraîner la censure du dispositif et le remboursement aux contribuables concernés des sommes en cause.

Si la Commission dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer, ce délai peut être suspendu ou prorogé par l'envoi de questionnaires. En pratique, le délai d'examen excède donc fréquemment les six mois.

b) La conformité de la mesure à la 6^{ème} directive TVA

L'article 33 de la sixième directive TVA fait interdiction aux États membres de créer ou de maintenir des impositions nationales ayant le caractère de taxe sur le chiffre d'affaires.

La Cour de justice des Communautés a récemment été saisie d'une affaire (« Banque populaire de Crémone ») posant la question de la compatibilité avec cette directive d'un impôt italien assis sur la valeur ajoutée (IRAP).

Dans ses premières conclusions, l'avocat général a conclu à l'incompatibilité de la taxe en cause avec les dispositions de la 6^{ème} directive. Après une réouverture de la procédure à la fin de l'année 2005, les conclusions du nouvel avocat général, rendues le 14 mars 2006, ont confirmé les précédentes.

La Cour devrait rendre son jugement à l'été 2006. La solution de l'affaire Banque populaire de Crémone devra être prise en compte si l'option consistant à créer une cotisation sur la valeur ajoutée est retenue.

II. ETUDE D'IMPACT

A. Impact macroéconomique

1. Impact à court terme

La création d'une cotisation sur la valeur ajoutée se décompose en deux mesures qui seront mises en œuvre simultanément mais dont les effets sont distincts :

- d'une part, une baisse des cotisations sociales employeurs (dans les simulations *infra*, cette baisse est uniforme à hauteur de 2,1 points de cotisations) ;
- d'autre part, la création d'un prélèvement sur la valeur ajoutée brute ou nette.

La baisse des cotisations sociales employeurs diminue le coût du travail, ce qui stimule la demande de travail des entreprises. Le surcroît de revenu des ménages favorise la consommation (+0,1% la première année, +0,3% la deuxième), qui est également soutenue par la baisse des prix à la consommation (-0,4% la première année et -0,8% la seconde année) rendue possible par la contraction des coûts unitaires salariaux.

La hausse de la demande intérieure engendre une hausse des importations supérieure à la hausse des exportations qui découle de la baisse des prix à la production, ce qui impacte légèrement la balance commerciale (-0,1% du PIB les deux premières années). Dans ce contexte expansionniste, l'investissement est encouragé (+0,4% par rapport au compte central la première année et +0,6% la seconde). Le PIB est supérieur de 0,1% à sa valeur de compte central la première année et de 0,3% la deuxième.

La création de la CVA induit une hausse du coût du travail, qui toutefois ne compense que partiellement la baisse des cotisations sociales. Les effets de la baisse du coût du travail qui viennent d'être décrits sont donc atténués.

Parallèlement, le coût du capital s'accroît, la CVA pesant en partie sur la rémunération du capital. Du fait de la baisse des cotisations sociales, le coût relatif travail/capital diminue pour les entreprises, qui arbitrent en substituant du travail au capital. Par suite, l'emploi progresse au détriment de l'investissement, tandis que le revenu disponible brut des ménages et la consommation augmentent.

Au total, deux ans après la réforme, l'investissement est réduit de 0,2% (écart au compte central) et 19 000 emplois environ sont créés si l'on retient une cotisation sur la valeur ajoutée nette (tableau 5). L'effet est légèrement plus sensible si l'on retient la valeur ajoutée brute, dès lors que la part du capital dans cette assiette est plus importante (diminution de 0,3% de l'investissement et augmentation de 28 000 emplois) (tableau 4). L'effet de la réforme est neutre sur la croissance et sur les prix à la consommation.

Tableau 4 : Effet global de court terme d'une diminution des cotisations sociales de 2,1 points financée (ex ante) par la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée brute

Sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		Dont baisse des cotisations sociales		dont création de la CVA	
	Après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans
PIB	0,0	0,0	0,1	0,3	-0,1	-0,3
Consommation des ménages	0,0	0,1	0,1	0,3	-0,1	-0,2
Investissement total	-0,1	-0,3	0,4	0,6	-0,5	-0,9
Prix de la consommation des ménages	0,0	0,0	-0,4	-0,8	0,4	0,8
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	17	28	41	88	-24	-60
Taux de chômage	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,2
RDB réel des ménages	0,1	0,1	0,2	0,3	-0,1	-0,2
Balance commerciale	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1

Source : DGTPE

Tableau 5 : Effet global de court terme d'une diminution des cotisations sociales de 2,1 points financée (ex ante) par la création d'une contribution sur la valeur ajoutée nette

Sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		Dont baisse des cotisations sociales		dont création de la CVA	
	Après 1 an	Après 2 ans	après 1 an	après 2 ans	Après 1 an	après 2 ans
PIB	0,0	0,0	0,1	0,3	-0,1	-0,3
Consommation des ménages	0,0	0,0	0,1	0,3	-0,1	-0,2
Investissement total	-0,1	-0,2	0,4	0,6	-0,5	-0,8
Prix de la consommation des ménages	0,0	0,0	-0,4	-0,8	0,4	0,8
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	11	19	41	88	-30	-69
Taux de chômage	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,3
RDB réel des ménages	0,0	0,1	0,2	0,3	-0,1	-0,2
Balance commerciale	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1

Source : DGTPE

En résumé, l'effet de court terme de la substitution est neutre sur l'activité, positif sur l'emploi et la consommation, et négatif sur l'investissement.

2. *Intégration des effets d'une altération de la progressivité des cotisations*

Les effets macroéconomiques du remplacement d'une partie des cotisations sociales employeurs par la CVA décrits ci-dessus reposent sur un modèle où le facteur travail est homogène, sans distinguer les emplois qualifiés et non qualifiés.

Les hypothèses retenues dans ce modèle, notamment en terme de description du fonctionnement du marché du travail, paraissent cependant insuffisantes pour décrire complètement les effets de l'instauration d'une CVA. En particulier, l'existence d'une rigidité salariale au niveau du SMIC n'y est pas modélisée, pas plus que l'existence d'un barème progressif des cotisations sociales tel qu'il résulte aujourd'hui des allègements Fillon.

Dès lors que ne subsistent aujourd'hui que 2,1 points de cotisations sociales employeurs au régime général de sécurité sociale au niveau du SMIC, une baisse des cotisations d'ampleur supérieure aurait pour effet – sauf à instaurer des cotisations sociales négatives ou un système équivalent – de réduire la progressivité résultant des allègements de charges au niveau du SMIC. La taxation relative du travail peu qualifié s'en trouverait augmentée par rapport à celle du travail plus qualifié.

La DGTPE s'est attachée à mesurer l'impact de cette modification de la structure des coûts relatifs des différents niveaux de qualification sur l'emploi à partir d'une maquette spécifique, autour de quatre scénarios (pour la méthodologie, voir *pièce jointe n°3* de l'annexe VII) :

- le scénario n°1 simule les effets d'un allègement de cotisations ne remettant pas en cause la progressivité des cotisations (baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations patronales de sécurité sociale, quel que soit le niveau de salaire) ;
- le scénario n°2 simule les effets d'un allègement de cotisations maximal pour les salaires supérieurs à 1,45 SMIC (maintien du barème actuel au niveau du SMIC ; allègement progressif jusqu'à 1,45 SMIC ; au-delà, fixation d'un taux unique de 22,6%. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,45 SMIC ; la progressivité générale du barème est nettement altérée) ;
- le scénario n°3 simule les effets d'un allègement de cotisations modéré au niveau du SMIC, et plus important à partir de 1,45 SMIC (annulation des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC ; allègement progressif entre le SMIC et 1,45 SMIC ; au-delà de 1,45 SMIC, fixation d'un taux unique de 22,6%. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,45 SMIC ; la progressivité générale du barème est mieux protégée que dans les scénarios n°2 et n°4) ;
- le scénario n°4 simule les effets d'un allègement de cotisations modéré au niveau du SMIC, et beaucoup plus important à partir de 1,15 SMIC (annulation des cotisations patronales de cotisations sociales au niveau du SMIC ; allègement dégressif entre le SMIC et 1,15 SMIC ; au-delà de 1,15 SMIC, fixation d'un taux unique de 9,8%. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,15 SMIC ; la progressivité générale du barème est très fortement altérée).

Ainsi que le montre le tableau 6 ci-dessous, l'effet positif sur l'emploi à court terme décrit au A. *supra* ne vaut qu'en cas de baisse uniforme des cotisations (scénario 1). En revanche, tous les scénarios qui ont pour effet d'altérer la progressivité des cotisations résultant des allègements de charges sur les bas salaires ont un impact négatif sur l'emploi à moyen terme.

Tableau 6 : Effets emploi à moyen terme de la substitution cotisations/CVA brute

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
	Maintien de la progressivité actuelle	Altération moyenne de la progressivité	Altération minimale de la progressivité	Altération maximale de la progressivité
Montant du transfert (Mds €)	6,5	11,7	12,8	46,6
Nombre d'emplois nets créés	+ 20 000	- 75 000	- 35 000	- 190 000

Source : DGTPE. Les simulations ne portent ici que sur la CVA sur la valeur ajoutée brute, mais le résultat est comparable s'agissant de la CVA sur la valeur ajoutée nette.

La modification du coût relatif des différents niveaux de qualification explique ce phénomène : le renchérissement relatif du coût du travail peu qualifié par rapport à celui du travail plus qualifié incite les entreprises à substituer des travailleurs qualifiés – plus productifs - aux travailleurs peu qualifiés. Au total, le nombre de destructions d'emplois peu qualifiés excède dans tous les cas le nombre de créations d'emplois qualifiés.

Plus l'altération de la progressivité est forte, plus cet impact globalement négatif sur l'emploi est important : dans le scénario 3 (altération minimale de la progressivité), le nombre de destructions nettes d'emplois s'établit à 45 000, contre 190 000 dans le scénario 4 (altération maximale de la progressivité).

3. Impact à long terme

Les effets de long terme ont été obtenus à l'aide d'une maquette stylisée de l'économie où les capitaux sont parfaitement mobiles, où les salaires s'ajustent pour équilibrer le marché du travail et où le salaire minimum ne contraint pas les évolutions salariales. Les principales caractéristiques de cette maquette sont présentées dans l'annexe VII.

La réforme proposée consiste de fait à substituer des impôts sur le capital à des impôts sur le travail. Or, à long terme, un impôt sur le capital est plus récessif qu'un impôt sur le travail, si la rémunération nette du capital pour l'actionnaire reste inchangée à long terme, ce qui est le cas si l'on admet que les capitaux sont parfaitement mobiles. Dans cette hypothèse, le mécanisme est le suivant :

- dans cas d'une taxe sur le travail, le coût réel du capital de long terme étant inchangé, le coût réel du travail n'est pas modifié pour les entreprises. Par conséquent, la taxe est entièrement supportée par les ménages via une réduction du salaire brut. Les ménages offrent donc moins de travail. Comme la demande relative des facteurs reste constante (le coût relatif des facteurs étant inchangé), le travail et le capital diminuent dans les mêmes proportions. La production fait de même ;

- dans le cas d'une taxe sur le capital, le coût réel du capital d'une entreprise est mécaniquement augmenté. Les entreprises, qui ne peuvent pas diminuer la rémunération versée aux actionnaires si le capital est mobile, répercutent le montant prélevé en une baisse de salaires identique à celle observé dans le cas où le travail est taxé. L'impact de cette taxe est nécessairement plus récessif. En raison de l'évolution des coûts relatifs, l'entreprise substitue du travail au capital. De plus, comme l'offre de travail est moindre (le salaire réel net est plus faible), l'emploi diminue, et la production d'autant plus.

Au total, l'effet économique favorable sur l'emploi constaté les premières années s'estompe, la réforme se révélant neutre voire légèrement négative pour l'emploi à long terme. En revanche, l'investissement diminue, ce dont résulte, l'emploi étant inchangé, une baisse du PIB. Dès lors que la substitution exerce un effet récessif sur le PIB, il sera nécessaire de compenser l'allègement de charges sociales par une hausse plus qu'équivalente du nouveau prélèvement (bouclage ex post), faute de quoi la réforme se traduira par une dégradation du solde des finances publiques.

Il faut noter que l'instauration d'une cotisation sur la valeur ajoutée nette a des effets moins récessifs sur l'activité économique et sur l'investissement, pour un impact équivalent en termes d'emploi (cf. tableau 8).

Tableau 7 : Effet global de long terme d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 2,1 points en 2005 financée (ex post) par la création d'une contribution sur la VA brute

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création de la CVA
PIB marchand	-0,2	0,2	-0,4
Investissement	-0,4	0,2	-0,6
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	-4	32	-36

Source : DGTPE

Tableau 8 : Effet global de long terme d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 2,1 points en 2005 financée (ex post) par la création d'une contribution sur la VA nette

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création de la CVA
PIB marchand	-0,1	0,2	-0,3
Investissement	-0,2	0,2	-0,4
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	-3	32	-35

Source : DGTPE

B. Impact sur les transferts de charges entre cotisants

1. Impact sur les transferts intersectoriels

L'impact de la CVA en fonction des secteurs d'activité a été simulé dans le cadre des quatre scénarios utilisés pour simuler l'impact d'une remise en cause de la progressivité du barème des cotisations.

Tableau 9 : Impact de la CVA en fonction des secteurs d'activité
(augmentation ou réduction de la charge fiscal-social en % des salaires bruts)

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
	Maintien de la progressivité actuelle	Altération moyenne de la progressivité	Altération minimale de la progressivité	Altération maximale de la progressivité
Montant du transfert (Mds €)	6,5	11,7	12,8	46,6
Industries agricoles et alimentaires	+ 0,21 %	+ 1,07 %	+ 0,95 %	+ 3,22 %
Industries des biens de consommation	+ 0,06 %	- 0,17 %	- 0,10 %	- 0,32 %
Industrie automobile	- 0,18 %	- 1,12 %	- 0,94 %	- 3,49 %
Industrie des biens d'équipement	- 0,26 %	- 1,02 %	- 0,93 %	- 3,32 %
Industrie des biens intermédiaires	- 0,09 %	- 0,17 %	- 0,15 %	- 0,92 %
Energie	+ 1,31 %	+ 1,01 %	+ 1,51 %	+ 6,17 %
Construction	- 0,25 %	+ 0,19 %	+ 0,10 %	- 0,85 %
Commerce	- 0,02 %	+ 0,88 %	+ 0,65 %	+ 2,29 %
Transports	- 0,07 %	- 0,01 %	- 0,02 %	- 0,36 %
Activités financières	+ 0,90 %	+ 0,51 %	+ 0,90 %	+ 3,75 %
Immobilier	+ 0,50 %	+ 1,19 %	+ 1,18 %	+ 4,40 %
Services aux entreprises	- 0,27 %	- 0,79 %	- 0,78 %	- 2,55 %
Services aux particuliers	- 0,12 %	+ 0,91 %	+ 0,53 %	+ 2,46 %
Holdings	+ 0,02 %	- 0,87 %	- 0,68 %	- 1,98 %

Source : DGTPE.

Quel que soit le scénario retenu, la mesure engendre d'importants transferts intersectoriels :

- dans l'industrie, les secteurs de l'énergie et des industries agricoles et alimentaires seraient dans tous les cas pénalisés, alors que les activités de production de biens d'équipement seraient favorisées ;
- dans les services, les activités financières seraient pénalisées, alors que les secteurs des transports ou des services aux entreprises se trouveraient avantagés par la mesure.

De manière générale, la substitution d'une cotisation partiellement assise sur le capital à des cotisations exclusivement assises sur le travail bénéficie essentiellement aux activités intensives au main d'œuvre, au détriment des activités fortement capitalistiques.

2. *Prise en compte de la taille des entreprises*

L'impact de la CVA en fonction de la taille des entreprises a été simulé dans le cadre des quatre scénarios utilisés pour simuler l'impact d'une remise en cause de la progressivité du barème des cotisations.

Tableau 10 : Impact de la CVA en fonction de la taille des entreprises
(augmentation ou réduction de la charge fiscal-social en % des salaires bruts)

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
	Maintien de la progressivité actuelle	Altération moyenne de la progressivité	Altération minimale de la progressivité	Altération maximale de la progressivité
Montant du transfert (Mds €)	6,5	11,7	12,8	46,6
CA inférieur à 2 M€	- 0,33 %	+ 0,16 %	- 0,08 %	- 0,46 %
CA compris entre 2 et 10 M€	- 0,21 %	+ 0,16 %	+ 0,01 %	- 0,24 %
CA compris entre 10 et 50 M€	- 0,09 %	+ 0,02 %	- 0,04 %	- 0,19 %
CA supérieur à 50 M€	+ 0,20 %	- 0,11 %	+ 0,03 %	+ 0,28 %

Source : DGTPE.

Dans la plupart des scénarios, la mesure bénéficie essentiellement aux petites et moyennes entreprises, au détriment des grandes – définies par un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros.

Ce phénomène s'explique par l'existence d'une corrélation inverse entre la taille des entreprises et la part des rémunérations dans leur valeur ajoutée : l'intensité capitalistique des processus de production est en moyenne plus faible dans les petites entreprises que dans les grandes entreprises.

Il importe néanmoins de noter qu'un scénario aboutit à des résultats inverses (scénario 2 : allègement de cotisations limité aux salaires supérieurs à 1,45 SMIC). Ce phénomène s'explique probablement par la conjugaison de deux facteurs :

- à la différence des scénarios 1 et 3, le scénario 2 remet significativement en cause la progressivité du barème, en ramenant à 20,5 points l'écart entre le taux de cotisation au niveau du SMIC et le taux de cotisation à partir de 1,45 SMIC ;
- à la différence du scénario 4, le scénario 2 met en jeu un transfert de volume trop faible pour que l'effet du transfert de charges « travail vers capital » compense celui du transfert « travail peu qualifié vers travail qualifié ».

Par ailleurs, s'agissant des entreprises individuelles, les projections effectuées sur l'ensemble des entreprises du champ ICS (industrie, commerce, service), qui concernent 2,1 millions d'entreprises de statuts juridiques divers, font apparaître une perte représentant, pour les entreprises individuelles, 1,5% de la masse salariale en cas de mise en place de la CVA (cf. : partie de l'annexe VIII qui leur est consacrée). Les très petites entreprises seraient donc particulièrement pénalisées dans l'hypothèse où aucun régime dérogatoire ne serait prévu en leur faveur.

3. *Entreprises gagnantes, entreprises perdantes*

Une approche du coût politique de la mesure peut consister à estimer la part des entreprises pour lesquelles elle se traduirait par une perte significative, qui peut par exemple être définie comme une augmentation de la charge fiscale supérieure à 0,1% de salaires bruts.

A cet égard, trois principaux enseignements peuvent être tirés des simulations réalisées par la DGTPE (cf. tableau 8 ci-dessous) :

- dans tous les cas, au moins un quart des entreprises seraient significativement pénalisées par la mesure ;
- tous les scénarios remettant en cause la progressivité des cotisations aboutissent à pénaliser au moins la moitié des entreprises ;
- le nombre d'entreprises pénalisées culmine dans l'hypothèse d'un allègement de cotisations limité aux salaires supérieurs à 1,45 SMIC – scénario le plus défavorable aux PME.

Tableau 11 : Part d'entreprises significativement perdantes dans les différents scénarios envisagés

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
	Maintien de la progressivité actuelle	Altération moyenne de la progressivité	Altération minimale de la progressivité	Altération maximale de la progressivité
Montant du transfert (Mds €)	6,5	11,7	12,8	46,6
Part d'entreprises significativement perdantes	23 %	62 %	50 %	50 %

Source : DGTPE.

Il importe de préciser que, dans tous les cas, des entreprises de tous les secteurs et de toutes les tailles se trouveraient pénalisées par la mesure :

- même dans le scénario le plus favorable aux PME (baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations patronales de sécurité sociale, quel que soit le niveau de salaire, financée par une CVA), la part d'entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros qui subiraient une perte significative s'établirait à 19% ;
- dans ce même scénario, qui est le plus favorable aux secteurs à faible intensité capitalistique (industries de production des biens d'équipement ou de consommation, construction, services aux entreprises ou aux particuliers), entre 15 et 20% des entreprises de ces secteurs subiraient une perte significative.

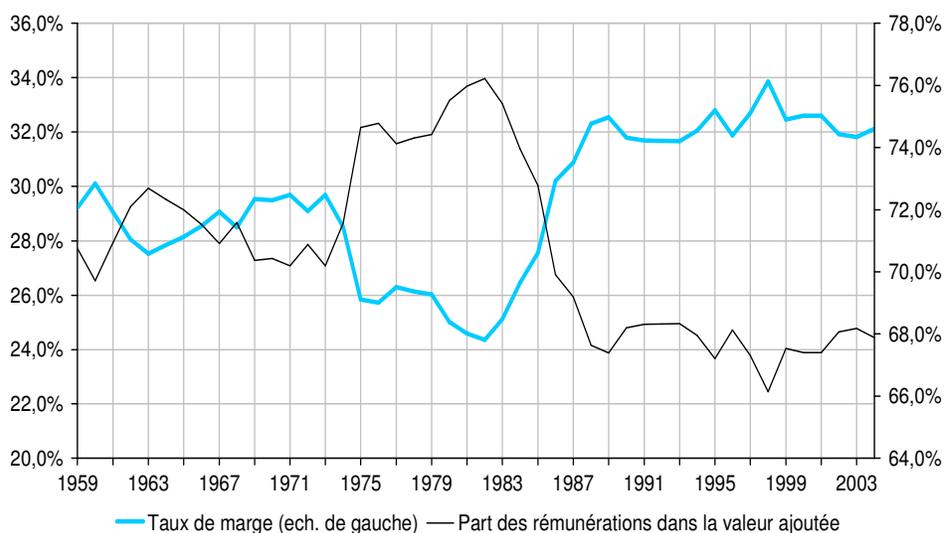
En outre, dans tous les scénarios, selon les projections effectuées sur l'ensemble des entreprises sur le champ ICS, les entreprises individuelles seraient globalement pénalisées si aucune dérogation n'était consentie en leur faveur. Le taux de perdants représenterait 85% des entreprises de moins de 4 salariés, et ce plus particulièrement dans des secteurs tels les services aux particuliers, la santé ou l'éducation (voir l'annexe VIII relative aux transferts).

C. Impact sur le financement de la protection sociale

1. Impact sur la stabilité et le dynamisme de l'assiette

La substitution d'une assiette « valeur ajoutée » à l'assiette « masse salariale » ne modifierait pas significativement la dynamique du financement de la protection sociale. Sur longue période en effet, la valeur ajoutée des entreprises n'évolue pas plus rapidement que les salaires : la part des salaires dans la valeur ajoutée est ainsi restée stable (autour de 68 %) entre 1987 et 2004 (cf. graphique 3). De même, l'assiette de la TVA évolue, sur longue période, au même rythme que le PIB, les salaires et la valeur ajoutée.

Graphique n°2 : Partage de la valeur ajoutée



Champ : sociétés non financières (avant 1993 et jusqu'en 1978, réropolation à l'aide des données de la base 1995 et avant 1978 avec les données de la base 80 pour les sociétés et quasi-sociétés).

2. Impact sur les risques d'optimisation fiscale

La valeur ajoutée est une notion déjà connue de l'administration fiscale, qui l'utilise notamment pour calculer le plafond et la cotisation minimale de taxe professionnelle. Si une sous-estimation des produits ou une surévaluation des charges sont possibles, la direction générale des impôts est cependant rompue au contrôle de ces éléments, dans le cadre notamment du contrôle des bases de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu.

En d'autres termes, si l'on fait abstraction des risques d'évasion vers l'étranger, les possibilités de minoration de l'assiette valeur ajoutée ne semblent pas supérieures à celles déjà observées en ce qui concerne l'assiette actuelle des prélèvements sociaux – sauf dans l'éventualité d'une exonération des très petites entreprises, les effets de seuil pouvant engendrer des stratégies d'optimisation.

L'assiette « valeur ajoutée » paraît en revanche particulièrement vulnérable aux risques d'évasion de l'assiette imposable vers l'étranger. Lorsqu'elles mobilisent une main d'œuvre peu nombreuse en effet, les fonctions à forte valeur ajoutée sont aisément délocalisables, par le biais notamment :

- de changements de statut juridique (distributeur à commissionnaire, producteur à façonnier, entrepreneur principal à sous-traitant) ;
- d'une localisation opportune des fonctions de recherche et développement, de gestion des marques ou des marges arrières, ainsi que des fonctions financières ou de supervision (sièges sociaux) ;
- d'une manipulation des prix de transfert par la surestimation des charges et la sous-estimation des produits dans les transactions intra-groupe.

Les risques de délocalisation massive seraient d'autant plus importants, si un prélèvement reposant directement ou indirectement sur la valeur ajoutée était instauré, que cette assiette est actuellement vierge de tout prélèvement (dans le cas de la taxe professionnelle, la VA sert de plafond et de plancher, mais non d'assiette d'imposition), ce qui signifie que les marges d'optimisation existantes sont aujourd'hui largement inexploitées par les entreprises. En outre, les simulations réalisées par la DGI et par la DGTPE montrent que les grandes entreprises seraient les principales perdantes dans la plupart des scénarios de réforme. Or, ces entreprises sont les plus à même de recourir à l'optimisation fiscale dans un cadre transnational.

Face à ces risques, les marges d'action de l'administration semblent réduites :

- la mise en place de dispositifs anti-évasion est contraire aux libertés de circulation protégées par le Traité de Rome s'agissant des délocalisations vers les Etats membres de l'Union européenne, qui représentent l'essentiel de l'évasion fiscale ;
- l'administration fiscale française est d'ores et déjà la plus active de l'Union européenne en matière de contrôle - elle réalise notamment plus de la moitié des redressements européens en matière de prix de transferts intra-groupe, dont l'optimisation constitue l'un des principaux moyens de minorer artificiellement la valeur ajoutée produite en France ;

En définitive, le risque d'évaporation transfrontalière de l'assiette des prélèvements sociaux serait probablement accru si la valeur ajoutée était substituée à la base actuelle, essentiellement constituée par les salaires. Ce risque n'est pas chiffrable *ex ante*, mais il pourrait aboutir à minorer le niveau des recettes procurées par l'assiette valeur ajoutée. Un risque de sur-évaluation de la baisse des allègements permise par l'opération pourrait dès lors apparaître, ce qui limiterait les bénéfices escomptés sur le terrain de l'emploi.

III. ELEMENTS DE MISE EN ŒUVRE

A. Questions générales

1. Articulation des différents niveaux déclaratifs

Les cotisations sociales sont calculées et payées au niveau de chacun des établissements des entreprises.

S'il est techniquement possible de déterminer une valeur ajoutée au niveau des différents établissements de chaque entreprise, cette solution serait particulièrement complexe à mettre en œuvre.

La valeur ajoutée devrait être déclarée au niveau du siège de l'entreprise.

Cette solution ne soulève pas de difficulté particulière pour les organismes de recouvrement – la plupart des impositions recouvrées par la DGI étant déclarées au niveau du siège, et les URSSAF recouvrant d'ores et déjà la taxe sur les laboratoires pharmaceutiques au niveau du siège des entreprises concernées.

Dans l'hypothèse de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée cependant, cette solution pourrait poser un problème si les acomptes étaient calculés en fonction de la masse salariale des entreprises – qui devraient dans ce cas faire remonter les informations relatives à la masse salariale de chacun de leurs établissements vers leur siège dans un temps très bref.

2. Choix d'un exercice de référence

a) Problématique générale

A la différence de la masse salariale par exemple, la valeur ajoutée ne peut être connue en cours d'exercice, mais seulement au début de l'exercice suivant.

Le calcul d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée ou variant en fonction de cette dernière pose donc la question du choix de l'exercice de référence.

La réponse à cette question détermine des processus de liquidation et de recouvrement très différents.

Trois schémas alternatifs peuvent être envisagés :

- soit un processus consistant à asséoir le prélèvement sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2 ;
- soit un système d'acomptes versés en N assis sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2, puis de l'exercice N-1, avec une régularisation en N+1 sur la base de la valeur ajoutée de l'exercice N. Ce système consisterait à calculer en début d'exercice une cotisation provisionnelle assise sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2. En cours d'exercice, le montant des acomptes serait ajusté à celui de la valeur ajoutée de l'exercice N-1, déclarée en avril de l'année N. En N+1, le montant acquitté en N ferait l'objet d'une régularisation en fonction de la valeur ajoutée de l'année N.
- soit un système d'acomptes assis sur la masse salariale de l'exercice N, avec une régularisation en N+1 sur la base de la valeur ajoutée de l'exercice N. Ce système consisterait à calculer en début d'exercice une cotisation provisionnelle assise sur la masse salariale de l'exercice N. En N+1, le montant acquitté en N ferait l'objet d'une régularisation en fonction de la valeur ajoutée de l'année N.

Il est possible de hiérarchiser ces différentes options au regard de deux objectifs :

- un objectif de pertinence économique du prélèvement pour les entreprises ;

- un objectif d'optimisation du financement de la sécurité sociale, consistant notamment à éviter les décalages de trésorerie pour les organismes sociaux.

Au regard de l'objectif de pertinence économique du prélèvement pour les entreprises, les différentes options ne sont pas équivalentes :

- la valeur ajoutée est moins stable dans le temps que la masse salariale. Compte tenu de cette relative volatilité, le fait d'instaurer un prélèvement assis sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2 créerait un risque de décalage entre le montant de la cotisation appelée et la situation économique de l'entreprise au moment de l'exigibilité ;
- sans supprimer ce problème, le système d'acomptes assis sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2 et de régularisation sur la base de la valeur ajoutée de l'exercice N-1 permettrait d'en atténuer les conséquences en fractionnant le paiement du prélèvement, et en ajustant le montant en cours d'exercice ;
- le système d'acomptes assis sur la masse salariale de l'exercice N-1 et de régularisation sur la base de la valeur ajoutée N-1 garantirait la cohérence du prélèvement avec la situation salariale réelle de l'entreprise. En revanche, il pourrait donner lieu à des régularisations importantes.

Les différentes options ne sont pas non plus équivalentes au regard de l'objectif d'optimisation du financement de la sécurité sociale. En particulier, les scénarios fondés sur un système d'acomptes créeraient des décalages de trésorerie au détriment des organismes de sécurité sociale – sauf à envisager des surcotisations.

Les développements qui suivent déclinent de manière plus détaillée les modalités de mise en œuvre de ces différents processus.

b) Cas particuliers

- *La question de l'exercice de référence à utiliser pour la première année d'application du dispositif*

Trois options semblent envisageables. La première (paiement en fonction de la VA N-2) décale de deux ans de manière permanente l'impact, positif ou négatif, de la croissance économique sur les ressources sociales. La deuxième (acomptes assis sur la VA de l'année N-2 puis de N-1 avant régularisation) limite le décalage moyen à un an. La dernière (acomptes assis sur les salaires avant régularisation sur la VA de l'année) maintient la concordance avec les salaires de l'année, la prise en compte de la VA ayant lieu en début d'année suivante.

La question de la définition des paramètres de la CVA pour garantir l'équilibre financier de la réforme la première année se pose en termes différents selon les modalités de paiement retenues. Le tableau 12 présente brièvement les enjeux correspondants, qui sont détaillés dans l'annexe IX :

Tableau 12 : Définition des paramètres de la CVA – enjeux des différents scénarios

Scénario	Enjeux
Versements en N sur VA N-2	Les paramètres peuvent être fixés ex ante pour obtenir à coup sûr le produit attendu. La prévisibilité est totale.
Acomptes en N sur VA N-2 puis N-1, régularisation en N+1 sur VA N	Pour garantir le même montant que les cotisations sociales qui seraient supprimées, le taux de CVA devrait être calculé à partir de la VA N-2 et de l'anticipation de la VA N-1, pas en fonction de l'anticipation de la VA N (dont l'impact budgétaire se traduirait en N+1).
Acomptes en N sur salaires N, régularisation en N+1 sur VA N	Aucun changement la première année. La deuxième, le taux de CVA devrait être calculé à partir de la prévision de VA n de sorte à égaliser les régularisations positives et négatives

- *Le cas des entreprises nouvelles*

Le calcul de la cotisation sur la valeur ajoutée due par les entreprises nouvelles au titre de leur première année d'activité soulèverait une difficulté technique spécifique, tenant à l'absence de valeur ajoutée de référence.

Pour ces entreprises, deux solutions peuvent être envisagées :

- le calcul d'une CVA provisionnelle sur une base forfaitaire, qui aurait vocation à être régularisée au mois d'avril N+1 ;
- l'assujettissement aux cotisations sociales patronales actuellement en vigueur.

- *Le cas des entreprises ayant cessé leur activité*

Pour les entreprises cessant leur activité après avoir acquitté leur cotisation provisionnelle, la régularisation des acomptes devrait être effectuée dans le cadre de la régularisation des autres dettes fiscales et sociales.

3. Introduction d'un seuil d'assujettissement

a) Pertinence

Dans un souci d'allègement de leurs obligations déclaratives, les très petites entreprises ont au cours des dernières années été exonérées de toute obligation de déclaration de leur résultat.

L'assujettissement de ces entreprises à une cotisation assise sur la valeur ajoutée impliquerait une remise en cause du régime des micro-entreprises, en introduisant une obligation déclarative nouvelle, spécifiquement destinée au calcul de cette cotisation.

Conjuguée aux difficultés comptables liées au calcul de la valeur ajoutée dans ces entreprises, cette considération plaide en faveur d'une forfaitisation des cotisations assises sur la valeur ajoutée pour les très petites entreprises.

b) Faisabilité technique

Le choix du critère de définition du seuil d'assujettissement devra tenir compte de la nature de l'organisme en charge du recouvrement :

- les URSSAF disposeraient des outils nécessaires à la gestion d'un seuil défini par un critère de masse salariale ou d'effectif, mais non par un critère de chiffre d'affaires ;
- inversement, il serait plus aisé à la DGI de gérer un seuil de chiffre d'affaires – dont le montant peut être recoupé avec d'autres déclarations (TVA, par exemple) – qu'un seuil d'effectif.

B. Présentation des différents scénarios

1. Recouvrement par la DGI

Certaines entreprises déclarent d'ores et déjà leur valeur ajoutée à la direction générale des impôts dans le cadre de l'imposition à la taxe professionnelle, par le biais d'un tableau spécifique intégré à la déclaration de résultats des assujettis à l'impôt sur les sociétés, à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou sur les bénéfices non commerciaux (BNC).

Si le recouvrement de la cotisation sur la valeur ajoutée était confié à la DGI, les modalités déjà existantes de déclaration de la valeur ajoutée pourraient être retenues, moyennant deux aménagements :

- un tableau supplémentaire devrait être intégré dans les déclarations de résultat des autres régimes (bénéfices agricoles, par exemple) ;
- un formulaire spécifique devrait en outre être créé pour les entreprises qui n'ont pas l'obligation de déposer une déclaration de résultat.

En revanche, il importe de souligner que la direction générale des impôts n'a pas connaissance en temps réel de la masse salariale des entreprises. L'utilisation de cette donnée pour le calcul des acomptes poserait donc un problème de suivi si le recouvrement de la cotisation était confié à la DGI.

Concernant le recouvrement à proprement parler, trois scénarios sont envisageables :

- un dispositif adossé au circuit de recouvrement de la TVA ;
- un dispositif adossé au circuit de recouvrement de l'impôt sur les sociétés ;
- un dispositif nouveau.

a) Scénario 1 : dispositif adossé à la TVA

- *Présentation du dispositif*

Dans ce scénario, les acomptes seraient recouverts de la manière suivante :

- les entreprises assujetties à TVA paieraient la cotisation dans le cadre de leur déclaration de TVA ou d'une déclaration annexe, selon une périodicité mensuelle ou trimestrielle, en fonction de leur régime d'imposition à la TVA ;

- les entreprises non assujetties à la TVA paient les acomptes en utilisant un formulaire ad hoc, selon une périodicité qui pourrait être fonction du chiffre d'affaires.

Le solde serait indiqué sur déclaration à déposer au mois de mai (pour les entreprises clôturant leurs comptes au 31 décembre) ou, pour les non assujettis, en juillet.

- *Evaluation du dispositif*

L'adossement du recouvrement de la CVA à celui de la TVA présenterait deux avantages :

- il éviterait de dégrader la lisibilité du calendrier fiscal pour les entreprises, en alignant les dates de paiement et de régularisation de la CVA sur celles d'un impôt déjà existant ;
- ce scénario serait compatible avec les téléprocédures - il permettrait aux entreprises assujetties à la TVA de télédéclarer et de télépayer la CVA.

Cette option nécessiterait cependant deux aménagements :

- le suivi du recouvrement des acomptes et le contrôle de la régularisation nécessiteraient une adaptation des systèmes d'information de la DGI ;
- si le champ de la cotisation était défini à partir de la notion d'employeur, des recoupements avec les fichiers des URSSAF seraient nécessaires pour fiabiliser l'identification des redevables.

b) *Scénario 2 : dispositif adossé à l'IS*

- *Présentation du dispositif*

Dans ce scénario, les acomptes seraient recouverts dans le cadre du relevé trimestriel d'acomptes d'impôt sur les sociétés.

Le solde serait recouvert dans le cadre du relevé de solde d'impôt sur les sociétés, dont le paiement intervient au plus le tard le 15 du quatrième mois suivant la clôture de l'exercice (soit le 15 avril N+1 pour la majorité des entreprises).

- *Evaluation du dispositif*

L'adossement du recouvrement de la CVA à celui de l'impôt sur les sociétés présenterait trois avantages :

- il éviterait de dégrader la lisibilité du calendrier fiscal pour les entreprises, en alignant les dates de paiement et de régularisation de la CVA sur celles d'un impôt déjà existant ;
- ce scénario serait compatible avec les téléprocédures - il permettrait aux entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés de télédéclarer et de télépayer la CVA ;
- il permettrait d'intégrer la CVA au régime fiscal des groupes, en centralisant le paiement de la cotisation au niveau de la société mère.

Cette option aurait cependant deux inconvénients :

- elle ne permettrait pas de paiement mensuel – dans ce scénario, le rythme d'encaissement serait donc moins favorable à la trésorerie des organismes de sécurité sociale que dans le cas d'un processus de recouvrement adossé à la TVA ;
- surtout, ce schéma ne serait pas applicable aux entreprises non assujetties à l'impôt sur les sociétés de droit commun (entreprises imposées à l'impôt sur le revenu – entreprises individuelles par exemple ; organismes assujettis à un impôt sur les sociétés dérogatoire – organismes sans but lucratif par exemple).

c) Scénario 3 : nouveau dispositif

- *Présentation du dispositif*

Dans ce scénario, les acomptes seraient recouvrés dans le cadre d'un relevé d'acomptes spécifique, mensuel ou trimestriel.

Le solde serait calculé à partir du tableau de déclaration de la valeur ajoutée transmis par les entreprises en mai N+1 pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés, en juin ou juillet N+1 pour les autres entreprises.

- *Evaluation du dispositif*

Ce scénario aurait le grand avantage d'être applicable à toutes les entreprises, quel que soit leur régime d'imposition.

Il présenterait en revanche trois inconvénients :

- il aurait pour conséquence de créer une obligation déclarative nouvelle ;
- aucune téléprocédure ne serait disponible à court terme pour la déclaration et le paiement de cette imposition ;
- en l'état actuel des systèmes d'information de la DGI, il ne permettrait ni un véritable suivi du recouvrement des acomptes, ni le contrôle de la régularisation.

Tableau 13 : Recouvrement de la CVA par la DGI –
principales implications des différents scénarios

Scénario	Champ potentiellement couvert par le processus	Obligation déclarative nouvelle	Périodicité de paiement des acomptes	Possibilité d'utiliser les téléprocédures	Possibilité de suivi et de contrôle
Adossement à la TVA	Toutes entreprises	Entreprises assujetties à la TVA : Non	Mensuelle ou trimestrielle	Entreprises assujetties à la TVA : Oui	Non
		Autres entreprises : Oui		Autres entreprises : Non	
Adossement à l'IS	Entreprises assujetties à l'IS de droit commun	Non	Trimestrielle	Oui	Oui
Nouveau processus	Toutes entreprises	Oui	Mensuelle ou trimestrielle	Non	Non

2. Recouvrement par les URSSAF

a) Identification des assujettis

Si le champ d'application de la cotisation sur la valeur ajoutée était défini à partir de la notion d'employeur, l'identification des assujettis dans les fichiers de l'URSSAF ne devrait pas poser de problème particulier, dans la mesure où ses systèmes d'information lui permettent d'isoler les travailleurs indépendants.

A l'inverse, l'inclusion des entreprises sans salariés dans le champ de la nouvelle contribution soulèverait une difficulté technique difficilement surmontable, dans la mesure où les entreprises n'acquittant pas de cotisations sociales (holdings, par exemple) sont par définition absentes des fichiers de l'URSSAF.

b) Circuit de déclaration de la valeur ajoutée

A la différence de la DGI, l'URSSAF n'a pas connaissance de la valeur ajoutée des entreprises. Le fait de lui confier la responsabilité du recouvrement de la cotisation sur la valeur ajoutée impliquerait donc soit de créer une nouvelle obligation déclarative à la charge des entreprises, soit de mettre en place un dispositif d'échanges d'informations avec la DGI – ce qui pourrait nécessiter d'importants délais de mise en œuvre.

Les éléments d'assiette du futur prélèvement peuvent être communiqués aux URSSAF de deux manières :

- soit par la DGI (communication des données collectées dans le cadre du recouvrement de la taxe professionnelle³) ;
- soit par les entreprises elles-mêmes (soit par l'intermédiaire du bordereau de recouvrement des cotisations, soit par un formulaire ad hoc).

La première solution offre deux avantages :

- elle n'impose aucune formalité supplémentaire à l'entreprise ;
- elle garantit la cohérence des données collectées par les administrations en charge du recouvrement.

Elle présente néanmoins deux inconvénients :

- elle peut allonger les délais de recouvrement, dans la mesure où les données de la DGI ne sont à ce jour pas encore intégralement dématérialisées ;
- elle crée des risques d'erreurs, liées par exemple à la détermination de l'URSSAF compétente.

La seconde solution présentant des avantages et des inconvénients symétriques à ceux de la première option, aucune de ces deux solutions ne serait véritablement satisfaisante ni du point de vue des entreprises, ni du point de vue du financement des organismes de sécurité sociale.

c) Gestion des acomptes et régularisation

La gestion d'un système d'acomptes et de régularisation a posteriori ne devrait pas poser de problème particulier aux URSSAF, qui mettent d'ores et déjà en œuvre un système de recouvrement en deux temps dans le cadre de la gestion des cotisations personnelles des travailleurs indépendants.

Les délais de transmission des informations aux URSSAF par la DGI pourraient cependant faire obstacle à la mise en œuvre d'un système d'acomptes calculés sur la base de la valeur ajoutée de l'exercice N-1.

3. Délai de mise en œuvre

Quel que soit le processus retenu, la mise en œuvre du dispositif nécessiterait un certain nombre d'opérations préalables (mise à jour des imprimés, rédaction des cahiers de charges, développement, validation des déclarations préidentifiées correspondantes, mises à jour des applicatifs...).

La réalisation de ces opérations préalables nécessiterait un délai incompressible qui peut être estimé à huit mois.

³ Il importe cependant de rappeler que certaines catégories d'entreprises échappent à ce jour à l'obligation de déclarer leur valeur ajoutée à la DGI.

La modulation

I. Faisabilité juridique et technique	2
1.1 Faisabilité technique	2
1.1.1 Les variantes de la modulation	2
1.1.2 Paramètres de la modulation	5
1.1.2.1 Définition de la valeur ajoutée	5
1.1.2.2 Modulation verticale	5
1.1.2.3 Modulation temporelle	6
1.1.3 Champ d'application	6
1.1.4 Articulation avec les prélèvements existants	7
1.1.4.1 Choix des cotisations à moduler	7
1.1.4.2 Articulation avec les exonérations générales de cotisations sociales	10
1.1.4.3 Articulation avec les exonérations ciblées	10
1.1.4.4 Le cas de la modulation temporelle	11
1.2 Faisabilité juridique	11
1.2.1 Compatibilité avec les règles constitutionnelles et la CEDH	11
1.2.1.1 Les risques d'une modulation sectorielle	11
1.2.1.2 L'encadrement des dérogations	12
1.2.2 Compatibilité avec le droit communautaire	13
1.2.2.1 Le régime des aides d'Etat	13
1.2.2.2 La 6ème directive	14
II. Etude d'impact	15
2.1 Impact macroéconomique	15
2.1.1 Impact macroéconomique de court terme	15
2.1.2 Prise en compte de la progressivité des cotisations sociales	16
2.1.3 Impact macroéconomique de long terme	17
2.2 Transferts intersectoriels	17
2.2.1 Les scénarios de simulation	17
2.2.2 L'impact de la modulation nationale	19
2.2.2.1 Modulation nationale portant sur deux points de cotisations	19
2.2.2.2 Modulation nationale portant sur le montant total de cotisations du par les employeurs	22
2.2.3 L'impact de la modulation sectorielle	24
2.2.4 L'impact de la modulation temporelle	25
2.3 Impact sur le financement de la Sécurité sociale	27
2.3.1 Dynamisme de l'assiette	27
2.3.2 Prévisibilité des recettes	28
2.3.2.1 Détermination du barème et neutralité budgétaire	28
2.3.2.2 Volatilité	29
2.3.3 Optimisation et contrôle	29
III. Eléments de mise en œuvre	30
3.1 Calendrier	30
3.1.1 Modulation nationale ou sectorielle	30
3.1.1.1 Organisation générale	30
3.1.1.2 Calendrier de collecte	31
3.1.1.3 Début et cession d'activité	32
3.1.2 Modulation horizontale (temporelle)	32
3.2 Formalités déclaratives	32
3.3 Circuits de recouvrement et de contrôle	33

I. Faisabilité juridique et technique

1.1 Faisabilité technique

1.1.1 Les variantes de la modulation

La modulation consiste à faire varier les cotisations patronales de sécurité sociale en fonction du poids de la masse salariale dans la valeur ajoutée.

Contrairement à la contribution sur la valeur ajoutée, la mise en place de la modulation ne se traduit donc pas par un nouveau type de prélèvement sur les entreprises, fût-ce en substitution de cotisations existantes.

Deux options sont possibles :

- une modulation en fonction de la valeur ajoutée de l'entreprise par rapport à la moyenne nationale ou du secteur (que le rapport Chadelat¹ qualifiait de « verticale ») ;
- une modulation en fonction de l'évolution d'une année sur l'autre de la valeur ajoutée de l'entreprise (qualifiée d'« horizontale » par J-F. Chadelat, que l'on peut également nommer « temporelle ») ;

Dans le premier type de modulation, le taux de cotisation varie en fonction de l'écart entre le ratio masse salariale/valeur ajoutée de l'entreprise et un ratio masse salariale / valeur ajoutée de référence (national ou par secteur d'activité). Les entreprises ayant un ratio inférieur à ce seuil de référence - donc une combinaison des facteurs de production globalement plus favorable au facteur capital - verraient leur taux de cotisations modulé à la hausse et inversement.

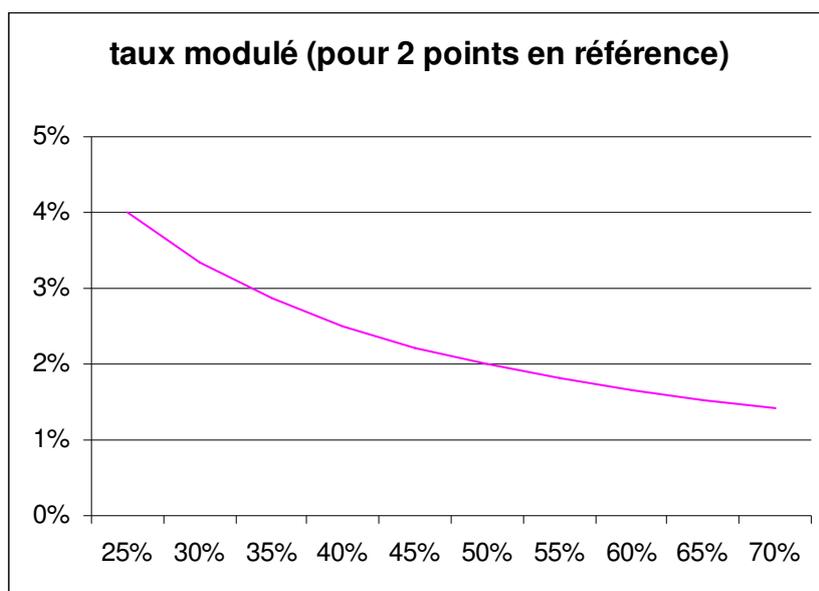
Selon la manière dont sont définis ses critères de mise en œuvre, la modulation peut aboutir :

- si elle reste limitée, à un prélèvement peu différent des cotisations sociales actuelles ;
- si elle est importante, à un prélèvement comparable à la cotisation sur la valeur ajoutée².

Le graphique ci-dessous illustre ce propos :

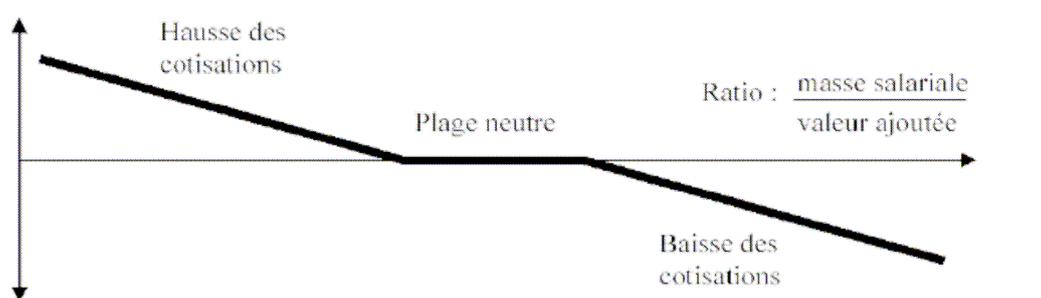
¹ « La Réforme des Cotisations Patronales ». Rapport à l'attention du Premier Ministre. 16 juin 1997.

² La modulation en fonction de la valeur ajoutée peut s'écrire de la manière suivante : $t' = t * [A + (MS/VA)^{\alpha}] / [A + (MS/VA)]$. Plus A est proche de 1, plus les effets de la modulation sont proches de ceux de la CVA. A l'inverse, si A est très supérieur à 1, la modulation aboutit à des effets très comparables à ceux du prélèvement actuel.

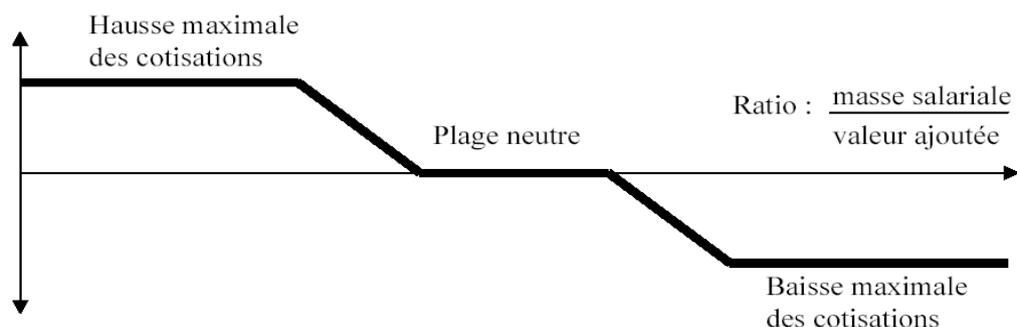


D'autres formules de modulation ont été envisagées. Ainsi, notamment, dans le rapport Chadelat, une formule est caractérisée par l'existence d'une « plage neutre » située entre un ratio plancher et un ratio plafond de référence, plage au sein de laquelle le taux de cotisations de l'entreprise resterait inchangé. L'introduction d'une telle plage neutre aurait pour effet de limiter les transferts induits par l'instauration d'une CVA, en ne touchant que les entreprises les plus éloignées de la position intermédiaire. C'est ce qui différencie essentiellement la modulation de la CVA : une modulation sans plage neutre peut produire, selon le coefficient de modulation choisi, exactement les mêmes effets qu'une CVA.

Le principe de la modulation verticale est retracé dans le schéma ci-dessous :



Une autre façon de moduler de façon verticale consiste à moduler non les *taux* de cotisation, mais *le montant total* des cotisations dues par l'employeur. L'ampleur des variations est alors encadrée entre plus ou moins γ points de cotisations, selon le schéma suivant :



Le deuxième type de modulation, temporel, repose sur un système de type « bonus/malus » en fonction de l'évolution du ratio masse salariale/valeur ajoutée de l'entreprise, qui peut résulter de différents facteurs. En fin d'exercice³, l'entreprise calculerait son ratio pour le comparer à celui de l'exercice précédent. Si le ratio a progressé, l'entreprise bénéficierait d'une minoration du *montant* global de ses cotisations patronales et inversement.

Il est essentiel de souligner que la modulation peut avoir plusieurs objectifs différents.

1. L'équité contributive

La modulation peut viser à une redistribution entre secteurs ou entre entreprises d'un même secteur. L'objectif est alors d'alléger le poids pesant sur les entreprises les plus riches en main d'œuvre et en conséquence de rééquilibrer le financement de la protection sociale en fonction de la capacité contributive des entreprises.

Cet objectif est également celui de la CVA, mais l'existence d'une plage neutre et la possibilité d'une modulation sectorielle doivent permettre d'atténuer les transferts induits par la réforme.

2. L'incitation micro-économique

Il s'agit d'inciter les entreprises à adopter une politique plus favorable à l'emploi dans le choix de leur combinaison des facteurs de productions. Ce point est discuté au paragraphe 2.2.3., *infra*.

3. Le rendement du prélèvement social

La modulation peut être envisagée comme le moyen de réajuster périodiquement les ressources disponibles en fonction de l'évolution respective à court terme des assiettes masse salariale et valeur ajoutée. En cas de rétrécissement de l'assiette « masse salariale », et donc de baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée, le coefficient de modulation pourrait être ajusté pour assurer des ressources suffisantes à la sécurité sociale. Cette démarche reviendrait implicitement à envisager une norme pour le partage de la valeur ajoutée (qui pourrait être une moyenne de long terme) ; en cas d'écart conjoncturel avec cette tendance, le jeu sur les paramètres de la modulation permettrait d'ajuster les recettes attendues. Ce type

³ Ce qui constitue une première difficulté, les exercices fiscaux ne coïncidant pas tous avec l'année civile et, donc, budgétaire (vote du PLFSS).

d'objectif est plus difficile à atteindre au moyen de la CVA, pour laquelle la souplesse d'adaptation est moins grande.

La modulation par rapport à un ratio de référence national ou sectoriel répond bien à l'objectif de redistribution. L'objectif d'optimisation du rendement du prélèvement peut également être atteint par la modulation nationale - et par la modulation sectorielle, quoique de façon plus complexe.

La modulation temporelle poursuit quant à elle de façon beaucoup plus directe un objectif d'incitation microéconomique pour une entreprise donnée.

La pertinence de l'utilisation de la modulation des cotisations patronales en fonction d'un ratio masse salariale sur valeur ajoutée dans un objectif d'incitation à l'embauche peut toutefois être questionnée.

En effet, on observe une forte volatilité du ratio masse salariale sur valeur ajoutée au niveau de chaque entreprise (cf. § 2.2.4). En conséquence, les variations de cotisations patronales induites pour chaque entreprise par une modulation pourraient être très importantes, que l'on retienne une modulation nationale, sectorielle ou temporelle.

Par ailleurs, les analyses effectuées dans cette annexe montrent que la forte volatilité du ratio masse salariale/valeur ajoutée n'est que faiblement corrélée à la politique d'emploi poursuivie par l'entreprise, en raison notamment du fait que la volatilité des salaires est moins importante que celle des autres composantes de la valeur ajoutée. Une entreprise qui détruit de l'emploi peut ainsi voir son ratio diminuer, et inversement une entreprise qui embauche peut voir ce ratio augmenter et risquer d'être pénalisée dans le cadre de la mise en œuvre d'une modulation.

1.1.2 Paramètres de la modulation

La définition des paramètres de la modulation ne pose pas de difficulté technique, mais suppose de choisir entre différentes options possibles.

1.1.2.1 Définition de la valeur ajoutée

La modulation des cotisations patronales ne repose pas sur un changement d'assiette à proprement parler mais sur l'introduction d'un nouvel élément dans le calcul des cotisations patronales de sécurité sociale. Elle suppose de disposer d'une définition de la valeur ajoutée. La définition retenue serait, pour les mêmes raisons que celles exposées dans le cas de la CVA, celle de la valeur ajoutée fiscale, moyennant les mêmes retraitements.

1.1.2.2 Modulation verticale

La définition d'un ratio de référence national à partir des données comptables et fiscales ne paraît pas poser de grandes difficultés sous réserve, comme dans le cas de la CVA, des retraitements à adopter pour définir la valeur ajoutée.

En revanche, la détermination d'un ratio de référence sectoriel est moins aisée puisqu'elle suppose de définir la notion de « secteur d'activité ».

La notion de branche, dont la définition dépend des accords conventionnels et qui ne couvre pas tous les secteurs économiques, ne pourrait pas être utilisée.

Seule une définition de secteur fondé sur la nomenclature INSEE est possible. L'utilisation du code APE (activité principale exercée) de l'entreprise peut être envisagée. Rappelons que l'activité principale est déterminée en fonction de la ventilation des différentes activités de l'entreprise, en utilisant la ventilation du chiffre d'affaires ou des effectifs selon les branches comme critère de détermination. Mais le choix du code APE conduit à traiter de façon très différente les entreprises mono activités des autres entreprises. Les simulations économiques menées, qui utilisent le code APE, illustrent ce problème et plus généralement la difficulté de définir des secteurs suffisamment homogènes (cf. partie II).

Le coefficient de modulation peut en revanche être défini simplement en fonction des objectifs recherchés, un coefficient élevé se traduisant par un impact plus fort de la modulation.

La plage neutre peut également être déterminée en arbitrant entre le niveau de ressources souhaité (par exemple, on peut envisager de garantir *ex ante* une neutralité budgétaire) et les transferts intersectoriels induits par la réforme.

1.1.2.3 Modulation temporelle

La modulation temporelle ne nécessite pas de définir un ratio de référence, l'entreprise calculant elle-même son ratio masse salariale/valeur ajoutée.

Des taux de majoration et de minoration sont alors appliqués en fonction de l'évolution du ratio de l'entreprise, au cas par cas.

Il conviendra également de déterminer les évolutions du ratio qui devront être neutralisées. Par exemple, s'agissant des exonérations ciblées, une entreprise qui transférerait un établissement en ZFU pouvant voir son ratio se dégrader (du fait de l'exonération de cotisations sociales patronales dans ces zones), et il faudrait neutraliser les baisses de charges sociales afférentes.

1.1.3 Champ d'application

Dans la mesure où la réforme ne consiste pas dans l'introduction d'un nouvel impôt, pourraient être concernées *a priori* toutes les structures payant des cotisations patronales.

Cette définition du champ d'application de la réforme présente l'avantage de la simplicité. Un des reproches possibles adressé à l'encontre de la CVA, résidant dans le fait de taxer des entités sans leur faire bénéficier de l'allègement de cotisations patronales correspondant, est alors évité. *A contrario*, la modulation ne permet pas d'élargir le champ des assujettis et d'inclure dans la réforme les entreprises sans salariés qui ne sont pas redevables de cotisations sociales, comme les holdings.

En outre, la référence à la valeur ajoutée pour le calcul des cotisations suppose d'effectuer les mêmes choix que dans le cas de l'introduction de la CVA pour les secteurs ou les entreprises dans lesquels la valeur ajoutée n'a pas de réalité comptable ou pas de pertinence économique (entreprises agricoles, secteur non marchand, très petites entreprises, activités financières). S'il était décidé de ne pas inclure certaines catégories d'acteurs dans le champ du nouveau dispositif, ces derniers continueraient à payer des cotisations sociales –non modulées.

La réforme ne devrait pas poser de problème pour les associations, qui sont tenues de produire une comptabilité ; elle semble cependant difficile, du moins à court/moyen terme, de l'appliquer au secteur des administrations publiques, à partir des méthodes de calcul utilisées en comptabilité nationale.

Le fait d'appliquer un traitement fiscal différent à des entités de statut différent mais exerçant une activité analogue étant susceptible de poser un problème de conformité d'un point de vue juridique (cf. infra), une solution pourrait consister à exclure de la modulation les agents opérant dans le secteur non concurrentiel, et à assujettir à ce prélèvement les entités opérant dans le secteur concurrentiel, quel que soit leur statut.

Le cas des hôpitaux et des organismes de sécurité sociale pourrait dans ce cadre faire l'objet d'une étude spécifique⁴.

Pour les petites entreprises, le précédent de la cotisation valeur ajoutée créée dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle suggère de recourir à un mécanisme de détermination forfaitaire de la valeur ajoutée. L'attention doit en outre être appelée sur le cas des très petites entreprises dont le dirigeant n'est pas salarié, le ratio masse salariale/valeur ajoutée étant alors fortement réduit non par une intensité capitalistique particulière, mais par le seul traitement comptable et social de la rémunération de l'entrepreneur. Ces entités pourraient être exclues du champ de la réforme.

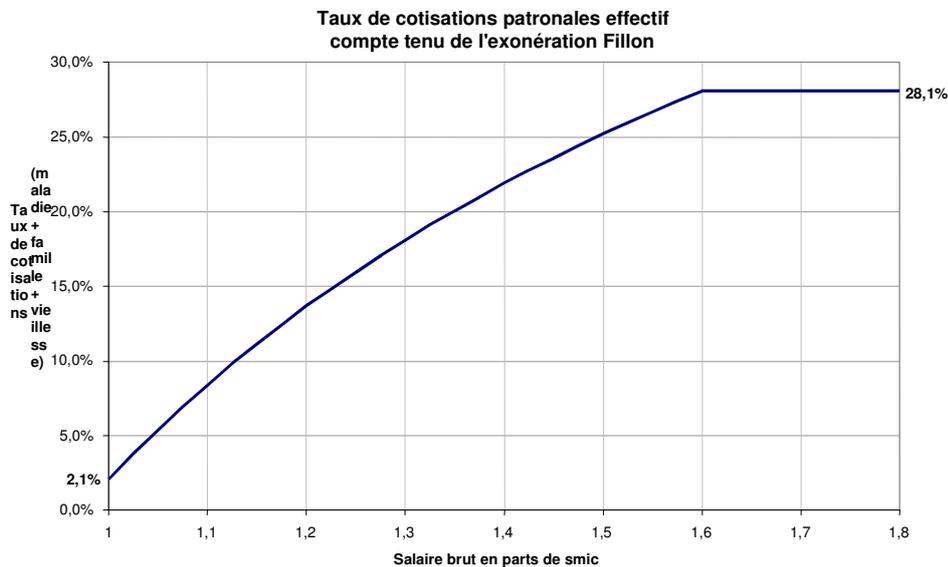
1.1.4 Articulation avec les prélèvements existants

1.1.4.1 Choix des cotisations à moduler

Les cotisations employeurs pesant sur les salaires peuvent être regroupées en deux catégories :

⁴ La logique de financement des hôpitaux publics demeure en effet largement éloignée des cliniques privées, leur exclusion pour des raisons techniques malgré la mise en place progressive de la tarification à l'activité. En outre, les établissements publics de santé sont marqués par une grande diversité de leurs activités, faisant coexister budgets principaux et budgets annexes. La possibilité de calculer une valeur ajoutée pour ces établissements, qui permettrait de les inclure dans la réforme et d'assurer une réalité de traitement avec les cliniques privées, semble donc délicate techniquement.

- les cotisations employeurs au régime général de sécurité sociale, qui sont fortement progressives, du fait des mesures d'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires. Leur montant total ne représente plus que 4,29% du taux de salaire horaire au niveau du SMIC, soit 2,1% en excluant les cotisations accidents du travail/ maladies professionnelles, contre 30,29% à partir de 1,6 SMIC. Le graphique suivant illustre cette progressivité :



- les autres cotisations sociales patronales qui sont strictement proportionnelles à la rémunération. Leur montant total représente 14,75% du taux de salaire horaire, quel que soit son niveau.

Le tableau ci-dessous présente le détail des cotisations patronales, en indiquant la variation de leur montant en fonction du taux de salaire horaire :

**Structure des cotisations sociales patronales
(en pourcentage du salaire brut – au 01/01/06)**

	Taux de salaire horaire						
	1 SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	1,6 SMIC et +
cotisations sécurité sociale hors ATMP	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%
ATMP	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%
Total cotisations de sécurité sociale	30,29%	30,29%	30,29%	30,29%	30,29%	30,29%	30,29%
Réduction Fillon	26,00%	19,70%	14,40%	10,00%	6,20%	2,90%	0,00%
Cotisations sécurité sociale après réduction Fillon	4,29%	10,59%	15,89%	20,29%	24,09%	27,39%	30,29%
régimes complémentaires	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%
assurance-chômage	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%
autres cotisations	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%
TOTAL GENERAL	19,04%	25,34%	30,64%	35,04%	38,84%	42,14%	45,04%

Source : DSS

La modulation des cotisations patronales du régime général de la sécurité sociale ne soulève pas de difficulté particulière.

Il pourrait être envisagé toutefois de différencier les différentes branches (vieillesse, maladie, famille, AT-MP) selon les particularités de chacune, notamment leur caractère plus ou moins contributif.

La modulation des autres cotisations diverses qui représentent 4,53 % de cotisations au niveau du SMIC, peut également être envisagée. Le tableau ci-dessous retrace la marge de manœuvre disponible en la matière selon le niveau de salaire.

	Taux de salaire horaire						
	1 SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	1,6 SMIC et +
CSA	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%
FNAL	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Effort de construction	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%
Formation continue	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%
Taxe d'apprentissage (+ CDA)	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%
Versement transport	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Total	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%

La modulation de chacune de ces cotisations mériterait d'être analysée au cas par cas en tenant compte de la faisabilité technique et de la lisibilité de la mesure⁵. Le basculement de ces cotisations dans le champ de la modulation pourrait ainsi constituer une deuxième étape de la réforme.

La perspective d'une modulation des cotisations aux régimes complémentaires et à l'assurance-chômage constitue également une piste intéressante. En effet, une évolution du mode de financement de ces régimes pourrait être justifiée compte tenu de l'importance des prélèvements en cause (près de 9 points de cotisations patronales), du caractère macroéconomique du risque chômage et de l'intérêt d'une responsabilisation des employeurs aux coûts induits pour l'assurance-chômage par leurs comportements d'embauche et de licenciement. puisque ces cotisations représentent plus de 50 % des cotisations patronales pesant sur le coût du travail au niveau du SMIC.

Néanmoins, ces régimes étant actuellement gérés par les seuls partenaires sociaux, le groupe de travail n'a pas documenté plus avant cette hypothèse.

1.1.4.2 Articulation avec les exonérations générales de cotisations sociales

La modulation peut correspondre à une *variation d'une fraction des taux* de cotisations en fonction du poids du facteur travail dans la valeur ajoutée. Mais elle peut aussi être mise en œuvre en raisonnant sur la masse financière globale due par l'entreprise. Dans ce cas, ce n'est plus une fraction de taux qui est modulée mais le *montant total* des cotisations dues par l'entreprise.

Cette formule de modulation portant sur le montant des cotisations dues par l'entreprise présente l'avantage de permettre d'intégrer le profil progressif actuel des exonérations générales sur les bas salaires sans remettre en cause les modalités de calcul des différents taux individuels de cotisations.

A la différence de la CVA, il est donc possible d'envisager une modulation qui porte sur plus de 2,1 points de cotisations patronales sans altérer la progressivité du barème des cotisations sociales actuelles.

Il conviendrait toutefois, au-delà de la faisabilité technique, d'examiner la cohérence d'ensemble de ces deux modalités d'incitation.

1.1.4.3 Articulation avec les exonérations ciblées

L'articulation de la modulation des cotisations patronales avec les nombreux dispositifs d'exonérations ciblées en vigueur est également aisée dans le cas d'une modulation nationale ou sectorielle, dans la mesure où seul le montant des cotisations dues est modulé et ajusté l'année suivante. Les exonérations ciblées prenant le plus souvent la forme d'une franchise de cotisations, les entreprises exonérées ne verraient de fait pas leur situation changer et conserveraient des cotisations nulles en deçà d'un certain niveau de rémunération.

⁵ Ainsi par exemple, le cas du versement transport poserait sans doute des difficultés puisqu'il fait intervenir les collectivités locales (le versement étant institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent du groupement de communes responsable de l'organisation du transport urbain).

La faisabilité technique de cette articulation ne préjuge pas de la cohérence d'ensemble de ces deux modalités d'incitation ; celle-ci ne peut être examinée qu'au cas par cas.

1.1.4.4 Le cas de la modulation temporelle

Dans le cas d'une modulation temporelle, le changement potentiel de situation d'une entreprise d'une année sur l'autre au regard des dispositifs d'exonération doit être pris en compte.

Il serait donc nécessaire de neutraliser l'impact de certains changements de situation de l'entreprise sur le ratio masse salariale sur valeur ajoutée. Il faudrait néanmoins veiller à ne pas trop compliquer le dispositif par ces adaptations, les demandes de retraitement risquant en effet de se multiplier (pour ne pas pénaliser le remplacement de salariés bien rémunérés partant en retraite par des salariés plus jeunes moins bien payés, pour encourager la participation, etc.).

1.2 Faisabilité juridique⁶

1.2.1 Compatibilité avec les règles constitutionnelles et la CEDH

Une modulation des cotisations patronales en fonction de la valeur ajoutée des entreprises ne leur ôterait vraisemblablement pas leur caractère de cotisations sociales. En conséquence, l'article 34 de la Constitution imposerait seulement au législateur d'en définir les principes, le reste pouvant être renvoyé au pouvoir réglementaire.

En outre, le principe même d'une modulation ne pose pas de difficulté d'ordre constitutionnel, dans la mesure où rien n'oblige à asséoir une cotisation sociale ou professionnelle sur les salaires pourvu que la base retenue ne méconnaisse aucun principe supérieur, et notamment le principe d'égalité devant les charges publiques.

La compatibilité d'une modulation des cotisations patronales avec les principes d'égalité et de non discrimination suppose de respecter certaines conditions concernant les modalités d'application de la réforme –conditions qui seraient plus difficiles à réunir dans le cas d'une modulation sectorielle.

1.2.1.1 Les risques d'une modulation sectorielle

Si une modulation par rapport à un ratio national ou une modulation temporelle ne posent pas de difficultés, l'hypothèse d'un ratio forfaitaire déterminé par secteur ou par catégorie

⁶ Les éléments qui suivent synthétisent les analyses exposées de façon détaillée dans l'annexe VI relative aux questions juridiques.

d'entreprise risquerait de contrevenir au principe d'égalité. La référence au seul secteur pourrait en effet conduire à pénaliser une entreprise pourtant aussi « vertueuse » qu'une autre située dans un secteur aux caractéristiques moyennes différentes.

Peut-être serait-il possible de soutenir que ces deux entreprises sont dans une situation différente, ou au moins, que le traitement différent qui leur est réservé est motivé par un objectif d'intérêt général, qui est d'encourager les secteurs les plus intensifs en facteur travail. Toutefois, il ne sera probablement pas aisé de démontrer que la mesure est en rapport avec cet objectif (cf. annexe VI).

Au regard des exigences du principe d'égalité, le choix de l'option de la modulation sectorielle est donc plus risqué que celui de la modulation nationale ou temporelle. Les résultats des simulations économiques (cf. partie II) viennent conforter ce raisonnement juridique.

1.2.1.2 L'encadrement des dérogations

Le respect des exigences inhérentes aux principes d'égalité et de non discrimination doit également être assuré en ce qui concerne les modalités de la réforme. A cet égard, deux écueils doivent être évités, qui tiennent pour l'un aux risques d'une excessive uniformité, et pour l'autre à ceux de dérogations injustifiées.

➤ Tenir compte de l'inadaptation de la notion de valeur ajoutée à certaines activités

Afin de tenir compte de la situation différente dans laquelle se trouvent certaines catégories de contribuables au regard de la réforme envisagée, le texte instituant la modulation devrait adapter la définition de la valeur ajoutée pour tenir compte de la spécificité des secteurs dans lesquels cette notion n'a pas de sens.

Le risque sera faible si la définition de la valeur ajoutée retenue est inspirée de celle de la valeur ajoutée fiscale, qui a été modelée, précisément, pour tenir compte des spécificités des secteurs atypiques. Dans le même esprit, il conviendrait de la compléter pour prévoir, au bénéfice de certains très petits contribuables, soit une exclusion du champ de la réforme, soit un calcul forfaitaire.

➤ Mesurer la pertinence des dérogations à l'aune du principe d'égalité

Il est probable que la réforme prévoie des règles spécifiques pour certaines catégories d'entreprises, en particulier des exemptions pour certains contribuables (les mutuelles, les institutions de prévoyance, les agriculteurs etc.).

La modulation n'étant pas une imposition nouvelle, les entreprises exclues de la réforme continueraient à payer des cotisations sociales (non modulées), ce qui semble *a priori* plus conciliable avec le principe d'égalité qu'une exonération totale de tout prélèvement.

Toutefois, les dérogations ne seraient être acceptées en droit que si les contribuables concernés se trouvent dans une « situation différente » de celle des autres entreprises, soit en raison de leur statut, soit en raison de leur activité.

Si cette condition n'est pas remplie, il est nécessaire que la différence de traitement instituée repose sur un motif d'intérêt général. A cet égard, il semble possible d'exclure certains secteurs économiques, par exemple, si la démonstration peut être faite que la modulation préjudiciera à leur pérennité ou à leur développement.

Enfin, en tout état de cause, les différences de traitement instituées doivent être en rapport avec l'objet de la loi qui les établit. Cette condition est sans doute la plus délicate. A priori, l'objet de la réforme est double : rééquilibrer la charge du financement de la protection sociale entre les entreprises ; indirectement, encourager l'emploi, ou au moins le préserver. Au regard de ces deux objectifs, il est possible de dresser une typologie des adaptations de la moins risquée à la plus risquée:

1. Certaines sont sans risque car elles s'inscrivent dans la logique de la réforme. Tel serait, en particulier, le cas d'une éventuelle dérogation excluant le secteur public (sauf SPIC).
2. D'autres semblent envisageables moyennant quelques précautions. Il en va ainsi, en particulier, de l'exclusion des très petites entreprises, pourvoyeurs d'emploi importants, qui ne pourraient contribuer que modestement au financement de la protection sociale. A ce dernier titre, en particulier, il semble possible de ne pas inclure dans la réforme les entreprises en difficulté, ou encore les activités privées non lucratives, qui génèrent une valeur ajoutée parfois limitée, mais néanmoins sans commune mesure avec leur capacité contributive – qui est par hypothèse nulle ou très faible.
3. Le risque serait plus important s'il s'agissait d'exclure certains secteurs économiques pris en en tant que tels. Certes, dans la mesure où la réforme vise à préserver l'emploi, il est possible de soutenir que certains secteurs intensifs en main d'œuvre devraient être exclus du champ. Toutefois, il sera difficile de faire le départ entre ces secteurs et les autres. Quant aux secteurs qui, à l'image de l'agriculture, de la santé ou du secteur social à but lucratif, ne sont pas les plus intensifs en main d'œuvre, il sera difficile de justifier une dérogation en leur faveur.
4. Enfin, l'exclusion de certaines entreprises du champ de la réforme est très risquée, voire inenvisageable au regard du principe d'égalité. Tel est, en particulier, le cas des organismes mutualistes ou des institutions de prévoyance, dès lors qu'ils sont en concurrence directe avec les banques et les sociétés d'assurance et sont soumis à des règles prudentielles identiques.

1.2.2 Compatibilité avec le droit communautaire

L'examen de la compatibilité avec le droit communautaire d'une modulation des cotisations patronales doit prendre en compte d'une part l'article 87-3 du Traité sur les aides d'Etat et d'autre part l'article 33 de la 6^{ème} directive.

1.2.2.1 Le régime des aides d'Etat

S'assurer de la compatibilité de la modulation avec le régime des aides d'Etat nécessite de choisir une forme de modulation adaptée et de retenir certaines modalités d'application.

Il ressort d'une jurisprudence constante qu'une modulation de type sectoriel entrera presque inévitablement dans le champ des aides d'Etat, tandis qu'une modulation par rapport à un ratio national ou une modulation temporelle n'entreront dans le champ des aides d'Etat que si le dispositif adopté comporte des mesures spécifiques favorables à certains contribuables.

Toutefois, cela ne signifie pas que toute dérogation soit proscrite. En effet, les paragraphes 2 et 3 de l'article 87 TCE, ainsi que le droit dérivé, prévoient des exceptions à la qualification d'aides d'Etat. Des marges de manœuvre sont donc possibles :

- Le dispositif pourra comporter des dérogations ou des adaptations qui n'auront pas à être notifiées à la Commission européenne ; il s'agit essentiellement des mesures ne pouvant, par construction (et non pas seulement dans la majorité des cas), dépasser le seuil « *de minimis* », des mesures destinées à soutenir l'activité des PME, l'emploi ou la formation ;
- L'exclusion du secteur public (sauf SPIC) ne pose pas de difficulté ; toutefois, s'agissant des EPIC et des délégataires de services publics, les mesures de faveur mises en place ne devront pas excéder la compensation des contraintes inhérentes aux obligations imposées par la mission de service public en cause, et nécessiteront dans certains cas une notification préalable à la Commission. De même, il semble envisageable de prévoir un régime spécifique en faveur du secteur agricole, ou encore d'exonérer les entreprises situées dans les DOM ou les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire ; enfin, l'exclusion des entreprises dont il n'est pas possible de calculer la valeur ajoutée (très petites entreprises, notamment) est possible, dès lors qu'elle peut être regardée comme inhérente à l'économie du système institué par la modulation .

En revanche, les autres dérogations ne seront compatibles avec l'article 87 du Traité que dans la mesure où la Commission européenne estimera qu'elles sont justifiées par des motifs d'intérêt général suffisants et compatibles avec le bon fonctionnement du marché intérieur.

Des marges de manœuvre existent donc, même si elles ne doivent pas être surestimées, d'autant que les champs respectifs des mesures compatibles avec le régime communautaire des aides d'Etat et avec le principe d'égalité ne se recoupent que partiellement.

1.2.2.2 La 6ème directive

Les dispositions de l'article 33 de la sixième directive interdisent aux Etats membres d'instaurer des prélèvements ayant le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires.

En l'état actuel de la jurisprudence, ces dispositions ne semblent pas faire obstacle à la modulation des cotisations. Toutefois, la Cour de justice a manifesté l'intention de procéder à un réexamen complet de sa position à l'occasion du jugement de l'affaire Banque populaire de Crémone, actuellement en instance devant elle, qui concerne la compatibilité avec l'article 33 de l'IRAP, impôt régional italien assis sur la valeur ajoutée des entreprises, dont le produit est affecté au financement du système de santé.

Si la Cour déclare l'IRAP compatible avec la sixième directive, confirmant ainsi l'interprétation prudente et essentiellement formaliste de l'article 33 qui a prédominé jusqu'à présent, le risque d'incompatibilité sera très faible. Toutefois, les deux avocats généraux qui ont conclu dans cette affaire – en dernier lieu le 14 mars 2006 – ont invité la Cour à consacrer

une interprétation plus audacieuse de l'article 33, fondée sur une approche économique et pragmatique de l'interdiction qu'il énonce. Selon eux, tout prélèvement qui serait proportionnel à un prélèvement équivalent de TVA, et qui donc aurait un impact économique comparable à celui de la TVA, doit être regardé comme contraire à la sixième directive.

Si la Cour suivait ces conclusions, une réforme consistant à introduire une dose de valeur ajoutée dans l'assiette des cotisations patronales resterait possible (à la différence de la CVA) sous réserve qu'il n'y ait pas de proportionnalité du prélèvement entre modulation et TVA.

En réalité, tout dépendra de l'ampleur de la modulation. Sauf à ce que celle-ci soit très importante, les effets du prélèvement seront assez éloignés de ceux d'une cotisation directement assise sur la valeur ajoutée. Le risque d'incompatibilité avec l'article 33 de la sixième directive sera donc faible, sauf si la réforme aboutit, en pratique, à une substitution de l'assiette valeur ajoutée à l'assiette salaires, ce qui ne sera très probablement pas le cas.

Il semble donc possible d'affirmer que le risque d'une censure juridictionnelle sera très faible si la modulation est mise en œuvre, y compris dans l'hypothèse où la CJCE suivrait les conclusions des deux avocats généraux dans l'affaire Banque populaire de Crémone.

II. Etude d'impact

2.1 Impact macroéconomique

2.1.1 Impact macroéconomique de court terme

L'impact d'une modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée n'a pas fait l'objet d'une simulation spécifique - le groupe de travail ayant admis l'hypothèse selon laquelle cette mesure produirait des effets macroéconomiques analogues à ceux de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée.

Les formules de modulation retenues pour effectuer les simulations de transferts entre cotisants conduisent à des transferts financiers moins marqués qu'avec la CVA, ce qui laisse à penser que les effets macroéconomiques sur le travail et le capital seraient moins prononcés avec la modulation. Ceci dépend néanmoins fortement des paramètres qui seraient in fine retenus. Ainsi, réduire la plage neutre accroîtrait le nombre d'entreprises qui seraient susceptibles de réajuster leur structure de production au profit du travail et au détriment du capital. A contrario, élargir la plage neutre permettrait de concentrer les effets de la mesure sur un nombre plus restreint d'entreprises, ces dernières présentant des ratios masse salariale sur valeur ajoutée très éloignés du ratio de référence, ce qui peut révéler des spécificités sectorielles qui rendent l'impact à attendre sur l'emploi et l'investissement plus difficile à anticiper.

Par ailleurs, le ratio masse salariale sur valeur ajoutée est affecté par des chocs macroéconomiques (choc de demande, choc pétrolier,...) et par certaines décisions de gestion prises par l'entreprise (enregistrement de provisions, de dotations aux amortissements), et ce indépendamment des politiques de l'emploi menées. L'exposition et les réactions des entreprises seront très différentes selon la nature de leur activité ; par exemple, un choc pétrolier n'a pas le même impact dans l'industrie que dans le secteur bancaire. Dès lors, il n'est pas certain que ce type de mécanisme ait un effet incitatif sur l'emploi.

En outre, il faut souligner que dans le cas de la modulation sectorielle, l'effet de substitution entre capital et travail serait en outre amoindri par rapport aux autres formes de modulation, puisque le canal de la modification *intersectorielle* des prix disparaît. Le prix relatif des biens des secteurs à fort contenu en emplois ne diminue pas par rapport à celui des biens à contenu en capital. Par exemple, si les entreprises agro-alimentaires sont incitées à utiliser plus de travail et moins de capital, en revanche, leurs clients ne sont pas incités à utiliser moins d'aluminium et à se tourner vers des produits plus « riches » en emplois.

2.1.2 Prise en compte de la progressivité des cotisations sociales

La mise en place d'une modulation du *montant* (et non d'une fraction de taux) des cotisations dues doit permettre d'intégrer *a priori* plus facilement le barème progressif actuel des cotisations sociales et donc d'envisager une modulation portant sur plus de 2,1 points de cotisations patronales.

Toutefois, les enchaînements économiques décrits ci-dessus ne prennent pas en compte la progressivité actuelle des cotisations sociales patronales sur les bas salaires. De ce fait, la question de l'articulation entre l'incitation fournie par ces allègements généraux et l'incitation issue de la modulation doit donc être examinée plus précisément.

En statique, au moins au niveau sectoriel, il semble qu'il existe une corrélation positive entre un ratio masse salariale sur valeur ajoutée élevé et une forte proportion de non qualifiés : par exemple, le taux d'exonérations générales sur les bas salaires est maximal dans les services aux particuliers ou dans le commerce, et minimal dans l'énergie.

Mais il existe des exceptions, comme les activités financières, qui ont un taux d'allègements sur les bas salaires très faible, alors que la part de la masse salariale dans la valeur ajoutée y est élevée.

En dynamique, l'embauche d'un salarié qualifié permettrait une augmentation de la masse salariale plus conséquente que celle d'un salarié rémunéré au SMIC, et donc, à valeur ajoutée inchangée, une baisse de charges qui viendrait atténuer l'incitation fournie par les exonérations générales de cotisations sociales.

L'incitation est cependant différente si l'on tient compte du fait que le salaire offert est en général lié à la valeur ajoutée produite.

Si l'on suppose que le salaire offert est proportionnel à la valeur ajoutée, le ratio masse salariale sur valeur ajoutée reste inchangé que l'entreprise embauche de 2 salariés au SMIC ou un salarié qualifié payé 2 SMICs. Les incitations fournies par la modulation sont alors neutres du point de vue de la substitution entre travailleurs non qualifiés et qualifiés.

En pratique, on peut supposer que l'existence du SMIC induit un lien non proportionnel entre salaire offert et valeur ajoutée : l'embauche d'un salarié non qualifié augmente en proportion plus la masse salariale que la valeur ajoutée. Dans ce cas, le ratio masse salariale sur valeur ajoutée serait plus faible en cas d'embauche d'un salarié qualifié plutôt que de 2 salariés non qualifiés, et la mesure constituerait donc une incitation à embaucher des salariés non qualifiés.

En définitive, l'effet dominant de la modulation, tant en statique qu'en termes d'incitations, semble plutôt favoriser les travailleurs non qualifiés.

2.1.3 Impact macroéconomique de long terme

A long terme, du fait de la similitude des deux réformes, on peut envisager un impact identique, mais atténué, à celui de la mise en place d'une CVA : un effet neutre sur l'emploi, mais qui pèserait sur l'investissement et la croissance.

Ces conclusions doivent être regardées avec les mêmes précautions que celles concernant la mise en place d'une CVA du fait des hypothèses simplificatrices de la maquette de long terme utilisé pour simuler cet impact (qui ne permet pas en particulier de distinguer entre travailleurs qualifiés et non qualifiés).

2.2 Transferts intersectoriels

L'impact sur les transferts entre secteurs doit quant à lui être analysé en distinguant les types de modulation envisagés.

Les paragraphes qui suivent retracent les résultats d'une étude menée par la DGTPE pour le groupe de travail afin de simuler les transferts entre entreprises à attendre de la mise en place d'une modulation des cotisations patronales de sécurité sociale. Les résultats des simulations effectuées par la DSS, qui ne sont pas repris ici, sont largement convergents.

2.2.1 Les scénarios de simulation

Les simulations portant sur les modulations de type vertical (la modulation nationale et la modulation sectorielle) ont été effectuées sur un champ restreint aux 400 000 plus grandes entreprises du secteur concurrentiel. Les entreprises individuelles, soumises à l'impôt sur le revenu, sont en particulier exclues du champ, ainsi que les entreprises du secteur non concurrentiel et du secteur agricole.

Concernant la définition de la valeur ajoutée, l'hypothèse retenue est celle de la valeur ajoutée fiscale utilisée pour le plafonnement de la taxe professionnelle. Pour les entreprises dont la valeur ajoutée fiscale est négative, le ratio masse salariale / valeur ajoutée est fixé à 100 % ; pour celles dont la masse salariale excède la valeur ajoutée fiscale, ce ratio est également ramené à 100 %.

1. Quatre scénarios de modulation nationale ont été retenus, qui garantissent tous deux *ex ante* l'équilibre budgétaire statique de la réforme.

Les deux premiers scénarios consistent à faire varier *une fraction du taux* de cotisation en fonction du poids du facteur travail dans la VA : par construction, cette formule de modulation plafonne les variations de prélèvements sociaux à la fraction de taux mise en jeu (soit 2 points de salaires bruts dans les scénarios initialement retenus).

Le premier scénario repose sur une modulation de deux points de cotisations employeurs, avec une plage neutre située entre un ratio masse salariale sur valeur ajoutée égal à 60% et un ratio égal à 82,5%.

Le deuxième scénario de modulation nationale a été calibré pour être directement comparé à la mise en place d'une CVA (basculement de 2 points de cotisations assises sur les salaires bruts vers une CVA assise sur la VA fiscale). Les paramètres (pente de la modulation et borne inférieure de la plage neutre) sont ainsi définis afin d'obtenir le même nombre d'entreprises significativement perdantes⁷ et le même niveau global de pertes chez les sociétés perdantes. En conséquence la pente de la modulation est beaucoup plus forte ce qui revient à une modulation portant sur 8,2 points de cotisations patronales.

Les deux scénarios suivants permettent d'évaluer les conséquences sur les entreprises d'une formule de modulation portant non sur une fraction mais sur *l'ensemble des cotisations* employeur (et donc implicitement sur les allègements de charges), modulation dont l'ampleur est au final limitée à 1 ou 2 points de salaires bruts.

2. L'impact d'une modulation sectorielle a été simulée à partir de l'hypothèse d'une modulation de deux points de cotisations employeur. Le coefficient de pente est identique à celui du premier scénario de modulation nationale, mais les plages neutres varient selon les secteurs.

⁷ C'est-à-dire dont les prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts.

Le tableau suivant retrace les scénarios envisagés pour les modulations nationale et sectorielle :

Descriptif des scénarios simulés

Scénario	Descriptif	Pertes des perdants (M€)
Modulation nationale 1	Modulation de 2 points des cotisations employeur avec les mêmes paramètres pour tous les secteurs	230
Modulation sectorielle	Modulation de 2 points des cotisations employeur avec des paramètres différents pour chaque secteur	190
Modulation nationale 2	Modulation nationale de 2 points des cotisations employeur telle que le nombre d'entreprises perdantes et le niveau des pertes soient identiques à ceux obtenus avec la CVA	1 120
Modulation nationale 3	Modulation de toutes les cotisations employeur avec les mêmes paramètres pour tous les secteurs, avec limitation des variations à 1 point de cotisations	1080
Modulation nationale 4	Modulation de toutes les cotisations employeur avec les mêmes paramètres pour tous les secteurs, avec limitation des variations à 2 points de cotisations	2020

L'impact de la modulation horizontale ou temporelle, dépendante de l'évolution du ratio masse salariale/valeur ajoutée de chaque entreprise, est appréhendé à partir de l'examen de l'évolution de ce ratio pour 150 000 entreprises pérennes sur la période 1997 – 2003, parmi les 400 000 plus grandes entreprises du secteur concurrentiel prises en compte pour les simulations portant sur la modulation nationale et la modulation sectorielle.

L'hypothèse retenue pour la définition de la valeur ajoutée est celle de la valeur ajoutée fiscale utilisée pour le plafonnement de la taxe professionnelle, mais la valeur ajoutée fiscale est reconstituée à partir du compte de résultat des entreprises uniquement, car l'information contenue dans la liasse fiscale n°2059-E n'est pas disponible sur l'ensemble de la période 1997–2003. Cette définition diffère donc légèrement de celle utilisée pour les simulations des modulations nationale et sectorielle.

2.2.2 L'impact de la modulation nationale

2.2.2.1 Modulation nationale portant sur deux points de cotisations

Les résultats obtenus dans les deux scénarios portant sur deux points de cotisations diffèrent par l'ampleur des pertes et des gains sectoriels mais non par leur nature.

1. L'impact intersectoriel est significatif, mais le niveau total des pertes est limité

Par construction, la réforme laisse inchangée la situation des entreprises situées dans la plage neutre. Mais la proportion de ces entreprises est relativement faible, malgré la largeur conséquente des plages neutres sélectionnées. Ce résultat témoigne de l'existence de nombreuses entreprises présentant un partage de la valeur ajoutée très éloigné de la norme de référence.

Ainsi, 39% des entreprises voient leur situation inchangée dans le premier scénario (34% dans le second), comme le montre le tableau suivant :

Proportion des entreprises gagnantes neutres, et perdantes (en 2003)

	Perdantes	Neutres	gagnantes
Modulation nationale 1 (2 points)	22%	39%	39%
Modulation nationale 2 (8,6 points)	24%	34%	42%
Rappel : CVA (2 points)	27%	-	73%

Source : DGTPE.

De même, la proportion d'entreprises significativement perdantes (i.e. dont les cotisations sociales augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts) est non négligeable : 16 % dans le premier scénario, 23% dans le second

En revanche, la modulation plafonne de façon implicite les gains comme les pertes. Le deuxième scénario, construit pour obtenir le même niveau de perte (1120 M€) qu'une substitution de CVA à deux points de cotisations patronales, permet ainsi d'envisager une réforme de bien plus grande ampleur (modulation de 8,6 points). La dispersion des transferts au sein des secteurs apparaît également limitée.

2. Gagnants et perdants

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des transferts sectoriels :

Transferts sectoriels (en % du salaire brut)

	Modulation nationale 1 (2 points)	Modulation nationale 2 (8,6 points)	Rappel : CVA (2 points)
Industries agricoles et alimentaires	+0,08	+0 40	+ 0,21
Industries des biens de consommation	+0,03	+0,16	+ 0,06
Industrie automobile	+0,01	+0,04	- 0,18
Industrie des biens	-0,05	-0,25	- 0,26

<i>d'équipement</i>			
Industrie des biens intermédiaires	0,00	0,00	- 0,09
Energie	+0,24	+1,13	+ 1,31
<i>Construction</i>	-0,07	-0,32	- 0,25
Commerce	+0,02	+0,12	- 0,02
Transports	+0,00	-0,01	- 0,07
Activités financières	+0,15	+0,72	+ 0,90
Immobilier	+0,05	+0,20	+ 0,50
<i>Services aux entreprises</i>	-0,08	-0,38	- 0,27
<i>Services aux particuliers</i>	-0,02	-0,09	- 0,12
Holdings	-0,08	-0,37	+ 0,02

Source : DGTPE

Dans l'industrie, les secteurs de l'énergie, des industries agricoles et alimentaires (IAA) et de l'industrie des biens de consommation sont en moyenne significativement pénalisés par la modulation nationale (perte supérieure à 0,2 point de salaires bruts). Seules les industries des biens d'équipement apparaissent avantagées.

Dans les services, les activités financières et les activités immobilières sont en moyenne significativement pénalisées par la modulation nationale. Les services aux entreprises et les services aux particuliers apparaissent en revanche avantagés.

A l'instar de la CVA, la modulation avantage globalement les petites et moyennes entreprises au détriment des plus grandes, comme le montre le tableau suivant :

**Transferts par taille en % du salaire brut
(selon le chiffre d'affaire, en 2003)**

	Modulation nationale 1 (2 points)	Modulation nationale 2 (8,6 points)	Rappel : CVA (2 points)
CA inférieur à 2 M€	-0,07 %	+ 0,34 %	- 0,33 %
CA compris entre 2 et 10 M€	- 0,04 %	- 0,19 %	- 0,21 %
CA compris entre 10 et 50 M€	- 0,02 %	- 0,08 %	-0,09 %
CA supérieur à 50 M€	+ 0,04 %	+0,19 %	+ 0,20 %

Source : DGTPE

Ce résultat vient de ce que, conformément à l'intuition économique, le poids du facteur travail dans la valeur ajoutée diminue en moyenne avec la taille de l'entreprise.

La réforme pénalise, logiquement, les entreprises les plus capitalistiques, mais aussi les entreprises exportatrices. Les entreprises perdantes représentent ainsi 22% des entreprises

dans le premier scénario, 25% des salariés, mais 44% de la valeur ajoutée et 40% des exportations :

**Poids des entreprises perdantes et gagnantes
en termes de chiffre d'affaire à l'exportation (en 2003)**

	Perdantes	Neutres	gagnantes
Modulation nationale 1 (2 points)	40%	38%	22%
Modulation nationale 2 (8,6 points)	42%	34%	24%
Rappel : CVA (2 points)	46%	-	54%

Source : DGTPE

Les résultats des simulations effectuées montrent que l'objectif de redistribution entre secteurs est atteint par la mise en place d'une modulation nationale. En revanche l'atténuation des transferts induite par l'existence d'une plage neutre n'est pas aussi nette que l'on pouvait le supposer.

2.2.2.2 Modulation nationale portant sur le montant total de cotisations du par les employeurs

La modulation portant sur l'ensemble des cotisations mais *in fine* plafonnée à 1 point de salaires bruts (respectivement 2 points), "rebat plus les cartes" que la modulation qui porte uniquement sur 2 points de salaires bruts. Le cumul des pertes des entreprises perdantes dans ces cas est bien supérieur aux scénarios sur deux points tandis que les transferts sectoriels sont en moyenne d'ampleur bien plus importante.

1. ampleur des pertes

Par construction, la borne supérieure de la plage neutre est la même pour la modulation sur 2 points et pour la modulation sur l'ensemble des cotisations. Les entreprises gagnantes sont donc les mêmes dans les deux cas. En revanche, la borne inférieure de la plage neutre est plus basse pour la modulation sur 2 points que pour la modulation sur l'ensemble : la plage neutre étant moins large dans ce dernier cas, la proportion d'entreprises voyant leur situation inchangée avec la réforme est plus faible. Mécaniquement, la proportion d'entreprises perdantes est alors plus élevée comme le montre le tableau suivant :

Proportion des entreprises perdantes, neutres et gagnantes (en 2003)

	Perdantes	Neutres	Gagnantes

Modulation nationale 1 sur 2 points	22 %	39 %	39 %
Modulation sur toutes les cse (plafond à 1 point)	31 %	30 %	39 %
Modulation sur toutes les cse (plafond à 2 points)	30 %	31 %	39 %

Source : DGTPE

Les pertes des perdants sont ainsi estimées à 1,08 Mds € dans le cas d'un plafonnement à 1 point, et 2,02Mds€ pour un plafonnement à 2 points, soit neuf fois plus que dans le premier scénario de modulation sur deux points.

De même, la proportion d'entreprises dont les prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts passe du simple au double entre la modulation sur 2 points de cotisations (16 %) et la modulation sur l'ensemble (30 %). Cette différence s'explique par le rétrécissement de la plage neutre (de 22,5 à 16,5 points).

2. Gagnants et perdants

Des différences sont perceptibles dans la répartition sectorielle des gains et pertes entre la modulation portant sur deux points et la modulation portant sur l'ensemble des cotisations.

Dans l'industrie, les secteurs de l'énergie, des industries agricoles et alimentaires (IAA), de l'industrie des biens de consommation et de l'industrie automobile sont globalement pénalisés par la modulation, qu'elle porte sur 2 points de cotisations ou sur l'ensemble.

En revanche, les industries des biens d'équipement, neutres à la modulation sur 2 points, deviennent pénalisées avec la modulation sur l'ensemble des cotisations.

Dans les services, les secteurs du commerce et des activités financières sont pénalisés par la modulation sur l'ensemble des cotisations, comme dans le cas d'une modulation sur 2 points de cotisations.

Les secteurs des transports et des activités immobilières, neutres ou perdants à la modulation sur 2 points, sont en revanche avantagés par la modulation sur l'ensemble des cotisations.

Enfin, les secteurs des services aux entreprises (y compris les holdings) et aux particuliers apparaissent avantagés dans les deux cas.

Le tableau suivant résume ces résultats :

Transferts sectoriels en % des salaires bruts (en 2003)

	Modulation		
	Sur 2 points (modulation nationale 1)	Sur toutes les CSE	
		Plafond à 1 point	Plafond à 2 points
Industries agricoles et alimentaires	+ 0,08 %	+ 0,35 %	+ 0,65 %

Industries des biens de consommation	+ 0,03 %	+ 0,15 %	+ 0,30 %
Industrie automobile	+ 0,01 %	+ 0,11 %	+ 0,19 %
Industrie des biens d'équipement	<u>- 0,05 %</u>	<u>- 0,10 %</u>	<u>- 0,23 %</u>
Industrie des biens intermédiaires	0,00 %	+ 0,12 %	+ 0,22 %
Energie	+ 0,24 %	+ 0,62 %	+ 1,27 %
Construction	<u>- 0,07 %</u>	<u>- 0,30 %</u>	<u>- 0,56 %</u>
Commerce	+ 0,02 %	+ 0,24 %	+ 0,43 %
Transports	0,00 %	- 0,03 %	- 0,03 %
Activités financières	+ 0,15 %	+ 0,54 %	+ 1,08 %
Immobilier	+ 0,05 %	- 0,04 %	- 0,06 %
Services aux entreprises	<u>- 0,08 %</u>	<u>- 0,45 %</u>	<u>- 0,86 %</u>
Services aux particuliers	<u>- 0,02 %</u>	<u>- 0,11 %</u>	<u>- 0,20 %</u>
Holdings	<u>- 0,08 %</u>	<u>- 0,32 %</u>	<u>- 0,63 %</u>

Source : DGTPE

2.2.3 L'impact de la modulation sectorielle

S'agissant de la proportion de perdants, la modulation sectorielle engendre des effets comparables à la modulation nationale : le pourcentage d'entreprises significativement perdantes est identique à celui du scénario 1 (16%) ; celui des entreprises qui voient leur situation inchangée est légèrement supérieur (43% contre 39%).

En revanche, par construction, la modulation sectorielle n'engendre aucun transfert entre les secteurs. Mais cette affirmation n'est valable qu'au niveau de désagrégation considéré.

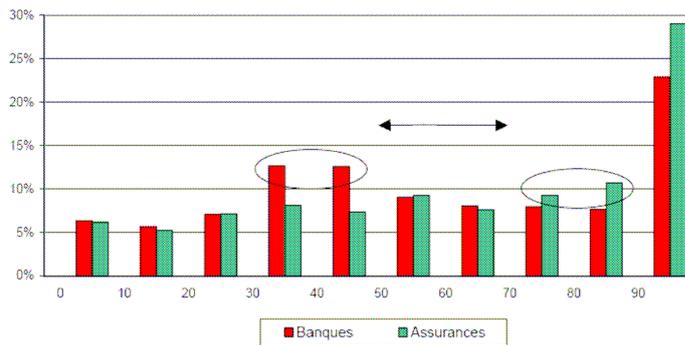
En effet, lorsqu'on examine l'impact d'une modulation sectorielle à un niveau plus fin, des transferts intersectoriels apparaissent de nouveau.

Ainsi, au sein du secteur financier, les instituts bancaires sont globalement pénalisés au profit des sociétés d'assurance. Au sein du secteur de l'énergie, la production et la distribution d'électricité et de gaz sont globalement désavantagées au profit de la cokéfaction, du raffinage et de l'industrie nucléaire. En fait, l'assurance devient avec l'industrie nucléaire l'activité la plus avantagée par la réforme, alors que ces deux branches sont en moyenne pénalisées par la modulation nationale.

Le graphique suivant illustre le cas de la différenciation entre banques et assurances au sein du secteur financier :

Répartition selon le poids du facteur travail dans la valeur ajoutée

(le poids du facteur travail est en abscisse ; la double flèche indique la plage neutre)



Source : DGTPE

Ces résultats montrent la difficulté que constitue la définition de secteurs économiques pertinents. Une différenciation sectorielle plus fine risquerait en effet de simplement reproduire le problème à un niveau inférieur, en opposant, par exemple, l'assurance vie et l'assurance dommage.

Ces conclusions sont en outre susceptibles de renforcer d'autant le risque juridique évoqué plus haut au regard des principes d'égalité et de non discrimination (risque constitutionnel ou conventionnel) comme de la compatibilité avec le régime des aides d'Etat.

Enfin, l'ampleur de l'hétérogénéité entre entreprises laisse à penser que la modulation nationale ou sectorielle stigmatise, non pas les politiques d'emploi, mais les entreprises, qui du fait de leur activité même, sont structurellement plus capitalistiques que la moyenne. L'utilisation de la modulation comme outil incitatif pour favoriser l'emploi est alors questionnée. Cette intuition est encore plus forte dans le cas de la modulation temporelle.

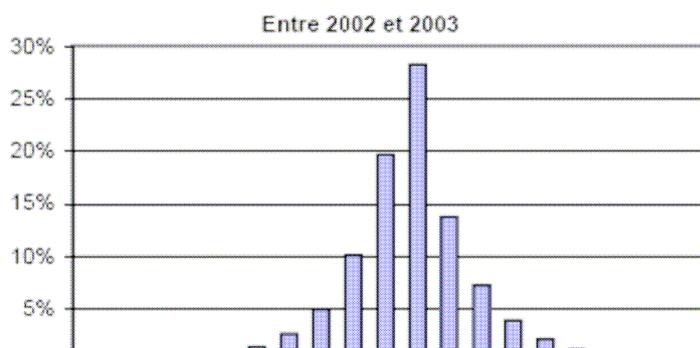
2.2.4 L'impact de la modulation temporelle

L'analyse menée par la DGTPE sur la modulation temporelle, permet d'appréhender l'impact potentiel de celle-ci de deux manières.

D'une part, en étudiant l'évolution des ratios *masse salariale sur valeur ajoutée* pour les 150 000 entreprises du panel retenu. Cette étude montre une forte volatilité de ce ratio au niveau individuel.

Chaque année, plus de la moitié des entreprises voient ainsi leur ratio masse salariale sur valeur ajoutée varier de plus de 5 points d'une année à l'autre, et plus d'un quart voient même leur ratio varier de plus de 10 points. Le graphique suivant décrit la répartition des entreprises en fonction de l'évolution de leur ratio entre 2002 et 2003 :

Répartition des entreprises selon la variation sur 1 an de leur ratio MS sur VA

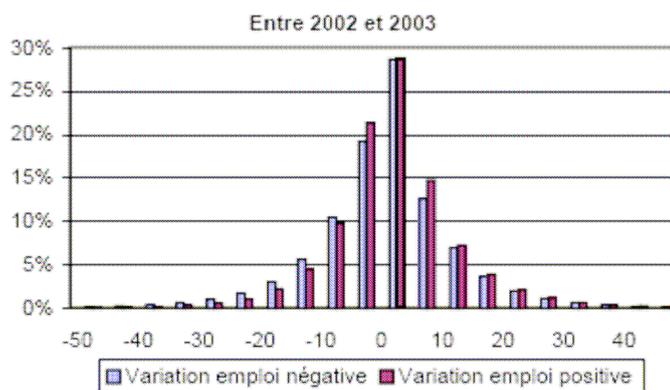
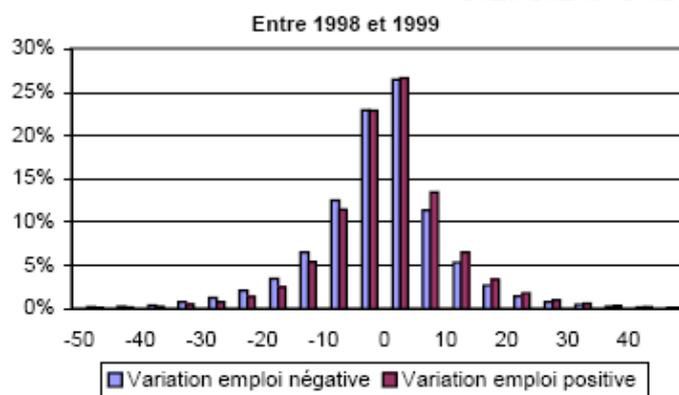


Source : DGTPE

Les variations de cotisations patronales induites pour chaque entreprise par une modulation de ce type seraient donc très importantes.

En outre, l'analyse menée montre que cette forte volatilité du ratio masse salariale/valeur ajoutée n'est que faiblement liée à la politique de l'emploi poursuivie par l'entreprise. Le ratio peut ainsi être très proche alors même que la politique de l'emploi est très différente. Les graphiques ci-dessous illustrent cette faible corrélation, pour deux périodes marquée par une conjoncture économique différente (dynamisme soutenu entre 1998 et 1999, « croissance molle » entre 2002 et 2003) :

Répartition des entreprises selon la variation sur 1 an de leur ratio MS sur VA, en fonction de leur politique d'emploi



Source : DGTPE

Une entreprise qui détruit de l'emploi peut ainsi voir son ratio augmenter, et inversement une entreprise qui embauche peut voir ce ratio augmenter et risquer d'être pénalisée dans le cadre de la mise en œuvre d'une modulation. Ces cas sont loin d'être rares comme le montre le tableau suivant :

Répartition des entreprises selon la variation entre 2002 et 2003 de leur ratio MS sur VA et de leur effectif salarié moyen

Variation du ratio MS/VA	Négative	Nulle	Positive	total
Variation d'emploi				
Négative	13%	2%	15%	30%
Nulle	17%	2%	22%	41%
Positive	12%	1%	16%	29%
Total	42%	5%	53%	100%

Source : DGTPE

En conséquence, la pertinence de la modulation temporelle comme outil incitatif à une politique de l'entreprise plus favorable à l'emploi peut être remise en cause. Ses effets sur l'emploi seraient probablement très limités de ce fait.

2.3 Impact sur le financement de la Sécurité sociale

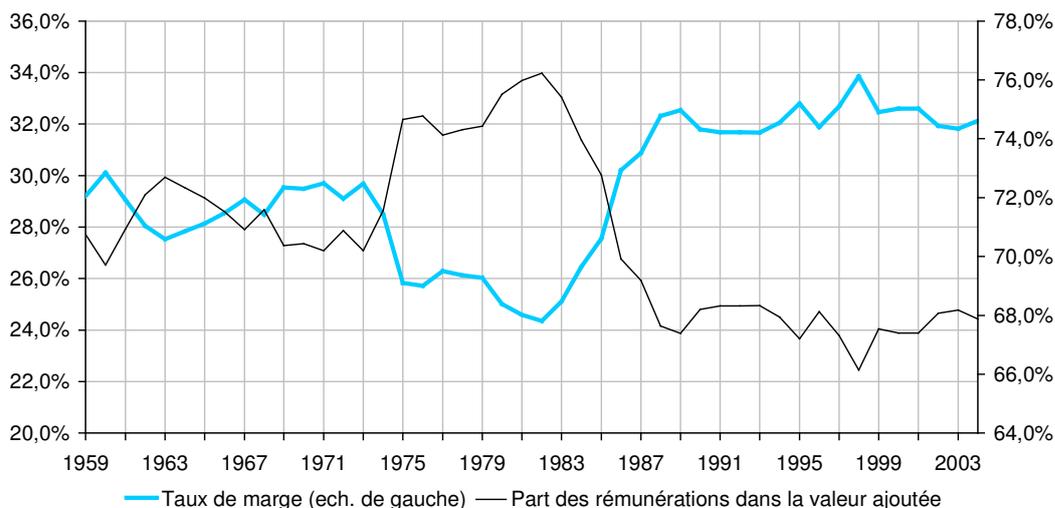
2.3.1 Dynamisme de l'assiette

L'introduction d'une référence au ratio masse salariale/ valeur ajoutée dans le calcul des cotisations patronales de sécurité sociale n'est susceptible de favoriser les finances de la sécurité sociale que si l'évolution de la masse salariale est tendanciellement moins dynamique que celle la valeur ajoutée.

Ce débat est historiquement très marqué par la diminution de la part des salaires dans la valeur ajoutée enregistrée en France dans les années 1980 et qui a pesé sur les recettes de la protection sociale.

Toutefois, la situation est en 2006 très différente de celle qui a prévalu durant les années 1980 : le partage de la valeur ajoutée s'est très nettement stabilisé depuis la fin des années 1980 (cf. graphique ci-dessous).

Partage de la VA des SNF



Champ : sociétés non financières (avant 1993 et jusqu'en 1978, rétropolation à l'aide des données de la base 1995 et avant 1978 avec les données de la base 80 pour les sociétés et quasi-sociétés).

Sur le très long terme, on ne constate aucune tendance séculaire à la déformation du partage de la valeur ajoutée dans un sens ou dans un autre. Par conséquent, il est difficile d'en inférer une conclusion sur une amélioration éventuelle des ressources de la Sécurité sociale.

2.3.2 Prévisibilité des recettes

2.3.2.1 Détermination du barème et neutralité budgétaire

Le barème de la modulation sera déterminé afin de garantir *ex ante* la neutralité budgétaire.

Dans le cas d'une modulation nationale ou sectorielle, cette neutralité peut être obtenue en jouant notamment sur la plage neutre du dispositif. A ce stade, les simulations sont effectuées sur un champ de 400 000 entreprises qui représentent un sous-ensemble des entreprises entrant dans le périmètre de la VA fiscale.

Toutefois, la détermination de ces paramètres *ex ante* se heurte aux incertitudes relatives à l'estimation de la valeur ajoutée dans les secteurs pour lesquels la valeur ajoutée fiscale est plus délicate à mesurer (secteur non marchand, entreprises individuelles et secteur agricole). Etant donné l'importance de ces secteurs en termes de valeur ajoutée – en comptabilité nationale, ils représentent 438,5 Mrds€ soit près de 30% de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'économie - leur intégration dans le champ de la mesure est susceptible de faire varier sensiblement le niveau et la précision du taux d'équilibre. L'exclusion des ces secteurs du champ de la réforme faciliterait donc la détermination précise des paramètres.

En outre, plus ponctuellement, l'appariement de données de valeur ajoutée et de masse salariale pourrait être un facteur d'imprécision dans le calcul du taux d'équilibre, puisqu'il est nécessaire dans certains cas d'apparier des données de valeur ajoutée de 2003 avec des

données de masse salariale de 2005. En effet, les dernières données connues de valeur ajoutée datent de 2003 (les données 2004 devraient bientôt être disponibles), or, dans les scénarios où une modification du barème Fillon intervient, les taux de cotisation apparents ne peuvent être calculés que sur des données de masse salariale qui tiennent compte de l'unification des SMIC, soit des données postérieures au 1^{er} juillet 2005.

Dans le cas d'une modulation temporelle entreprise par entreprise, il paraît plus délicat de déterminer un barème d'équilibre ex ante, notamment du fait des difficultés de simulation de la réforme, qui suppose de constituer un panel représentatif du comportement d'emploi des entreprises sur plusieurs années (cf. plus haut).

La neutralité ex post dépendra quant à elle des réactions des acteurs économiques à la mise en place du nouveau dispositif.

Par ailleurs, la taxation sur la valeur ajoutée devrait permettre de diminuer le coût relatif du travail par rapport au capital, et entraîner ainsi des substitutions travail / capital favorable à l'emploi. Or c'est essentiellement du travail non qualifié - donc bénéficiant potentiellement des exonérations - qui est susceptible de se substituer au capital. L'embauche de main d'œuvre exonérée pourrait ainsi augmenter, accroissant par le fait le coût des allègements.

Enfin, la comptabilité de la Sécurité sociale étant en droits constatés, l'estimation des produits à recevoir engendre une incertitude pour la première année de mise en œuvre de la réforme.

2.3.2.2 Volatilité

Si la valeur ajoutée fluctue plus rapidement que la masse salariale au gré des évolutions conjoncturelles, l'impact de l'introduction d'une modulation des cotisations sur la gestion de trésorerie de la Sécurité sociale et des entreprises ne serait pas concernée par ces fluctuations trimestrielles, du fait du décalage temporel dû à la production des données comptables (la valeur ajoutée de l'année n n'est connue qu'en avril de l'année n+1).

De ce fait, la modulation ne permettra pas d'être plus réactif à la situation économique de l'entreprise que dans le cas des cotisations patronales. Ce sont plus les modalités de recouvrement que les caractéristiques de l'assiette qui influenceront sur la volatilité de fait du prélèvement. Or, si la volatilité des cotisations modulées n'est pas plus grande par nature que celle des cotisations patronales du fait de la stabilité de la valeur ajoutée, un mode de recouvrement par acomptes et par solde induira nécessairement une volatilité plus grande.

En outre, dans le cas d'une modulation temporelle (horizontale), en raison de la volatilité du ratio masse salariale/ valeur ajoutée observé au niveau individuel (cf. plus haut), les cotisations patronales de chaque entreprise varieraient fortement d'une année sur l'autre, ce qui impacterait les recettes de la sécurité sociale de manière plus erratique (et réduirait la visibilité des dirigeants et des actionnaires sur le profit à venir).

2.3.3 Optimisation et contrôle

Comme dans le cas de l'introduction d'une CVA, il existe un risque important lié aux stratégies d'optimisation fiscale des entreprises :

- manipulation comptable de la valeur ajoutée, qui peut être minorée par une sous-estimation des produits ou une surévaluation des charges,
- déplacement de la valeur ajoutée dans les groupes nationaux et internationaux au gré des stratégies fiscales.

L'existence d'une plage neutre est de nature à faciliter cette optimisation de la charge globale de cotisations au sein des groupes par répartition de la valeur ajoutée au sein des filiales, alors que pour la CVA le risque principal réside dans la localisation hors des frontières de la valeur ajoutée.

La modulation sectorielle accroîtrait en outre l'incitation aux solutions d'optimisation permettant à une entreprise de « basculer » d'un secteur à un autre, ou inversement à modifier significativement le montant de sa valeur ajoutée tout en prenant soin de demeurer dans le même secteur (par le biais d'une activité annexe).

III. Eléments de mise en œuvre

3.1 Calendrier

3.1.1 Modulation nationale ou sectorielle

3.1.1.1 Organisation générale

Dans le cas d'une modulation « nationale » (ou « sectorielle »), le système repose sur un taux (des taux) de référence arrêtés une fois pour toute ou mis à jour par un organisme extérieur (probablement l'INSEE), et qui sont utilisés comme donnée exogène par l'organisme de recouvrement.

Une telle modulation s'effectuerait sur le montant global de cotisations dû par l'entreprise. Elle ne nécessiterait pas de déterminer des taux spécifiques de cotisations par salarié.

La valeur ajoutée doit être déterminée au sein d'une entité juridiquement identifiée afin de faciliter la détermination du montant de la cotisation. Le dispositif le plus cohérent économiquement et le plus simple à mettre en œuvre consisterait à appréhender la notion de valeur ajoutée au niveau de l'entreprise. Il apparaît peu souhaitable de « proratiser » la VA par établissement.

La valeur ajoutée serait donc déclarée au niveau du siège pour l'ensemble du périmètre de l'entreprise.

3.1.1.2 Calendrier de collecte

Alors que les cotisations sociales sont prélevées sur une base mensuelle ou trimestrielle sans décalage temporel entre le recouvrement des recettes et les évolutions de la masse salariale, la valeur ajoutée ne peut être évaluée que sur une base annuelle ; elle est donc calculée avec un certain retard après la clôture des comptes par l'entreprise (environ un trimestre). Dans le cas où la modulation est calculée en fonction de la valeur ajoutée de l'année courante, un système d'acomptes et de régularisation doit donc être introduit.

Trois scénarii sont possibles pour l'année N:

- 1- un taux de cotisations variant en fonction du ratio masse salariale/valeur ajoutée de l'année N-2*

En pratique, la mise en œuvre de cette modulation est proche des modalités actuelles du recouvrement des cotisations par les URSSAF. Seul le taux varie en fonction d'une information nouvelle (ratio masse salariale/valeur ajoutée, valeur N-2).

- 2- un taux de cotisations variant en fonction du ratio masse salariale/valeur ajoutée de l'année N-2 de janvier à avril, puis du ratio masse salariale/valeur ajoutée de l'année N-1, et régularisation en N+1*

Dans ce scénario, le taux est calculé sur une base fonction de la valeur ajoutée de l'année N-2 en début d'exercice, et un système d'ajustement puis de régularisation est introduit, au fur et à mesure de la connaissance des éléments déclaratifs définitifs.

Le calcul est ainsi effectué sur la masse salariale courante avec un taux estimé sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2 de janvier à avril, puis de la valeur ajoutée de l'exercice N-1 de mai à décembre. La régularisation intervient en mai de l'année N+1 pour l'année N.

De janvier à avril, l'entreprise paie donc un acompte sur un taux calculé à partir de la valeur ajoutée de l'année N-2. De mai à décembre, l'entreprise paie à la fois l'acompte de l'année N (calculé cette fois sur la valeur ajoutée de l'année N-1), et la régularisation au titre de l'année N-1.

- 3- un taux de cotisations identique au taux actuel chaque mois ou trimestre, la correction se faisant une fois connu le ratio (masse salariale/valeur ajoutée)*

Dans ce cas les entreprises continuent à payer comme aujourd'hui mais une fois connu le ratio masse salariale/valeur ajoutée est calculée une régularisation qui est ensuite payée sur quelques mois (par exemple de mai à décembre de l'année N +1). L'inconvénient est de faire payer les acomptes sur la situation de référence et donc de ne pas tenir compte de la situation de l'entreprise, ce qui conduit à des régularisations plus importantes en montant absolu. L'avantage est de mieux faire ressortir l'aspect bonus-malus.

3.1.1.3 Début et cession d'activité

Pour les entreprises débutant leur activité, deux options sont possibles :

- la modulation pourrait être calculée sur une base forfaitaire et régularisée dès que l'URSSAF a connaissance de la valeur ajoutée de l'année n-1. Cette option présente l'inconvénient d'induire un report de la charge, un décalage de trésorerie, et risque de non recouvrement ;
- le taux « ancien » de cotisations pourrait être utilisé.

Le cas des entreprises créées à la suite d'opérations de fusion ou de restructuration devra être examiné afin de transposer les solutions déjà mises en œuvre aujourd'hui par la DGI.

En cas de cession d'activité, l'absence de régularisation semble être la solution de gestion la plus simple.

3.1.2 Modulation horizontale (temporelle)

Dans le cas de la modulation temporelle, la définition du taux de modulation doit prendre en compte la variation d'une année sur l'autre, entreprise par entreprise, du ratio masse salariale/valeur ajoutée.

Ce système nécessite donc un traitement au cas par cas des entreprises, ce qui le rend très lourd à gérer.

En outre, il n'y a plus de taux de référence exogène : la référence est constituée par le ratio antérieur de l'entreprise. Il est donc nécessaire de disposer des renseignements concernant ce ratio sur deux années consécutives pour mettre en place la réforme.

On peut envisager, comme dans le cas de la modulation de type vertical, de prendre en compte pour l'année N:

- soit l'évolution du ratio calculé à partir des valeurs ajoutées des années N-3 et N-2 (les seules connues en début d'année N);
- soit l'évolution du ratio calculé sur les valeurs ajoutées des années N-3 et N-2 de janvier à avril de l'année N, puis sur les valeurs ajoutées des années N-2 et N-1 de mai à décembre de l'année N+1, avec une régularisation en N+1.
- soit un taux de cotisation identique au taux actuel et une correction payée en N+1, calculée à partir des valeurs ajoutées des années N-1 et N.

3.2 Formalités déclaratives

La gestion de la modulation suppose de disposer de deux informations : la masse salariale et la valeur ajoutée de *l'entreprise*.

La masse salariale des entreprises est déjà connue des URSSAF. Même si ces structures effectuent aujourd'hui une gestion par établissement, le système d'information permet de disposer de cette donnée. Aucune formalité nouvelle n'est donc à prévoir pour les entreprises.

Les entreprises assujetties à l'IS ou à l'IR déclarent déjà à la DGI leur valeur ajoutée sur les déclarations annuelles de résultats. Elles ne devraient donc pas être soumises à une déclaration spécifique. Toutefois, compte tenu des délais de traitement des données, cette information ne pourrait être fournie par la DGI, pour les entreprises dont les comptes coïncident avec l'année civile, qu'en fin d'année (octobre) pour les entreprises n'utilisant pas la télédéclaration.

Dès lors, afin de procéder à un ajustement des acomptes et une régularisation plus rapide (cas du scénario 2 exposé ci-dessus) qui soit le plus en phase possible avec la situation économique des entreprises, il serait nécessaire que les entreprises déclarent aux URSSAF le montant de leur valeur ajoutée, à une échéance fixée en fonction de la date de clôture de l'exercice, soit par l'intermédiaire du bordereau récapitulatif des cotisations, soit par un formulaire ad hoc.

En tout état de cause, les entreprises qui n'ont pas d'obligation de déclaration de résultats (très petites entreprises) devraient déposer une déclaration spécifique auprès de la DGI. Un tel aménagement serait également à envisager si le champ de la modulation était étendu au secteur public.

Lors de la première année de mise en œuvre de la réforme, il serait nécessaire, pour l'appliquer immédiatement (ce qui pourrait être critiqué comme étant rétroactif), de soumettre les entreprises à deux déclarations rétrospectives successives : la première sur leur valeur ajoutée en n-2 (ou les valeurs ajoutées des années n-3 et n-2 dans le cas de la modulation horizontale), puis, dès que celle-ci est connue, sur leur valeur ajoutée de l'année n-1. Afin d'alléger les contraintes pesant sur les entreprises, il est possible de ne calculer des acomptes qu'à partir de la valeur ajoutée de l'année n-1, mais ce choix induit un différé du premier paiement modulé.

3.3 Circuits de recouvrement et de contrôle

Par rapport à des cotisations sociales qui sont perçues et contrôlées par les URSSAF et une CVA qui pourrait être perçue et contrôlée par une seule et même administration, la modulation ferait nécessairement intervenir deux circuits de recouvrement et de contrôle : les URSSAF et la DGI.

Le recouvrement des acomptes et du solde resterait de la compétence des organismes sociaux.

Le contrôle et le contentieux seraient ensuite partagés, le contrôle de liquidation étant exercé par les organismes sociaux, et le contrôle de la valeur ajoutée restant de la compétence des services fiscaux.

Le contrôle de liquidation effectué par les organismes sociaux prendrait la forme de contrôles de cohérence effectués sur la déclaration spécifique de l'entreprise. Deux modalités pratiques sont envisageables :

- *A court terme*, grâce à la base de données BIL, disponible dans l'ensemble des organismes Ces éléments permettent de vérifier la valeur ajoutée comptable mais ne permettraient qu'un contrôle de cohérence globale si l'assiette était plus sophistiquée comme la valeur ajoutée pour le plafonnement de la taxe professionnelle. Ces vérifications ne sont toutefois possibles que dans le cas où l'entreprise a effectivement déposé ces comptes. En cas de discordances significatives (ou si les comptes n'ont pas été déposés au tribunal), l'Urssaf demanderait à l'entreprise de fournir des éléments complémentaires justifiant sa situation et à l'administration fiscale de fournir la liasse fiscale pour disposer si nécessaire de toutes les données utiles.
- *A moyen terme*, le développement d'un système d'échange ou de consultation des liasses fiscales par voie dématérialisée, équivalent au dispositif développé en matière de Déclaration Annuelle des Données Sociales, serait mis en œuvre. Un tel dispositif, associé à des traitements d'appariement entre le système de production des Urssaf et les informations contenues dans les liasses fiscales, permettrait de réaliser des contrôles de cohérence systématiques et intégrés à la chaîne de production des Urssaf.

En outre, les organismes sociaux continueraient à effectuer un contrôle sur place de la masse salariale.

Le contrôle de la valeur ajoutée resterait effectué, comme aujourd'hui, par les services fiscaux. Les URSSAF n'auraient pas la capacité pour remettre en cause des éléments déclarés par l'entreprise au titre de la valeur ajoutée et il apparaît difficilement envisageable d'imaginer une compétence « partagée » dans ce domaine. Certains contrôles de la masse salariale par les URSSAF pourraient toutefois être utilement communiqués aux services fiscaux car ils présentent des conséquences sur la délimitation de la valeur ajoutée.

Le recouvrement des insuffisances ou excédents constatés lors des contrôles pourrait théoriquement être confié à une seule institution.

Il pourrait être ainsi envisagé que la DGI gère tous les reversements, y compris ceux résultant d'un contrôle de liquidation, après transmission des informations nécessaires par les URSSAF. Toutefois un tel dispositif présenterait plusieurs inconvénients :

- il serait peu lisible pour les entreprises,
- il impliquerait des coûts élevés de trésorerie pour les entreprises et se ferait au détriment de la qualité de service (délais de traitement des demandes), compte tenu des liaisons à établir entre les deux administrations ;
- il supposerait de faire intervenir des comptables de la DGCP, les comptables de la DGI n'ayant pas la capacité juridique à effectuer une telle dépense.

Dès lors il paraît plus simple que chaque administration gère ces recouvrements pour les prélèvements dont elle a la responsabilité. La DGI fournirait donc aux organismes sociaux en fin d'année n+1 la valeur ajoutée résultant des déclarations des entreprises, et les informerait

le cas échéant des modifications apportées à la valeur ajoutée suite à un contrôle sur place, afin qu'ils puissent effectuer les recouvrements en conséquence.

Annexe IV : la TVA sociale

I. PRÉSENTATION DE LA RÉFORME	1
1.1 PRINCIPLE	1
1.2 CHAMP DE LA SUBSTITUTION	2
1.2.1 <i>La substitution de la TVA aux cotisations aux régimes de base de sécurité sociale (hors ATMP) .</i>	<i>3</i>
1.2.2 <i>La substitution de la TVA aux cotisations « accidents du travail et maladies professionnelles »...</i>	<i>4</i>
1.2.3 <i>La substitution d'une cotisation sur la valeur ajoutée aux cotisations aux régimes complémentaires et à l'assurance-chômage.....</i>	<i>4</i>
1.2.4 <i>La substitution de la TVA aux cotisations aux autres cotisations d'origine légale ou conventionnelle.....</i>	<i>4</i>
1.3 LA TVA EN FRANCE: ÉTAT DES LIEUX ET MARGE DE MANŒUVRE.....	5
1.3.1 <i>Structure des taux.....</i>	<i>5</i>
1.3.2 <i>Situation de la France en Europe.....</i>	<i>5</i>
1.3.3 <i>Recettes de TVA.....</i>	<i>6</i>
II. ETUDE D'IMPACT	7
2.1 IMPACT MACROÉCONOMIQUE (SANS PRISE EN COMPTE DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS).....	7
2.1.1 <i>À court terme.....</i>	<i>7</i>
2.1.2 <i>À long terme.....</i>	<i>11</i>
2.2 ARTICULATION AVEC LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES DE SÉCURITÉ SOCIALE ET EFFETS SUR L'EMPLOI À MOYEN TERME.....	12
2.3 IMPACT SUR LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	15
2.3.1 <i>Dynamisme et volatilité de l'assiette.....</i>	<i>15</i>
2.3.2 <i>Impact des mesures de compensation de la baisse du pouvoir d'achat</i>	<i>16</i>
III. LES ENJEUX REDISTRIBUTIFS	17
3.1 IMPACT SUR LA CHARGE FISCALE DES MÉNAGES.....	17
3.2 IMPACT SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES	18

I. Présentation de la réforme

1.1 principe

La « TVA sociale » ne consiste pas en la création d'un nouveau prélèvement mais dans la substitution de tout ou partie des cotisations sociales par un financement sur la TVA existante, en relevant d'autant le (ou les) taux. L'assiette de la TVA, essentiellement constituée par la consommation, aurait l'avantage d'inclure les importations.

Une telle réforme ne nécessite aucun aménagement spécifique de mise en œuvre et pourrait être mise en place rapidement.

Les modalités de la réforme dépendraient donc entièrement du choix des cotisations basculées et de l'ampleur du basculement envisagé.

1.2 Champ de la substitution

Les cotisations patronales peuvent être regroupées en deux catégories :

- les cotisations patronales aux régimes de sécurité sociale de base¹ sont fortement progressives, du fait des mesures d'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires. Leur montant total (hors cotisations au régime « accidents du travail / maladies professionnelles » - AT/MP) ne représente plus que 2,1% du taux de salaire horaire au niveau du SMIC, contre 28,1% à partir de 1,6 SMIC ;
- les autres cotisations patronales sont strictement proportionnelles à la rémunération. Leur montant total représente 14,75% du taux de salaire horaire, quel que soit son niveau.

Le tableau 1 présente le détail des cotisations patronales, en indiquant la variation de leur montant en fonction du taux de salaire horaire.

¹ Vieillesse, maladie, famille, accidents du travail et maladies professionnelles. Les cotisations d'assurance chômage ne sont pas progressives.

Tableau 1 : Structure des cotisations sociales patronales
(en pourcentage du salaire brut – au 01/01/06)

	Taux de salaire horaire						
	1 SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	1,6 SMIC et +
Maladie	12,80%	12,80%	12,80%	12,80%	12,80%	12,80%	12,80%
Vieillesse	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%	9,90%
Famille	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%	5,40%
Sous-total cotisations sécurité sociale hors ATMP	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%
ATMP	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%	2,19%
Total cotisations de sécurité sociale	30,29%	30,29%	30,29%	30,29%	30,29%	30,29%	30,29%
Réduction Fillon	26,00%	19,70%	14,40%	10,00%	6,20%	2,90%	0,00%
Total I Cotisations sécurité sociale après réduction Fillon	4,29%	10,59%	15,89%	20,29%	24,09%	27,39%	30,29%
ARRCO	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%
AGFF	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%
CET	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%	0,22%
Sous-total régimes complémentaires	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%	5,92%
Assurance chômage	4,04%	4,04%	4,04%	4,04%	4,04%	4,04%	4,04%
AGS	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%
Sous-total assurance-chômage	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%	4,29%
CSA	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%	0,30%
FNAL	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Effort de construction	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%	0,45%
Formation continue	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%	1,60%
Taxe d'apprentissage (+ CDA)	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%	0,68%
Versement transport	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Sous-total autres cotisations	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%	4,53%
Total II Autres cotisations et contributions sociales	14,75%	14,75%	14,75%	14,75%	14,75%	14,75%	14,75%
TOTAL GENERAL	19,04%	25,34%	30,64%	35,04%	38,84%	42,14%	45,04%

Source : DSS.

1.2.1 La substitution de la TVA aux cotisations aux régimes de base de sécurité sociale (hors ATMP)

Dans son principe, une substitution de la TVA aux cotisations patronales aux régimes de base de la sécurité sociale (hors ATMP) ne soulève pas de difficulté particulière - sans préjudice des questions relatives à l'ampleur de cette substitution.

1.2.2 La substitution de la TVA aux cotisations « accidents du travail et maladies professionnelles »

Les cotisations « accidents du travail et maladies professionnelles » font l'objet d'un régime spécifique, qui permet de faire varier le montant des cotisations en fonction des comportements de prévention des employeurs.

Ces variations de cotisations sont régies par des barèmes, établis le plus souvent dans le cadre de conventions de branche.

Compte tenu de l'impossibilité de transférer ces barèmes à la TVA, il ne semble pas souhaitable de substituer cette imposition aux cotisations « accidents du travail et maladies professionnelles ».

1.2.3 La substitution d'une cotisation sur la valeur ajoutée aux cotisations aux régimes complémentaires et à l'assurance-chômage

Au niveau du SMIC, les cotisations aux régimes complémentaires et à l'assurance-chômage représentent plus de 50 % des cotisations patronales pesant sur le coût du travail.

Dans l'optique d'un objectif d'allègement du coût relatif du travail et de promotion de l'emploi, l'hypothèse d'un remplacement de tout ou partie de ces cotisations pesant sur les salaires par une augmentation de TVA ne saurait être mise en œuvre qu'avec l'accord des partenaires sociaux qui gèrent les régimes correspondants. La réflexion ne saurait toutefois éluder leur financement. Une évolution pourrait être justifiée compte tenu de l'importance des prélèvements en cause (près de 9 points de cotisations patronales), du caractère macroéconomique du risque chômage et de l'intérêt d'une responsabilisation des employeurs aux coûts induits pour l'assurance-chômage par leurs comportements d'embauche et de licenciement.

1.2.4 La substitution de la TVA aux cotisations aux autres cotisations d'origine légale ou conventionnelle

Il pourrait également être envisagé de substituer une augmentation de TVA à certaines des diverses autres cotisations sociales patronales d'origine légale ou conventionnelle (cotisation solidarité autonomie, cotisation au fonds national d'aide au logement, versement transport, taxe d'apprentissage, taxe de formation professionnelle continue, participation des employeurs à l'effort de construction).

La détermination de celles de ces cotisations qui pourraient être remplacées par une telle hausse de la TVA devrait notamment tenir compte :

- de la diversité de leurs circuits et calendriers de collecte – certaines de ces cotisations étant collectées non par les URSSAF, mais par la direction générale des impôts (taxe d'apprentissage, taxe de formation professionnelle continue, participation des employeurs à l'effort de construction) ;
- de la spécificité des règles d'assiette de ces taxes, dont la plupart comportent un seuil d'assujettissement (cotisation au fonds national d'aide au logement, taxe d'apprentissage,

taxe de formation professionnelle continue, participation des employeurs à l'effort de construction) ou des règles de déductibilité particulières (versements libératoires de la taxe d'apprentissage ou de la taxe de formation professionnelle continue, par exemple) qu'il est bien évidemment impossible de transposer à la TVA.

1.3 La TVA en France: état des lieux et marge de manœuvre

1.3.1 Structure des taux

La France applique trois taux en matière de TVA², deux taux de droit commun et un taux particulier.

Les deux taux de droit commun sont le taux normal (19,6%) et le taux réduit (5,5%). Le taux normal concerne la majorité des ventes de biens et de prestations de services. Le taux réduit est applicable notamment :

- aux denrées alimentaires,
- à certains produits agricoles,
- aux matériels pour handicapés,
- au logement social,
- au transport de voyageurs,
- à l'édition,
- aux travaux de rénovation des logements et aux services à domicile.

Un taux particulier de 2,1 % est applicable aux médicaments remboursables par la sécurité sociale, à la redevance de télévision et aux publications de presse.

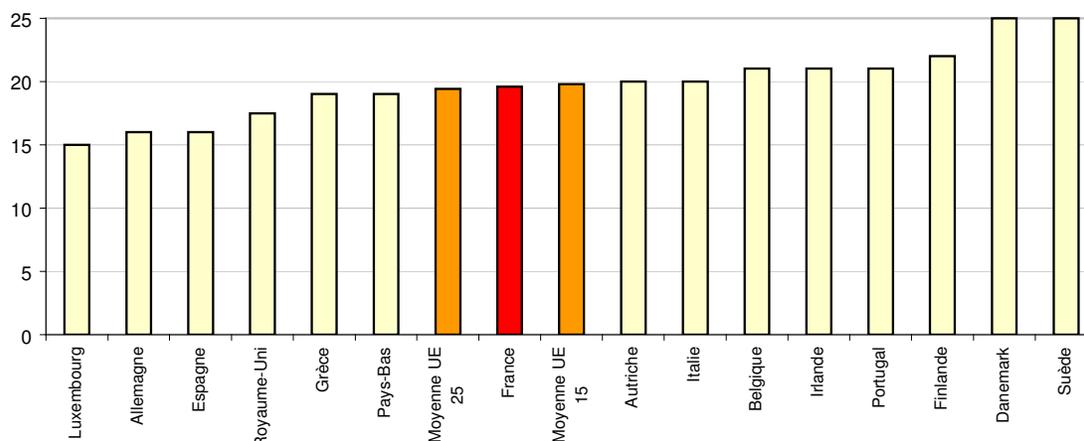
1.3.2 Situation de la France en Europe

La France se singularise au sein de l'Union Européenne par une structure de taux très progressive : l'écart qui sépare le taux réduit du taux normal est en effet de 14,1 points, soit l'écart le plus élevé d'Europe. Il n'est que de 12,5 points au Royaume-Uni et de 9 points en Allemagne.

S'agissant du niveau du taux normal de la taxe, la France est aujourd'hui dans la moyenne de l'Union européenne à 15 (19,8 %) ; le taux français est un peu supérieur à celle de l'Union européenne à 25 (19,36 %).

² Hors les taux spécifiques applicables en Corse et dans les DOM.

Onze Etats (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne, Portugal, Slovénie et Suède) parmi les 25 membres de l'Union européenne ont un taux supérieur au nôtre (19,6 %).



1.3.3 Recettes de TVA.

La TVA nette a rapporté 126,5 Mds € en 2005. Le tableau ci-dessous récapitule les montants de TVA recouverts depuis 2001 :

(en millions d'euros courants)

	Exécution 2001	Exécution 2002	Exécution 2003	Exécution 2004	Exécution 2005	LFI 2006
Taxe sur la Valeur Ajoutée (brute)	136 497	138 500	142 132	155 641	162 490	162 664
Remboursements	- 31 333	- 31 001	- 33 118	- 34 678	- 35 897	-36 935
TVA nette	105 164	107 498	109 014	120 963	126 593	125 729

source : MINEFI

Le rendement d'un point de TVA au taux normal est de 5,78 Mds €, et le rendement d'un point de TVA au taux réduit de 2,24 Mds €.

La réglementation européenne ne prévoit pas de taux plafond de TVA. L'augmentation du taux normal de TVA jusqu'au taux maximal pratiqué en Europe (par la Suède ou le Danemark), soit 25%, permettrait donc de rapporter 32 milliards d'euros, soit environ 25% des cotisations patronales affectées au régime général.

Une substitution de 2,1 points de cotisations patronales par de la TVA nécessiterait de faire passer le taux normal à 20,8%, le rendement supplémentaire étant affecté à l'assurance maladie. Une telle augmentation présenterait toutefois trois inconvénients :

- elle augmenterait l'écart déjà important en France avec le taux réduit, sauf si celui-ci était également concerné par la substitution ;
- elle accroîtrait le risque de fraude ;
- elle éloignerait la France de la moyenne communautaire. Sur ce dernier point, il est observé que l'Allemagne, qui envisage une telle option, pratique aujourd'hui un taux normal de TVA de 16% seulement.

II. Etude d'impact

L'étude de l'impact d'une substitution de la TVA à des cotisations patronales de sécurité sociale a été étudié sous deux angles :

- l'impact macroéconomique de court et long terme, à partir du modèle économétrique MESANGE, qui ne permet pas de prendre en compte le profil aujourd'hui progressif des cotisations sociale sur les bas salaires (partie 2.1) ;
- des simulations spécifiques permettant d'intégrer l'altération éventuelle de la progressivité des cotisations en fonction de l'ampleur du basculement de cotisations effectué (partie 2.2).

2.1 Impact macroéconomique (sans prise en compte des exonérations de cotisations)

La DGTPE a effectué des simulations pour évaluer les impacts macroéconomiques de court et de long terme d'une substitution de recettes de TVA à des recettes de cotisations sociales employeurs pour un montant *ex ante* de 9 milliards, ce qui correspond une baisse uniforme de 2,1 points de cotisations sociales employeurs (hors administrations publiques).

2.1.1 À court terme

2.1.1.1 Scénario central

La modélisation repose sur trois hypothèses :

- la hausse de TVA est immédiatement répercutée dans les prix
- la hausse de salaires 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)

Le modèle macro-économétrique permet de simuler les effets des deux réformes contenues dans la « TVA sociale » : baisse des cotisations sociales patronales d'une part, hausse de la TVA d'autre part.

La baisse des cotisations sociales employeurs diminue le coût du travail supporté par les entreprises, ce qui stimule la demande de travail par les entreprises et permet une baisse des prix à la consommation. Les ménages disposent d'un surcroît de revenus du fait des créations d'emploi, qui favorise la consommation, également soutenue par la baisse des prix.

Dans ce contexte expansionniste, l'investissement est encouragé.

L'effet sur la balance commerciale est légèrement négatif, car la hausse de la demande intérieure engendre une hausse des importations supérieure à la hausse des exportations qui découle de la baisse des prix à la production.

La hausse de la TVA répercutée sur les prix à la consommation réduit le pouvoir d'achat des salaires, mais pas celui des prestations qui sont immédiatement indexées sur les prix. Il en résulte une baisse de la consommation et une hausse des salaires, laquelle renchérit le coût du travail pour les entreprises. Une boucle prix-salaire s'enclenche alors et entretient la hausse initiale des prix.

En conséquence, les entreprises diminuent leur demande de travail et le chômage augmente, ce qui modère les augmentations salariales par la suite.

La hausse des prix à la production affecte la compétitivité-prix de la production domestique, ce qui réduit les exportations. Cependant, cette réduction est moindre que celle des importations, causée par la faiblesse de la demande. Au total, la balance commerciale se redresse légèrement.

Le tableau suivant retrace les principaux résultats obtenus :

Effet global de la réforme et décomposition

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		dont baisse des cotisations sociales		dont hausse de la TVA	
	après 1 an	Après 2 ans	Après 1 an	Après 2 ans	Après 1 an	après 2 ans
PIB	-0,1	0,0	0,1	0,3	-0,3	-0,3
Consommation des ménages	-0,2	-0,1	0,1	0,3	-0,3	-0,3
Investissement des entreprises	-0,1	0,0	0,4	0,6	-0,5	-0,6
Prix de la consommation des ménages	0,7	0,8	-0,4	-0,8	1,2	1,5
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	17	23	41	88	-24	-65
Taux de chômage (<i>en points</i>)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,2
RDB réel des ménages	-0,1	0,0	0,2	0,3	-0,3	-0,3
Balance commerciale (<i>en % de PIB</i>)	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,1
Exportations	-0,1	0,0	0,1	0,3	-0,3	-0,3
Importations	-0,2	-0,1	0,1	0,3	-0,3	-0,3

Source : DGTPE

Au total, les effets combinés des deux mesures seraient donc légèrement positifs sur l'emploi (23 000 emplois seraient créés après deux ans, soit une baisse du taux de chômage de 0,1 point), et la mesure serait neutre sur l'activité.

2.1.1.2 variantes

Des variantes au scénario central ont été testées en relâchant chacune des trois hypothèses retenues.

On peut ainsi faire l'hypothèse que la hausse de la TVA n'est pas répercutée immédiatement dans les prix de vente. Cette éventualité est d'autant plus plausible que l'économie est en bas de cycle : dans une conjoncture déprimée, les entreprises sont contraintes sur leurs débouchés et peuvent préférer, à court terme, prendre en charge une partie de la hausse de TVA en réduisant leur marge, de crainte de déprimer la demande.

Sous cette hypothèse, la réforme a un effet expansionniste à court terme (le PIB serait supérieur de 0,1% par rapport à sa valeur de compte central, un an et deux ans après le choc). 63 000 emplois environ seraient créés au bout de deux ans.

Une deuxième variante consiste à faire l'hypothèse d'absence de réaction de la banque centrale (taux d'intérêt nominal de court terme fixe). En effet, l'hypothèse selon laquelle la banque centrale européenne augmente ses taux courts est discutable dans la mesure où l'inflation française est diluée dans les indices de prix européens. Dans ce cas, la mesure ayant un effet inflationniste, le taux d'intérêt réel de court terme diminue. La réforme a donc un léger effet expansionniste à court terme : l'emploi serait supérieur de 46 000 à son niveau de compte central.

Ainsi, en adoptant ces hypothèses, l'effet à court terme sur le PIB pourrait devenir légèrement positif. La probabilité qu'elles se réalisent dépend de la conjoncture (pour la première) et du contexte européen (pour la seconde).

On peut enfin simuler l'impact de la réforme dans le cas où la hausse des prix est répercutée plus lentement sur les salaires. Par rapport à la simulation centrale, le coût du travail est moins important les premières années, les emplois créés sont alors un peu plus nombreux (28 000 emplois deux ans après la réforme).

Cette dernière hypothèse correspond à ce qui a été observé en moyenne durant ces trente dernières années ; toutefois, elle n'a pas été retenue dans le scénario central du fait de la diminution des cotisations sociales induite par la réforme: il est en effet moins probable dans ce contexte les salariés attendent de la réforme une protection sociale accrue. Les résultats sont en outre très peu différents de ceux de la simulation centrale.

2.1.1.3 *Prise en compte de la neutralité budgétaire ex post*

Les simulations effectuées reposent sur l'hypothèse que les dépenses publiques ne sont pas affectées par la réforme, alors même qu'elles sont indexées en partie sur les prix (prestations sociales, salaires des fonctionnaires). Or, la mesure ayant un effet inflationniste, cette indexation est susceptible de dégrader le solde des finances publiques.

Deux solutions sont alors envisageables pour que la mesure soit neutre pour les finances publiques :

- une augmentation plus forte de la TVA *ex ante*,
- un ralentissement de l'indexation des prestations sociales sur les prix.

La DGTPE a effectué des simulations complémentaires pour évaluer l'impact macro-économique de ces deux adaptations.

Une prise en compte de l'effet sur les finances publiques *ex post* aboutit à des résultats moins favorables que dans la simulation initiale ; l'impact positif sur l'emploi est notamment atténué.

Dans le cas d'une augmentation plus forte de la TVA, 11 000 emplois sont créés la première année et 7 000 l'année suivante, contre 17 000 et 23 000 pour la simulation initiale. En outre, l'équilibre des comptes publics n'est assuré approximativement que la première année. Au delà , on peut prévoir une nouvelle dégradation, le surcroît de TVA se traduisant à son tour

par une inflation accrue qui affecte à nouveau les dépenses publiques du fait des mécanismes d'indexation.

Les résultats sont identiques dans le cas d'une limitation de l'indexation des prestations sociales sur les prix à la consommation.

Ainsi, pour que la TVA sociale puisse exercer un impact plus significatif sur l'emploi sans dégradation des finances publiques, il serait nécessaire que les principales indexations soient suspendues, ce qui affecterait le pouvoir d'achat des ménages. Cette hypothèse nécessiterait toutefois un degré élevé de consensus social.

2.1.2 À long terme

Les effets de long terme d'une TVA sociale ont été simulés par la DGTPE à l'aide d'une maquette stylisée de l'économie, sous des hypothèses fortes :

- les capitaux sont parfaitement mobiles,
- les salaires s'ajustent pour équilibrer le marché du travail et le salaire minimum ne contraint pas les évolutions salariales.

La maquette permet de mesurer l'impact de la réforme en l'assimilant à une substitution d'impôts sur le capital à des impôts sur le travail.

En effet, alors que les cotisations sociales reposent complètement sur le facteur travail, la TVA pèse en partie sur le capital. 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 taxée (on parle de « rémanences » de TVA). Ainsi, en 1999, les ménages ne supportaient comptablement qu'environ 68 % du produit de la TVA, contre 15 % pour les administrations, et 16 % pour les entreprises³.

La simulation retient donc comme estimation que 15% des charges de TVA pèse *in fine* sur le capital.

Or, à long terme, la maquette économique utilisée conclut qu'un impôt sur le capital est plus récessif qu'un impôt sur le travail.

Dans cas d'une taxe sur le travail, la taxe est entièrement supportée par les ménages via une réduction du salaire brut. Les ménages offrent donc moins de travail. Mais le *coût relatif des facteurs* étant inchangé, le travail et le capital diminuent dans les mêmes proportions et la production aussi.

Dans le cas d'une taxe sur le capital, le coût réel du capital d'une entreprise est mécaniquement augmenté. Les entreprises, qui ne peuvent pas diminuer la rémunération versée aux actionnaires, répercutent le montant prélevé en une baisse de salaires, l'offre de travail est moindre et l'emploi diminue. Mais en outre, en raison de *l'évolution des coûts relatifs*, l'entreprise substitue du travail au capital, ce qui induit un effet récessif.

Le tableau suivant présente l'effet global de la réforme à long terme, ainsi que les effets séparés de chacune des composantes de la mesure (cotisations sociales, TVA).

³ Cf. rapport du Conseil des impôts de 2001 sur la TVA, chapitre III : *Champ d'application, exonérations et droit à déduction : harmoniser et limiter les rémanences de TVA.*

Effet global de long terme et décomposition d'une baisse de 2,1 points de cotisations sociales compensée par une hausse de la TVA (équilibre financier ex-ante de la mesure)

écart au compte central, en %

	effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont hausse de la TVA
PIB marchand	-0,1	0,2	-0,2
Investissement	-0,1	0,2	-0,3
Emploi salarié (en milliers)	0	32	-32

Source : DGTPE

La mesure est neutre sur l'emploi est nul et légèrement récessive à long terme (-0,1% pour le PIB marchand) du fait d'une diminution du stock de capital utilisé dans l'économie (-0,1%).

En outre, comme indiqué plus haut, la réforme est susceptible de dégrader les finances publiques.

Pour assurer l'équilibre *ex post* des finances publiques, une baisse de 2,1 points des cotisations sociales (0,5% du PIB) doit donc être compensée par une hausse de la TVA de l'ordre de 0,6% du PIB. La prise en compte de ces éléments ne modifie guère les résultats obtenus : on retrouve un effet récessif sur le PIB et l'investissement, mais de plus l'emploi diminue légèrement (- 2000 emplois) :

Effet global de long terme et décomposition d'une baisse de 2,1 points de cotisations sociales compensée par une hausse de la TVA (équilibre financier ex-post de la mesure)

écart au compte central, en %

	effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont hausse de la TVA
PIB marchand	-0,1	0,2	-0,3
Investissement	-0,2	0,2	-0,4
Emploi salarié (en milliers)	-2	32	-34

Source : DGTPE

2.2 Articulation avec les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale et effets sur l'emploi à moyen terme

Les hypothèses retenues plus pour simuler l'impact économique d'une TVA sociale ne prennent pas en compte l'existence d'une rigidité salariale au niveau du SMIC ni l'existence d'un barème progressif des cotisations sociales tel qu'il résulte aujourd'hui des allègements de cotisations sociales.

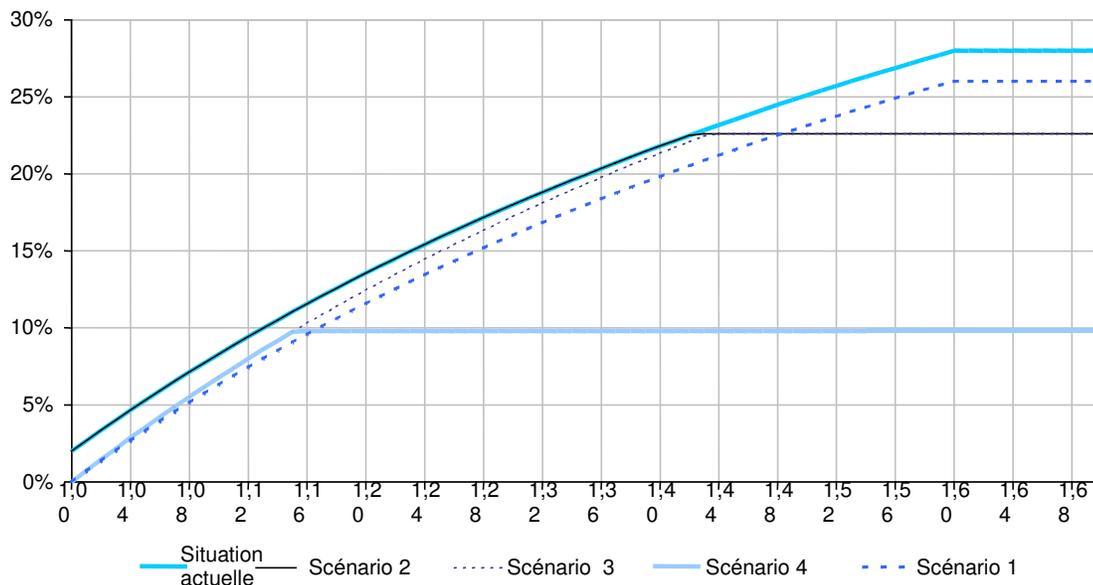
La DGTPE s'est attachée à mesurer l'impact de cette modification de la structure des coûts relatifs des différents niveaux de qualification sur l'emploi à partir d'une maquette spécifique, autour de quatre scénarios (pour la méthodologie, voir pièce jointe n°3) :

- le scénario n°1 simule les effets d'un allègement de cotisations ne remettant pas en cause la progressivité des cotisations (baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations patronales de sécurité sociale, quel que soit le niveau de salaire) ;
- le scénario n°2 simule les effets d'un allègement de cotisations maximal pour les salaires supérieurs à 1,45 SMIC (maintien du barème actuel au niveau du SMIC ; allègement progressif jusqu'à 1,45 SMIC ; au-delà, fixation d'un taux unique de 22,6%. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,45 SMIC ; la progressivité générale du barème est nettement altérée) ;
- le scénario n°3 simule les effets d'un allègement de cotisations modéré au niveau du SMIC, et plus important à partir de 1,45 SMIC (annulation des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC ; allègement progressif entre le SMIC et 1,45 SMIC ; au-delà de 1,45 SMIC, fixation d'un taux unique de 22,6%. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,45 SMIC ; la progressivité générale du barème est mieux protégée que dans les scénarios n°2 et n°4) ;
- le scénario n°4 simule les effets d'un allègement de cotisations modéré au niveau du SMIC, et beaucoup plus important à partir de 1,15 SMIC (annulation des cotisations patronales de cotisations sociales au niveau du SMIC ; allègement dégressif entre le SMIC et 1,15 SMIC ; au-delà de 1,15 SMIC, fixation d'un taux unique de 9,8%. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,15 SMIC ; la progressivité générale du barème est très fortement altérée).

Ainsi que le montre le tableau 4 ci-dessous, l'effet positif sur l'emploi à court terme décrit au A. supra ne vaut qu'en cas de baisse uniforme des cotisations (scénario 1). En revanche, tous les scénarios qui ont pour effet d'altérer la progressivité des cotisations résultant des allègements de charges sur les bas salaires ont un impact négatif sur l'emploi à moyen terme. Scénario 1 (2 ;2) : une diminution du taux de cotisation de manière uniforme de 2 points pour tous les niveaux de salaire ;

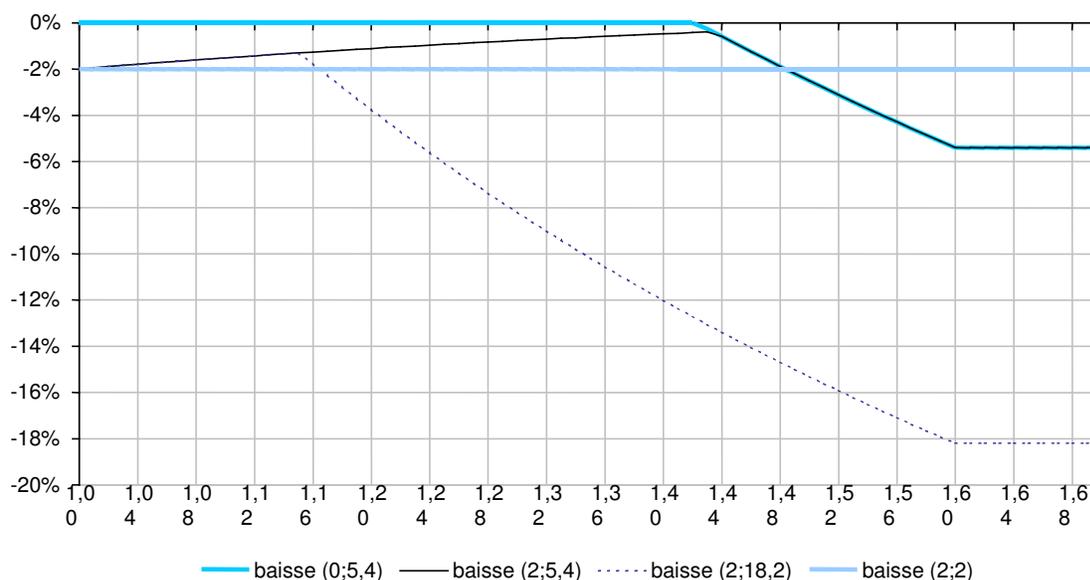
Le graphique ci-dessous permet de visualiser les scénarios simulés :

Taux de cotisation patronale de sécurité sociale selon le salaire en parts de SMIC



Dans les 3 derniers scénarios, la baisse de cotisations serait ciblée sur les salaires les plus élevés, et ce d'autant plus si elle est de faible ampleur. Ainsi, un basculement de 18,2 points de sécurité sociale profite significativement aux salaires de l'ordre de 1,2 SMIC, alors qu'un basculement plus modeste de 5 points ne profite qu'aux salaires supérieurs à 1,45 SMIC, comme le montre le graphique suivant :

variation du taux de cotisation patronale de sécurité sociale selon le salaire en parts de SMIC



L'analyse effectuée⁴ montre qu'un basculement de cotisations sociales vers une augmentation de la TVA est défavorable à l'emploi à moyen terme pour tous les scénarios qui atténuent la progressivité des cotisations sociales.

L'effet positif de la TVA sociale uniforme (de l'ordre de 40 ou 45 000 emplois créés pour les deux scénarios centraux) est en effet contrebalancé par le reprofilage des cotisations sociales, ce qui induit au total une destruction d'emplois (entre 45 000 et 90 000).

Le tableau suivant résume les principales conclusions des simulations :

Effets emploi à moyen terme des différents scénarios

	Scénario 1 (2 ;2)	Scénario 2 (0 ;5,4)	Scénario 3 (2 ;5,4)	Scénario 4 (2 ; 18,2)
Montant transfert (en Md€)	8,0	14,4	15,8	57,4
Effets emploi reprofilage des cotisations sociales (a)	0	-130 000	-90 000	-405 000
Effets emploi d'une TVA sociale uniforme (d)	+25 000	+40 000	+45 000	+170 000
Effets emploi totaux (e) = (a) + (d)	+25 000	-90 000	-45 000	-235 000

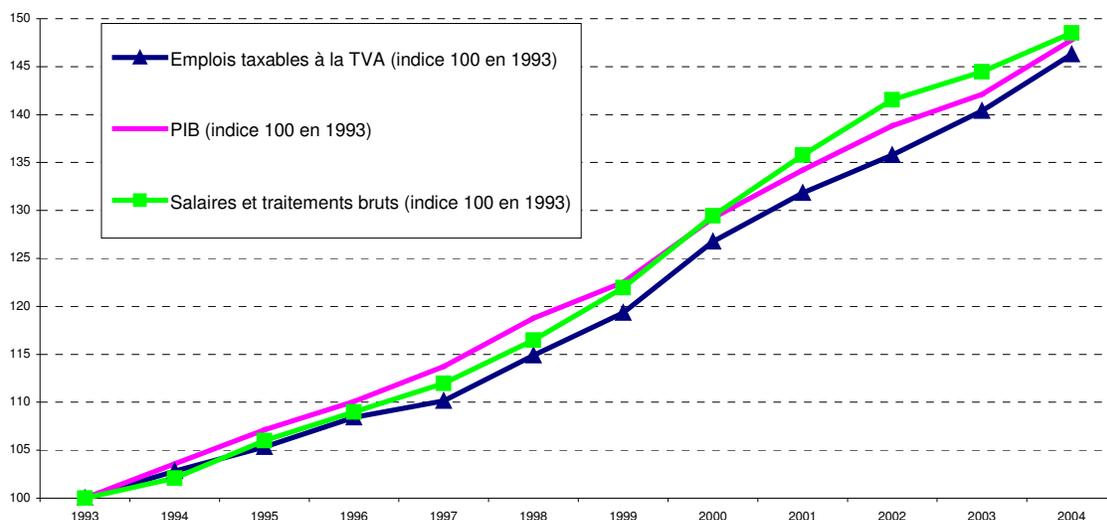
2.3 Impact sur le financement de la Sécurité sociale

2.3.1 Dynamisme et volatilité de l'assiette

L'assiette économique de la TVA est constituée à hauteur des deux tiers des dépenses des ménages (59% au titre des dépenses de consommation et 8% au titre de l'investissement, en particulier en logement), à hauteur de 18% des investissements et des consommations intermédiaires des entreprises (TVA dite "rémanente") et à hauteur de 14% de dépenses des administrations publiques.

Sur longue période, ces "emplois taxables" ont connu une évolution très proche du PIB et des salaires bruts.

⁴ Deux approches équivalentes, donnant des résultats comparables, ont été utilisées. La première consiste à analyser chacun des scénarios comme une baisse de cotisations employeurs ciblée sur les salaires les plus élevés, compensée par l'augmentation de la TVA. La seconde analyse chacun des scénarios comme le cumul de trois réformes : une réduction des exonérations générales de cotisations sociales, une TVA sociale uniforme (i.e. une baisse uniforme de deux points, pour tous niveaux de salaires, du taux de cotisation, financée par une augmentation de la TVA), et une baisse du taux de TVA pour rester à coût constant.



Source : comptabilité nationale base 2000, calculs DGTPE

La substitution de la TVA sociale aux cotisations patronales ne se traduirait donc pas à long terme par une dynamique des recettes de la sécurité sociale plus importante que celles assises sur la masse salariale.

En outre, l'assiette économique de la TVA a présenté sur les dix dernières années une volatilité quasiment identique à celle des salaires et traitements bruts.

2.3.2 *Impact des mesures de compensation de la baisse du pouvoir d'achat*

L'impact de la mise en place d'une TVA sociale sur les finances de la Sécurité sociale est largement dépendant des modalités d'application d'une telle réforme et en particulier des compensations accordées aux salariés en contrepartie de la baisse de pouvoir d'achat induite par l'augmentation de la TVA.

Si la hausse de TVA était répercutée intégralement sur les revenus de remplacement pour éviter une baisse du pouvoir d'achat des ménages concernés, la hausse de ces revenus impliquerait une perte immédiate pour les finances de la sécurité sociale.

A partir d'une maquette simplifiée des finances publiques, la diminution de la capacité de financement des administrations publiques a ainsi été évaluée à environ un quart de point de PIB la première année de mise en place de la mesure.

A contrario, toute compensation de cet amoindrissement des recettes (par une hausse supplémentaire de TVA *ex ante* ou par une non indexation des prestations sociales) atténue les effets positifs sur l'emploi décrit *supra*.

III. Les enjeux redistributifs

Si une modification d'un ou plusieurs taux de TVA n'a pas d'impact redistributif entre secteurs d'activité puisque la taxe est acquittée essentiellement par les ménages, en revanche une telle réforme aurait des effets redistributifs parmi les ménages. Deux mécanismes expliquent notamment ces effets :

- les différences de structure de consommation des ménages : les ménages aux revenus les plus faibles consomment plus de produits à taux réduit que les ménages aux revenus élevés ;
- l'impact inflationniste de la réforme et ses conséquences sur les salaires. Les consommateurs sont 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 bénéficiaires.

Ces effets redistributifs ont été simulés par la DGTPE en analysant les effets d'une variation des taux de TVA sur la charge fiscale rapportée aux dépenses moyennes des ménages tout d'abord (mesurant l'effet de la structure de consommation), et sur leur pouvoir d'achat ensuite (en tenant compte de l'impact sur les prix).

Trois scénarios sont envisagés :

- 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 (scénario A) ;
- une hausse du taux réduit de 7,5 points, de 5,5% à 13% (scénario B), permettant aussi un allègement des cotisations sociales à hauteur de 1 point de PIB ;
- une hausse du taux normal de 5,4 points, à 25%, soit le maximum constaté au niveau européen (scénario C).

3.1 Impact sur la charge fiscale des ménages

La différence dans les structures de consommation explique les différences d'impact sur les bas revenus entre les scénarios A et B : l'alourdissement du poids de la TVA par rapport aux dépenses des ménages des déciles inférieurs est plus faible que la moyenne lorsqu'on augmente le taux normal (scénario A) (+1,2 point contre +1,3 point en moyenne pour l'ensemble des ménages) et, inversement, plus fort quand on augmente le taux réduit (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.

Le tableau suivant retrace l'impact des différents scénarios sur la charge fiscale par décile de revenu :

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
Total	11,2	+1,3	+1,5	+2,4

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

On remarque en outre que pour le même basculement de cotisations (1 point de PIB), l'impact en moyenne est différent entre les scénarios A et B 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.

3.2 Impact sur le pouvoir d'achat des ménages

Afin de simuler l'impact d'une modification des taux de TVA sur le pouvoir d'achat des ménages, il est nécessaire de tenir compte des effets inflationnistes de la réforme. Les simulations effectuées reposent sur les hypothèse de moyen terme d'indexation unitaire des salaires et de répercussion uniforme, dans tous les secteurs, de la hausse des coûts salariaux dans les prix.

Les résultats des simulations sont répertoriés dans le tableau suivant :

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

Décile de revenu par unité de consommation	Scénario A (Tx normal à 22,6%)	Scénario B (Tx réduit à 13%)	Scénario C (Tx normal à 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
Total	0,0	0,0	0,0

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

La hausse du taux normal de 3 points 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.

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.

On retrouve donc le même résultat en termes de pouvoir d'achat que pour la charge fiscale: la hausse du taux normal est moins anti-redistributive que la hausse du taux réduit. En outre, les variations de pouvoir d'achat au niveau de chaque décile semblent relativement modérées.

Toutefois, ces chiffres moyens peuvent masquer au niveau individuel des variations plus marquées, qui reflètent l'hétérogénéité des structures de consommation au sein de chaque décile.

Dans le cas d'un relèvement du taux normal à 22,6% par exemple, 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%). Le tableau suivant illustre ces variations intradéciles en indiquant le pourcentage de perdants et gagnants :

Impact sur le pouvoir d'achat des ménages : répartition des perdants et des gagnants

selon les scénarios et selon les déciles de revenus

décile	Scénario A (Tx normal à 22,6%)		Scénario B (Tx réduit à 13%)		Scénario C (Tx normal à 25%)	
	% de perdants	% de gagnants	% de perdants	% de gagnants	% de perdants	% de gagnants
1	27	73	66	34	27	73
2	28	72	65	35	28	72
3	29	71	64	36	29	71
4	31	69	62	38	31	69
5	37	63	57	43	37	63
6	41	59	54	46	41	59
7	39	61	51	49	39	61
8	43	57	51	49	43	57
9	47	53	49	51	47	53
10	48	52	46	54	48	52
Total	37	63	57	43	37	63

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

On constate que c'est le scénario B (relèvement du taux réduit) qui crée le plus de perdants (de 66% au sein du 1^{er} décile à près de 50% dans les déciles supérieurs) pour des pertes en moyenne de 0,9 point de pouvoir d'achat.

Les simulations ont montré en particulier que dans ce scénario 25 % des ménages enregistrent plus de 1% de perte de pouvoir d'achat, comme l'indique le tableau suivant :

Pourcentage de perdants et gagnants significatifs selon les scénarios

décile	Scénario A (Tx normal à 22,6%)		Scénario B (Tx réduit à 13%)		Scénario C (Tx normal à 25%)	
	Perte supérieure à 1%	Gain supérieur à 1%	Perte supérieure à 1%	Gain supérieur à 1%	Perte supérieure à 1%	Gain supérieur à 1%
1	0%	10%	27%	1%	0%	22%
2	0%	13%	27%	3%	0%	28%
3	0%	13%	29%	3%	1%	28%
4	0%	13%	25%	3%	0%	26%
5	0%	12%	24%	3%	0%	24%
6	0%	13%	23%	4%	1%	23%
7	0%	11%	23%	4%	1%	24%
8	0%	11%	22%	5%	1%	23%
9	0%	11%	22%	6%	3%	23%
10	1%	13%	25%	11%	6%	25%
Total	0%	12%	25%	4%	1%	25%

Note de lecture : dans le scénario B, 24% des ménages du 5^{ème} décile enregistrent à terme une perte de pouvoir d'achat supérieure à 1 point.

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

Il convient de souligner que ces simulations ne sont que des ordres de grandeur qui doivent être appréhendés avec prudence pour quatre raisons :

- Tout d'abord, il s'agit d'une analyse des effets redistributifs ex ante, qui ne tient pas compte des comportements des ménages⁵ à la suite de ces hausses de taux : l'élasticité-prix de la demande des différents biens et services est supposée nulle.
- Ensuite, l'étude retient une hypothèse d'indexation unitaire des salaires aux prix à moyen terme, alors que l'indexation des revenus à la hausse des prix est différenciée : alors que les hauts revenus et les revenus du capital ne sont pas indexés, le Smic et les revenus sociaux bénéficient de clauses d'indexations sur les prix. L'impact d'une baisse de TVA sur le pouvoir d'achat d'un ménage dépend donc étroitement de la composition de son revenu entre salaires (voisins ou éloignés du Smic), revenus sociaux et du patrimoine.
- L'analyse ne porte en outre que sur les dépenses, sans tenir compte de l'épargne : il faudrait également raisonner sur la part du revenu consommé dans le revenu disponible pour faire une analyse plus complète des effets redistributifs d'une hausse de la TVA.
- Enfin, s'agissant du taux réduit, le scénario envisagé (hausse du taux réduit de 7,5 points), établi dans un souci de cohérence en termes de masse financière avec le scénario de relèvement du taux normal (les deux scénarios permettant de financer un allègement des cotisations de 1 point de PIB), est évidemment excessif. S'il permet de situer des ordres de grandeur, il est peu vraisemblable en effet qu'une hausse du taux réduit atteigne ces proportions.

⁵ De même que les simulations sur les transferts intersectoriels dans le cas de la mise en place d'une CVA ou de la modulation ne tenait pas compte des comportements *ex post* des entreprises.

Annexe V : les scénarios alternatifs

I. LE COEFFICIENT EMPLOI ACTIVITÉ	2
1.1 FAISABILITÉ JURIDIQUE ET TECHNIQUE	2
1.1.1 <i>Faisabilité technique</i>	2
1.1.2 <i>Implications juridiques</i>	3
1.2 ETUDE D'IMPACT	4
1.2.1 <i>Impact macroéconomique</i>	4
1.2.2 <i>Transferts intersectoriels</i>	7
1.2.3 <i>Impact sur le financement de la Sécurité sociale</i>	9
II. LA RÉDUCTION DES « NICHES SOCIALES ».....	10
2.1 EXAMEN DES DISPOSITIFS	10
2.1.1 <i>Les dérogations relatives à l'assiette et aux taux de cotisations sociales</i>	10
2.1.2 <i>Les dérogations relatives à l'assiette et aux taux de la CSG</i>	12
2.1.3 <i>Faisabilité technique</i>	13
2.1.4 <i>Faisabilité juridique</i>	13
2.2 ETUDE D'IMPACT	13
2.2.1 <i>Impact macroéconomique</i>	13
2.2.2 <i>Impact sur le financement de la sécurité sociale</i>	13
2.2.3 <i>Impact redistributif</i>	14
III. LA CONTRIBUTION PATRONALE GÉNÉRALISÉE	15
3.1 DÉFINITION.....	15
3.2 FAISABILITÉ	16
3.2.1 <i>Définition de l'assiette</i>	16
3.2.2 <i>Recouvrement</i>	18
3.2.3 <i>Aspects juridiques</i>	18
3.3 IMPACT DE LA MESURE	19
3.3.1 <i>Impact macroéconomique</i>	19
3.3.2 <i>Impact sur le financement de la sécurité sociale</i>	19
3.3.3 <i>Impact sur les transferts entre cotisants</i>	20
IV. LES MÉCANISMES D'EXPERIENCE RATING.....	22
4.1 FAISABILITÉ TECHNIQUE ET JURIDIQUE	23
4.1.1 <i>Faisabilité technique</i>	23
4.1.2 <i>Implications juridiques</i>	27
4.2 ÉTUDE D'IMPACT	28
4.2.1 <i>Transferts intersectoriels</i>	28
4.2.2 <i>Impact sur l'emploi</i>	31

Le groupe de travail a essentiellement étudié, conformément au souhait du Président de la République, les pistes possibles de calcul des cotisations employeurs reposant sur la valeur ajoutée des entreprises. Les annexes II, III et IV retracent donc les résultats de ces travaux pour les 3 voies de réforme centrales étudiées : instauration d'une CVA, modulation des cotisations patronales, « TVA sociale ».

Toutefois, le groupe de travail a également examiné d'autres pistes alternatives, susceptibles de répondre par d'autres moyens aux mêmes objectifs que les trois scénarios principaux :

- favoriser l'emploi et la croissance
- assurer le financement durable de la sécurité sociale
- ne pas pénaliser les entreprises.

Ces voies de réforme alternatives sont les suivantes :

- Le coefficient emploi activité, qui peut être considéré comme une variante de la CVA ;
- Les mesures permettant d'augmenter le rendement des cotisations sociales, de la CSG et de la CRDS, essentiellement par la remise en cause de dispositifs dérogatoires ou « niches sociales » ;
- La création d'une « contribution patronale généralisée », portant soit sur une assiette salariale élargie à d'autres éléments de rémunération, soit sur cette même assiette et sur le résultat net courant ;
- la transposition de mécanismes d'*experience rating* au système français d'assurance chômage.

I. Le coefficient emploi activité

1.1 Faisabilité juridique et technique

1.1.1 Faisabilité technique

Le « coefficient emploi activité» (CEA) consiste à substituer à une partie des cotisations employeurs un prélèvement sur les entreprises assis sur leur chiffre d'affaires réalisé en France net de la masse salariale (salaires et charges) correspondante (masse salariale pondérée par la part du chiffre d'affaire France dans le chiffre d'affaire total).

1.1.1.1 Définition de l'assiette

La définition de l'assiette du CEA ne devrait pas poser de difficulté particulière, le chiffre d'affaires étant déjà un solde de gestion utilisé en matière fiscale pour l'imposition à la taxe professionnelle des bénéfices non commerciaux et pour la contribution de solidarité des sociétés versée aux organismes sociaux.

1.1.1.2 Définition du champ d'application

L'assujettissement des agents du secteur non marchand pose à la fois une question de faisabilité technique et une question de pertinence économique.

Ainsi, le calcul même d'un chiffre d'affaire poserait des difficultés comptables particulières pour les administrations publiques.

Pour les autres structures (associations notamment) disposant d'une comptabilité, le problème serait moins celui du calcul technique que de la pertinence économique de la notion de chiffre d'affaire dans ce secteur.

Ces agents devraient donc être exclus du champ de la réforme.

1.1.1.3 Articulation avec les exonérations existantes

Pour les mêmes raisons que dans le cas de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée ou d'une TVA sociale, seules les cotisations patronales du régime général de sécurité sociale seraient susceptibles d'être remplacées par le coefficient emploi activité.

De même, la préservation du profil progressif des exonérations générales de cotisations sociales patronales limite les marges de substitution d'un coefficient emploi activité sur ces cotisations patronales à 2,1 points de cotisations, soit les cotisations patronales du régime général de sécurité sociale au niveau du SMIC, hors accidents du travail et maladies professionnelles.

L'articulation de la mesure avec les exonérations ciblées de cotisations sociales soulève en revanche plus de difficultés, dans la mesure où la réforme alourdirait la charge fiscale des entreprises bénéficiaires de ces dispositifs.

1.1.2 Implications juridiques

Dans son principe, la création du coefficient emploi activité ne devrait pas poser de problème de conformité à la Constitution ou à la Convention européenne des droits de l'homme, sous réserve du respect des mêmes exigences que dans le cas d'une CVA : adaptation de la définition du chiffre d'affaire aux spécificités de certaines entreprises et encadrement strict des dérogations accordées.

Toute exclusion d'une catégorie de redevables du champ du coefficient emploi activité, ou une application différenciée de celui-ci, pourraient en revanche poser un problème de compatibilité avec le régime communautaire des aides d'Etat.

Cette qualification impliquerait la notification préalable de la mesure à la Commission européenne, qui devrait pouvoir se prononcer avant l'entrée en vigueur du dispositif.

En revanche, les différences d'assiette entre la TVA et le coefficient emploi activité (non déductibilité de la taxe acquittée en amont par les entreprises au produit dû, soustraction de la masse salariale) induisent des différences de nature et d'impact économique entre le coefficient emploi activité et la TVA. Ces différences permettent vraisemblablement de penser que le coefficient emploi activité serait compatible avec l'article 33 de la 6^{ème} directive TVA.

1.2 Etude d'impact

1.2.1 Impact macroéconomique

1.2.1.1 Impact de court terme

La mesure n'a pas pu faire l'objet d'une simulation spécifique d'impact macroéconomique, les outils macroéconométriques (modèle Mésange) ne permettant pas de simuler une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises.

Les mécanismes économiques à l'œuvre à court terme sont globalement les mêmes que ceux décrits dans le cas de l'introduction d'une cotisation sur la valeur ajoutée : la réduction du coût relatif du travail du fait de la baisse des cotisations sociales peut stimuler la demande de travail, la consommation des ménages et donc la croissance, tandis que la création d'une contribution sur le chiffre d'affaire net de la masse salariale induit *a contrario* une charge qui pèse sur l'investissement et contrebalance l'effet positif de la baisse du coût du travail.

Cet enchaînement dépend largement de la manière dont les entreprises réagissent à une augmentation de leur coût de production, qu'il est difficile d'évaluer à court terme. Elles peuvent réduire leurs marges et/ou augmenter leurs prix : cet arbitrage dépend de la position concurrentielle de l'entreprise, qui est aussi fonction de sa place dans la structure productive de l'économie.

Deux cas extrêmes peuvent être envisagés théoriquement :

- soit les entreprises répercutent la taxe sur leurs prix : la création de la nouvelle taxe enclenchera une boucle prix/salaires, qui réduira la consommation des ménages, dégradera la balance commerciale, réduira fortement la production donc l'emploi.
- soit les entreprises réduisent leur marge : dans ce cas le pouvoir d'achat des ménages et donc leur consommation, la compétitivité-prix de l'économie et la balance commerciale ne devraient pas être fortement touchés par une baisse des cotisations sociales financée par la création de ce nouvel impôt. Toutefois, financer la baisse des cotisations sociales par la

création de la nouvelle taxe alourdirait le coût du capital pour les entreprises et rendrait donc plus difficile le financement de l'investissement pour les entreprises. De plus, si travail et capital ne sont pas parfaitement substituables, la diminution de l'investissement ne pourrait pas être compensée par des créations d'emplois : financer des allègements de charges par la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires aurait un léger effet récessif sur l'économie. Il est probable que les créations d'emplois d'une telle réforme ne soient pas significatives, mais elles devraient être plus importantes que dans le cas précédent où l'inflation est forte.

La réalité se situe probablement entre ces deux cas extrêmes ; les délais de transmission des deux types de mécanisme décrits peuvent en outre être assez différents, les modèles macroéconomiques supposant généralement que les salaires s'indexent sur les prix à court terme, alors que la réduction des marges des entreprises nécessite de plus longs délais.

1.2.1.2 Impact de long terme

A long terme, la substitution d'une taxe sur le capital (le coefficient emploi activité) à une taxe sur le travail (les cotisations sociales) est susceptible de pénaliser l'investissement et la croissance, tandis que les effets positifs sur l'emploi s'amenuiseraient.

En effet, l'augmentation du coût réel du capital d'une entreprise est mécaniquement augmenté par une taxe sur le capital. Si l'on suppose qu'à long terme, le capital est parfaitement mobile et qu'il n'y a aucun obstacle à l'ajustement des salaires (absence de salaire minimum), alors les entreprises, qui ne peuvent pas diminuer la rémunération versée aux actionnaires, répercutent le montant prélevé en une baisse de salaires. L'offre de travail est alors moindre et l'emploi diminue. Mais en outre, en raison de l'évolution des coûts relatifs, l'entreprise substitue du travail au capital, ce qui induit un effet récessif.

Les estimations de la DGTPE montrent qu'un allègement de charges financé *ex ante* par la création de cette taxe (pour un montant de recettes équivalent à 2,1 points de cotisations sociales patronales) diminuerait le PIB de 0,3%. Cet effet récessif s'explique par une très forte diminution de l'investissement (-0,9%) alors qu'aucune création d'emplois n'est observée. Le tableau suivant retrace l'impact simulé :

Effet global de long terme (et décomposition) d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales financée (ex ante) par la création du coefficient emploi activité

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création du CEA
PIB marchand	-0,3	0,2	-0,5
Investissement	-0,9	0,2	-1,1
Emploi salarié (en milliers)	0	32	-32

Source : DGTPE

Le fort effet récessif de la réforme dégrade, de plus, les finances publiques. Afin que les finances publiques restent équilibrées après la réforme, il est nécessaire de créer une nouvelle taxe d'un montant non pas égal, mais supérieur à celui correspondant à l'allègement de cotisations sociales. Ainsi pour assurer l'équilibre ex post des finances publiques suite à un

allègement de cotisations sociales d'un montant de 1% du PIB, on calcule qu'il faut prélever à long terme un montant de 1,5% du PIB sur le capital.

Si l'on inclut ce financement *ex post*, un allègement des cotisations sociales de 2,1 points financé par une hausse de l'imposition du capital réduit le PIB de 0,6% et l'investissement de 1,5%, par rapport au compte central. Cette réforme détruirait 17 000 emplois.

Effet global de long terme (et décomposition) d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 1% du PIB en 2005 financée (ex post) par la création du coefficient emploi-activité

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création du CEA
PIB marchand	-0,6	0,2	-0,8
Investissement	-1,5	0,2	-1,7
Emploi salarié (en milliers)	-17	32	-49

Source : DGTPE

Ces estimations sous-estiment en outre l'impact récessif de la réforme. Le coefficient emploi activité présente des caractéristiques propres qui le rendent économiquement plus inefficace qu'un autre type d'imposition sur le capital comme la cotisation sur la valeur ajoutée.

L'assiette du coefficient emploi activité (chiffre d'affaire net de la masse salariale) est composée des consommations intermédiaires et de l'excédent brut d'exploitation. Les consommations intermédiaires représentant une part tout à fait prépondérante du chiffre d'affaire des entreprises, l'assiette CEA serait en fait composée pour les trois quarts de consommations intermédiaires.

Or d'un point de vue économique, la taxation des consommations intermédiaires constitue une imposition inefficace. Le fait de taxer les consommations intermédiaires implique en effet un taux de taxation effectif des biens et des services variable selon la structure productive : les circuits longs - avec recours à des fournisseurs de biens intermédiaires – sont pénalisés par rapport à des circuits courts. En conséquence, l'introduction d'un coefficient emploi activité conduirait à contrarier les choix des entreprises dans leur recherche de minimisation des coûts.

On peut donc attendre de cette réforme une déformation de la structure de production de l'économie, qui s'apparente à un choc négatif de productivité, dont l'ampleur est difficilement mesurable a priori.

En outre, le poids des consommations intermédiaires dans le chiffre d'affaires des entreprises dépend pour beaucoup de leur activité. Le secteur du commerce présente structurellement un poids élevé de consommations intermédiaires (86 % du chiffre d'affaires net de la masse salariale, soit l'assiette du CEA) alors que le secteur des services aux entreprises est celui qui présente le poids le plus faible (47 % de l'assiette du CEA).

Le coefficient activité emploi stigmatiserait par conséquent des entreprises qui, du fait de leur activité même, ont structurellement un poids important des consommations intermédiaires dans leur chiffre d'affaires.

Enfin, une taxe non déductible sur le chiffre d'affaires a, globalement, un caractère directement inflationniste, notamment lorsqu'elle concerne des secteurs à faible taux de

marge, tels que celui du commerce. En effet, elle dégrade fortement le taux de marge des entreprises, les incitant à répercuter immédiatement la taxe dans les prix pour rétablir leur rentabilité. Corollaire de cet effet inflationniste, une taxe reposant sur le chiffre d'affaires se répercute inévitablement sur le consommateur final.

1.2.2 Transferts intersectoriels

1.2.2.1 Scénarios de simulation

L'introduction du coefficient emploi activité a fait l'objet d'une simulation d'impact sur les transferts entre secteurs.

Le scénario de simulation repose sur l'hypothèse de l'introduction d'un coefficient activité emploi à taux uniforme de 0,37% assorti d'une baisse uniforme de 2 points du taux de cotisations patronales. La simulation porte sur le champ des 400 000 plus grandes entreprises du secteur concurrentiel et assure ex ante et de façon statique la stricte neutralité budgétaire.

Concernant le calcul du coefficient emploi activité, pour contourner la difficulté du calcul du chiffre d'affaires, la simulation utilise la valeur ajoutée fiscale utilisée pour les simulations de la cotisation sur la valeur ajoutée, à laquelle sont ajoutées les consommations intermédiaires et retranchée la production stockée ou immobilisée.

Les résultats sont comparés au scénario de l'introduction d'une cotisation sur la valeur ajoutée assortie de la même baisse de 2 points des cotisations patronales (taux de CVA de 0,91%).

1.2.2.2 Résultats des simulations

Les résultats de la simulation montrent que la mise en place du coefficient emploi activité générerait des transferts très importants, très supérieurs à ceux engendrés par l'introduction d'une cotisation sur la valeur ajoutée.

Ainsi pour un basculement des cotisations employeurs à hauteur de 6,5 Md €, les pertes des perdants, qui s'établiraient à 1 120 M€ avec une cotisation sur la valeur ajoutée, tripleraient presque, à 3 Mrds €, avec la mise en place du coefficient emploi activité substitué aux cotisations patronales.

En outre, le secteur le plus pénalisé avec le coefficient emploi activité (industrie automobile) l'est davantage que celui avec la CVA (énergie). De même, parmi les secteurs avantagés par la CVA et par le coefficient emploi activité, tous sont davantage gagnants avec le coefficient emploi activité qu'avec la CVA.

La proportion totale d'entreprises significativement perdantes est légèrement supérieure à celle observée pour la mise en place d'une CVA.

Proportion d'entreprises significativement perdantes* par taille (en 2003)

Taille	CVA	CEA
CA inférieur à 2 M€	20 %	19 %
CA compris entre 2 et 10 M€	29 %	44 %
CA compris entre 10 et 50 M€	38 %	59 %
CA supérieur à 50 M€	47 %	57 %

Source : DGTPE

* Une entreprise est dite significativement perdante si ses prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts.

Au niveau sectoriel, des différences importantes existent toutefois entre CVA et CEA : la part d'entreprises significativement perdantes dans le commerce passe ainsi de 26 % avec la CVA à 53 % avec le CEA, tandis que pour les activités financières cette proportion passe de 42 % avec la CVA à 18 % avec le CEA.

La nature des transferts est très différente de celle observée dans le cas de la cotisation sur la valeur ajoutée.

L'industrie automobile et le commerce seraient les deux secteurs les plus pénalisés par le coefficient emploi activité, alors même qu'ils seraient avantagés par la CVA. Ce résultat s'explique par le fait que le commerce et l'industrie automobile sont les deux secteurs où le poids des consommations intermédiaires dans le chiffre d'affaires net de la masse salariale est le plus important (près de 90 %).

A l'inverse, le secteur des activités immobilières serait avantagé par le CEA alors qu'il serait pénalisé par la CVA.

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des transferts induits par la réforme:

Transferts sectoriels en % des salaires bruts (en 2003)

	CEA	Rappel : CVA (2 points)
Industries agricoles et alimentaires	+ 1,10 %	+ 0,21 %
Industries des biens de consommation	- 0,34 %	+ 0,06 %
Industrie automobile	+ 1,77 %	- 0,18 %
<i>Industrie des biens d'équipement</i>	<i>- 1,01 %</i>	<i>- 0,26 %</i>
<i>Industrie des biens intermédiaires</i>	<i>- 0,67 %</i>	<i>- 0,09 %</i>
Energie	+ 1,34 %	+ 1,31 %
Construction	- 0,69 %	- 0,25 %

Commerce	+ 2,59 %	- 0,02 %
<i>Transports</i>	<i>- 1,00 %</i>	<i>- 0,07 %</i>
Activités financières	+ 0,65 %	+ 0,90 %
Immobilier	- 0,24 %	+ 0,50 %
<i>Services aux entreprises</i>	<i>- 1,32 %</i>	<i>- 0,27 %</i>
<i>Services aux particuliers</i>	<i>- 0,82 %</i>	<i>- 0,12 %</i>
Holdings	- 0,51 %	+ 0,02 %

Source : DGTPE

La dispersion des transferts, déjà importante avec la cotisation sur la valeur ajoutée, l'est encore davantage avec le coefficient emploi activité. L'écart entre les 1^{er} et 9^e déciles passe de 1,6 % des salaires bruts avec la CVA à 4,1 % avec le CEA.

Enfin, la réforme avantagerait globalement les petites et moyennes entreprises au détriment des plus grandes. En effet, le poids des consommations augmente avec la taille de l'entreprise.

Transferts par taille en % des salaires bruts (en 2003)

Taille	CVA	CEA
CA inférieur à 2 M€	- 0,33 %	- 1,03 %
CA compris entre 2 et 10 M€	- 0,21 %	- 0,47 %
CA compris entre 10 et 50 M€	- 0,09 %	+ 0,01 %
CA supérieur à 50 M€	+ 0,20 %	+ 0,46 %

Source : DGTPE

1.2.3 Impact sur le financement de la Sécurité sociale

L'assiette du coefficient emploi activité serait susceptible des mêmes manipulations comptables que l'assiette valeur ajoutée par sous-évaluation des produits ou surestimation des charges.

S'y ajouterait, dans le cas du coefficient emploi activité, la possibilité de jouer sur la frontière parfois tenue entre les deux postes comptables « chiffre d'affaires » et « produits accessoires ». Ces modalités d'optimisation « interne » sont d'ores et déjà prises en compte par l'administration fiscale.

En revanche, les possibilités d'optimisation fiscale par évocation vers l'étranger de l'assiette imposable seraient, comme dans le cas de la cotisation sur la valeur ajoutée, particulièrement difficiles à maîtriser par l'administration.

II. La réduction des « niches sociales »

Les « niches sociales » peuvent être définies comme l'ensemble des dispositifs qui dérogent à l'universalité de l'assiette et aux taux de droit commun des prélèvements affectés au financement de la protection sociale. Les fondements de ces dérogations sont pour l'essentiel de trois ordres :

- le souci de prendre en compte la situation économique de certaines populations ;
- la volonté d'accompagner le développement d'outils économiques nouveaux (tel que l'intéressement et la participation par exemple) ;
- le soutien au développement de certains secteurs.

La pertinence du maintien de ces « niches » peut être appréhendée à l'aune de trois critères principaux:

- l'impact sur l'emploi du dispositif ; pourraient être prioritairement remis en cause les dispositifs qui ne visent pas à favoriser l'emploi, ou ceux qui désincitent, financièrement, au retour ou au maintien dans l'emploi en raison notamment d'effets de seuil ;
- le rendement financier de leur remise en cause ;
- la présence de situations spécifiques auxquelles les dérogations ont pour but de répondre notamment dans un souci de simplicité de gestion.

Les marges de manœuvre financières que la suppression de ces dispositifs dérogatoires permettrait de dégager pourraient par ailleurs permettre de financer de nouveaux allègements de cotisations sociales afin de favoriser l'emploi.

2.1 Examen des dispositifs

Les mesures dérogeant à l'universalité de l'assiette et aux taux de droit commun sont extrêmement nombreuses et en fort développement. La liste de ces mesures est fournie en pièces jointes n°1 et 2.

2.1.1 Les dérogations relatives à l'assiette et aux taux de cotisations sociales

La plupart des mesures de taux réduits, cotisations et assiettes forfaitaires, ainsi que les plafonnements d'assiette ne semblent pas devoir être remis en cause, puisqu'ils peuvent être considérés comme des adaptations à des situations particulières.

Certaines de ces adaptations ont d'ailleurs permis de limiter l'évasion d'assiette due au travail au noir, ayant donc un impact positif sur le financement de la sécurité sociale.

D'autres dispositifs pourraient en revanche être réexaminés.

2.1.1.1 Les rémunérations extra salariales

Diverses dérogations au principe de l'universalité de l'assiette sociale posé par l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale¹ ont été instaurées par le législateur. Ainsi, pour le régime général stricto sensu, de nombreuses mesures législatives excluent certains éléments de rémunération de l'assiette des cotisations de sécurité sociale, ainsi que, parfois, de celle de la CSG et de CRDS.

La perte de recettes pour la sécurité sociale de ces dérogations à l'universalité de l'assiette sociale a été estimé à plus de 12 Mds € par la Cour des comptes.

Elles peuvent être regroupées en trois catégories :

- L'employeur peut tout d'abord accorder à ses salariés certaines aides directes, exonérées dans certaines limites, qui prennent en général la forme de chèques ou de titre de paiement, destinées au financement de certains besoins précis : repas au restaurant (soit un coût estimé pour la sécurité sociale de 910 M€ en 2005²), vacances (moindre recette comprise entre 56 et 112M€ en 2003), services à domicile
- Il est incité à participer au financement de la retraite de ses salariés par le biais des exonérations dont il bénéficie, d'une part, sur ses contributions au financement des régimes complémentaires de retraite et de prévoyance (5,6Mds€ en 2002), et, d'autre part, sur ses abondements aux plans d'épargne collectif pour la retraite, créés par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites (exonérations sous plafond).
- Il est également incité à participer au financement de la couverture maladie de ses salariés par le biais des exonérations dont il bénéficie sur ses contributions au financement des régimes de prévoyance
- Il peut aussi accorder à ses salariés divers avantages en espèces exonérés de cotisations de sécurité sociale dans le cadre des dispositifs de participation financière (primes d'intéressement et droits à participation (3,8Mds€ de recettes en moins pour la sécurité sociale en 2004), abondements aux plans d'épargne salariale (488M€ en 2003)), des stock – options, des attributions gratuites d'action. Depuis 1997, le taux d'évolution annuel moyen du montant total de l'épargne salariale est de 14,7% alors que dans le même temps la masse salariale n'a augmenté que de 4,3% par an en moyenne.
- Il peut, enfin, verser des indemnités lors de la rupture du contrat de travail (exonération sous plafond modifiée dans la LFSS pour 2006).

¹ En application de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, sont en principe assujettis aux cotisations de sécurité sociale tous les avantages en argent et en nature servis au travailleur en contrepartie ou à l'occasion du travail. L'assiette sociale s'étend ainsi à l'ensemble des salaires, gains, appointements, émoluments, traitements et à tous types d'avantages versés au salarié en contrepartie ou à l'occasion de son activité professionnelle, quels qu'en soient la forme, le mode de calcul ou la périodicité retenue pour leur paiement. Par suite, en application de l'article L. 136-1 CSS et de l'article 14 de l'ordonnance du 24 janvier 1996, ces éléments sont également assujettis à la CSG et à la CRDS.

² Ces chiffrages et les suivants concernant les dérogations à l'assiette des cotisations sociales ont été effectués par la DSS.

Si ces mesures ont pu permettre dans un contexte de démarrage d'inciter au développement de ces dispositifs, ils sont devenus une modalité courante de la politique salariale des entreprises.

2.1.1.2 Les exonérations ciblées de cotisations sociales

Les exonérations ciblées représentent un coût de 2,6 Mds€ en 2004 et devraient atteindre 2,7Mds€ en 2006. Parmi elles, les exonérations spécifiques aux départements d'outre-mer (DOM) sont les plus importantes en termes de volume financier (672M€ en 2006) ; leur croissance est régulière et dynamique sur les dernières années (plus de 5% par an). Le nombre de ces dispositifs (près de 50 à ce jour) ne cesse de croître et leur contenu est très fréquemment modifié.

Ces dispositifs appellent plusieurs interrogations :

- sur leur lisibilité et leur efficacité, compte tenu de leur multiplication même
- sur la possible contradiction de certains de ces dispositifs, non plafonnés, avec la politique d'allègements concentrée sur les bas salaires
- et enfin sur leur impact réel sur l'emploi.

Ces dispositifs mériteraient un examen plus précis, au cas par cas, qui n'entrerait pas dans le mandat du groupe de travail .

2.1.2 Les dérogations relatives à l'assiette et aux taux de la CSG

Certains types de revenus bénéficient aujourd'hui d'un statut particulier au regard de leur assujettissement à la CSG.

Il s'agit par exemple :

- des plus-values mobilières pour lesquelles il existe un seuil de non assujettissement (15 000 euros par an), ainsi que les produits attachés aux bons et contrats de capitalisation (assurance vie) en cas de décès ;
- des pensions de retraite et d'invalidité, des allocations de chômage et de préretraite, de certaines indemnités journalières qui bénéficient de taux réduits (6,6 %, 3,8% ou exonération au lieu de 7,5% pour les revenus d'activité) ;
- des revenus de remplacement de type complément de libre choix d'activité, qui ne sont soumis à la contribution ;
- des compléments de rémunération tels que les titres restaurant, les chèques vacances, les aides à l'accès aux services d'aide à domicile qui ne sont pas assujettis à la CSG sur les revenus d'activité ;
- de revenus divers, tels que ceux tirés de la vente de métaux précieux, qui sont intégrés dans l'assiette de la CRDS mais pas de la CSG ;
- enfin, l'assiette de la CSG portant sur les jeux est également très inférieure à celle de la CRDS.

2.1.3 Faisabilité technique

Ni la réintégration de certains éléments de rémunération dans l'assiette des cotisations sociales patronales ou de la CSG, ni la suppression de taux réduits existants ne devraient soulever de difficultés techniques particulières.

Toutefois, dans de la suppression de dispositifs d'évasion sociale, l'assujettissement des rémunérations visées aux cotisations patronales du régime général impliquerait en l'état des conventions leur assujettissement aux cotisations des régimes d'assurance chômage et des régimes complémentaires.

2.1.4 Faisabilité juridique

Dans son principe, la remise en cause de ces « niches » ne devrait pas poser de problème juridique particulier.

2.2 Etude d'impact

2.2.1 Impact macroéconomique

L'impact sur l'emploi d'une réduction des cotisations sociales compensée par une réduction des « niches sociales » n'a pas fait l'objet de simulations, et l'examen des effets de la suppression des différentes mesures devrait faire l'objet d'un examen approfondi au cas par cas.

La taxation des rémunérations extra-salariales (stocks-options, épargne salariale...) pourrait freiner leur progression. S'agissant pour l'essentiel de revenus différés, il n'est pas certain toutefois que le ralentissement de leur rythme de progression pèse à court terme sur la consommation. Par ailleurs, il serait nécessaire de disposer d'un examen plus fin des pratiques différenciées des entreprises (notamment selon leur taille) dans ce domaine pour évaluer l'impact de telles mesures.

La suppression des exonérations ciblées devrait également faire l'objet d'une étude plus poussée.

Dans l'hypothèse d'un relèvement de certains taux de CSG, la consommation des ménages, l'investissement et la croissance pourraient être pénalisés. Une simulation réalisée par la DREES et l'OFCE indique ainsi qu'une baisse d'un point du taux des cotisations sociales patronales financée par une hausse de la CSG permettrait de créer 27 000 emplois, mais entraînerait une baisse de l'activité de 0,1 point.

2.2.2 Impact sur le financement de la sécurité sociale

Le coût des dispositifs dérogatoires est très élevé.

Comme indiqué plus haut, le coût des pertes liées aux dérogations à l'universalité de l'assiette sociale (épargne salariale, contributions aux retraites complémentaires, titres restaurant, ...) peut être évalué à plus de 12 Mds €³.

Les coûts liés aux taux réduits de CSG sur les revenus de remplacement peuvent quant à eux être estimés à plus de 7,5 Mds €⁴. Toutefois, les remises en cause relative à la part de CSG déductible auraient un impact sur les finances de l'Etat qu'il conviendrait d'évaluer.

Ainsi sans évoquer même les 42 mesures de taux réduits, cotisations et assiettes forfaitaires, ni les allègements généraux et les allègements ciblés de cotisations patronales, les enjeux financiers de ces dispositifs sont de grande ampleur : plus de 20 Mds €.

2.2.3 Impact redistributif

La suppression de certaines « niches » sociales pourrait exercer des effets redistributifs importants entre les ménages.

Le groupe de travail a notamment examiné les effets redistributifs d'une augmentation du rendement de la CSG.

La DREES a ainsi simulé les effets redistributifs induits par différents types de mesure :

Deux simulations concernent des réformes permettant d'augmenter le rendement par la suppression de mesures spécifiques sur les taux ou l'assiette de la CSG :

- la suppression des exonérations de CSG sur les revenus de remplacement liées au non assujettissement à la taxe d'habitation ;
- la suppression de la règle selon laquelle le précompte de la CSG ne peut avoir pour effet de porter le montant des allocations chômage en deçà du SMIC ;

En outre, ont été mesurées les conséquences redistributives de deux réformes d'augmentation générale des taux :

- une augmentation d'un point de la CSG déductible, dont les effets simulés sont de deux ordres : un effet direct lié à la hausse du prélèvement au titre de la CSG ; un effet induit sur l'impôt sur le revenu ;
- une augmentation d'un point de la CSG imposable;

Les simulations effectuées montrent que les augmentations de taux de la CSG, déductible comme imposable, ont des propriétés redistributives.

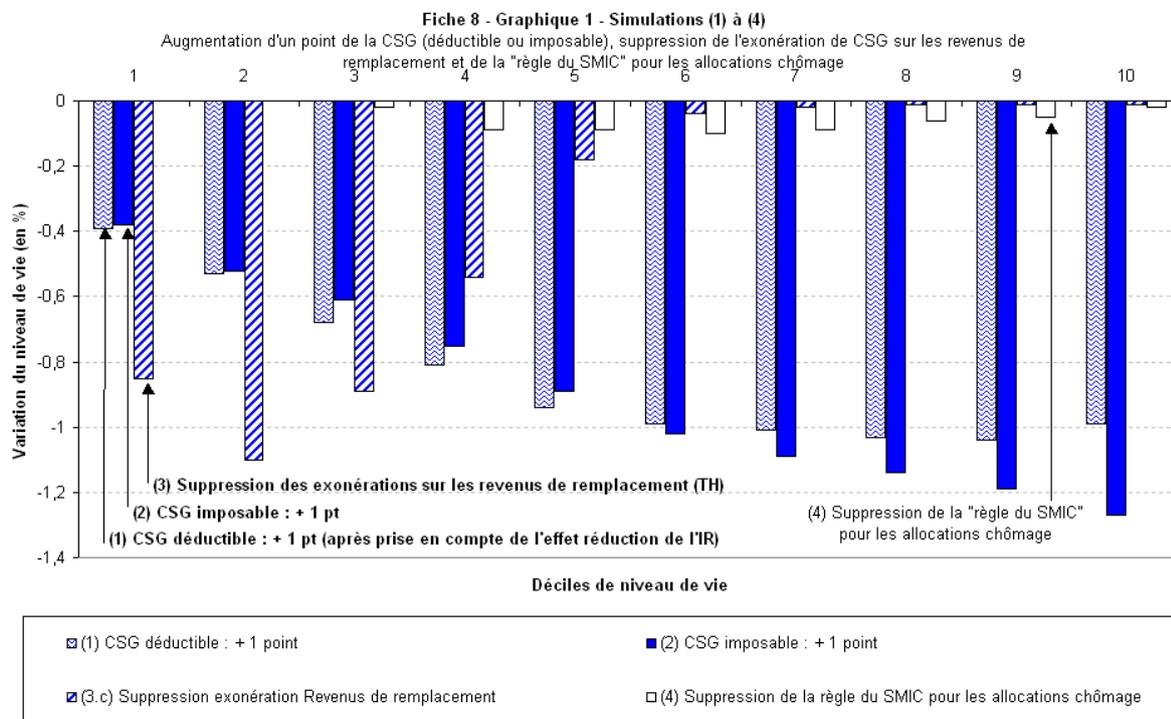
En revanche, la suppression des exonérations de CSG sur les revenus de remplacement, qui permettrait de rééquilibrer la charge du prélèvement social entre les salariés et les titulaires de

³ Source : DSS. Le rapport de la Cour des comptes de septembre 2002 sur l'exécution de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2002 avait déjà chiffré ces pertes à environ 10 Mrds€.

⁴ Source : direction du budget.

revenus de remplacement, aurait un caractère anti-redistributif entre ces derniers, le 1^{er} décile étant cependant moins touché par cette mesure que le second.

Le graphique ci-dessous résume ces conclusions :



III. La contribution patronale généralisée

3.1 Définition

Pour éviter le double écueil d'appliquer aux « niches sociales » les taux de cotisation de sécurité sociale de droit commun, et de les assujettir tant aux cotisations salariales qu'aux cotisations patronales, il pourrait être créé un nouveau prélèvement, la *contribution patronale généralisée* pesant exclusivement sur les employeurs, assis sur une assiette large et à taux bas.

Cette réforme s'inscrirait, au même titre que la CVA, dans un processus de l'élargissement de l'assiette des cotisations sociales patronales. Cet élargissement d'assiette comporterait deux dimensions :

- d'une part, seraient intégrés dans l'assiette de la CPG, outre les salaires bruts, certains compléments de rémunération (intéressement, participation, épargne salariale, stock-options ...) et aides directes accordées par l'employeur (titres restaurant, chèques vacances, chèques emploi service universel), actuellement exonérés de cotisations sociales ;
- d'autre part, à cette assiette incluant les rémunérations et avantages versés aux salariés s'ajouterait le résultat courant avant impôts (RCAI), solde intermédiaire de gestion représentatif des profits des entreprises et égal à la somme du résultat d'exploitation et du résultat financier.

Cette piste alternative peut donc être analysée comme le pendant de ce qui a été fait pour les ménages en matière de CSG, à savoir une assiette étendue progressivement à l'ensemble des éléments de rémunération (participation, intéressement notamment). Cette inclusion n'aurait pas pour effet de remettre en cause le régime de faveur dont bénéficient ces versements, dès lors que le taux du nouveau prélèvement serait très inférieur à celui des cotisations employeurs pesant sur les salaires (45% en moyenne).

La CPG permettrait en outre d'élargir la contribution des entreprises au financement de la sécurité sociale, le résultat net courant avant impôt étant un solde intermédiaire de gestion représentatif des profits des entreprises (égal à la somme du résultat d'exploitation et du résultat financier).

Le champ d'application de cette contribution pourrait coïncider avec celui de la réduction « Fillon », qui inclut la plupart des employeurs du secteur privé, les entreprises nationales, les établissements à caractère industriel et commercial ainsi que les sociétés d'économie mixte. Un point de cette "contribution patronale généralisée" (CPG) pourrait représenter un montant de l'ordre de 5,5 milliards d'euros au maximum (cf. *infra*).

S'agissant des très petites entreprises, et notamment des travailleurs indépendants ou assimilés, relevant du régime de sécurité sociale des non salariés non agricoles (RSI), un régime dérogatoire pourrait être prévu. En effet, ces entrepreneurs sont actuellement assujettis à la CSG et aux cotisations sociales au titre de leurs revenus. Il pourrait donc être envisagé de les exonérer de la part de la CPG assise sur le résultat courant avant impôts.

3.2 Faisabilité

3.2.1 Définition de l'assiette

Comme celle de la CSG, la base d'imposition de la CPG serait de type cédulaire, ce qui signifie qu'elle se composerait de deux assiettes distinctes correspondant :

- pour l'une, aux salaires et aux compléments de rémunération des salariés de l'année d'imposition (N) ;

- pour l'autre, aux profits de l'entreprise appréhendés sous la forme du résultat courant avant impôts⁵ (RCAI), solde intermédiaire de gestion égal à la somme du résultat d'exploitation et du résultat financier⁶; ce solde n'étant connu qu'après la clôture de l'exercice, le prélèvement serait opéré sur la base du RCAI de l'année N-1.

Ainsi définie, l'assiette du nouveau prélèvement poserait la question de la prise en compte à deux niveaux des compléments de rémunération (en particulier la participation) qui sont implicitement compris dans le résultat courant avant impôts de l'entreprise.

La détermination de l'assiette de la cédule assise sur le résultat courant avant impôts pourrait être inspirée des règles applicables à l'assiette de l'impôt sur les sociétés (IS). A cet égard, il convient de relever que le résultat courant avant impôts s'écarte du résultat fiscal au sens de l'IS en ce qu'il ne tient pas compte des produits et des charges exceptionnels. Par ailleurs, la reprise des aménagements applicables en matière d'IS (provisions nettes non déductibles, régime des sociétés mères et filiales etc.) devrait être examinée au cas par cas dans le sens d'un traitement homogène entre les deux prélèvements pour simplifier les retraitements pour les entreprises.

Se poserait, en particulier, la question du sort à réserver aux sociétés dont le résultat courant avant impôts est négatif, qui représentent environ 25% du total des entreprises. Le prélèvement étant de type cédulaire, le déficit courant avant impôts ne pourrait s'imputer sur la cédule correspondant aux salaires et compléments de rémunération. Pour les entreprises concernées, il conviendrait de décider si le report déficitaire pourrait ou non être déduit de leur résultats positifs à venir.

Enfin, il convient de noter que les taux pourraient être différenciés selon les assiettes, à l'instar du régime applicable en matière de CSG.

Au total, l'assiette du prélèvement serait de 545 Md€ (en 2003) - si l'on se limite aux 400 000 plus grandes entreprises du secteur concurrentiel sans tenir compte des reports déficitaires - soit une base d'imposition plus large que les salaires bruts versés (330 Md€), mais un peu plus étroite que la VA nette (620 Md€). La prise en compte des reports déficitaires pourrait aboutir à minorer cette assiette, dans des proportions qui sont difficiles à déterminer mais qui peuvent être évaluées à 15% au maximum, soit une assiette d'environ 465 Md€⁷.

⁵ Le terme "avant impôts" s'entend "avant impôts sur les profits" (tout particulièrement l'IS). A contrario, les impôts sur la production (par exemple la TP) ne sont pas compris dans l'assiette.

⁶ Le résultat courant avant impôts est égal à la somme du résultat d'exploitation, du résultat financier et de la différence entre les postes "Bénéfice attribué ou perte transférée" et "Perte supportée ou bénéfice transféré". En pratique, cette dernière différence est négligeable par rapport au résultat d'exploitation et au résultat financier.

⁷ En moyenne, le RCAI des entreprises déficitaires est de 14% de l'assiette sur la période de 1997 à 2003, avec de fortes variations conjoncturelles (entre 27 à 140 Md€ selon les années). Dès lors qu'en pratique, certains déficits ne peuvent être reportés, en raison notamment des cessations d'activité, l'introduction d'un droit au report déficitaire minorerait l'assiette de la CPG dans des proportions inférieures à 15% en moyenne.

**Décomposition de l'assiette de la CPG
(données 2003, avant prise en compte des reports déficitaires)**

Assiette de la CPG (2003)	Total (en Md€)	Total (en %)
Valeur ajoutée nette des dotations aux amortissements	+ 620 Md€	114%
Résultat financier (sociétés non financières)	+ 32 Md€	6%
Compléments de rémunération	+25 Md€	5%
Cotisations sociales employeurs	- 138 Md€	-25%
Impôts sur la production	- 46 Md€	-8%
Dotations aux provisions nettes	+ 15 Md€	3%
Divers (dont crédit-bail)	- 9 Md€	-2%
RCAI des entreprises déficitaires	+ 45 Md€	8%
Total	545 Md€	100%

Source : DGTPE..

3.2.2 Recouvrement

La contribution reposant sur des assiettes existantes, son recouvrement ne devrait pas soulever de difficultés techniques particulières.

La CPG aurait vocation à être recouvrée par les URSSAF pour sa part « salaires », et par la DGI pour sa part « résultat » par la DGI.

La part « salaires » de l'assiette resterait assise sur les salaires de l'année n pour les cotisations de l'année n, permettant de rapprocher la cotisation de la situation économique des entreprises.

La mesure impliquerait seulement que le formulaire existant soit adapté afin de permettre aux employeurs de déclarer les éléments de rémunération ne figurant pas dans le bordereau de versement des cotisations.

L'entrée en vigueur de la réforme pourrait intervenir trois mois après la date de publication de la loi au Journal officiel.

3.2.3 Aspects juridiques

Si l'on prend en compte l'ensemble des éléments qui la constitue, l'assiette de la CPG est relativement proche de celle de la CVA. Elle devra donc être définie de manière à respecter les règles posées par l'article 33 de la sixième directive TVA.

Toutefois, à cet égard, la CPG présenterait l'avantage de son caractère cédulaire. Cette caractéristique pourrait amener les juridictions, le cas échéant, à regarder la CPG comme un ensemble constitué de deux impositions distinctes. Si cette analyse était privilégiée, elle conduirait à lever toute réserve quant à la conformité de ce prélèvement avec la sixième directive TVA.

En outre, il conviendra d'examiner la qualification de la cédule de la CPG reposant sur le résultat courant avant impôts au regard des conventions fiscales internationales.

3.3 Impact de la mesure

3.3.1 Impact macroéconomique

Les effets macroéconomiques de la création d'une contribution patronale généralisée seraient probablement comparables à ceux d'une cotisation sur la valeur ajoutée.

Par rapport à la valeur ajoutée brute, l'assiette de la CPG se différencie principalement par la prise en compte des « compléments de rémunération » (épargne salariale, titres restaurants...) et du résultat financier des sociétés non financières. A contrario, on notera que les dotations aux amortissements, les charges sociales et les impôts sur la production sont exclus de l'assiette de la CPG. Au total, il apparaît que la CPG – avec ou sans mécanisme de report de déficit – est à peu près autant assise sur le capital que la CVA nette : les effets macroéconomiques seraient alors peu éloignés de ceux de la mise en place d'une telle mesure.

3.3.2 Impact sur le financement de la sécurité sociale

3.3.2.1 Dynamisme et volatilité de l'assiette

L'élargissement de l'assiette permis par la création d'une CPG ne modifierait pas significativement la dynamique de long terme du financement de la sécurité sociale, dans la mesure où les deux tiers de l'assiette de la CPG évoluent au même rythme que les salaires à long terme

Toutefois, la volatilité de l'assiette pourrait être accrue du fait de la plus grande sensibilité à la conjoncture de la partie de l'assiette portant sur le résultat courant avant impôt (RCAI) par rapport aux salaires. En effet, le résultat courant est particulièrement volatile. Depuis 1997, ce solde intermédiaire de gestion a atteint son plus haut niveau en 2003 (149 Md€) et son plus bas niveau l'année précédente (26 Md€), son poids par rapport aux salaires bruts ayant ainsi évolué dans une fourchette de 8% à 46%.

Dès lors, les composantes d'une CPG évolueraient de façon différente à court terme, notamment en phase de retournement du cycle économique, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Evolution des composantes de l'assiette de la CPG entre 1997 et 2003

<i>en Md€</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Salaires bruts	239	248	253	279	295	311	326

Participation des salariés	4	4	4	5	5	5	6
Résultat courant avant impôt	70	80	103	111	87	26	149
Ratio RCAI / Salaires bruts	29%	32%	41%	40%	29%	8%	46%

Champ : Les entreprises du secteur concurrentiel (hors agriculture) assujetties à l'IS au titre du régime normal.

3.3.2.2 Risques d'optimisation fiscale

Les possibilités de minoration de l'assiette de la CPG ne semblent pas supérieures à celles déjà observées en ce qui concerne l'assiette actuelle des prélèvements sociaux – sauf dans en cas d'exonération ou d'exclusion des très petites entreprises ou de certaines autres entités (holdings par exemple), ce qui pourrait engendrer des stratégies d'optimisation nouvelles.

L'inclusion des niches sociales dans l'assiette devrait par ailleurs limiter les phénomènes d'optimisation sociale.

En revanche, comme pour la CVA, l'assiette de la CPG paraît vulnérable aux risques d'évasion de l'assiette imposable vers l'étranger, face auxquels l'administration fiscale dispose de peu de marges de manœuvre.

3.3.3 Impact sur les transferts entre cotisants

Les transferts intersectoriels générés par la mise en place d'une CPG ont fait l'objet de simulations par la DGTPE⁸, ce qui permet notamment de les comparer à ceux induits par l'instauration d'une CVA. Le tableau ci-dessous décrit le scénario simulé :

Scénario	Descriptif			Transferts
		Assiette	Taux	(en M €)
CVA brute	Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations employeur compensée par une CVA	VA fiscale	0,91 %	6 520
CPG	Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations employeur compensée par une CPG cédulaire	Assiettes « salaires » et « profits » dissociées, sans report déficitaire	1,26 %	6 520

Source : DGTPE

3.3.3.1 Niveau des pertes

Par rapport à la CVA, la mise en place d'une CPG accroîtrait les pertes des entreprises perdantes, qui seraient de 1570 M€ contre 1120 M€ dans le cas de la CVA.

⁸ Les éléments qui suivent sont détaillés dans l'annexe VIII relative aux transferts.

Toutefois, le nombre d'entreprises perdantes serait réduit, ainsi qu'il apparaît dans le tableau ci-dessous :

Proportion des entreprises perdantes, neutres et gagnantes (en 2003)

	Perdantes	Gagnantes
CVA brute	27 %	73 %
CPG	20 %	80 %

Source : Calculs DGTPE

En conséquence, les pertes individuelles des perdants seraient plus élevées que pour la CVA.

Enfin, il convient de souligner que si la proportion d'entreprises dont les prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts est plus faible avec une CPG qu'avec une CVA, cette proportion demeure non négligeable : elle est supérieure à 10% pour tous les secteurs et pour toutes les tailles d'entreprises.

Proportion d'entreprises significativement perdantes par taille (en 2003)

Taille	CVA brute	CPG
CA < 2 M €	20 %	15 %
2 M € < CA < 10 M €	29 %	22 %
10 M € < CA < 50 M €	38 %	28 %
50 M € < CA	47 %	38 %
Total	23 %	18 %

Source : DGTPE. Une entreprise est dite significativement perdante si ses prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts.

3.3.3.2 Transferts entre secteurs

Dans l'industrie, les secteurs des industries agricoles et alimentaires (IAA) et de l'industrie des biens de consommation seraient pénalisés par la réforme. En revanche, l'industrie automobile, les industries des biens d'équipement et les industries des biens intermédiaires apparaissent avantagées. Ces résultats sont identiques à ceux observés dans le cas de la mise en place d'une CVA.

En revanche, le secteur de l'énergie, qui serait lourdement pénalisée par une CVA, serait globalement neutre à une CPG, grâce à un résultat financier fortement négatif et à des impôts (en particulier la taxe professionnelle) et charges sociales relativement importants.

Dans les services, les activités financières et les activités immobilières seraient pénalisées par la réforme tandis que les secteurs des transports, des services aux entreprises et des services aux particuliers seraient avantagés. Enfin, le commerce serait globalement neutre à une CVA brute comme à une CPG.

Les holdings seraient particulièrement pénalisées par la réforme, la CPG étant à leur niveau quasiment équivalente à une taxe sur leurs produits financiers. Les holdings purement

financières, dont les résultats seraient soumis à la CPG, pourraient être distinguées des holdings de gestion de patrimoine, dont le résultat financier sortirait de l'assiette afin d'éviter des phénomènes de double taxation.

3.3.3.3 Impact selon la taille des entreprises

Tout basculement à la CPG avantage globalement les petites et moyennes entreprises, au détriment des plus grandes. Ce résultat reflète qu'en moyenne, le poids du résultat courant avant impôt par rapport aux salaires bruts augmente avec la taille de l'entreprise.

Par rapport à une CVA où les entreprises de moins de 2 M € de chiffre d'affaires seraient les plus avantagées, la CPG bénéficie surtout aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 2 et 10 M €.

Transferts par taille en % des salaires bruts (selon le chiffre d'affaires, en 2003)

Taille	CVA brute	CPG
CA < 2 M €	- 0,33 %	- 0,05 %
2 M € < CA < 10 M €	- 0,21 %	- 0,18 %
10 M € < CA < 50 M €	- 0,09 %	- 0,05 %
50 M € < CA	+ 0,20 %	+ 0,29 %

Source : Calculs DGTPE

IV. les mécanismes d'*experience rating*

Si la taxation des comportements à risque des ménages peut permettre de prévenir des comportements préjudiciables au financement de la sécurité sociale, il peut également être envisagé d'influencer les comportements des entreprises afin de les inciter à diminuer les coûts qu'ils engendrent pour la protection sociale..

Le scénario de modulation des cotisations patronales du régime général (notamment celui d'une modulation temporelle) vise également en partie cet objectif. Il repose sur l'hypothèse implicite que le ratio masse salariale/ valeur ajouté est corrélé à la politique de l'emploi des entreprises. Toutefois, les analyses et simulations économiques effectuées (cf. annexe III) montrent que le ratio masse salariale/ valeur ajoutée est très peu corrélé à la politique d'emploi de l'entreprise, ce qui limite très largement l'effet incitatif microéconomique d'une telle mesure.

Le groupe de travail a donc souhaité examiner d'autres formes d'incitations possibles, reposant sur des modulations individualisées des cotisations sociales dues par les entreprises en fonction de l'historique des coûts qu'elles ont exposés aux régimes sociaux, désignées dans le monde anglo-saxon par le terme « *experience rating* ». De tels systèmes sont en vigueur dans nombre de pays développés dans le domaine des accidents du travail et des maladies professionnelles. Ainsi, en France, les entreprises comptant plus de 50 salariés se voient appliquer une tarification partiellement ou totalement individualisée selon la sinistralité observée dans l'entreprise au cours des années antérieures et tenant également compte des efforts de prévention des accidents du travail entrepris.

Si ce système de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles possède assurément des marges d'amélioration, il ne peut sans doute pas être bouleversé compte tenu de son expérience pluri-décennale. En revanche, une réforme beaucoup plus ambitieuse consisterait à introduire la technique « *d'experience rating* » dans le domaine du financement de l'assurance chômage, en transposant en France le dispositif en vigueur aux Etats-Unis. La présente annexe présente le système d'*experience rating* en vigueur aux Etats-Unis, et examine les conditions d'une éventuelle transposition au cas français.

4.1 Faisabilité technique et juridique

4.1.1 Faisabilité technique

Appliqué à l'assurance chômage, le système d'*experience rating* suppose que les entreprises ont une marge de manœuvre dans leur politique de licenciement et donc qu'une modulation des cotisations peut inciter les entreprises à limiter les fluctuations de leurs effectifs.

A effectif moyen donné, la réforme doit induire une baisse de cotisations patronales pour les entreprises dont les emplois sont relativement stables et une hausse pour les entreprises dans lesquelles les flux d'embauches et de licenciements sont importants, et ce dans la limite de la part modulable des cotisations.

4.1.1.1 Choix des cotisations à moduler

A la différence des scénarios envisagés pour la taxation de la valeur ajoutée, la mise en place d'un tel système en France supposerait de moduler les cotisations d'assurance chômage, ce qui requiert l'accord des partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage.

Toutefois, comme il est possible de ne moduler qu'une partie des charges finançant l'assurance chômage (le tiers ou le quart par exemple), il pourrait être envisagé d'expérimenter tout d'abord seulement une individualisation limitée des cotisations, puis d'en programmer la montée en charge en cas de succès de l'expérience.

4.1.1.2 Calcul du taux de cotisation

➤ Modulation en fonction des coûts ou en fonction du nombre de licenciements

Les cotisations peuvent être modulées soit en fonction du nombre de licenciements effectués dans le passé, soit en fonction du coût effectif de ces licenciements en termes de prestations d'assurance chômage. Le coût marginal d'un licenciement augmente alors avec le nombre de licenciements.

Aux Etats-Unis, les cotisations sont modulées en fonction des coûts, selon trois modalités différentes :

- Le ratio de réserve (*reserve ratio*) est le plus répandu (33 Etats). Pour chaque entreprise on calcule le solde entre les versements de cotisations et les allocations versées aux ex-employés de cette entreprise. Ce solde, cumulé année après année, est divisé par la masse salariale imposable⁹ sur les trois dernières années. Ce ratio est alors comparé au barème¹⁰ de l'année et on en déduit les cotisations¹¹.
- Le ratio de versement (*benefit ratio*) est utilisé par 17 Etats. C'est le ratio entre les allocations versées aux ex-employés de l'entreprise et sa masse salariale imposable sur les 3 ou 5 dernières années. Ce ratio est ensuite comparé au barème de l'année.
- Le ratio des salaires des allocataires (*benefit wage ratio*) est le moins répandu (2 Etats). Les salaires des ex-employés (et non les allocations versées) sont rapportés à la masse salariale imposable. Ce ratio est ensuite comparé au barème en vigueur afin de déterminer le taux de cotisation.

Toutefois, cette modulation en fonction du coût effectif des licenciements risquerait d'avoir des effets discriminatoires envers les travailleurs qui ont le risque de chômage le plus élevé.

Ce serait le cas si le licenciement d'un non qualifié coûtait plus cher que le licenciement d'un cadre. Il est en pratique très difficile de trancher ce point : dans le premier cas, les indemnités sont faibles mais la durée probable de versement est longue ; dans le second cas les indemnités seront élevées mais versées pendant une durée plus courte en moyenne.

Dans ces conditions, la modulation en fonction du nombre de licenciements semble un compromis raisonnable¹². Le coût *moyen* effectif des licenciements devrait néanmoins être estimé afin de pouvoir calibrer la modulation des charges en fonction du nombre de licenciements.

Une pondération des licenciements peut également être envisagée afin de prendre en compte les spécificités de certains groupes de travailleurs (c'est déjà le cas par exemple de la contribution Delalande, qui ne s'applique qu'aux salariés de plus de 50 ans).

⁹ La masse salariale imposable est déterminée par un seuil en deçà duquel les revenus sont imposables, par exemple 80% du salaire moyen dans un Etat.

¹⁰ Tous les barèmes ont un taux plancher et un taux plafond.

¹¹ Un taux de cotisation fixe s'applique pour les nouvelles entreprises pendant les premières années, le temps de constituer un historique. Ce taux varie parfois selon le secteur d'activité.

¹² les fins de période d'essais devraient a priori être exclues de la base de calcul.

A défaut d'une modulation en fonction du nombre de licenciements, une autre possibilité consisterait, dans un système fondé sur le coût effectif, à ne prendre en compte qu'une partie suffisamment réduite de la durée de l'indemnisation dans le calcul des cotisations.

➤ Nature des coûts à prendre en compte

De façon générale, il faut souligner que le poids des dépenses d'indemnisation du chômage dans la richesse nationale est sensiblement plus faible aux Etats-Unis (0,3 % du produit intérieur brut en 2001) qu'en France (2,1 %)¹³. Cette différence constitue une limite importante à la transposition du système et nécessite en tout état de cause de définir les coûts à prendre en compte de façon à ne pas alourdir trop fortement les coûts de licenciement.

Ainsi, si la prise en compte des coûts de l'assurance chômage est naturelle, la question des coûts de reconversion, qui sont aujourd'hui parfois supportés par l'entreprise, devrait être tranchée.

Dans le calcul du coût social d'un licenciement, il conviendrait de ne considérer en théorie que la partie relative à l'assurance chômage proprement dite. Toutefois, le continuum aujourd'hui existant entre l'assurance chômage et les revenus d'assistance (RMI, ASS) rend difficile la distinction entre ce qui relève du financement de l'activité de recherche d'emploi et ce qui relève de la lutte contre la pauvreté en cas d'indemnisation de longue durée (notamment pour les plus de 50 ans). Une solution pourrait être de limiter aux premiers mois le montant d'indemnisation pris en compte dans le calibrage de la modulation de cotisations¹⁴.

Il conviendrait également sans doute de définir, comme c'est le cas aux Etats-Unis, un taux plancher et un taux plafond.

Le *timing* de l'ajustement des taux de cotisation au comportement en matière de licenciement devrait également être différé par rapport à l'activité des entreprises, afin que, en période de difficultés donnant lieu à des licenciements, les cotisations n'augmentent pas de manière brutale. Les taux de cotisation pourraient donc être revus annuellement sur la base du comportement de l'entreprise sur les 3 ou 5 dernières années (comme c'est le cas dans le système américain).

4.1.1.3 Champ d'application

¹³ Source : OCDE. La différence s'explique à la fois par une durée d'indemnisation plus faible (14 à 26 semaines) et un taux de chômage deux fois moindre.

¹⁴ A noter qu'aux Etats-Unis, le problème ne se pose pas avec la même ampleur puisque la durée moyenne effective de versement des allocations était d'environ 14,5 semaines en 1998 aux Etats-Unis contre 38 semaines à la même période en France. Aux Etats-Unis, la durée maximale d'indemnisation du chômage est limitée à 6 mois (26 semaines) dans tous les Etats, à l'exception du Massachusetts et de l'Etat de Washington où la durée maximale est fixée à 30 semaines. Après l'expiration des droits au niveau des Etats se substituent les droits fédéraux ouverts de manière temporaire par le Job Creation and Worker Assistance Act en 2002 (connu sous le nom de *Temporary Extended Unemployment Compensation, TEUC*) signé par le Président Bush le 9 mars 2002 et offrant 13 semaines d'indemnisation supplémentaire aux chômeurs en fin de droit. Se terminant initialement fin 2002, le programme a été reconduit en mai 2003 ouvrant ainsi des droits à une période de 13 semaines supplémentaires pour les chômeurs de longue durée (1,1 millions), l'indemnisation supplémentaire pouvant être perçue jusqu'en mars 2004. Cette surcharge temporaire pour le système global d'assurance chômage ne rentre cependant pas dans le calcul de l'*experience rating* géré au niveau des Etats.

L'ensemble des entreprises soumises aux cotisations chômage serait potentiellement concerné.

Afin de limiter l'impact des transferts intersectoriels, il pourrait être envisagé de prévoir une application progressive du dispositif selon les secteurs et selon la taille de l'entreprise.

Une autre option consisterait à évaluer la stabilité de l'emploi d'une entreprise serait évaluée à l'aune de la stabilité moyenne de l'emploi du secteur auquel elle appartient. Ne subsisteraient alors que des réallocations intrasectorielles. Ainsi, le système proposé ne pénaliserait pas les secteurs qui, par nature, font face à forte variabilité de leur demande ou de leurs coûts de production.

Toutefois, ce type de mesures risquerait d'être jugé incompatible avec le régime communautaire des aides d'Etat.

4.1.1.4 Articulation avec la politique en faveur des bas salaires

La mise en place d'un système d'*experience rating* pourrait augmenter sensiblement le coût du travail pour certaines entreprises employant des personnes peu qualifiées.

Les études américaines ont en effet montré que les salaires ont diminué dans les entreprises ayant subi une hausse de leurs cotisations au titre de l'*experience rating*, ce qui suggère que l'ajustement a en partie été supporté par les salaires, lorsque les conditions du marché et le pouvoir de négociation le permettaient.

Or en France, entre 14 et 15% des salariés sont rémunérés au SMIC. Pour ces salariés, la hausse des cotisations à l'assurance chômage ne pourrait pas, même en partie, être répercutée dans les salaires. Dans ces conditions, l'introduction d'un mécanisme d'*experience rating* pourrait induire un renchérissement du coût du travail moyen pour ces salariés, avec des conséquences néfastes sur l'emploi.

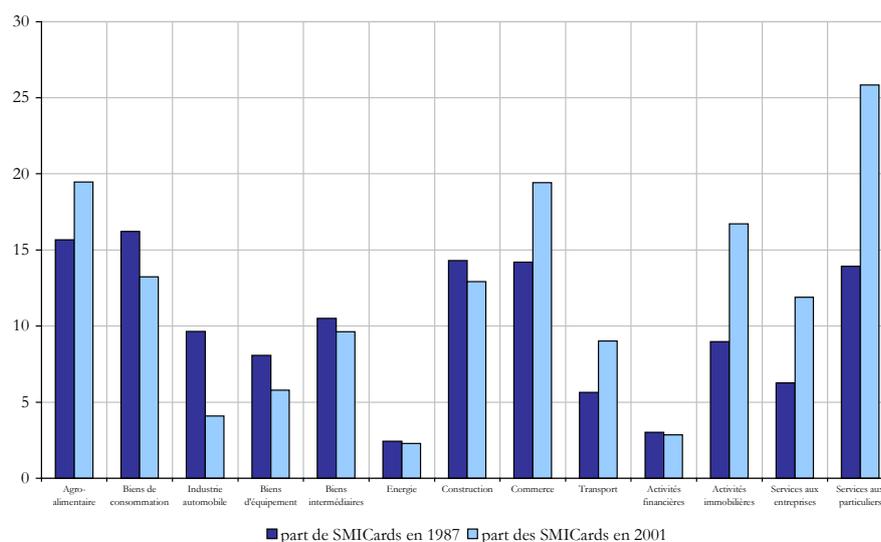
Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour contourner ce problème.

Une première option consisterait à procéder à des allègements de charges supplémentaires sur les bas salaires. En particulier, une baisse de charges la première année de vie de l'emploi permettrait de ne pas pénaliser les secteurs et les entreprises fortement créateurs d'emplois malgré des taux de rotation élevés. Un tel système pourrait alors stimuler la croissance de l'emploi *et* en même temps assurer sa stabilité.

Une seconde option, compatible avec la première, serait de mettre en œuvre cette réforme à la faveur d'une baisse des cotisations chômage qui pourra intervenir quand la situation du marché du travail se sera améliorée.

La mise en place d'une norme sectorielle pour la modulation des cotisations constituerait une troisième possibilité : dans la mesure où les emplois rémunérés au SMIC sont concentrés dans certains secteurs (cf. graphique ci-dessous), notamment les services aux entreprises et aux particuliers.

Part des personnes rémunérées au SMIC par secteur en 1987 et 2001



Source : DGTPE

Toutefois, dans cette hypothèse, les réallocations intrasectorielles seraient maintenues. Or la majorité des flux d'emplois se situent entre entreprises d'un même secteur plutôt qu'entre secteurs. Selon l'hétérogénéité des secteurs, l'impact négatif sur l'emploi des personnes faiblement qualifiées pourrait donc rester important.

4.1.2 Implications juridiques

Hormis la question de la compatibilité d'une modulation sectorielle avec le régime communautaire des aides d'Etat, la mise en place d'un système d'expérience rating ne poserait pas de difficultés juridiques.

Toutefois, le problème se poserait moins en termes de compatibilité stricte avec le droit que du point de vue de la logique du système.

L'expérience rating repose en effet sur une logique incitative visant à stabiliser l'emploi, dont la transposition en France rencontre deux limites principales :

- le dualisme du marché du travail français ;
- la relative imprévisibilité et la complexité de certaines procédures de licenciements en France.

Dans le contexte français, l'existence d'une forte dualisation des emplois entre ceux occupés par des salariés sous contrat à durée indéterminée bénéficiant d'une forte protection et ceux occupés par des personnes qui expérimentent de façon durable des emplois à durée déterminée risque de rendre relativement inopérantes des incitations financières des entreprises à prolonger la relation d'emploi avec leurs salariés. Deux risques principaux peuvent être identifiés.

D'une part, les entreprises pourraient contourner les incitations en ayant recours à des contrats temporaires.

Afin d'éviter cet effet de substitution, on peut imaginer d'inclure les séparations pour fin de CDD dans le mode de calcul, quelle que soit la durée des CDD. Il semble néanmoins difficile d'inclure les emplois d'intérim dans le calcul puisque leur rémunération est versée par les agences d'intérim elles-mêmes.

D'autre part, un renchérissement des coûts de licenciement pourrait inciter les entreprises à garder les travailleurs en place, mais au prix d'une diminution des embauches des salariés « outsiders », comme le suggère l'expérience de la « contribution Delalande » relative aux salariés âgés.

La logique du système *d'experience rating* suppose en second lieu une certaine prévisibilité du coût du licenciement. Or, en France, la capacité des juges à décider du « sérieux » de la cause de licenciement, et la complexité des procédures des grands licenciements économiques, conduisent à une forme d'imprévisibilité des coûts qui semble peu compatible avec la logique d'incitation financière.

Dans ces conditions, la mise en place d'un système d'*experience rating* pourrait nécessiter des modifications du code du travail (allègement des procédures notamment). Le passage d'un système fondé essentiellement sur la protection juridique à une logique d'incitation financière pourrait donc signifier une très forte évolution des pratiques françaises.

4.2 Étude d'impact

4.2.1 Transferts intersectoriels

4.2.1.1 Scénario de simulation

La DGTPE a simulé les transferts intersectoriels qui résulteraient de la mise en œuvre d'un système d'*experience rating* en France, à partir de la méthode de calcul du ratio de versement (*benefit ratio*), qui est le rapport des allocations versées aux chômeurs du secteur aux cotisations prélevées au secteur.

Les allocations versées par chaque secteur sont calculées à partir du nombre de chômeurs en 2002 travaillant en 2001 dans le secteur (à partir de l'enquête emploi). Les allocations chômage versées en moyenne à un chômeur sont supposée égales à 63% du salaire moyen du secteur en 2002.

Les cotisations versées par chaque secteur sont calculées à partir des masses salariales des secteurs en 2002.

Trois possibilités sont simulées s'agissant du profil des taux (les trois garantissant des recettes égales aux recettes actuelles *ex ante*):

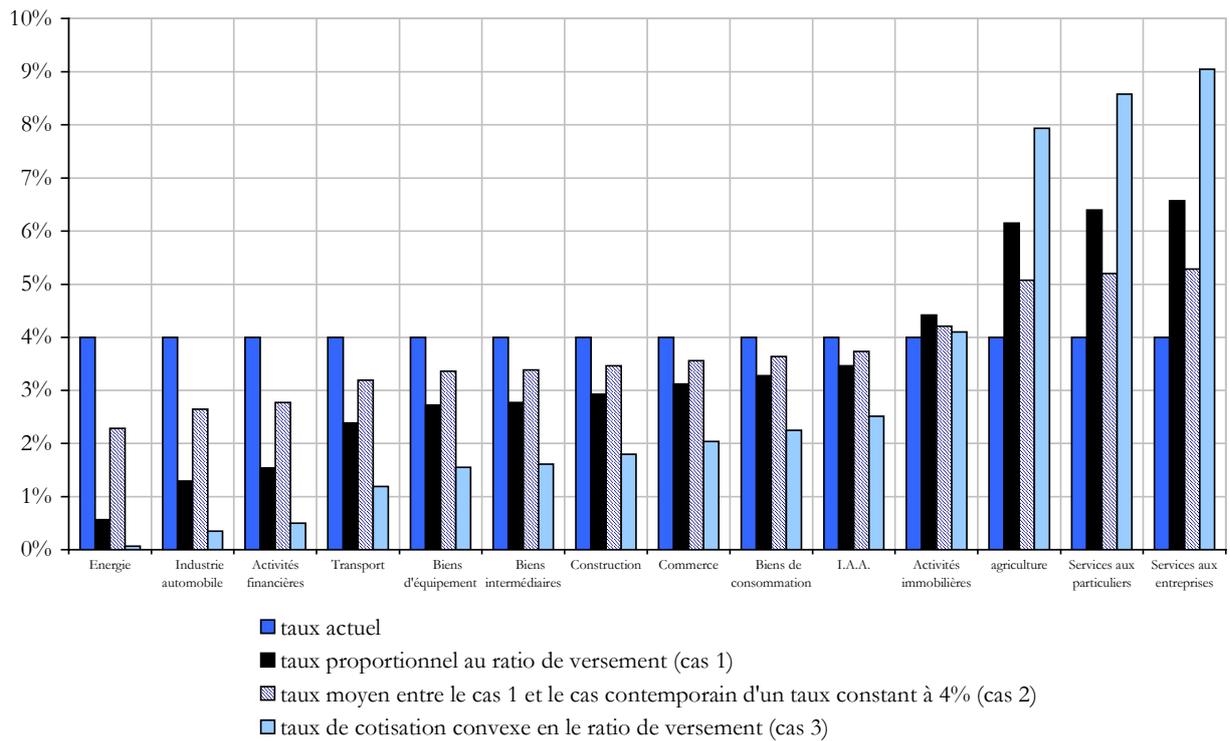
- un taux proportionnel au ratio de versement (cas 1). On transpose ainsi la distribution des ratios de versement à celle des taux de cotisation et, selon leurs comportements, certaines entreprises auront des taux plus ou moins élevés qu'auparavant.
- une moyenne entre ces nouveaux taux et le taux fixe actuel (cas 2), ce qui permet une mise en place moins brutale.
- des taux convexes en les ratios de versement (cas 3), afin de s'assurer que le coût marginal d'un licenciement soit croissant. Dans ce dernier cas, les secteurs dont les cotisations chômage sont les plus faibles par rapport aux allocations versées aux chômeurs du secteur se trouvent particulièrement pénalisés.

4.2.1.2 Résultats des simulations

Dans tous les cas, les services aux particuliers seraient fortement pénalisés par la mise en place de l'*experience rating*. A l'inverse, l'industrie, les transports et les activités financières seraient très avantagés.

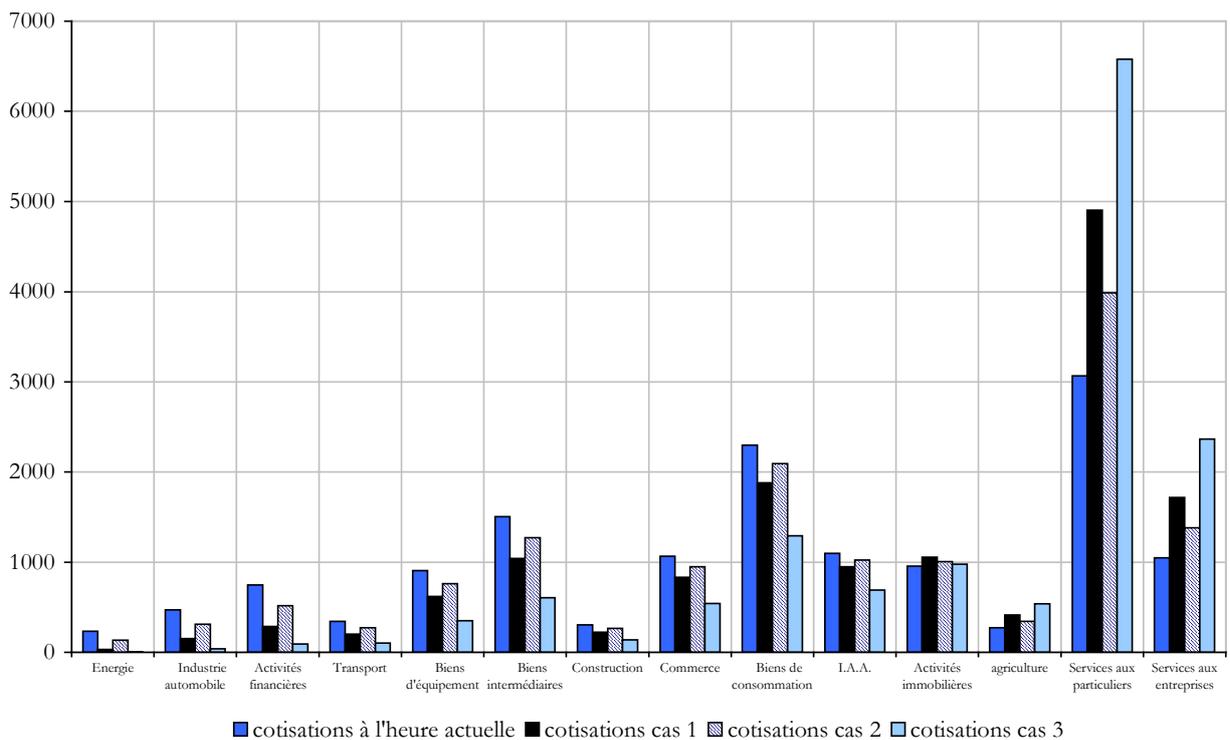
Les deux graphiques suivant retrace les variations des taux et montants de cotisations induits par la mise en place d'un tel système.

Taux de cotisations avant et après la réforme



Source : DGTPE

Montants de cotisations annuelles par secteur, à comportement inchangé, dans les divers scénarii d'experience rating (en €)



4.2.2 Impact sur l'emploi

4.2.2.1 Les mécanismes économiques à l'oeuvre

Un dispositif d'incitation financière comme l'*experience rating* doit permettre d'améliorer l'efficacité de la protection de l'emploi, car il permet une meilleure prise en compte du coût social des licenciements : coûts d'assurance chômage supportés par l'ensemble de l'économie ; perte fiscale déséquilibrant les comptes publics

Alors qu'actuellement, les dispositifs de protection de l'emploi mutualisent les coûts de licenciement (chaque entreprise contribue au système d'assurance chômage dans des proportions indépendantes de son comportement vis-à-vis du licenciement), la progressivité permet de subventionner les licenciements des entreprises « vertueuses ».

Ce rapprochement du coût social et du coût privé doit aboutir à une diminution du nombre de destructions d'emplois économiquement inefficaces, à une hausse de l'emploi moyen ainsi qu'à une moindre variabilité de l'emploi.

4.2.2.2 Les études d'impact aux Etats-Unis

Les études visant à évaluer l'impact de l'*experience rating* aux Etats-Unis sur le taux de chômage concluent à un impact positif du système de modulation des cotisations sur l'emploi. Quatre enseignements principaux peuvent en être dégagés

Tout d'abord le système diminue le niveau du chômage, les entreprises américaines étant aujourd'hui fortement incitées à ne pas licencier. Le coût marginal d'imposition (cotisations futures supplémentaires engendrées par 1 dollar d'allocation chômage) est estimé à près de 0,8 en moyenne. Or, les études ont mis en évidence une forte élasticité du chômage par rapport au coût marginal : le passage à l'*experience rating* aurait réduit le recours aux licenciements temporaires de 30% en moyenne (Topel 1983, Card et Levine 1994). En outre, le système de modulation aurait réduit la durée moyenne du chômage. Allain (1996) estime que 23% des séparations temporaires et 21% des séparations permanentes seraient dues à la part de mutualisation qui perdure dans les systèmes actuels d'*experience rating*.

Ensuite, la mise en place de l'*experience rating* aux Etats-Unis aurait permis de stabiliser l'emploi au cours du cycle, en réduisant très fortement les licenciements au creux du cycle (Card et Levine, 1994). L'*experience rating* a donc des effets plus importants sur le chômage en bas du cycle que sur l'emploi en haut du cycle. L'impact sur les mouvements saisonniers de l'emploi est tout aussi important (Anderson 1993).

En outre, l'*experience rating* diminue les salaires dans les entreprises ou secteurs anciennement subventionnés (Anderson et Meyer, 1998). Les entreprises ou secteurs particulièrement volatiles n'ont cependant pas pu répercuter l'intégralité des coûts

supplémentaires sur les salaires, ce qui les amène à réduire les embauche au bénéfice de l'emploi dans les entreprises ou secteurs stables.

Enfin, tel qu'il est modulé aujourd'hui aux Etats-Unis (taux plancher et plafond¹⁵, décalage dans le temps des effets de la modulation), et bien qu'il fasse supporter les charges les plus élevées aux entreprises qui licencient le plus, le système ne semble pas avoir augmenté le risque de faillite pour les entreprises en mauvaise santé.

4.2.2.3 *L'impact sur l'emploi d'une transposition en France*

Comme indiqué plus haut, l'existence d'un salaire minimum en France rendrait impossible l'ajustement à la baisse des salaires observé aux Etats Unis dans les entreprises qui voient le coût de leurs licenciements fortement augmenter. Or, les deux secteurs fortement pénalisés par la réforme (services aux particuliers et services aux entreprises) comptent respectivement 12% et 26 % d'emplois rémunérés au SMIC et représentent à eux deux un tiers de l'emploi salarié marchand. L'impossibilité d'ajustement à la baisse des salaires dans ces secteurs pourrait donc, en l'absence de mesures d'accompagnement, induire des destructions d'emplois.

A l'inverse, le fait que ces secteurs pénalisés soient ceux qui sont le moins exposés à la concurrence internationale pourrait atténuer les effets négatifs sur l'emploi.

Le chiffrage précis et fiable de l'impact sur l'emploi de la mise en place d'un tel dispositif en France nécessiterait en tout état de cause une analyse plus fine à partir des données individuelles concernant les chômeurs et leurs entreprises d'origine dont dispose l'UNEDIC, afin notamment d'évaluer les effets réallocatifs intrasectoriels.

*

Il semble donc que la transposition en France d'un système d' *experience rating* nécessiterait au préalable de préciser son impact, tant sur l'emploi (à partir notamment d'études empiriques sur données individuelles) que sur les possibles effets induits sur les réglementations concernant le licenciement et les contrats de travail.

A défaut d'introduire ce mécanisme dans un domaine aussi large que l'indemnisation du chômage dans son ensemble, il pourrait être envisagé d'expérimenter ce mode de tarification dans des dispositifs plus restreints.

Une modulation de la contribution des employeurs au Fonds de solidarité vieillesse¹⁶ tenant compte de l'historique des recours à des mécanismes de préretraite « maison » pourrait ainsi être envisagée pour dissuader les employeurs de recourir à des cessations anticipées d'activité de leurs salariés.

De même, les conventions par lesquelles il est fait appel aux fonds publics en cas de chômage partiel et de préretraite (allocations spéciales du Fonds national de l'emploi, préretraites

¹⁵ Qui impliquent que 40% des coûts sont toujours mutualisés entre entreprises.

¹⁶ Introduite par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites (article L 137-10 du code de la sécurité sociale)

progressives et surtout dispositifs de cessation anticipée de certains travailleurs salariés) pourraient établir un lien plus systématique entre la contribution à ces dispositifs restant à la charge des employeurs et les coûts qu'ils exposent à ce titre aux finances publiques.

ANNEXE VI

**EVALUATION DES RISQUES JURIDIQUES LIES A LA MISE EN
ŒUVRE DE LA CVA, DE LA MODULATION OU DE LA TVA
SOCIALE**

SYNTHESE

La cotisation sur la valeur ajoutée (CVA) et la TVA sociale sont des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution. En revanche, quelles qu'en soient les modalités, une modulation des cotisations patronales selon la valeur ajoutée ne leur ferait pas perdre leur caractère de cotisations sociales.

La principale hypothèque qui pèse sur la mise en œuvre d'une cotisation sur la valeur ajoutée (cf. infra, III) tient aux dispositions de l'article 33 de la sixième directive, qui interdisent aux Etats membres d'instaurer des prélèvements ayant le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires.

En l'état actuel de la jurisprudence, ces dispositions ne semblent pas faire obstacle à la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Toutefois, la Cour de justice a manifesté l'intention de procéder à un réexamen complet de sa position à l'occasion du jugement de l'affaire Banque populaire de Crémone, actuellement en instance devant elle, qui concerne la compatibilité avec l'article 33 de l'IRAP, impôt régional italien assis sur la valeur ajoutée des entreprises, dont le produit (30 Md€ par an) est affecté au financement du système de santé.

Si la Cour déclare l'IRAP compatible avec la sixième directive, confirmant ainsi l'interprétation prudente et essentiellement juridique de l'article 33 qui a prédominé jusqu'à présent, le risque d'incompatibilité sera nul s'agissant de la CVA. En effet, cette imposition présente, au regard des critères consacrés par la jurisprudence, des caractéristiques essentiellement similaires à celles de l'IRAP italien.

Toutefois, les deux avocats généraux qui ont conclu dans cette affaire – en dernier lieu le 14 mars 2006 – ont invité la Cour à consacrer une interprétation plus audacieuse de l'article 33, fondée sur une approche économique et pragmatique de l'interdiction qu'il énonce. Selon eux, tout prélèvement ayant un impact économique comparable à celui de la TVA doit être regardé comme contraire à la sixième directive.

Si la Cour suivait ces conclusions, l'incompatibilité de la CVA avec l'article 33 de la sixième directive serait probable. L'instauration d'un tel prélèvement dans ce contexte exposerait les organismes de sécurité sociale au risque de devoir rembourser à brève échéance les sommes perçues. En outre, elle induirait une forte insécurité juridique, et donnerait inévitablement lieu à de nombreux litiges contentieux.

En revanche, une réforme consistant à introduire une dose de valeur ajoutée dans l'assiette des cotisations patronales resterait possible, sous réserve que les salaires demeurent un déterminant essentiel du montant de l'impôt dû par chaque contribuable, cette condition devant être appréciée non pas en droit, mais en pratique. En d'autres termes, un éventuel durcissement de la jurisprudence communautaire ne semble pas susceptible de faire obstacle à la mise en œuvre de la modulation.

Quant à l'option consistant à affecter une part de la TVA au financement de la sécurité sociale, elle restera envisageable d'un point de vue juridique quel que soit le sens de l'arrêt attendu. Toutefois, il faut observer que sauf à méconnaître l'ensemble des dispositions de la sixième directive, ce qu'il est convenu d'appeler la « TVA sociale » ne peut en aucun cas être autre chose qu'une simple augmentation de la TVA – applicable à toutes les entreprises selon des règles strictement identiques à celles qui gouvernent aujourd'hui cette imposition – dont le produit aurait la seule particularité d'être affecté aux organismes sociaux.

Hormis l'article 33 de la sixième directive, aucune norme de valeur supérieure à la loi n'est susceptible de faire obstacle à la mise en œuvre des prélèvements étudiés. Dans leur principe, ceux-ci sont, en particulier, conformes à la Constitution et à la CEDH. Toutefois, il conviendra d'éviter une application trop uniforme ou des dérogations injustifiées, qui contreviendraient aux principes d'égalité et de non-discrimination (cf. infra, I).

Par ailleurs, si le choix se porte sur la CVA, la valeur ajoutée afférente aux activités exercées par des salariés rémunérés à l'étranger devra être exclue de l'assiette imposable, afin d'assurer la conformité du dispositif avec les libertés fondamentales garanties par le Traité de Rome et les règles de droit dérivé applicables aux cotisations sociales.

Enfin, dans l'hypothèse – inévitable en pratique – où des exonérations, des règles d'assiette ou de taux spécifiques seraient consenties en faveur de certains secteurs ou de certaines catégories d'entreprises, leur conformité au régime d'interdiction générale des aides d'Etat prévu par l'article 87 TCE devra être assurée (cf. infra, II). Conformément aux stipulations de l'article 88 TCE, il sera en outre nécessaire de notifier le projet à la Commission européenne avant que le Conseil d'Etat ne se prononce, et de reporter l'entrée en vigueur du dispositif à une date postérieure à la décision de la Commission.

SOMMAIRE

I. LES RISQUES DE NON-CONFORMITE A LA CONSTITUTION ET A LA CEDH SONT LIMITES.....	1
A. LEGALITE DE L'IMPOT ET NATURE DES PRELEVEMENTS ENVISAGES	1
B. LA CVA ET LA TVA SOCIALE SONT, EN PRINCIPE, CONFORMES A LA CONSTITUTION	2
C. TOUTEFOIS, UNE APPLICATION TROP UNIFORME OU DES DEROGATIONS INJUSTIFIEES SERAIENT CONTRAIRES AUX PRINCIPES D'EGALITE ET DE NON-DISCRIMINATION	4
1. <i>Tenir compte de l'inadaptation de la notion de valeur ajoutée à certaines activités..</i>	5
2. <i>Mesurer la pertinence des dérogations à l'aune du principe d'égalité.....</i>	5
D. LA MODULATION DES COTISATIONS PRESENTERA DES RISQUES AU REGARD DU PRINCIPE D'EGALITE SI LE RATIO EST FIXE FORFAITAIREMENT	7
II. LES PRELEVEMENTS ETUDIES SEMBLENT COMPATIBLES AVEC LE TRAITE DE ROME, SOUS RESERVE DE NOTIFICATION A LA COMMISSION EUROPEENNE.....	8
A. LE NOUVEAU PRELEVEMENT DEVRA RESPECTER LES LIBERTES DE CIRCULATION ET LA LEGISLATION COMMUNAUTAIRE RELATIVE AUX COTISATIONS SOCIALES	9
B. LE NOUVEAU PRELEVEMENT ENTRERA DANS LE CHAMP DES AIDES D'ETAT (ART. 87-3 DU TCE)	10
C. LA NOTIFICATION PREALABLE DU DISPOSITIF A LA COMMISSION EUROPEENNE SERA PROBABLEMENT NECESSAIRE, CE QUI RETARDERA SON ENTREE EN VIGUEUR	13
III. LA CVA PRESENTE DES RISQUES SERIEUX D'INCOMPATIBILITE AVEC L'ARTICLE 33 DE LA SIXIEME DIRECTIVE.....	14
A. L'ARTICLE 33 DE LA SIXIEME DIRECTIVE A JUSQU'A PRESENT ETE INTERPRETE DE FAÇON RESTRICTIVE PAR LA JURISPRUDENCE.....	15
B. TOUTEFOIS, LA COUR POURRAIT MODIFIER SA POSITION DANS LES PROCHAINS MOIS..	16
C. LA SOLUTION QUE DONNERA LA COUR DANS L'AFFAIRE BANQUE POPULAIRE DE CREMONE SERA TRANSPOSABLE A LA CVA	18
D. LA PREUVE EMPIRIQUE DE LA COMPATIBILITE DE LA CVA AVEC L'ARTICLE 33 DE LA SIXIEME DIRECTIVE SERA EN TOUT ETAT DE CAUSE DIFFICILE A ETABLIR.....	19
E. EN CAS DE MODULATION DES COTISATIONS EN FONCTION DE LA VA, LE RISQUE D'INCOMPATIBILITE SERA FAIBLE	20

Cette annexe vise à évaluer a priori, sur la base d'un examen de leur compatibilité avec les règles et principes de valeur supérieure à la loi, les risques de contentieux et de censure juridictionnelle liés à l'instauration de la CVA, de la modulation ou de la TVA sociale. Ces risques devront faire l'objet d'une nouvelle évaluation lorsque les modalités du projet retenu auront été précisées.

Trois types de normes sont dans le champ de cette étude :

- la Constitution et le bloc de constitutionnalité ;
- la CEDH, et plus précisément la combinaison de son article 14 relatif au principe de non-discrimination, et de l'article 1er de son premier protocole additionnel, relatif au droit au respect des biens ;
- enfin, le droit communautaire, et plus particulièrement les stipulations du TCE et les dispositions de droit dérivé régissant les aides d'Etat, les cotisations sociales et la taxe sur la valeur ajoutée.

I. LES RISQUES DE NON-CONFORMITE A LA CONSTITUTION ET A LA CEDH SONT LIMITES

Bien que les procédures juridictionnelles associées à ces normes soient distinctes, le contrôle de constitutionnalité et le contrôle de conventionnalité exercé au regard de la CEDH convergent depuis une demi-douzaine d'années, le Conseil constitutionnel ayant renforcé son contrôle sous la pression de la Cour de Strasbourg. Les questions correspondantes seront donc examinées ensemble.

A. Légalité de l'impôt et nature des prélèvements envisagés

La distinction entre impositions de toute nature et cotisations sociales ou professionnelles a donné lieu à une jurisprudence assez fournie mais souvent lapidaire, si bien que la question des critères de distinction entre ces deux types de prélèvements obligatoires continue à faire l'objet de débats doctrinaux¹. Toutefois, deux points semblent à peu près acquis au regard de la jurisprudence constitutionnelle et administrative :

- D'une part, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat s'accordent désormais pour juger que la ligne de partage dépend d'un seul critère : sont des cotisations sociales les versements obligatoires qui « ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis » par les régimes de sécurité sociale² ; en d'autres termes, les cotisations sociales (ainsi d'ailleurs que les cotisations professionnelles) se caractérisent par l'existence d'un « lien entre le droit aux prestations et l'obligation de cotiser » ; il s'en déduit qu'un prélèvement affecté aux organismes de sécurité sociale n'est pas une cotisation sociale si son versement n'ouvre, en lui-même, aucun droit (CSG, contribution sur les tabacs et alcools, ou sur les spécialités pharmaceutiques, versement-transports, contribution sociale de solidarité) ;

¹ Voir notamment P. Amselek, Impositions et cotisations obligatoires, Constitution et finances publiques, *Economica*, 2005 ; L. Philip, Impositions de toutes natures, redevances, cotisations sociales et prélèvements obligatoires, in *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant, 2004.

² Cons. const. 13 août 1993, n°93-325 DC, RJC 1-1550. 25 janvier 1995, n°95-357 DC ; CE, 4 novembre 1996, n° 177162, Association de défense des sociétés de course : RJF 1997, n° 509 ; CE 6 octobre 1999, CNAM des professions indépendantes, p. 300, RFDA 1999 p. 1297 ; CE 7 janvier 2004, Mme Martin, Lebon p. 1. La CJCE est sur une ligne différente (CJCE 15 février 2000, C-169/98 Rec. p. I-01049), mais cela n'a pas d'incidence sur le critère

- D'autre part, les autres caractéristiques du prélèvement sont sans incidence sur sa qualification, ce qui signifie notamment qu'une cotisation qui présente de fortes similitudes avec un impôt, du point de vue par exemple de son mode de recouvrement ou de ses éléments d'assiette, ne bascule pas pour autant dans la catégorie des impositions de toute nature au sens de l'article 34 de la Constitution³.

Si l'on privilégie cette analyse, qui est celle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, mais pas de la Cour de cassation⁴, il semble possible de déterminer *a priori* la nature juridique des prélèvements envisagés par le groupe de travail.

Une réforme consistant à remplacer quelques points de cotisations sociales par une hausse de la TVA, c'est-à-dire à créer une « TVA sociale », ne déboucherait pas sur la création d'une nouvelle cotisation sociale, mais bien sur l'augmentation d'un impôt.

De même, une cotisation assise sur la valeur ajoutée des entreprises (CVA) serait une imposition de toute nature, dès lors que son versement n'ouvrirait aucun droit particulier à tel ou tel assuré social, ni même aux salariés de l'entreprise versante pris dans leur ensemble.

En revanche, une modulation des cotisations patronales en fonction de la valeur ajoutée des entreprises ne leur ôterait pas leur caractère de cotisations sociales, dès lors que cette modification d'assiette, quelles qu'en soient les modalités, resterait sans incidence sur le fait que le versement des cotisations ouvre un droit dans le chef des assurés sociaux. La seule condition à respecter tient à l'équilibre entre le montant global du prélèvement et les dépenses de toute nature auxquelles les organismes sociaux sont appelés à faire face⁵ ; mais cette condition sera en principe respectée, l'objet de la réforme étant précisément d'assurer l'équilibre des comptes sociaux.

En définitive, si le Gouvernement opte pour l'instauration de la CVA, la loi devra en préciser le champ d'application, l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. En revanche, dans l'hypothèse où serait retenue une simple modulation des cotisations patronales, l'article 34 de la Constitution imposerait seulement au législateur d'en définir les principes, le reste pouvant être renvoyé au pouvoir réglementaire⁶.

B. La CVA et la TVA sociale sont, en principe, conformes à la Constitution

D'un point de vue juridique, la substitution cotisations/CVA⁷ ne s'analyse pas d'un bloc, mais doit être décomposée en deux opérations distinctes :

- d'une part, la baisse des cotisations, qui ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire⁸ ;

pertinent en droit national, d'autant que le Conseil d'Etat a expressément assumé cette divergence dans sa décision du 7 janvier 2004 précitée. Il faut observer que le critère vaut également pour distinguer les cotisations professionnelles des impôts.

³ Cf. CE 23 octobre 1981, Saghérian et Syndicat de l'architecture, p. 386.

⁴ La Cour de cassation estime que la CSG revêt, du fait de son affectation exclusive au financement des divers régimes de sécurité sociale, la nature d'une cotisation de sécurité sociale (Cass. soc., 5 avr. 2001, Confortex c/ URSSAF Lille et Cass. soc., 5 avr. 2001, SA Ideal Fibers c/ URSSAF Lille : RJS 2001, n° 1071 ; Cass. soc., 18 oct. 2001, André, arrêt n° 4278).

⁵ CE 22 juillet 1977, n°4789, Barry et autres, p. 368.

⁶ Cons. const. 7 janvier 1960, 4 L et 5 L, RJV II-2 s. ; 20 décembre 1960, 10 L, RJC II-5.

⁷ Ou cotisations/TVA sociale.

⁸ Cons. const. 18 décembre 1997, n° 97-393 DC : RJF 2/98 n°202.

- d'autre part, la création d'une imposition nouvelle ou la hausse d'un impôt préexistant.

En principe, seule cette seconde opération figurera dans la loi, et le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel ne portera que sur elle. Toutefois, le décret décidant la baisse des cotisations devra naturellement respecter les principes généraux du droit – en particulier le principe d'égalité devant l'impôt –, la loi et le bloc de constitutionnalité, et sera susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat par la voie de l'excès de pouvoir. A cet égard, signalons qu'il serait préférable de procéder d'abord à la création du nouvel impôt, puis à la baisse des cotisations sociales, afin de reporter un éventuel risque de censure de la loi vers le décret mettant en œuvre cette seconde opération⁹.

Ni la hausse de la TVA, ni davantage la création d'une CVA ne posent, dans leur principe, de difficulté majeure d'ordre constitutionnel :

- le principe d'un financement de la protection sociale par la solidarité nationale n'est pas contraire à la Constitution¹⁰ ;
- Rien n'interdit au législateur d'affecter le produit d'une imposition au financement d'organismes sociaux, que ceux-ci aient le statut d'établissement public ou de personne morale de droit privé, conformément à l'article 2 de la LOLF, qui confirme d'ailleurs la jurisprudence constitutionnelle et administrative antérieure¹¹ ;
- Il est également possible de confier le recouvrement d'un impôt à un organisme social¹².

La principale difficulté que pourrait poser l'instauration de la CVA ou de la TVA sociale tient au respect des principes d'égalité devant l'impôt et d'égalité devant les charges publiques découlant de l'article 13 de la DDHC.

En ce qui concerne la TVA sociale, il n'y a pas de difficulté. Sauf à méconnaître la sixième directive, une telle taxe ne différerait en rien de la TVA proprement dite (cf. infra). Or, il n'est tout simplement pas concevable que le Conseil constitutionnel déclare la TVA contraire au principe d'égalité.

Le problème est plus délicat pour ce qui concerne la CVA. Certes, en première analyse, la jurisprudence du Conseil constitutionnel semble particulièrement laxiste. Les juges de la rue Montpensier ont en particulier jugé, par leur décision du 18 décembre 1997 concernant la substitution cotisations sociales/CSG, que « Lorsque plusieurs impositions ont pour finalité commune de concourir à l'équilibre financier des différentes branches de la sécurité sociale dans le cadre de la mise en oeuvre du principe de solidarité nationale, la détermination de leurs redevables ne saurait aboutir à une rupture caractérisée de l'égalité des citoyens devant les charges publiques¹³ ».

⁹ Sur ce point, voir le 7^{ème} considérant de la décision du Conseil constitutionnel du 18 décembre 1997 citée à la note précédente.

¹⁰ Cons. const. 28 décembre 1990, n°90-285 DC, RJC I-428.

¹¹ Cons. const. 29 décembre 1998, n°98-405 DC, RFFP 65-1999 p. 218 ; CE 23 juin 2000, Chambre syndicale du transport aérien et Fédération nationale de l'aviation marchande, p. 240.

¹² Cons. const. 28 décembre 1990, n°90-285 DC, préc.

¹³ Cons. const. 18 décembre 1997, n° 97-393 DC, préc.

Certains commentateurs ont cru pouvoir en déduire que, d'une manière générale, « les prélèvements à vocation sociale mis en oeuvre dans le cadre de la solidarité nationale ne peuvent être critiqués au titre du principe d'égalité devant l'impôt¹⁴ ». Mais tel n'est probablement pas le sens de la jurisprudence constitutionnelle. En effet, ainsi que le montre le rapprochement des 7^{ème} et 10^{ème} considérants de la décision du 18 décembre 1997¹⁵, les moyens tirés de la méconnaissance du principe d'égalité ne sont pas inopérants dans le contexte d'une substitution entre logique assurantielle et solidarité nationale. Bien que la formulation retenue ne soit pas très heureuse, le Conseil constitutionnel a sans doute entendu juger que les moyens invoqués étaient infondés, mais par un raisonnement qui procède implicitement de sa jurisprudence traditionnelle, selon laquelle le principe d'égalité « *ne s'oppose, ni à ce que le législateur règle de façons différentes des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit*¹⁶ ». Il faut donc examiner la CVA au travers de ce prisme.

Certes, la substitution CVA/Cotisations sociales entraînerait inévitablement des transferts de charge importants, qui pourraient notamment avoir pour effet de faire supporter le nouvel impôt à des contribuables qui, auparavant, ne payaient pas ou très peu de cotisations sociales. Tel pourrait, en particulier, être le cas des professions indépendantes, mais aussi des sociétés holdings, voire de certaines industries intensives en capital, comme le secteur de l'énergie, ou encore l'industrie sucrière. Toutefois, pris en tant que tels, de tels transferts ne créent aucun risque d'inconstitutionnalité, dès lors :

- Qu'ils procèdent de l'objet même de la loi, qui est par construction de transférer à la solidarité nationale une partie du poids des cotisations sociales ;
- Que la loi tend à assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale, et poursuit donc un but d'intérêt général de valeur constitutionnelle¹⁷ ;
- Qu'ils sont fonction de la valeur ajoutée dégagée par l'entreprise, qui est assurément, au sens de la jurisprudence constitutionnelle, un critère objectif et rationnel en rapport avec le but recherché¹⁸.

C. Toutefois, une application trop uniforme ou des dérogations injustifiées seraient contraires aux principes d'égalité et de non-discrimination

Le respect des exigences inhérentes au principe d'égalité doit également être assuré en ce qui concerne les modalités de la réforme. A cet égard, deux écueils doivent être évités, qui tiennent pour l'un aux risques d'une excessive uniformité, et pour l'autre à ceux de dérogations injustifiées.

¹⁴ Voir RJF 2/98 n°202.

¹⁵ Sur ce point, voir le commentaire paru aux Cahiers du Conseil constitutionnel n°4.

¹⁶ Pour un exemple récent, cf. Cons. const. 29 décembre 2003, n°2003-488 DC, Rec. p. 480, obs. J. –E. Schoettl LPA 28 janvier 2004, pp. 5 à 13.

¹⁷ Cons. const. 18 décembre 1997, n° 97-393 DC, préc. §. 25.

¹⁸ Ibid. § 16.

1. Tenir compte de l'inadaptation de la notion de valeur ajoutée à certaines activités

Il est probable que certains contribuables constituant des catégories à part entière au regard de la réforme envisagée se trouvent dans une « situation différente » au sens de la jurisprudence constitutionnelle. Il en va ainsi, en particulier, des banques et des assurances, pour lesquelles la valeur ajoutée est un solde intermédiaire de gestion qui n'a guère de sens, des petits contribuables soumis à des obligations déclaratives minimales, dont l'activité peut difficilement être appréhendée au regard de cette notion, et peut-être aussi des contribuables qui, à ce jour, acquittent très peu de cotisations sociales, à l'image des professions indépendantes.

On sait que le principe d'égalité « à la française » n'oblige pas à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes¹⁹», mais il existe des exceptions, notamment dans le domaine de la fiscalité du revenu²⁰. En outre, les impositions de toutes natures sont des biens au sens de l'article 1er du Premier protocole additionnel à la CEDH²¹. Un prélèvement qui aurait des effets discriminatoires au sens de l'article 14 de cette convention pourrait donc être censuré sur ce terrain. Or, à l'inverse de ce que juge le Conseil constitutionnel, la Cour de Strasbourg estime que l'égalité implique que des personnes placées dans des situations différentes fassent l'objet d'un traitement différent²².

Dans ces conditions, la loi créant la CVA – ou le texte instituant la modulation – devra adapter la définition de la valeur ajoutée pour tenir compte de la spécificité des secteurs dans lesquels cette notion n'a pas de sens. Si tel n'était pas le cas, un risque d'inconventionnalité au regard de la CEDH pourrait apparaître.

Toutefois, les risques qui viennent d'être décrits seront faibles si la définition de la valeur ajoutée retenue est inspirée de celle de la valeur ajoutée fiscale. En effet, la VA fiscale a été modelée, précisément, pour tenir compte des spécificités des secteurs atypiques. Dans le même esprit, il conviendrait de la compléter pour prévoir, au bénéfice de certains très petits contribuables, soit une exonération, soit un calcul forfaitaire.

2. Mesurer la pertinence des dérogations à l'aune du principe d'égalité

La loi créant la CVA – ou le décret diminuant en contrepartie les cotisations patronales – encourrait un risque de censure si elle prévoyait des règles spécifiques pour certaines catégories d'entreprises. Cette situation pourrait se présenter dans deux cas :

- D'une part, si le législateur excluait certaines catégories de contribuables (les mutuelles, les institutions de prévoyance, les agriculteurs etc.) du champ de la CVA, ou consentait en leur faveur des exonérations, des règles d'assiette ou de taux dérogatoires ;
 - o le Conseil constitutionnel pourrait censurer le dispositif pour méconnaissance de l'article 13 de la DDHC, encore que sa jurisprudence soit généralement assez souple ;

¹⁹ Cons. const. 29 décembre 2003, n°2003-489 DC, Rec. p. 487, § 37.

²⁰ Sur ce point, voir le commentaire de l'article 140 de la loi de finances pour 2004 paru aux Cahiers du Conseil constitutionnel n°16.

²¹ Avis CE 12 avril 2002 n° 239693 ass., SA Financière Labeyrie : RJF 6/02 n° 673 ; appliquant pour la première fois cette solution pour censurer une disposition fiscale, voir CE 10 août 2005 n° 259741, Sarteur, 9e et 10e s.-s. : Lebon p. 381, RJF 11/05 n° 1233.

²² CEDH 6 avril 2000, Thlimmenos c/ Grèce, n°34369/97, RTD civ. 2000.434. Cette interprétation prévaut également en droit communautaire : CE 20 avril 2005, n°266572, Union des familles en Europe, à mentionner aux Tables du recueil Lebon.

- le Conseil d'Etat pourrait également être amené à se prononcer par voie d'exception, sur le fondement de la CEDH, s'il était saisi par des contribuables appartenant au même cercle d'intérêt que les bénéficiaires de la mesure (par exemple, les sociétés d'assurances pourraient saisir le juge de l'excès de pouvoir d'une demande en annulation de la loi en tant qu'elle exonère les mutuelles, qui opèrent sur le même marché et selon les mêmes règles qu'elles) ;

D'autre part, si le pouvoir réglementaire excluait certaines catégories de contribuables de la baisse de cotisations patronales envisagée ; ces contribuables pourraient saisir le Conseil d'Etat en se prévalant de la méconnaissance du principe d'égalité devant l'impôt et de la CEDH.

De telles actions ne pourraient prospérer que si les principes d'égalité et de non-discrimination ont effectivement été méconnus, ce qui appelle trois remarques.

La première condition à vérifier est que les contribuables concernés se trouvent dans une « situation différente » de celle des autres entreprises, soit en raison de leur statut, soit en raison de leur activité. Toutefois, le Conseil constitutionnel privilégie une approche pragmatique, et ne se satisfait pas toujours de l'un seulement de ces deux critères.

Si cette condition n'est pas remplie, il est nécessaire que la différence de traitement instituée repose sur un motif d'intérêt général . A cet égard, il semble possible d'exonérer de CVA certains secteurs économiques, par exemple, si la démonstration peut être faite que le nouvel impôt préjudiciera à leur pérennité ou à leur développement²³.

Enfin, en tout état de cause, les différences de traitement instituées doivent être en rapport avec l'objet de la loi qui les établit. Cette condition est sans doute la plus délicate. A priori, l'objet de la réforme est double. Elle vise à :

- transférer une partie du poids de la protection sociale des assurés sociaux vers la solidarité nationale ;
- indirectement, encourager l'emploi, ou au moins le préserver.

Au regard de ces deux objectifs, il est possible de dresser une **typologie** des exonérations :

1. Certaines sont sans risque car elles s'inscrivent dans la logique de la réforme. Tel est, en particulier, le cas du secteur public (sauf SPIC). Dès lors qu'il s'agit de faire appel à la solidarité nationale, il y aurait quelque paradoxe à assujettir à la CVA des entités financées par le même biais.

2. D'autres exonérations semblent envisageables moyennant quelques précautions. Il en va ainsi, en particulier, des très petites entreprises : pourvoyeurs d'emploi importants, elles ne pourraient contribuer que modestement à la solidarité nationale, et en outre, leur appliquer la CVA occasionnerait pour l'administration des difficultés techniques et ne manquerait pas d'accroître le taux d'intervention. Par ailleurs, l'objet de la loi étant de faire appel à la solidarité nationale, les entreprises dont la capacité contributive est très faible ou sans rapport avec le critère retenu peuvent légitimement bénéficier de mesures d'exonération ou d'aménagement. A ce titre, en particulier, il semble possible d'exonérer les entreprises en difficulté, ou encore les activités privées non lucratives, qui génèrent une valeur ajoutée parfois limitée, mais néanmoins sans commune mesure avec leur capacité contributive – qui est par hypothèse nulle ou très faible.

²³ Cons. const. 29 décembre 1998 - Décision n° 98-405 DC, Rec. p. 326, § 52.

3. Tout risque ne serait pas à écarter s'il s'agissait d'exonérer certains secteurs économiques pris en en tant que tels. Certes, dans la mesure où la réforme vise à préserver l'emploi, il est possible de soutenir que certains secteurs intensifs en main d'œuvre devraient être exonérés²⁴. Toutefois, il sera difficile de faire le départ entre ces secteurs et les autres, la réalité présentant plutôt l'aspect d'un continuum entre secteurs intensifs en main d'œuvre et en capital. Quant aux secteurs qui, à l'image de l'agriculture, de la santé ou du secteur social à but lucratif, ne sont pas les plus intensifs en main d'œuvre, il ne sera pas évident de justifier une exonération en leur faveur.

4. Enfin, certaines exonérations sont risquées au regard du principe d'égalité. Tel est, en particulier, le cas des organismes mutualistes ou des institutions de prévoyance, dès lors qu'ils sont en concurrence directe avec les banques et les sociétés d'assurance et sont soumis à des règles prudentielles identiques. Au demeurant, il faut relever que le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de juger que les banques mutualistes ne sont pas dans une situation différente de celle des autres établissements bancaires²⁵.

D. La modulation des cotisations présentera des risques au regard du principe d'égalité si le ratio est fixé forfaitairement

Quel que soit le vecteur choisi pour la mettre en œuvre, une réforme consistant à moduler une partie des cotisations patronales en fonction de la valeur ajoutée n'appellerait pas de commentaires très différents de ceux qui précèdent.

En particulier, rien n'oblige à asseoir une cotisation sociale ou professionnelle sur les salaires²⁶, pourvu que la base retenue ne méconnaisse aucun principe supérieur, et notamment le principe d'égalité devant les charges publiques²⁷.

A cet égard, une réserve doit être faite concernant l'hypothèse dans laquelle la modulation serait opérée en fonction non pas du ratio salaires/VA de chaque entreprise, mais d'un ratio forfaitaire déterminé par secteur ou par catégorie d'entreprise.

Outre les difficultés pratiques qu'il pourrait occasionner, notamment dans le cas d'entreprises exerçant simultanément leur activité dans plusieurs secteurs, un tel choix risquerait de contrevenir au principe d'égalité. Un exemple permet de s'en convaincre : supposons que la part des salaires dans la VA s'établisse à 90% dans un secteur A, et à 40% dans un secteur B, et que les ratios forfaitaires soient déterminés en conséquence pour grever plus fortement les entreprises du secteur B, de telle manière qu'à valeur ajoutée égale, une entreprise du secteur A soit soumise à un prélèvement de 100, tandis qu'une entreprise du secteur B acquitte des cotisations d'un montant de 200. Supposons ensuite qu'une entreprise X exerçant dans ce secteur ait, contrairement à ses concurrentes, arbitré très nettement, dans la combinaison de ses facteurs de production, en faveur du facteur travail, de telle sorte que la part des salaires dans sa VA soit de 90%.

²⁴ Ce raisonnement sous-tend notamment l'exonération de TVA dont bénéficie une partie du secteur du BTP.

²⁵ Cons. const. 30 juillet 1982, n°82-143 DC, Rec. p. 57, Grandes décisions du Conseil constitutionnel, 13^{ème} éd., n°30.

²⁶ Cf. CE 23 octobre 1981, Saghérian et Syndicat de l'architecture, préc.

²⁷ Cf. CE 22 mai 1991, Bigot c/ Conseil national de l'ordre des architectes, T. p. 678 et p. 1165, JCP 1991.IV.321.

Cette entreprise supportera un prélèvement de 200, alors pourtant qu'elle est aussi « vertueuse » qu'une entreprise du secteur A. Peut-être serait-il possible de soutenir que ces deux entreprises sont dans une situation différente, ou au moins, que le traitement différent qui leur est réservé est motivé par un objectif d'intérêt général, qui est d'encourager les secteurs les plus intensifs en facteur travail. Toutefois, la mesure discriminatoire ne serait pas en rapport avec cet objectif – comme le montre l'exemple qui précède – et ne serait pas non plus rationnelle dès lors qu'il est possible – et probablement plus simple – de se fonder sur le ratio salaires/VA propre à chaque entreprise. Au regard des exigences du principe d'égalité, l'utilisation d'un ratio forfaitaire pourrait donc être un facteur de risque supplémentaire.

Sous cette réserve, la modulation semble compatible avec les principes d'égalité et de non-discrimination.

II. LES PRELEVEMENTS ETUDIES SEMBLENT COMPATIBLES AVEC LE TRAITE DE ROME, SOUS RESERVE DE NOTIFICATION A LA COMMISSION EUROPEENNE

Bien que les compétences de la Communauté européenne en matière d'impôts directs soient des plus réduites, la jurisprudence ne manque pas de manifestations du caractère contraignant, pour les législateurs nationaux, des libertés garanties par le Traité. La France en a fait l'expérience, qui a dû démanteler, en quelques années, une bonne partie de l'arsenal mis en place pour lutter contre l'évasion fiscale²⁸, et contraindre les bénéficiaires des dispositions de l'article 44 septies du CGI relatives à la reprise d'entreprises en difficulté à rembourser l'équivalent des subventions perçues sous forme d'exonérations²⁹.

En première analyse, aucune des trois voies de réforme envisagées n'apparaît contraire aux stipulations du Traité³⁰. Toutefois, s'agissant de la CVA et de la modulation, les modalités du dispositif retenu devront respecter les libertés fondamentales consacrées notamment par les articles 39 et 43 du TCE (A.), ainsi que le régime des aides d'Etat défini par ses articles 87 et 88 (B & C).

²⁸ Cf. par ex. concernant l'article 167 bis du CGI (*exit tax*) : CJCE, 11 mars 2004, aff. C-9/02, de Lasteyrie du Saillant : *Dr. fisc.* 2004, n° 20, *comm.* 483 ; *RJF* 5/04, n° 558, *chron. L. Olléon*, p. 347 à 350 ; *BDCF* 5/04, *concl. J. Mischo*, p. 49 à 57. – CE, 10 nov. 2004, n° 211341, M. de Lasteyrie du Saillant : *Juris-Data* n° 2004-080603 ; *Dr. fisc.* 2005, n° 3, *comm.* 101, *concl. S. Verclytte* ; *RJF* 2/05, n° 135. – concernant l'article 212 du CGI : CE, sect., 30 déc. 2003, n° 249047, SARL Coréal Gestion : *Juris-Data* n° 2003-080473 ; *Dr. fisc.* 2004, n° 16, *comm.* 428, *note A. Lefeuvre* ; *RJF* 3/04, n° 233, *concl. G. Goulard*, p. 175 à 180 ; *RJF* 2/04, *chron. L. Olléon*, p. 83 à 89 ; *Rev. Sociétés* 3/04, *obs. O. Fouquet*, p. 707.

²⁹ Décision C(2003) 4636 du 16 décembre 2003 de la Commission européenne, JOCE L. 108/38 du 16 avril 2004.

³⁰ Sous réserve qu'elle soit établie conformément aux règles posées par la sixième directive (cf. *infra*), la TVA sociale ne méconnaîtrait, par construction, aucune des stipulations du Traité. Les développements qui suivent concernent donc exclusivement les deux autres pistes étudiées par le groupe de travail (CVA et modulation).

A. Le nouveau prélèvement devra respecter les libertés de circulation et la législation communautaire relative aux cotisations sociales

Dans leur principe, ni la CVA, ni la modulation ne sont contraires aux quatre libertés économiques fondamentales protégées par le Traité. En particulier, de tels prélèvements ne se traduiraient *a priori* par aucune entrave à la liberté d'établissement³¹. Sans doute auraient-ils pour effet d'inciter certaines entreprises à ne pas s'établir en France, dès lors qu'ils n'ont pas d'équivalent à l'étranger, sauf en Italie, mais le Traité n'interdit pas aux Etats membres d'adopter des mesures susceptibles de désavantager leur économie.

Toutefois, la validité du nouveau prélèvement dépendra des modalités de taxation des activités transfrontalières, qui devront respecter les règles de droit dérivé adoptées sur le fondement des principes découlant de la liberté d'établissement et de la libre circulation des travailleurs (art. 39 et 43 du TCE), et notamment le principe d'égalité de traitement énoncé à l'article 13 du règlement n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971³².

La Cour de justice a jugé à plusieurs reprises que « *le fait pour un travailleur d'être grevé, pour un même revenu, des charges sociales découlant de l'application de plusieurs législations nationales, alors qu'il ne peut revêtir la qualité d'assuré qu'au regard d'une seule de ces législations, expose ce travailleur à une double cotisation, contraire aux dispositions de l'article 13 du règlement 1408/71*³³ ».

Au regard de cette jurisprudence, une modulation des cotisations en fonction de la valeur ajoutée ne poserait pas de difficulté. En effet, elle resterait sans effet sur la règle, posée par le règlement 1408/71, selon laquelle les entreprises n'acquittent en principe aucune cotisation en France au titre de leurs salariés qui exercent leur activité dans un autre Etat membre.

En revanche, si le dispositif retenu est la CVA, il conviendra de s'assurer que la valeur ajoutée afférente aux salariés exerçant leur activité dans un autre Etat membre est exclue de l'assiette du prélèvement, même d'ailleurs si ces salariés ne sont pas rattachés à une filiale ou à un établissement stable situé dans cet autre Etat membre. Faute que soit effectué un tel retraitement, la CVA serait contraire à l'article 13 du règlement 1408/71, ainsi qu'à la liberté de circulation des travailleurs et à la liberté d'établissement, dès lors qu'elle aboutirait à grever plus lourdement l'exercice d'une activité en dehors de France³⁴. A cet égard, il convient de souligner que la circonstance que la CVA ne constitue pas une cotisation sociale, mais une imposition au sens du droit national français, est sans incidence. En effet, selon la jurisprudence de la Cour, le seul critère à prendre en considération est l'existence d'un « *lien direct et suffisamment pertinent* » entre le prélèvement et le financement de la sécurité sociale³⁵, lien dont l'existence ne saurait être niée en ce qui concerne la CVA.

Sous ces réserves, qui ne remettent pas en cause la possibilité d'instaurer une cotisation sur la valeur ajoutée, les voies de réforme envisagées n'apparaissent pas contraires aux articles 39 et 43 du Traité, ni à la législation prise sur leur fondement.

³¹ Ce point devra être approfondi au vu de la définition de la valeur ajoutée retenue. Pour un état des lieux de la jurisprudence de la Cour, voir M. Wathelet « Refus d'harmonisation fiscale et condamnations de la Cour de justice : cohabitation diabolique ? » : RJF 7/05 p. 469 ; voir également la chronique parue à la RJF 12/05 p. 943.

³² Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, tel que modifié et mis à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L 28, p. 1).

³³ Voir notamment CJCE 5 mai 1977, Perenboom, aff. 102/76 : Rec. p. 815, point 13, et CJCE 29 juin 1994, Aldewereld, aff. 60/93 : Rec. p. I-2991, point 26.

³⁴ A propos de la CSG, voir CJCE 15 février 2000 aff. 169/98 et 34/98 plén., Commission c/ France : RJF 3/00 n° 436, concl. A. La Pergola BDCF 3/00 n° 41.

³⁵ CJCE 18 mai 1995, Rheinhold & Mahla, aff. 327/92 : Rec. p. I-1223, point 23.

B. Le nouveau prélèvement entrera dans le champ des aides d'Etat (art. 87-3 du TCE)

L'article 87-1 du traité CE prévoit que « *sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat, sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

L'affectation du produit d'une imposition aux organismes sociaux n'est pas contraire à ces stipulations. En effet, ne relèvent pas de la qualification d'entreprise les entités qui assurent dans certaines conditions particulières des prestations de sécurité sociale³⁶, ou qui développent des activités qui sont typiquement des prérogatives de puissance publique³⁷. En outre, qu'ils aient un statut public ou privé, les organismes de sécurité sociale sont investis d'une mission de service public, dont les cotisations sociales et les impôts affectés constituent la contrepartie, au sens de l'article 86 du TCE³⁸.

La question est donc de savoir si le nouveau le nouveau régime de financement des organismes sociaux peut être assimilé à un régime d'aide à l'égard non pas des organismes sociaux, mais bien des entreprises concernées.

Selon une jurisprudence constante, une mesure fiscale est constitutive d'une aide d'Etat dès lors qu'elle remplit quatre critères cumulatifs, qui s'apprécient toujours en fonction des effets réels de la mesure en cause et non au regard des objectifs qu'elle poursuit.

1. La première condition tient à l'octroi d'un avantage à certaines entreprises. S'agissant non d'un versement mais d'un prélèvement fiscal ou social, la qualification d'aide d'Etat ne peut être retenue que si des règles particulières sont prévues, qui aboutissent à exonérer certains assujettis ou à minorer leur contribution³⁹. C'est en effet la dépense fiscale ou sociale correspondante, et non le prélèvement pris en tant que tel, qui est susceptible de constituer un avantage. En d'autres termes, la CVA et les cotisations sociales à la charge des entreprises n'entreront dans le champ de l'article 87 TCE que dans l'hypothèse où les règles applicables ne seraient pas exactement identiques pour tous les assujettis. Dans cette hypothèse, qui est inévitable en pratique, il conviendra d'examiner séparément chaque mesure particulière, afin de déterminer si elle correspond à un avantage pour les entreprises concernées, ce qui sera le cas de toutes les mesures de type exonération, réduction d'assiette, taux réduit etc.

³⁶ CJCE, 17 févr. 1993, *Poucet et Pistre*, aff. C-159/91 et 160/91 : Rec. CJCE 1993, I, p. 637.

³⁷ CJCE, 19 janv. 1994, *Flugesellschaft c/ Eurocontrol*, aff. C-364/92 : Rec. CJCE 1994, I, p. 43. – 18 mars 1997, *Cali et Figli*, aff. C-343/95 : Rec. CJCE 1997, I, p. 1547.

³⁸ CJCE 22 novembre 2001, *Ferring SA c/ ACOSS*, aff. C-53/00, Rec. p. I-07067 ; CJCE 24 juillet 2003, *Altmark*, aff. C- 280/00, Rec. p. I-07747.

³⁹ Qualifiant d'aides d'Etat les dépenses fiscales correspondant au régime d'exonération prévu à l'article 44 septies du CGI en faveur de la reprise d'entreprises en difficulté, voir la décision C(2003) 4636 du 16 décembre 2003 de la Commission européenne, JOCE L. 108/38 du 16 avril 2004.

2. La deuxième condition tient au fait que cet avantage doit être financé par des ressources d'Etat. A cet égard, il faut relever que la qualification fiscale ou non des sommes en cause, de même que la circonstance qu'elles soient collectées par un organisme de sécurité sociale, sont sans incidence sur l'existence d'une aide d'Etat au sens de l'article 87⁴⁰. Certes, dans la mesure où il s'agit de substituer un prélèvement à un autre, on pourrait penser qu'il ne peut y avoir aide d'Etat, avantages et désavantages s'annulant au niveau global. Toutefois, la compensation sera nécessairement approximative à l'échelle de chaque entreprise, ce qui est d'ailleurs l'objectif de la réforme. Or, la Cour juge qu'en cas de reversement par le bénéficiaire de l'avantage reçu, il peut y avoir aide d'Etat si ce reversement est approximatif⁴¹. De même, le fait que l'avantage soit partiellement ou totalement financé par le revenu de contributions imposées aux bénéficiaires ne suffit pas à lui ôter la qualification d'aide d'Etat⁴². En résumé, à l'aune de ce deuxième critère, les exonérations et autres mesures dérogatoires concernant la CVA ou la modulation entrent effectivement dans le champ des aides d'Etat.

3. La troisième condition est que la mesure soit susceptible d'affecter les échanges communautaires. Intuitivement, cette condition ne semble pas remplie dans le cas de mesures d'exonération mineures ou touchant des secteurs peu concurrentiels. Toutefois, la Commission et la Cour privilégient une interprétation très extensive de ce critère, qui doit être considéré comme rempli sauf lorsque la mesure envisagée peut se réclamer de l'une des exceptions expressément admises par un règlement communautaire – comme c'est le cas en matière de seuils « *de minimis*⁴³ » - ou par la doctrine exprimée dans les lignes directrices et les communications de la Commission (cf. *infra*).

4. Enfin, la mesure doit être sélective, c'est-à-dire s'appliquer seulement à certains secteurs ou types d'activité, à certaines zones géographiques ou à certaines catégories d'opérateurs économiques (entreprises en difficulté, PME, etc.). En soi, la CVA constitue une mesure générale – et non sélective – dès lors qu'elle a vocation à s'appliquer à toutes les entreprises, mais il pourrait en aller différemment, par exemple, si des exonérations étaient prévues en faveur des PME ou de certains secteurs.

S'agissant de la modulation, le problème se présente sous un angle quelque peu différent :

- Si elle est opérée en fonction du ratio salaires/VA de l'entreprise, il s'agira d'une mesure générale, dès lors que la règle sera la même pour tous ;
- En revanche, dans l'hypothèse – déjà examinée *supra* sous l'angle du principe d'égalité – où la modulation serait faite en fonction d'un ratio forfaitaire déterminé par secteur ou par catégorie d'entreprise, la compatibilité du mécanisme avec le régime des aides d'Etat pourra en principe être contestée.

En résumé, la CVA et la modulation entreront dans le champ des aides d'Etat si le dispositif adopté comporte des mesures spécifiques favorables à certains contribuables. Toutefois, cela ne signifie pas que toute dérogation soit proscrite. En effet, les paragraphes 2 et 3 de l'article 87 TCE, ainsi que le droit dérivé, prévoient des exceptions à la qualification d'aides d'Etat, par exemple en ce qui concerne les mesures justifiées par la nature ou l'économie du système, les services publics ou encore les aides régionales ou locales.

⁴⁰ CJCE, 2 juill. 1974, Italie c/ Commission, aff. 173/73 : Rec. CJCE 1974, p. 709.

⁴¹ CJCE, 12 juill. 1973, Commission c/ RFA, aff. 72/70 : Rec. 1973, p. 813.

⁴² CJCE, 22 mars 1977, Steinike et Weinlig, aff. 78/76.

⁴³ Les mesures qui, quel qu'en soit le bénéficiaire, ne peuvent jamais donner lieu à un avantage de plus de 100 000 euros en équivalent subvention sur une période de trois ans (3 000 euros dans le secteur agricole) ne constituent pas juridiquement des aides d'Etat et n'ont pas à être notifiées à la Commission (Règlement CE n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides de minimis ; Règlement CE n° 1860/2004 de la Commission du 6 octobre 2004 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides de minimis dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche).

Là encore, il est possible, *a priori*, d'esquisser une typologie des mesures selon le degré de risque prévisible :

- Le dispositif instaurant la CVA ou la modulation pourra comporter des dérogations ou des adaptations qui n'auront pas à être notifiées à la Commission européenne ; il s'agit essentiellement des mesures ne pouvant, par construction (et non pas seulement dans la majorité des cas), dépasser le seuil « *de minimis* », des mesures destinées à soutenir l'activité des PME⁴⁴, l'emploi⁴⁵ ou la formation⁴⁶ ;
- L'exclusion du secteur public (sauf SPIC) ne pose pas de difficulté ; toutefois, s'agissant des EPIC et des délégataires de services publics, les mesures de faveur mises en place ne devront pas excéder la compensation des contraintes inhérentes aux obligations imposées par la mission de service public en cause, et nécessiteront dans certains cas une notification préalable à la Commission⁴⁷. De même, il semble envisageable de prévoir un régime spécifique en faveur du secteur agricole⁴⁸, ou encore d'exonérer de CVA les entreprises situées dans les DOM ou les zones éligibles à la prime d'aménagement du territoire (TCE, art. 87-3 a. et c.) ; enfin, l'exclusion des entreprises dont il n'est pas possible de calculer la valeur ajoutée (très petites entreprises, notamment) est possible, dès lors qu'elle peut être regardée comme inhérente à l'économie du système institué par la CVA ou la modulation ;
- Enfin, les autres dérogations ne seront compatibles avec l'article 87 du Traité que dans la mesure où la Commission européenne estimera qu'elles sont justifiées par des motifs d'intérêt général suffisants et compatibles avec le bon fonctionnement du marché intérieur⁴⁹.

En somme, des marges de manœuvre existent, mais elles ne doivent pas être surestimées⁵⁰, d'autant que les champs respectifs des mesures compatibles avec le régime communautaire des aides d'Etat et avec le principe d'égalité ne se recoupent que partiellement.

⁴⁴ Règlement CE n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides en faveur des PME modifié par le règlement n° 364/2004 de la Commission du 25 février 2004 concernant l'extension de son champ d'application aux aides à la recherche et développement ; Règlement CE n° 1/2004 concernant les aides aux PME relatives aux produits agricoles ; Règlement CE n° 1595/2004 concernant les aides aux PME dans le secteur de la pêche.

⁴⁵ Règlement CE n° 2204/2001 de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides à l'emploi.

⁴⁶ Règlement CE n° 68/2001 de la Commission concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE aux aides à la formation modifié par le règlement n°363/2004 de la Commission du 25 février 2004.

⁴⁷ Voir notamment la décision du 28 novembre 2005 de la Commission européenne (n°2005/842/CE, JO UE L 312 du 29 novembre 2005).

⁴⁸ Par exemple, la Commission a validé une mesure de plafonnement du taux proportionnel de l'impôt foncier communal sur les propriétés non bâties pratiquée au Danemark (Aide N 53/1999), ou encore une exonération d'impôt foncier pour la culture sur substrat en vigueur aux Pays-Bas (Aide N 20/2000).

⁴⁹ la Commission utilise généralement quatre critères généraux d'appréciation : l'intérêt communautaire de l'aide (une mesure destinée à protéger une production nationale pourra être considérée comme compatible avec le Traité CE si elle participe à une stratégie communautaire) ; la justification compensatoire (la distorsion de concurrence qui résulte de la mise en œuvre de l'aide doit être compensée par son intérêt au niveau communautaire) ; les principes d'efficacité et de proportionnalité de l'aide (l'aide accordée permet-elle d'atteindre l'objectif visé, est-elle appropriée et n'excède-t-elle pas ce qui est normalement nécessaire pour réaliser cet objectif ?) ; enfin, le critère de la transparence (la Commission doit être en mesure d'apprécier les conséquences éventuelles de l'aide sur la concurrence ainsi que ses finalités).

⁵⁰ Cette appréciation ne vaut que s'agissant des mesures favorables à certains contribuables. En effet, le régime des aides d'Etat n'interdit pas de soumettre certaines entreprises à une imposition supérieure à la norme.

C. La notification préalable du dispositif à la Commission européenne sera probablement nécessaire, ce qui retardera son entrée en vigueur

En vertu de l'article 88 du Traité, la commission a seule compétence pour se prononcer sur la compatibilité d'une mesure fiscale nationale au regard de la réglementation sur les aides d'Etat. Les dispositifs nouveaux susceptibles d'entrer dans le champ de cette réglementation doivent lui être notifiés⁵¹. En conséquence, sauf à ce qu'il soit absolument certain que les règles particulières dont sera assorti le dispositif retenu par le législateur sont toutes dispensées de l'obligation de notification par une disposition expresse de droit communautaire, il sera nécessaire de procéder à une notification avant l'entrée en vigueur de la réforme.

En l'absence de notification préalable, la CVA serait incompatible avec le Traité, alors même, d'ailleurs, qu'elle ne comporterait aucune disposition contrevenant sur le fond aux règles du droit communautaire. En outre, le dispositif doit entrer en vigueur après que la Commission se sera prononcée⁵².

Ajoutons, enfin, que le Conseil d'Etat, saisi par le gouvernement dans le cadre de la procédure d'adoption des lois et décrets en Conseil d'Etat, refuse désormais d'examiner les mesures constituant des aides d'Etat lorsqu'elles n'ont pas été notifiées à la Commission, et les disjoint systématiquement. Il accepte néanmoins d'examiner au fond les mesures d'aides qui ont été régulièrement notifiées à la Commission, même si celle-ci n'a pas encore pris sa décision au moment où le Conseil d'Etat doit rendre son avis.

En principe, la commission dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer, mais ce délai peut être suspendu ou prorogé par l'envoi de questionnaires. En pratique, le délai d'examen excède fréquemment les six mois. Compte tenu du calendrier envisagé et des contraintes qui viennent d'être rappelées, il pourrait être opportun, le cas échéant :

- de procéder à la notification le plus tôt possible, et en tout état de cause avant que le projet ne soit soumis au Conseil d'Etat ;
- de subordonner l'entrée en vigueur de la réforme, dans l'hypothèse où la Commission ne se serait pas prononcée à la date d'adoption du texte de loi, à l'intervention d'une décision favorable de sa part⁵³.

⁵¹ (règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004, JO UE L140 du 30 avril 2004.

⁵² Affaire dite des saumons : CJCE 21 novembre 1991, C-354/90, rec. p. 5505, et CE 2 juin 1993, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Lebon p. 164. S'agissant d'une taxe parafiscale, voir CE 6 novembre 1998, n°171576, Comité national interprofessionnel de l'horticulture florale et ornementale et des pépinières (CNIH), Lebon p. 387.

⁵³ Admettant une telle solution, voir la décision de la Commission européenne du 1^{er} juin 2005 relative au nouveau régime d'exonération prévu à l'article 44 septies du CGI (C(2005) 1484 fin, aide d'Etat N 553/2004).

III. LA CVA PRESENTE DES RISQUES SERIEUX D'INCOMPATIBILITE AVEC L'ARTICLE 33 DE LA SIXIEME DIRECTIVE

Le droit communautaire, qu'il s'agisse des traités ou du droit dérivé, ne contient aucun principe ni aucune règle qui viserait expressément à interdire aux États membres de créer ou de maintenir un prélèvement obligatoire. La seule exception est l'article 33 de la sixième directive⁵⁴, qui fait interdiction aux États membres de créer ou de maintenir des impositions nationales ayant le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires⁵⁵.

Quoique singulière, cette disposition s'inscrit dans la logique même de la construction communautaire. L'harmonisation de la TVA, en effet, n'aurait guère de sens si, dans le même temps, les États membres pouvaient maintenir ou accroître leurs différences en greffant sur le système commun des impôts nationaux spécifiques, de même nature que la TVA. C'est pourquoi la France et ses partenaires ont estimé nécessaire de se doter d'une règle coercitive.

Cette règle fait obstacle à l'instauration d'une imposition de même nature que la TVA communautaire. Dans ces conditions, si le choix était fait d'instaurer une « TVA sociale », cette taxe devrait s'insérer dans le système commun des taxes sur le chiffre d'affaires, faute de quoi elle serait totalement incompatible avec l'article 33 de la sixième directive. Par ailleurs, sauf à méconnaître les autres dispositions de cette même directive, elle devrait présenter des caractéristiques strictement identiques à la TVA. En d'autres termes, la « TVA sociale » ne peut être autre chose qu'une simple augmentation de la TVA, dont le produit aurait la particularité d'être affecté aux organismes sociaux.

La question de savoir ce qu'impose la sixième directive en ce qui concerne la CVA et la modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée exige de plus longs développements.

⁵⁴ Directive n° 77/388/CEE du 17 mai 1977 du Conseil des communautés européennes en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires – Système commun de TVA : assiette uniforme (JOCE n° L 145, p. 1).

⁵⁵ Aux termes de l'article 33 : « Sans préjudice d'autres dispositions communautaires, les dispositions de la présente directive ne font pas obstacle au maintien ou à l'introduction par un État membre de taxes sur les contrats d'assurance, sur les jeux et paris, d'accises, de droits d'enregistrement, et, plus généralement, de tous impôts, droits et taxes n'ayant pas le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires ».

A. L'article 33 de la sixième directive a jusqu'à présent été interprété de façon restrictive par la jurisprudence

Dès que l'occasion lui en a été donnée d'en faire application, la Cour a affirmé que la portée de l'article 33 devait être « *déterminée à la lumière de la fonction de cette disposition* ⁵⁶ » et « *des objectifs que poursuit l'institution d'un système commun de TVA* ⁵⁷ ». L'objectif du système commun étant d'harmoniser les taxes sur le chiffre d'affaires au sein du marché intérieur, la Cour en a déduit que l'article 33 a pour fonction « *d'empêcher que le fonctionnement du système commun de TVA soit compromis par des mesures fiscales d'un État membre grevant la circulation des biens et services et frappant les transactions commerciales d'une façon comparable à celle qui caractérise la TVA* ⁵⁸ ». S'appuyant sur ces prémisses, elle juge constamment que les impositions qui revêtent les caractéristiques essentielles de la TVA sont proscrites par l'article 33. Ces caractéristiques essentielles, que la Cour tire directement du texte de l'article 2 de la 1^{re} directive⁵⁹, sont les suivantes :

- la TVA s'applique de manière générale aux transactions ayant pour objet des biens ou des services ;
- elle est proportionnelle au prix de ces biens et de ces services, quel que soit le nombre de transactions effectuées ;
- elle est perçue à chaque stade du processus de production et de distribution, jusqu'au stade du commerce de détail ;
- enfin, elle s'applique sur la valeur ajoutée des biens et des services, la taxe due lors d'une transaction étant calculée après déduction de celle qui a été payée lors de la transaction précédente⁶⁰.

Cette analyse rigoureuse, qui s'inscrit dans l'esprit du Traité de Rome, a mené la Cour à adopter une ligne jurisprudentielle restrictive quant à l'application de l'article 33, à deux égards.

En premier lieu, elle juge que l'article 33 ne fait pas obstacle à l'instauration d'impositions ne procédant pas des principes de la TVA, tels qu'ils viennent d'être définis, même lorsque ces impositions reposent sur la même assiette que la taxe sur la valeur ajoutée, avec laquelle elles se cumulent ⁶¹.

En second lieu, seuls les dispositifs fiscaux qui revêtent simultanément chacune de ces quatre caractéristiques peuvent être regardés comme incompatibles avec l'article 33⁶². À l'inverse, il suffit donc qu'une imposition ne s'apparente pas à la TVA au regard de l'un seulement de ces critères pour qu'elle échappe à tout risque de non-conformité⁶³.

⁵⁶ Voir notamment, CJCE, 27 nov. 1985, aff. 295/84, Rousseau-Wilmot, pt 14 : Rec. p. 3759, RJF 11/86 n° 1021.

⁵⁷ cf. CJCE, 3 mars 1988, aff. 252/86, M. Bergandi, pt 6 : Recueil 1988-3 p. 1343, RJF 10/88 n° 1176.

⁵⁸ CJCE, plén., 13 juill. 1989, aff. 93/88 et 94/88, Wisselink en Co B.V. et a., pt 17 : Recueil 1989-7 p. 2671, RJF 11/89 n° 1298.

⁵⁹ Parmi les premiers arrêts se prononçant sur ce point, cf. CJCE, 1er avr. 1982, aff. 89/81, Staatsecretaris van Financiën c/ Hong-Kong Trade Development Council, notamment pts 6 et s.

⁶⁰ Rappelant ces caractéristiques essentielles, cf. CJCE, 19 févr. 1998, aff. C-318/96, SPAR : Rec. CJCE 1998, I, p. 785. – CJCE, 19 sept. 2002, aff. C-101/00, Antti Siilin, pt 99 : RJF 12/02, n° 1428 ; Rec. CJCE 200, n° 2/8-9 (A), p. 7517. – CJCE, 29 avr. 2004, aff. C-308/01, GIL Insurance Ltd e.a., pt 33 : RJF 7/04, n° 826.

⁶¹ CJCE, 8 juill. 1986, aff. 73/85, Hans Dieter et Ute Kerrutt, pt 22 : Rec. CJCE 1986, p. 2226, concl. Darmon, p. 2220 ; RJF 7/91, n° 1030. – V. également CJCE, plén., 13 juill. 1989, aff. 93/88 et 94/88, Wisselink en Co B.V. et a., préc., pt 14.

⁶² En revanche, il n'est pas nécessaire pour autant qu'un impôt présente toutes les caractéristiques de la TVA, y compris celles qui ne sont pas essentielles, pour qu'il puisse tomber sous le coup de l'article 33. Ainsi la cour a-t-elle jugé qu'un prélèvement qui n'est pas perçu à l'importation et qui ne fait pas l'objet d'une mention sur les factures peut cependant être prohibé par cet article s'il présente les quatre caractéristiques essentielles de la TVA (CJCE,

À l'exception de l'arrêt *Dansk Denkavit* du 31 mars 1992⁶⁴, la jurisprudence de la Cour ne contient pas d'exemple de non-conformité d'un prélèvement national avec l'article 33, ce qui est d'autant plus significatif qu'elle a eu à se prononcer à de nombreuses reprises depuis 1985. Pour ce qui est de la France, la cour a ainsi décidé que n'étaient pas contraires aux objectifs de la sixième directive :

- la contribution sociale de solidarité perçue par l'Organic au motif notamment qu'elle frappe l'activité des entreprises – et non les transactions commerciales – et qu'elle est calculée sur la base du chiffre d'affaires annuel global, sans toucher directement le prix des biens et des services⁶⁵ ;
- la taxe annuelle sur les « machines à sous » dès lors qu'elle est forfaitaire et ne se répercute pas sur les consommateurs⁶⁶ ;
- les droits d'enregistrement perçus sur les terrains à bâtir, dans la mesure où ces prélèvements ne revêtent pas un caractère général, n'interviennent pas dans le processus de production et de distribution et ne sont pas déductibles⁶⁷.

De leur côté, les juridictions nationales font une application tout aussi mesurée, en leur qualité de juges de droit commun du droit communautaire, des principes dégagés par la Cour⁶⁸.

B. Toutefois, la Cour pourrait modifier sa position dans les prochains mois

Bien que la jurisprudence ait fait preuve d'une remarquable stabilité depuis la décision *Rousseau-Wilmot* de 1985, elle pourrait être remise en cause à l'occasion de l'affaire *Banque populaire de Crémone*, actuellement en instance devant la CJCE, qui concerne l'IRAP⁶⁹, impôt régional italien créé en 1997, assis sur la valeur ajoutée des entreprises. Mis en place le 15 décembre 1997 par le gouvernement *Prodi*, ce prélèvement a remplacé une série d'impôts locaux spécifiques. Son produit, qui dépasse 30 Md€ par an, constitue la principale source de financement du système de santé italien, et représente l'essentiel des ressources fiscales des régions.

Mal accepté dès l'origine, ce prélèvement a fait l'objet de nombreuses contestations devant les juridictions italiennes. La Corte costituzionale ayant mis un terme à leurs espoirs sur le terrain du droit national italien, les contribuables insatisfaits se sont prévalus de l'incompatibilité de l'IRAP avec le droit communautaire. Le tribunal fiscal provincial de Crémone a soumis à la Cour de justice des communautés européennes, en application de la procédure de renvoi préjudiciel prévue par l'article 234 du Traité CE, la question de la compatibilité de ce prélèvement avec les objectifs de l'article 33 de la 6e directive.

plén., 31 mars 1992, aff. C-200/90, *Dansk Denkavit et Poulsen Trading*, pts 13 et 14 : Recueil 1992-I p. 2217, RJF 6/92 n° 925).

⁶³ CJCE, 9 mars 2000, aff. C-437/97, *Evangelischer Krankenhausverein Wien (EKW) et Wein & Co. Handelsgsmbh*, pts 23 et 25 : RJF 7-8/00, n° 1038 ; *Rec. CJCE 2000*, n° 3, p. 1189. – CJCE, 19 sept. 2002, aff. C-101/00, *Anti Siilin*, préc., pt 105. – CJCE, 29 avr. 2004, aff. C-308/01, *GIL Insurance Ltd e.a.*, préc., pt 34.

⁶⁴ CJCE, *plén.*, 31 mars 1992, aff. C-200/90, *Dansk Denkavit et Poulsen Trading*, préc. : Recueil 1992-I p. 2217, RJF 6/92 n° 925.

⁶⁵ CJCE, 27 nov. 1985, aff. 295/84, *Rousseau-Wilmot*, préc.

⁶⁶ CJCE, 3 mars 1988, aff. 252/86, *M. Bergandi*, préc.

⁶⁷ CJCE, 16 déc. 1992, aff. C-208/91, *Beaulande* : *Dr. fisc. 1994*, n° 7, *comm.* 292 ; *Rec. CJCE 1992*, I, p. 6709 ; RJF 3/93, n° 471.

⁶⁸ Voir par exemple à propos d'une taxe parafiscale CE, 31 oct. 1990, n° 92091, *Syndicat national des Industriels de l'Alimentation animale* : *Dr. fisc. 1991*, n° 39, *comm.* 1717, *concl. Mme M.-D. Hagelsteen* ; RJF 12/90, n° 1498. – plus récemment Cass. com., 11 mars 2003, n° 00-21 882, *Mutuelle du Mans assurances IARD* : *Juris-Data n° 2003-018280* ; *Dr. fisc. 2004*, n° 6, *comm.* 228 ; RJF 6/03, n° 785.

⁶⁹ *Imposta regionale sulle attività produttive*, mis en place en Italie par le décret législatif n° 446 du 15 décembre 1997.

L'avocat général F.G. Jacobs, dont les conclusions ont été présentées le 17 mars 2005⁷⁰, a estimé l'IRAP incompatible avec ces dispositions, tout en proposant à la Cour de limiter à l'avenir les effets de sa décision. Toutefois, à la demande de plusieurs Etats membres dont la France, la grande chambre de la Cour a décidé, le 21 octobre 2005, de rouvrir la procédure orale, non seulement sur les modalités d'application d'une éventuelle déclaration d'incompatibilité, mais aussi sur le fond, c'est-à-dire sur le principe même de l'incompatibilité de l'IRAP avec l'article 33.

La réouverture de la procédure revêt un caractère exceptionnel. Elle a probablement été motivée par l'enjeu de la décision à intervenir, dont l'importance avait sans doute été mésestimée par la Cour, mais aussi par les Etats membres qui, à l'image de la France, n'avaient pour la plupart pas produit d'observations au cours de la première phase de la procédure. Cet enjeu est double :

- Pour l'Italie, tout d'abord, une décision conforme aux conclusions de l'avocat général Jacobs aurait une portée financière considérable si ses effets n'étaient pas limités à l'avenir ; compte tenu du régime de prescription applicable dans ce pays, ce sont en effet plus de 120 Md€ qui devraient être reversés aux entreprises ; on peut douter qu'une telle somme, qui représente 10 % du PIB national et plus d'un an du budget total des régions italiennes, soit à la portée des finances publiques italiennes ;
- Mais la portée de la décision à intervenir transcende largement le simple cas de l'IRAP ; il s'agit en effet de savoir, plus généralement, si la valeur ajoutée peut servir d'assiette à une imposition nationale, quelle qu'elle soit, sans contrevenir à la sixième directive ; les observateurs ne s'y sont d'ailleurs pas trompés, comme le montre la forte médiatisation de l'affaire dans l'ensemble des Etats membres.

Le Conseil, la Commission et une douzaine d'Etats membres ont fait valoir leurs arguments sur ce point lors de l'audience du 14 décembre 2005. Globalement, deux thèses s'affrontent, l'une formaliste et juridique, l'autre réaliste et fondée sur une approche essentiellement économique de la règle posée par l'article 33 :

- La première, qui est notamment celle du gouvernement français, peut se réclamer d'un courant qui, jusqu'à présent, a dominé la jurisprudence de la Cour, au moins d'un point de vue quantitatif (voir les décisions citées *supra*, A.). Elle consiste à soutenir que les quatre conditions énoncées par la Cour doivent être interprétées de façon stricte, ce qui implique que l'IRAP et les prélèvements du même type sont compatibles avec l'article 33 ;
- La seconde, qui s'appuie principalement sur la décision Dansk Denkvit de 1992 mais aussi sur la lettre de l'article 33, reconnaît une portée plus large à cette règle, censée interdire tout dispositif national aboutissant à un prélèvement d'effet comparable à la TVA.

Après avoir caractérisé chacune de ces deux interprétations dans de nouvelles conclusions prononcées le 14 mars 2006, Mme Stix-Hackl, premier avocat général de la Cour, a nettement pris parti en faveur de la seconde, comme l'avait fait un an plus tôt son prédécesseur⁷¹.

⁷⁰ Concl. F.G. Jacobs, 17 mars 2005, sur CJCE, aff. C-475/03, Banca popolare di Cremona: *Dr. fisc. 2005, n° 16, act. 73*.

⁷¹ Mme Stix-Hackl a repris l'affaire après la cessation de fonctions de l'avocat général Jacobs, le 10 janvier 2006.

C. La solution que donnera la Cour dans l'affaire Banque populaire de Crémone sera transposable à la CVA

L'objet de cette note n'est pas de se prononcer sur la pertinence de chacune des deux thèses en présence⁷², mais de mesurer les risques qu'elles font peser sur les prélèvements dont l'instauration est envisagée.

Ainsi que l'a d'ailleurs relevé Mme Stix-Hackl aux points 178 et suivants de ses conclusions, il n'est pas douteux que la décision de la Cour, qui devrait intervenir avant la mi-juillet 2006, revêtira une portée générale. Sera-t-elle, pour autant, transposable à la CVA ? C'est probable, pour deux raisons.

D'une part, il y a peu à espérer d'un nouveau revirement de jurisprudence postérieur à la décision Banque populaire de Crémone, dès lors que la Cour a manifestement l'intention de saisir l'occasion de cette affaire pour clarifier durablement sa position. Quant à une éventuelle modification de l'article 33, qui nécessiterait l'accord unanime des 25 membres de l'Union, elle paraît improbable à court terme.

D'autre part, si la CVA n'est pas la réplique de l'IRAP, elle présente des caractéristiques essentiellement similaires au regard des quatre critères jurisprudentiels posés par la Cour. En particulier – et ce point est essentiel – le prélèvement envisagé à ce stade a vocation à s'appliquer de façon générale à la plupart des entreprises, et pèsera donc, comme l'IRAP, sur les agents économiques intervenant à chaque stade du processus de production et de commercialisation. Certes, contrairement à la TVA, la CVA reposera sur les seules activités exercées en France, avantageant ainsi les importations par rapport aux productions nationales, mais ce constat est également valable pour l'IRAP. En outre, sauf à retenir une assiette sensiblement différente de la valeur ajoutée fiscale et de la valeur ajoutée comptable ou fiscale, la base d'imposition de la CVA sera proche de celle de l'IRAP. Or, compte tenu de la démarche préconisée par l'avocate générale, il est peu probable que des différences d'assiette mineures suffisent à justifier des solutions différentes.

En somme, sauf à ce que la Cour renonce aux quatre critères dégagés par sa jurisprudence et remette ainsi en cause l'essence même du contrôle qu'elle exerce au regard de l'article 33 – ce que ni Mme Stix-Hackl, ni aucun Etat membre ne lui a proposé de faire –, la solution retenue pour l'IRAP vaudra également pour la CVA : si la Cour déclare l'IRAP compatible avec la sixième directive, le risque d'une censure sera très faible ; inversement, une solution conforme aux conclusions condamnera probablement la CVA.

Il faut observer, à cet égard, que la Cour n'aura vraisemblablement pas à se prononcer elle-même sur ce point. En effet, les contribuables sont en droit de se prévaloir de l'article 33 de la sixième directive devant les juridictions nationales. Si les motifs de la décision à intervenir sont suffisamment clairs, les tribunaux saisis de contestations relatives à la CVA pourront, le cas échéant, prendre l'initiative d'en écarter l'application sans recourir à une question préjudicielle, même au stade du premier ressort.

⁷² Pour un exposé des arguments sous-tendant la thèse « juridique », cf. O. Fouquet et Y. Bénard, Un impôt direct peut-il être incompatible avec la sixième directive ? Droit fiscal 23 juin 2005, comm. 22 p. 1063.

D. La preuve empirique de la compatibilité de la CVA avec l'article 33 de la sixième directive sera en tout état de cause difficile à établir

Pour faire pièce à l'argument tenant aux différences entre la valeur ajoutée nette, qui sert d'assiette à la TVA, et la valeur ajoutée brute sur laquelle est basé l'IRAP, Mme Stix-Hackl a proposé à la Cour, aux points 114 et suivants de ses conclusions, de subordonner les effets de sa décision à une vérification empirique, par les juges italiens, des similitudes existant entre IRAP et TVA. En substance, il s'agirait de mesurer l'écart type de la différence entre le prélèvement occasionné par l'IRAP et un prélèvement équivalent de TVA pour un échantillon représentatif d'entreprises. Un écart type important plaiderait en faveur de la compatibilité de l'IRAP avec l'article 33 de la sixième directive, et inversement.

Bien qu'elle s'inscrive dans la logique essentiellement économique et pragmatique du raisonnement suivi par Mme Stix-Hackl, cette proposition ne manque pas d'originalité. En effet, si la Cour s'interdit habituellement d'apprécier directement les caractéristiques des impositions nationales au regard du droit communautaire⁷³, se contentant de prendre position au vu de la description faite par la juridiction qui l'a saisie, la solution proposée par l'avocate générale est encore plus prudente : elle propose à la Cour d'exercer sa compétence a minima, en faisant dépendre sa position de principe des résultats d'une étude empirique diligentée par le juge national et appréciée par lui seul.

En première analyse, la condition à laquelle Mme Stix-Hackl a ainsi subordonné la solution du litige semble intéressante. En effet, elle laisse apparaître la possibilité d'apporter la preuve empirique qu'un prélèvement tel que la CVA n'est pas contraire à la sixième directive, et ce avant même son entrée en vigueur. Toutefois, l'intérêt pratique des perspectives ainsi ouvertes par les conclusions ne doit pas être surestimé, pour trois raisons.

En premier lieu, il n'est pas à exclure que le recours à la technique de la preuve empirique ait été proposé surtout dans la perspective, le cas échéant, de rendre possible un compromis. Dans le cas où une majorité nette se dégagerait en son sein, la Cour sera peut-être tentée de trancher la question plus clairement, pour éviter que son arrêt soit source d'insécurité juridique. Il est donc difficile, tant que la décision n'est pas rendue, de tenir pour acquise la solution préconisée par Mme Stix-Hackl sur ce point, même dans l'hypothèse où son raisonnement serait suivi par ailleurs.

En deuxième lieu, l'avocate générale a défini de façon restrictive les conditions dans lesquelles la preuve empirique de la compatibilité avec l'article 33 pourra être apportée. De simples écarts ne suffiraient pas, selon elle, à l'établir : encore faudrait-il que soit constatée une « absence flagrante » de corrélation (point 124 des conclusions), non seulement entre contribuables opérant dans des secteurs différents, mais aussi au sein du même secteur. Dans le cas de l'IRAP et de la CVA, une telle exigence présente, à certains égards, les allures d'une preuve impossible. Certes, il est évident que la TVA ne sera pas exactement proportionnelle à la CVA, en raison notamment de l'inclusion des dotations aux amortissements dans l'assiette taxable de cette dernière et des interférences provoquées par les différences de taxation des échanges internationaux. Toutefois, ces deux impositions sont probablement corrélées en pratique dans bon nombre de secteurs. En effet, malgré les différences que peuvent occasionner les stratégies individuelles des entreprises, la combinaison productive capital/travail, qui dépend notamment de l'état des techniques, est à peu près stable pour un secteur donné. En outre, Mme Stix-Hackl a expressément invité la Cour à ne pas tenir compte des différences liées au régime de taxation des importations et des exportations.

⁷³ CJCE, 21 oct. 1970, aff. 20/70, Lesage : *Rec. CJCE 1970*, p. 861.

La troisième raison qui doit conduire à ne pas placer trop d'espoirs dans l'échappatoire proposée par l'avocate générale tient à des considérations d'opportunité. Contrairement à la pratique qui prévaut parmi les juridictions françaises, les termes de l'ordonnance de renvoi du tribunal fiscal provincial de Crémone laissent transparaitre, étrangement d'ailleurs, un net parti pris en faveur de l'incompatibilité de l'IRAP à la sixième directive. Or, si les juges italiens estimaient que la corrélation entre TVA et IRAP est suffisante pour caractériser une incompatibilité, cette solution ne pourrait qu'encourager les contribuables français à multiplier les contentieux en matière de CVA. De leur côté, saisies de tels litiges, les juridictions françaises pourraient difficilement juger la CVA compatible avec la sixième directive sans donner l'impression – peut-être erronée mais en tout cas bien réelle – de méconnaître la position de la Cour de justice. Elles seraient donc confrontées à une alternative entre déclarer la CVA incompatible avec la sixième directive ou saisir la Cour d'une nouvelle question préjudicielle, dont la réponse ne ferait guère de doute.

E. En cas de modulation des cotisations en fonction de la VA, le risque d'incompatibilité sera faible

Les observations qui précèdent valent, dans leur principe, pour tous les prélèvements susceptibles de concurrencer la TVA. Toutefois, une modulation des cotisations patronales en fonction de la valeur ajoutée ne leur ferait pas perdre leur caractère de cotisations sociales au sens de l'article 34 de la Constitution. Or, l'article 33 vise les « taxes sur les contrats d'assurances, sur les jeux et paris, d'accises, de droits d'enregistrement, et, plus généralement, (...) tous impôts, droits et taxes », mais ne mentionne pas les cotisations sociales. En outre, dans son fameux arrêt *Rousseau-Wilmot*, la Cour de justice a estimé, en l'occurrence s'agissant de la contribution sociale de solidarité perçue par la caisse de compensation de l'Organic, que « la notion de « droits et taxes n'ayant pas le caractère de taxes sur le chiffre d'affaires », telle qu'elle figure à l'article 33 de la sixième directive, doit être interprétée en ce sens qu'elle inclut une taxe, à caractère non fiscal, à la charge des sociétés, ou de certaines catégories de sociétés, au profit de régimes de sécurité sociale dont le taux est déterminé sur la base du chiffre d'affaires annuel global des sociétés assujetties ». La contribution en cause était un impôt au sens du droit national, mais a fortiori, il s'en déduit que les cotisations sociales, qui sont des prélèvements à caractère non fiscal même lorsqu'elles sont modulées en fonction de la VA, échappent à tout risque d'incompatibilité avec l'article 33 de la sixième directive.

Toutefois, plusieurs éléments conduisent à manier cette affirmation avec prudence :

- l'énumération à laquelle procède l'article 33 concerne les prélèvements autorisés, et non ceux que le droit communautaire interdit. Par suite, le fait que les cotisations sociales n'y figurent pas n'est pas en soi décisif ;
- la Cour a déjà eu l'occasion de montrer qu'elle ne s'estime pas tenue par la qualification d'un prélèvement au regard du droit national, refusant la qualification d'impôt au sens du droit communautaire à des prélèvements, telles la CSS74 ou la CSG75, qui sont des impositions au sens du droit national, ou qualifiant au contraire d'impositions des prélèvements que la juridiction de renvoi identifiait pourtant comme étant des cotisations sociales76 ;

⁷⁴ CJCE, 27 nov. 1985, aff. 295/84, *Rousseau-Wilmot*, préc.

⁷⁵ A propos de la CSG, voir CJCE 15 février 2000 aff. 169/98 et 34/98 plén., *Commission c/ France* : RJF 3/00 n° 436, concl. A. La Pergola BDCF 3/00 n° 41.

⁷⁶ CJCE 28 mars 1996, aff. C-191/94, *AGF Belgium* (Rec. p. I-1859), point 18.

- par ailleurs, la Cour n'a semble-t-il jamais eu à statuer sur la compatibilité d'une cotisation sociale avec l'article 33 de la sixième directive ; s'il est vrai que l'arrêt Rousseau-Wilmot plaide pour une réponse positive à cette question, l'IRAP est également un prélèvement non fiscal au sens de cet arrêt ; de plus, la Cour ne s'est pas fondée exclusivement sur le caractère non fiscal – selon elle – du prélèvement en cause, et au demeurant, si l'avocate générale est suivie, la jurisprudence antérieure devra être lue à la lumière de la solution retenue dans l'affaire Banque populaire de Crémone ;
- plus généralement, si «le droit communautaire ne porte pas atteinte à la compétence des États membres pour aménager leurs systèmes de sécurité sociale⁷⁷», il n'en reste pas moins que « dans l'exercice de leur pouvoir d'aménagement de leurs régimes de sécurité sociale, les États membres restent tenus de respecter les dispositions du droit communautaire en vigueur⁷⁸ ». En d'autres termes, la Cour raisonne exactement de la même façon s'agissant des cotisations sociales et des impositions directes, qui ne sont pas non plus harmonisées ;
- Or, précisément, ainsi que l'a exposé Mme Stix-Hackl, dont les conclusions sont tout à fait convaincantes sur ce point, l'interdiction posée par l'article 33 ne concerne pas seulement les impositions indirectes au sens de l'article 93 du Traité, mais aussi les impôts directs d'effet comparable à la TVA⁷⁹.

En somme, le fait que des cotisations modulées restent des cotisations sociales au sens du droit national constitue sans doute un facteur d'atténuation du risque de censure juridictionnelle, mais il ne s'agit pas d'une garantie absolue en l'état de la jurisprudence.

Serait-il possible, cependant, de définir les caractéristiques de la modulation de façon à éviter a priori tout risque d'incompatibilité même dans l'hypothèse où Mme Stix-Hackl serait suivie ? Le raisonnement de l'avocate générale pourrait conduire à estimer que la première et la troisième des quatre conditions jurisprudentielles posées par la Cour sont remplies. Resterait alors à savoir si le prélèvement ainsi institué repose sur la même assiette que la TVA, et s'il est proportionnel au prix de vente. Présentées ainsi, ces questions semblent absurdes, et appellent une réponse à l'évidence négative, mais il faut rappeler qu'il s'agit de se placer dans la logique économique et téléologique retenue par Mme Stix-Hackl.

En réalité, tout dépendra de l'ampleur de la modulation. Sauf à ce que celle-ci soit très importante, les effets du prélèvement seront assez éloignés de ceux d'une cotisation directement assise sur la valeur ajoutée. Le risque d'incompatibilité avec l'article 33 de la sixième directive sera donc faible, sauf si la réforme aboutit, en pratique, à une substitution de l'assiette valeur ajoutée à l'assiette salaires, ce qui ne sera très probablement pas le cas.

⁷⁷ Par exemple, voir CJCE 28 avril 1998, aff. C-158/96, Kohll : Rec. p. I-1931, point 17.

⁷⁸ Jurisprudence constante : CJCE 23 septembre 1982, aff. 275/81, Koks (Rec. p. 3013, point 10); CJCE 10 juillet 1986, aff. 60/85, Luijten (Rec. p. 2365, point 14); Decker (point 23) et Kohll (point 19), et les conclusions jointes qui s'y rapportent de l'avocat général Tesaro (points 17 à 25) ; CJCE 30 janvier 1997, aff. C-340/94, De Jaeck (Rec. p. I-461, point 36).

⁷⁹ Selon Mme Stix-Hackl : « Il ne nous semble pas nécessaire d'exiger un fondement juridique différent du simple fait que le prélèvement national en cause aurait au moins quelques caractéristiques d'un impôt direct. Ce qui importe, c'est de savoir s'il présente des caractéristiques qui sont susceptibles de compromettre le fonctionnement du système TVA, peu importe qu'il en présente d'autres qui ne le sont pas – et il faut rappeler que seules les caractéristiques nuisibles seront concernées par l'interdiction fondée sur l'article 93 CE » (point 57 des conclusions).

En définitive, les risques inhérents à une modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée sont de même nature que ceux identifiés supra en ce qui concerne la CVA, mais ils sont largement atténués. Il semble donc possible d'affirmer que le risque d'une censure juridictionnelle sera très faible si la modulation est mise en œuvre, y compris dans l'hypothèse où la CJCE suivrait les conclusions des deux avocats généraux dans l'affaire Banque populaire de Crémone.

En revanche, dans cette même hypothèse, il n'est pas à exclure que certains contribuables fassent une analyse différente de l'état du droit applicable. Dès lors, sauf à ce que la réforme instaurant la modulation soit précédée d'une opération de communication suffisamment convaincante, il n'est pas exclu que son principe fasse l'objet de contestations devant les juridictions judiciaires.

En somme, si les conclusions prononcées le 14 mars dernier devaient être suivies en tous points, l'incompatibilité de la CVA avec l'article 33 de la sixième directive serait très probable. L'instauration d'un tel prélèvement dans ce contexte exposerait les organismes de sécurité sociale au risque de devoir rembourser à brève échéance les sommes perçues. En outre, elle induirait une forte insécurité juridique, et donnerait inévitablement lieu à de nombreux litiges contentieux.

En revanche, une réforme consistant à introduire une dose de valeur ajoutée dans l'assiette des cotisations patronales resterait possible, sous réserve que les salaires demeurent le déterminant essentiel du montant de l'imposition, cette condition devant être appréciée non pas en droit, mais en pratique.

ANNEXE VII

EFFETS MACROECONOMIQUES DE LA REFORME

SOMMAIRE

<u>I.</u>	<u>IMPACT MACROÉCONOMIQUE DES VOIES DE RÉFORMES ENVISAGÉES</u>	<u>.. 3</u>
<u>A.</u>	<u>EVALUATION DES EFFETS MACROÉCONOMIQUES DE COURT TERME EN CAS DE BAISS</u>	
	<u>UNIFORME DES COTISATIONS SOCIALES</u>	<u>..... 5</u>
<u>1.</u>	<u><i>Substitution cotisations sociales/CVA</i></u>	<u>..... 5</u>
<u>2.</u>	<u><i>Substitution Cotisations sociales/TVA</i></u>	<u>..... 7</u>
<u>B.</u>	<u>EVALUATION DES EFFETS MACROÉCONOMIQUES DE COURT TERME EN CAS DE BAISS</u>	
	<u>NON UNIFORME DES COTISATIONS SOCIALES</u>	<u>..... 10</u>
<u>C.</u>	<u>EVALUATION DES EFFETS MACROÉCONOMIQUES DE LONG TERME</u>	<u>..... 12</u>
<u>1.</u>	<u><i>Substitution Cotisations sociales/CVA</i></u>	<u>..... 12</u>
<u>2.</u>	<u><i>Substitution Cotisations sociales/TVA</i></u>	<u>..... 13</u>
<u>3.</u>	<u><i>Substitution Cotisations sociales/Coefficient emploi-activité</i></u>	<u>..... 14</u>
<u>II.</u>	<u>SYNTHÈSE DES RÉSULTATS AU REGARD DES OBJECTIFS ASSIGNÉS À</u>	
	<u>LA RÉFORME</u>	<u>..... 16</u>
<u>A.</u>	<u>IMPACT SUR L'EMPLOI ET L'ACTIVITÉ DES ENTREPRISES</u>	<u>..... 16</u>
<u>B.</u>	<u>IMPACT SUR LE FINANCEMENT DURABLE DE LA PROTECTION SOCIALE</u>	<u>..... 17</u>
<u>C.</u>	<u>IMPACT SUR LA LOCALISATION DE L'ASSIETTE ET RISQUES D'ÉVASION FISCALE</u>	<u>..... 20</u>
<u>1.</u>	<u><i>Effets sur l'attractivité de la France</i></u>	<u>..... 21</u>
<u>2.</u>	<u><i>Effets sur les risques d'évasion fiscale</i></u>	<u>..... 22</u>

L'objet de cette annexe est de présenter les résultats des simulations macroéconomiques réalisées dans le cadre des travaux du groupe de travail (I), puis d'en synthétiser les résultats au regard des objectifs – emploi et activité des entreprises, financement durable de la protection sociale – assignés à la réforme par le Premier ministre (II).

L'impact microéconomique de la réforme, et notamment son incidence en termes de transferts intersectoriels, sont examinés par ailleurs (voir l'annexe consacrée aux transferts).

La logique macroéconomique d'un financement d'une partie de la protection sociale par une cotisation prélevée sur une base plus large que la masse salariale est simple : en allégeant les prélèvements sur le travail et en créant un impôt sur l'ensemble de la valeur ajoutée des entreprises, on réduit le coût du travail, ce qui, en première analyse, permet d'augmenter la demande de travail des entreprises et donc l'emploi.

Au delà de cet effet positif, les comportements de l'ensemble des agents de l'économie, les ménages et les entreprises, vont générer des enchaînements macroéconomiques dont on doit aussi tenir compte pour évaluer pleinement les effets d'une réduction de cotisations sociales financée par un autre impôt (CVA, TVA sociale, CEA, CPG ...) :

- D'un côté, l'augmentation initiale de l'emploi est susceptible de déclencher un cercle vertueux : elle augmente les revenus des ménages, lesquels accroissent alors leur consommation et donc le PIB dès lors que ce surcroît de consommation des ménages n'est pas entièrement satisfait par une augmentation des importations.
- D'un autre côté, des effets négatifs sont susceptibles d'apparaître du fait de la création du nouvel impôt pour financer la baisse de cotisations (CVA, CEA, CPG) ou du fait de l'augmentation d'un impôt existant (TVA) :
 - o dans le cas où on choisit une cotisation qui pèse en partie sur l'EBE des entreprises, l'augmentation du coût du capital risque de réduire l'investissement.
 - o dans le cas où on choisit une taxe sur la consommation, si un effet inflationniste s'enclenche, le pouvoir d'achat des ménages est réduit, ce qui pèse sur la consommation. Si, au contraire, les entreprises compressent leur marges de façon à absorber la taxe sur la consommation, c'est leur profitabilité et donc leur investissement qui risquent d'être réduits.

Evaluer les effets d'une substitution d'une cotisation à une autre suppose de tenir compte de ces différents mécanismes tout en tenant compte de la vitesse avec laquelle les agents ajustent leurs comportements : la consommation et l'emploi réagissent en général plus rapidement aux variations de prix et de revenus que ne le fait l'investissement des entreprises.

L'intérêt des simulations macroéconomiques est de permettre de prendre en compte l'ensemble de ces effets de bouclage ainsi que la vitesse avec laquelle les différents effets apparaissent pour donner une évaluation des effets à attendre in fine d'une substitution d'un impôt à un autre. Deux types de modèles ont été utilisés :

- Pour le court terme, c'est le modèle macroéconométrique de la DGTPE qui a été utilisé (mais des simulations avec le modèle de l'OFCE donnent des résultats peu différents). Dans ce type de modèles macroéconométriques, à court terme, c'est plutôt l'évolution de la demande qui détermine l'évolution de l'économie.
- Pour l'analyse du long terme, la DGTPE a utilisé une maquette simplifiée de l'économie dans laquelle c'est l'offre des entreprises qui détermine l'activité et dans laquelle le rendement du capital (après impôt) est déterminé au niveau international pour refléter la mobilité internationale des capitaux sur le long terme. Il s'agit des hypothèses habituelles d'une modélisation de long terme¹. L'hypothèse de mobilité du capital est déterminante parce qu'elle implique qu'à montant de prélèvement donné, une taxation du capital est toujours *in fine* plus susceptible d'engendrer des comportements d'évasion fiscale qu'une taxation sur le travail dès lors que le travail est moins mobile que le capital.

Les simulations doivent naturellement être prises avec précaution : elles sont menées avec des outils qui ne sont pas parfaits.

- Concernant les modèles macroéconométriques, la principale critique est qu'ils prennent mal en compte les anticipations des agents : tout se passe en fait comme si les agents faisaient preuve d'une certaine myopie et ne réagissaient que très lentement aux changements fondamentaux de l'économie. Quoique un peu fruste, cette hypothèse est « standard » dans la modélisation de court terme.
- Concernant la maquette de long terme, les hypothèses sur la mobilité internationale du capital et sur la parfaite homogénéité des qualifications des travailleurs peuvent être discutées. En particulier, un travail plus élaboré consisterait à distinguer entre travail qualifié et travail non qualifié.
- Par ailleurs, des hypothèses doivent être faites sur la valeur de certains paramètres, comme la propension des entreprises à substituer du travail au capital lorsque l'on modifie les coûts de ces deux facteurs. Les hypothèses retenues sont -crédibles (et de fait voisines entre les modèles DGTPE et OFCE) mais pourraient naturellement donner lieu à des « variantes ».
- De plus, les deux types de modèles utilisés ne permettent pas d'évaluer l'articulation entre les allègements de charge sur les bas salaires qui existent déjà et une nouvelle baisse des cotisations sociales patronales. C'est pourquoi cette question fait l'objet de développements et de chiffrages en marge des résultats des modèles utilisés.

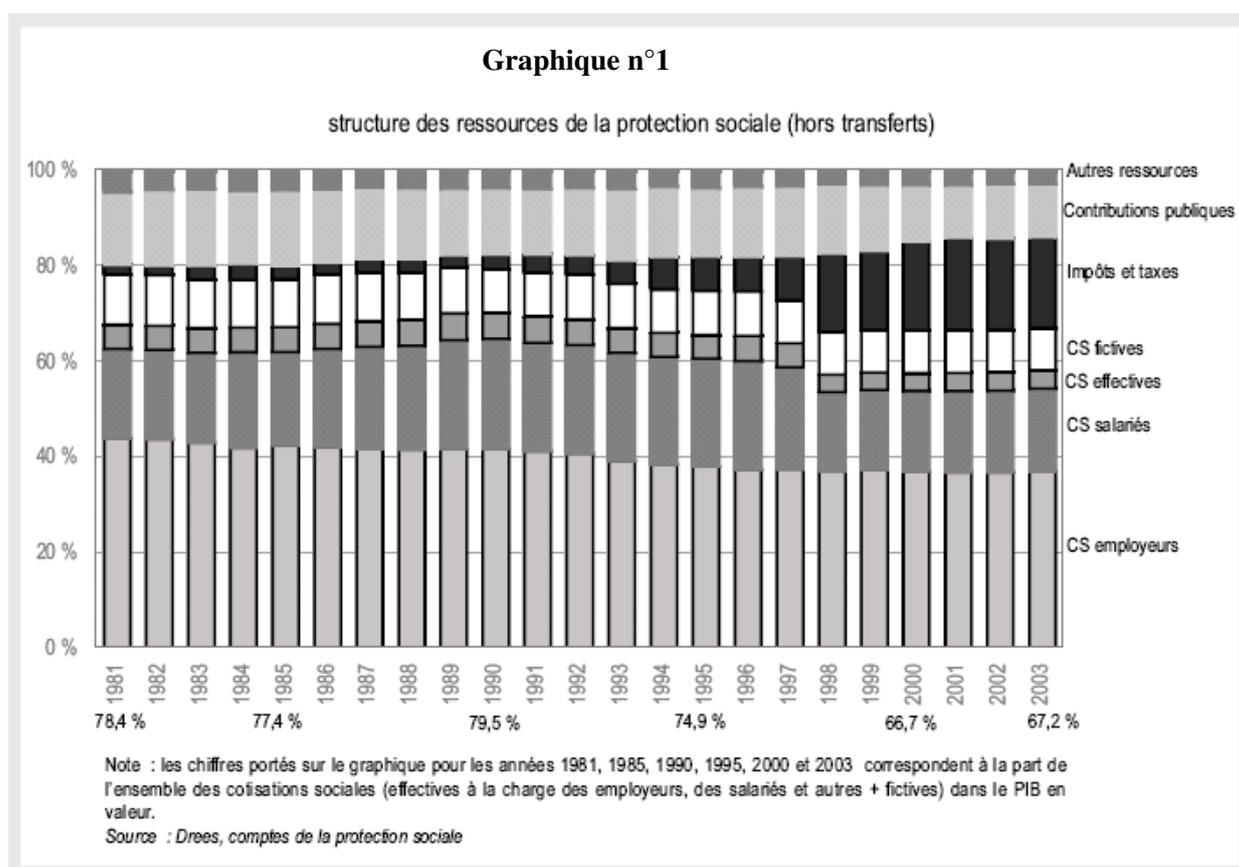
Il reste que la réalité est évidemment bien plus complexe que ce que les modèles peuvent saisir. Il n'en reste pas moins qu'ils permettent d'illustrer les enchaînements suivants :

¹ voir par exemple, Bénassy-Quéré, Cœuré, Jacquet et Pisani Ferry, « Politique économique », chapitre 7.

- à court-moyen terme, une certaine substituabilité travail-capital permet des créations d'emplois ;
- dans la durée, une pression de la concurrence internationale repousse l'ajustement à un changement de fiscalité relative sur l'assiette la moins mobile, et compense progressivement les effets positifs initiaux sur l'emploi tout en pesant sur l'activité.

I. IMPACT MACROECONOMIQUE DES VOIES DE REFORMES ENVISAGEES

La structure du financement de la protection sociale par type de ressource (cotisations sociales, impôts et taxes affectés, contributions publiques...) a profondément évolué depuis 25 ans, la part des cotisations sociales passant de 78,4% du total en 1981 à 67,2% en 2003, en raison notamment de la création de la CSG.



Toutefois, la diminution de la part des cotisations sociales ne s'est pas accompagnée d'une baisse de même ampleur des prélèvements assis sur les salaires, dès lors en particulier que la CSG repose pour l'essentiel sur les revenus d'activité.

Selon une estimation de la Drees, la part des prélèvements pesant sur les salaires serait restée stable depuis le début des années 1990, aux alentours de 74% du total (cf. Pièce jointe n°1), dans un contexte marqué par une progression rapide des ressources de la protection sociale, de 31,8% du PIB en 1990 à 36,2% en 2003.

Les quatre hypothèses principales examinées par le groupe de travail (cotisation sur la valeur ajoutée (CVA), modulation, TVA sociale et contribution patronale généralisée (CPG)) ont en commun de substituer à une partie des cotisations sociales un prélèvement ne reposant pas exclusivement sur la masse salariale :

- Ce résultat est obtenu par un effet d'assiette dans le cas de la CVA – la valeur ajoutée incluant les salaires mais aussi la rémunération du capital et les impôts – et d'une CPG, ainsi que dans celui de la TVA, qui repose sur la consommation des ménages et des autres non-assujettis ;
- Il est obtenu au stade de la liquidation des cotisations sociales dans le cas d'une modulation en fonction de la valeur ajoutée.

L'impact microéconomique de la CVA ou d'une CPG, d'une part, et de la modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, d'autre part, peut différer sensiblement. Par exemple, une entreprise qui n'emploie aucun salarié tout en réalisant une valeur ajoutée élevée, n'acquies pas de cotisations sociales avant la réforme. Elle n'en acquitterait pas davantage si la modulation était mise en œuvre, alors que si la CVA ou une CPG était instaurée, elle y serait assujettie à raison de sa valeur ajoutée ou de son résultat.

Toutefois, dans les deux cas, le mécanisme retenu s'analyse en une substitution à l'assiette salaires d'un prélèvement pesant non seulement sur les salaires, c'est-à-dire la rémunération du travail, mais aussi sur celle du capital. En d'autres termes, CVA, CPG et modulation auraient des effets similaires d'un point de vue macroéconomique.

Compte tenu de cette similitude et des difficultés techniques liées à la simulation de l'impact des effets d'une imposition cédulaire comme la CPG ou d'une modulation des cotisations sociales, ces voies de réforme n'ont pas fait l'objet de simulations spécifiques. Dans la suite de cette annexe, on fera donc l'hypothèse simplificatrice que les effets d'une CPG et de la modulation sont de même nature que ceux de la CVA d'un point de vue macroéconomique.

L'impact macroéconomique d'un remplacement partiel de l'assiette actuelle des cotisations sociales par un prélèvement sur la valeur ajoutée a été évalué à court/moyen terme par la DGTPE et l'OFCE, et à long terme par la DGTPE. Celle-ci a également évalué l'impact économique d'une substitution cotisations/coefficient emploi-activité.

Trois scénarii ont été simulés par la DGTPE, correspondant à une diminution des cotisations sociales employeurs de 2,1 points, soit un montant de 8 Md€. Cette diminution, égale au niveau des cotisations sociales employeurs subsistant aujourd'hui au niveau du SMIC (hors AT/MP), correspond à la substitution maximale envisageable sans altérer la progressivité d'ensemble du système (sur ce point, voir la partie I. C. du rapport). Selon les cas, cette baisse des cotisations sociales employeurs serait financée :

- par la création d'une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVA), brute ou nette des dotations aux amortissements, cette seconde variante semblant préférable d'un point de vue économique (cf. *pièce jointe* n°6) ;
- ou bien par une hausse de la TVA (« TVA sociale ») ;
- ou par la création d'un coefficient emploi-activité (seuls les effets de long terme de ce scénario ont pu être simulés).

On examinera successivement les résultats des simulations à court/moyen terme proposées par la DGTPE selon qu'est envisagée une baisse des cotisations sociales uniforme (A) ou progressive (B), puis ceux des simulations à long terme (C).

A. Evaluation des effets macroéconomiques de court terme en cas de baisse uniforme des cotisations sociales

Les simulations de court terme ont été réalisées par la DGTPE à l'aide du modèle macro-économétrique Mésange, selon des hypothèses décrites dans la *pièce jointe n°2*, et par l'OFCE à l'aide du modèle macro-économétrique e-mod, selon des hypothèses présentées dans la *pièce jointe n°8*.

Seuls les résultats obtenus à l'aide du modèle Mésange sont présentés ici. Toutefois, ces résultats concordent, pour l'essentiel, avec ceux issus du modèle e-mod (voir pièce jointe n°8 *in fine*).

L'impact économique de court/moyen terme de la réforme varie selon que la baisse des cotisations sociales est compensée par la création de la CVA (1.) ou par une hausse de la TVA (2.).

1. Substitution cotisations sociales/CVA

La réforme envisagée se décompose en deux mesures qui seront mises en œuvre simultanément mais dont les effets sont distincts :

- d'une part, une baisse des cotisations sociales employeurs (dans les simulations *infra*, cette baisse est uniforme à hauteur de 2,1 points de cotisations) ;
- d'autre part, la création de la CVA sur la valeur ajoutée brute ou nette.

La baisse des cotisations sociales employeurs diminue le coût du travail, ce qui stimule la demande de travail des entreprises. Le surcroît de revenu des ménages favorise la consommation (+0,1% la première année, +0,3% la deuxième), qui est également soutenue par la baisse des prix à la consommation (-0,4% la première année et -0,8% la seconde année) rendue possible par la contraction des coûts unitaires salariaux.

La hausse de la demande intérieure engendre une hausse des importations supérieure à la hausse des exportations qui découle de la baisse des prix à la production, ce qui impacte légèrement la balance commerciale (-0,1% du PIB les deux premières années). Dans ce contexte expansionniste, l'investissement est encouragé (+0,4% par rapport au compte central la première année et +0,6% la seconde). Le PIB est supérieur de 0,1% à sa valeur de compte central la première année et de 0,3% la deuxième.

La création de la CVA induit une hausse du coût du travail, qui toutefois ne compense que partiellement la baisse des cotisations sociales. Les effets de la baisse du coût du travail qui viennent d'être décrits sont donc atténués.

Parallèlement, le coût du capital s'accroît, la CVA pesant en partie sur la rémunération du capital. Du fait de la baisse des cotisations sociales, le coût relatif travail/capital diminue pour les entreprises, qui arbitrent en substituant du travail au capital. Par suite, l'emploi progresse au détriment de l'investissement, tandis que le revenu disponible brut des ménages et la consommation augmentent.

Au total, deux ans après la réforme, l'investissement est réduit de 0,2% (écart au compte central) et 19 000 emplois environ sont créés si l'on retient une cotisation sur la valeur ajoutée nette (tableau 1 bis). L'effet est légèrement plus sensible si l'on retient la valeur ajoutée brute, dès lors que la part du capital dans cette assiette est plus importante (diminution de 0,3% de l'investissement et augmentation de 28 000 emplois) (tableau 1). L'effet de la réforme est neutre sur la croissance et sur les prix à la consommation.

Tableau 1 Effet global de court terme d'une diminution des cotisations sociales de 2,1 points de cotisations sociales financée (ex ante) par la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée brute

Sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		Dont baisse des cotisations sociales		dont création de la CVA	
	Après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans
PIB	0,0	0,0	0,1	0,3	-0,1	-0,3
Consommation des ménages	0,0	0,1	0,1	0,3	-0,1	-0,2
Investissement total	-0,1	-0,3	0,4	0,6	-0,5	-0,9
Prix de la consommation des ménages	0,0	0,0	-0,4	-0,8	0,4	0,8
Emploi salarié (en milliers)	17	28	41	88	-24	-60
Taux de chômage	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,2
RDB réel des ménages	0,1	0,1	0,2	0,3	-0,1	-0,2
Balance commerciale	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1

Source : DGTPE

Tableau 1 bis Effet global de court terme d'une diminution des cotisations sociales de 2,1 points de cotisations sociales financée (ex ante) par la création d'une contribution sur la valeur ajoutée nette

Sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		Dont baisse des cotisations sociales		dont création de la CVA	
	Après 1 an	Après 2 ans	après 1 an	après 2 ans	Après 1 an	après 2 ans
PIB	0,0	0,0	0,1	0,3	-0,1	-0,3
Consommation des ménages	0,0	0,0	0,1	0,3	-0,1	-0,2
Investissement total	-0,1	-0,2	0,4	0,6	-0,5	-0,8
Prix de la consommation des ménages	0,0	0,0	-0,4	-0,8	0,4	0,8
Emploi salarié (en milliers)	11	19	41	88	-30	-69
Taux de chômage	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,3
RDB réel des ménages	0,0	0,1	0,2	0,3	-0,1	-0,2
Balance commerciale	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1

Source : DGTPE

En résumé, l'effet de court terme de la substitution est nul sur l'activité, positif sur l'emploi et la consommation, et négatif sur l'investissement.

2. Substitution Cotisations sociales/TVA

Dans l'hypothèse d'une substitution cotisations/TVA, l'impact du premier élément de la réforme, i.e. la baisse des cotisations sociales, est bien entendu le même que celui décrit *supra*. Quant à la hausse de la TVA, elle est immédiatement répercutée sur les prix à la consommation (qui sont supérieurs à leur valeur de compte central de 1,2% la première année), ce qui réduit le pouvoir d'achat des salaires, mais pas celui des prestations qui sont immédiatement indexées sur les prix.

Il en résulte une baisse de la consommation (-0,3% par rapport au compte central les deux premières années) et une hausse des salaires, laquelle renchérit le coût du travail pour les entreprises. Une boucle prix-salaire s'enclenche alors et entretient la hausse initiale des prix, les prix à la consommation augmentant encore par rapport à la valeur de compte central la deuxième année (+1,5%).

En conséquence, les entreprises diminuent leur demande de travail et 24 000 emplois sont supprimés la première année (65 000 la deuxième année). Les augmentations salariales sont réduites par la suite, du fait de l'augmentation du chômage (+0,1 point la première année et +0,2 point la deuxième année). La hausse des prix à la production affecte la compétitivité-prix de la production domestique, ce qui réduit les exportations. Cependant, cette réduction est moindre que celle des importations, causée par la faiblesse de la demande.

Au total, la balance commerciale se redresse légèrement (+0,2% du PIB la première année et +0,1% la deuxième année). Le PIB est finalement réduit de 0,3% par rapport à sa valeur de compte central les deux premières années.

L'effet combiné des deux mesures (baisse des cotisations sociales et hausse de la TVA) aboutit, ainsi que le montre le tableau 2 ci-dessous, à une légère baisse de l'activité : le PIB est inférieur de 0,1% à sa valeur de compte central la première année et stable la deuxième année. La consommation des ménages perd 0,2% la première année et 0,1% la seconde. La baisse des cotisations sociales créant plus d'emplois que n'en détruit la hausse de la TVA, la réforme a un effet globalement positif sur l'emploi (+17 000 emplois la première année, +23 000 la deuxième année par rapport au compte central).

Tableau 2 Effet global de court terme et décomposition d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 2,1 points de cotisations sociales en 2005 financée (ex ante) par une hausse de TVA

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		dont baisse des cotisations sociales		dont hausse de la TVA	
	après 1 an	Après 2 ans	Après 1 an	Après 2 ans	Après 1 an	après 2 ans
PIB	-0,1	0,0	0,1	0,3	-0,3	-0,3
Consommation des ménages	-0,2	-0,1	0,1	0,3	-0,3	-0,3
Investissement des entreprises	-0,1	0,0	0,4	0,6	-0,5	-0,6
Prix de la consommation des ménages	0,7	0,8	-0,4	-0,8	1,2	1,5
Emploi salarié (en milliers)	17	23	41	88	-24	-65
Taux de chômage (en points)	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,1	0,2
RDB réel des ménages	-0,1	0,0	0,2	0,3	-0,3	-0,3
Balance commerciale (en % de PIB)	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,1
Exportations	-0,1	0,0	0,1	0,3	-0,3	-0,3
Importations	-0,2	-0,1	0,1	0,3	-0,3	-0,3

Source : DGTPE

La substitution TVA/cotisations a des effets inflationnistes. Si l'on admet, comme c'est le cas dans les simulations présentées au tableau 2, que les prestations sociales sont indexées sur les prix à la consommation, il s'en déduit que l'impact inflationniste de la réforme est susceptible de dégrader l'équilibre des finances publiques, à hauteur d'environ 0,12 point de PIB dès la première année.

Si l'on souhaite que la mesure de basculement de cotisations sociales vers de la TVA soit neutre pour les finances publiques *ex post*, une solution consiste à augmenter les recettes de TVA ex ante de 12,5 milliards d'euros (recettes nettes ex ante de 0,6% du PIB) au lieu de 10 milliards (recettes nettes ex ante de 0,5% du PIB) .

Ainsi que le montre le tableau 2 bis ci-dessous, une réforme qui préserverait l'équilibre des finances publiques aboutit à des résultats moins favorables que dans le cas précédent. En particulier, l'effet positif sur l'emploi serait largement atténué : 11 000 emplois seraient créés la première année et seulement 7 000 l'année suivante.

Tableau 2 bis : Effet global de court terme et décomposition d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales compensée par une hausse de la TVA, avec effet neutre (ex post) sur les finances publiques la première année

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		dont baisse des cotisations sociales		Dont hausse de la TVA	
	Après 1 an	Après 2 ans	Après 1 an	Après 2 ans	Après 1 an	Après 2 ans
PIB	-0,2	-0,1	0,1	0,3	-0,3	-0,4
Consommation des ménages	-0,3	-0,2	0,1	0,3	-0,4	-0,4
Investissement total	-0,2	-0,2	0,4	0,6	-0,6	-0,7
Prix de la consommation des ménages	1,0	1,1	-0,4	-0,8	1,4	1,9
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	11	7	41	88	-30	-81
Taux de chômage (<i>en points</i>)	0,0	0,0	-0,2	-0,3	0,1	0,3
RDB réel des ménages	-0,2	-0,1	0,2	0,3	-0,4	-0,4
Balance commerciale (<i>en % de PIB</i>)	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,2	0,2

Source : DGTPE

En définitive, pour que la TVA sociale puisse exercer un impact plus significatif sur l'emploi, il serait nécessaire que les principales indexations, nombreuses dans notre pays, soient suspendues, notamment en matière de salaires et de transferts sociaux. Le pouvoir d'achat des ménages serait affecté, mais la boucle prix-salaire serait évitée, et les finances publiques ne subiraient pas de dégradation. Cette hypothèse nécessiterait toutefois un degré élevé de consensus social.

Au total, les deux scénarios ont un impact positif mais faible sur l'emploi à court terme. En revanche, ainsi que le montre le tableau 3, le scénario CVA semble moins défavorable en termes de croissance, de consommation et d'inflation.

Tableau 3 Comparaison des résultats (financement des allègements ex ante)
sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme CVA brute		Effet global de la réforme TVA (financement ex ante)		CVA brute-TVA (financement ex ante)	
	Après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans
PIB	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0
Consommation des ménages	0,0	0,1	-0,2	-0,1	0,2	0,2
Investissement total	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,3
Prix de la consommation des ménages	0,0	0,0	0,7	0,8	-0,7	-0,8
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	17	28	17	23	0	5
Taux de chômage (<i>en points</i>)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
RDB réel des ménages	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,1
Balance commerciale (<i>en % de PIB</i>)	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0

Source : DGTPE

B. Evaluation des effets macroéconomiques de court terme en cas de baisse non uniforme des cotisations sociales

Les effets macroéconomiques du remplacement d'une partie des cotisations sociales employeurs par la CVA ou une augmentation de la TVA sont décrits, dans le A. ci-dessus, à partir d'un modèle où le facteur travail est homogène, sans distinguer les emplois qualifiés et non qualifiés.

Les hypothèses retenues dans ce modèle, notamment en terme de description du fonctionnement du marché du travail, paraissent cependant insuffisantes pour décrire complètement les effets de l'instauration d'une CVA ou de la TVA sociale. En particulier, l'existence d'une rigidité salariale au niveau du SMIC n'y est pas modélisée, pas plus que l'existence d'un barème progressif des cotisations sociales tel qu'il résulte aujourd'hui des allègements Fillon.

En particulier, dès lors que ne subsistent aujourd'hui que 2,1 points de cotisations sociales employeurs au régime général de sécurité sociale au niveau du SMIC, une baisse des cotisations d'ampleur supérieure aurait pour effet, sauf à baisser les cotisations d'assurance-chômage, voire de retraite complémentaire, de réduire la progressivité résultant des allègements de charges au niveau du SMIC. La taxation relative du travail peu qualifié s'en trouverait augmentée par rapport à celle du travail plus qualifié.

La DGTPE s'est attachée à mesurer l'impact de cette modification de la structure des coûts relatifs des différents niveaux de qualification sur l'emploi à partir d'une maquette spécifique, autour de quatre scénarios (pour la méthodologie, voir *pièce jointe n°3*) :

- le scénario n°1 simule les effets d'un allègement de cotisations ne remettant pas en cause la progressivité des cotisations (baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations patronales de sécurité sociale, quel que soit le niveau de salaire) ;

- le scénario n°2 simule les effets d'un allègement de cotisations maximal pour les salaires supérieurs à 1,45 SMIC (maintien du barème actuel au niveau du SMIC ; allègement progressif jusqu'à 1,45 SMIC ; au-delà, fixation d'un taux unique de 22,6%. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,45 SMIC ; la progressivité générale du barème est nettement altérée) ;
- le scénario n°3 simule les effets d'un allègement de cotisations modéré au niveau du SMIC, et plus important à partir de 1,45 SMIC (annulation des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC ; allègement progressif entre le SMIC et 1,45 SMIC ; au-delà de 1,45 SMIC, fixation d'un taux unique de 22,6%. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,45 SMIC ; la progressivité générale du barème est mieux protégée que dans les scénarios n°2 et n°4) ;
- le scénario n°4 simule les effets d'un allègement de cotisations modéré au niveau du SMIC, et beaucoup plus important à partir de 1,15 SMIC (annulation des cotisations patronales de cotisations sociales au niveau du SMIC ; allègement dégressif entre le SMIC et 1,15 SMIC ; au-delà de 1,15 SMIC, fixation d'un taux unique de 9,8%. Dans ce scénario, la progressivité du barème est donc totalement annulée à partir de 1,15 SMIC ; la progressivité générale du barème est très fortement altérée).

Ainsi que le montre le tableau 4 ci-dessous, l'effet positif sur l'emploi à court terme décrit au A. *supra* ne vaut qu'en cas de baisse uniforme des cotisations (scénario 1). En revanche, tous les scénarios qui ont pour effet d'altérer la progressivité des cotisations résultant des allègements de charges sur les bas salaires ont un impact négatif sur l'emploi à moyen terme.

Tableau 4 : Effets emploi à moyen terme de la substitution cotisations/CVA brute ou cotisations/TVA

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
	Maintien de la progressivité actuelle	Altération moyenne de la progressivité	Altération minimale de la progressivité	Altération maximale de la progressivité
Remplacement d'une partie des cotisations sociales par une cotisation sur la valeur ajoutée brute (CVA brute)				
Montant du transfert (Mds €)	6,5	11,7	12,8	46,6
Nombre d'emplois nets créés	+ 20 000	- 75 000	- 35 000	- 190 000
Remplacement d'une partie des cotisations sociales par une hausse de la TVA				
Montant du transfert (Mds €)	8,0	14,4	15,8	57,4
Nombre d'emplois nets créés	+ 25 000	- 90 000	- 45 000	- 235 000

Source : DGTPE. Les simulations ne portent ici que sur la CVA sur la valeur ajoutée brute, mais le résultat est comparable s'agissant de la CVA sur la valeur ajoutée nette. En outre, les résultats concernant la CVA et la TVA portent sur des transferts de montants différents, dès lors que le champ des entreprises étudiées n'est pas identique.

La modification du coût relatif des différents niveaux de qualification explique ce phénomène : le renchérissement relatif du coût du travail peu qualifié par rapport à celui du travail plus qualifié incite les entreprises à substituer des travailleurs qualifiés – plus productifs - aux travailleurs peu qualifiés. Au total, le nombre de destructions d'emplois peu qualifiés excède dans tous les cas le nombre de créations d'emplois qualifiés.

Plus l'altération de la progressivité est forte, plus cet impact globalement négatif sur l'emploi est important : dans le scénario 3 (altération minimale de la progressivité), le nombre de destructions nettes d'emplois s'établit entre 35 000 et 45 000, contre 190 000 à 235 000 dans le scénario 4 (altération maximale de la progressivité)².

C. Evaluation des effets macroéconomiques de long terme

Les effets de long terme ont été obtenus à l'aide d'une maquette stylisée de l'économie où les capitaux sont parfaitement mobiles, où les salaires s'ajustent pour équilibrer le marché du travail et où le salaire minimum ne contraint pas les évolutions salariales. Les principales caractéristiques de cette maquette sont présentées dans la *pièce jointe n°4*.

Là encore, l'impact économique de la réforme varie assez peu selon que la baisse des cotisations sociales est compensée par la création de la CVA (1.) ou par une hausse de la TVA (2.), les résultats du coefficient emploi-activité étant plus atypiques. Par ailleurs, dès lors que la substitution exerce dans les trois cas un effet récessif sur le PIB, il sera nécessaire de compenser l'allègement de charges sociales par une hausse plus qu'équivalente du nouveau prélèvement (bouclage ex post), faute de quoi la réforme se traduira par une dégradation du solde des finances publiques.

1. Substitution Cotisations sociales/CVA

La réforme proposée consiste de fait à substituer des impôts sur le capital à des impôts sur le travail. Or, à long terme, un impôt sur le capital est plus récessif qu'un impôt sur le travail, si la rémunération nette du capital pour l'actionnaire reste inchangée à long terme, ce qui est le cas si l'on admet que les capitaux sont parfaitement mobiles. Dans cette hypothèse, le mécanisme est le suivant :

- Dans cas d'une taxe sur le travail, le coût réel du capital de long terme étant inchangé, le coût réel du travail n'est pas modifié pour les entreprises. Par conséquent, la taxe est entièrement supportée par les ménages via une réduction du salaire brut. Les ménages offrent donc moins de travail. Comme la demande relative des facteurs reste constante (le coût relatif des facteurs étant inchangé), le travail et le capital diminuent dans les mêmes proportions. La production fait de même ;
- Dans le cas d'une taxe sur le capital, le coût réel du capital d'une entreprise est mécaniquement augmenté. Les entreprises, qui ne peuvent pas diminuer la rémunération versée aux actionnaires si le capital est mobile, répercutent le montant prélevé en une baisse de salaires identique à celle observé dans le cas où le travail est taxé. L'impact de cette taxe est nécessairement plus récessif. En raison de l'évolution des coûts relatifs, l'entreprise substitue du travail au capital. De plus, comme l'offre de travail est moindre (le salaire réel net est plus faible), l'emploi diminue, et la production d'autant plus.

² Rappelons que les écarts entre les simulations CVA et « TVA sociale » sont dus aux différences de champ des simulations, et non à une différence intrinsèque d'impact sur l'emploi de chacune de ces deux assiettes.

Au total, l'effet économique favorable sur l'emploi constaté les premières années (cf. *supra*, A) s'estompe, la réforme se révélant neutre voire légèrement négative pour l'emploi à long terme. En revanche, l'investissement diminue, ce dont résulte, l'emploi étant inchangé, une baisse du PIB. Toutefois, il faut noter que l'instauration d'une cotisation sur la valeur ajoutée nette a des effets moins récessifs sur l'activité économique et sur l'investissement, pour un impact équivalent en termes d'emploi (voir tableau 5 bis).

Tableau 5 Effet global de long terme d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 2,1 points de cotisations sociales en 2005 financée (ex post) par la création d'une contribution sur la valeur ajoutée brute

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création de la CVA
PIB marchand	-0,2	0,2	-0,4
Investissement	-0,4	0,2	-0,6
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	-4	32	-36

Source : DGTPE

Tableau 5 bis Effet global de long terme d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 2,1 points de cotisations sociales en 2005 financée (ex post) par la création d'une contribution sur la valeur ajoutée nette

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création de la CVA
PIB marchand	-0,1	0,2	-0,3
Investissement	-0,2	0,2	-0,4
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	-3	32	-35

Source : DGTPE

2. Substitution Cotisations sociales/TVA

Alors que les cotisations sociales reposent complètement sur le facteur travail, la TVA pèse en partie sur le capital. En effet, 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 taxée : on parle de « rémanences » de TVA.

En conséquence, la TVA fait peser au niveau de l'entreprise une partie de la charge fiscale sur le capital (rémanences). Ainsi, en 1999, les ménages ne supportaient qu'environ 68 % du produit de la TVA, contre 15 % pour les administrations, et 16 % pour les entreprises . On peut finalement estimer que 15% des charges de TVA pèse *in fine* sur le capital. Cette valeur a été retenue dans les simulations.

Le tableau 6 bis présente l'effet global de la réforme à long terme dans l'hypothèse d'un bouclage ex post permettant de ne pas dégrader le solde des finances publiques, ainsi que les effets séparés de chacune des composantes de la mesure (cotisations sociales, TVA). Conformément au raisonnement exposé *supra* en ce qui concerne la CVA, l'effet global sur l'emploi est nul et la mesure apparaît légèrement récessive à long terme (-0,1% pour le PIB marchand) du fait d'une diminution du stock de capital utilisé dans l'économie (-0,2%).

Tableau 6 : Effet global de long terme et décomposition d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales financée (*ex ante*) par une hausse de la TVA
sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont hausse de la TVA
PIB marchand	-0,1	0,2	-0,2
Investissement	-0,1	0,2	-0,3
Emploi salarié (en milliers)	0	32	-32

Source : DGTPE

Tableau 6 bis: Effet global de long terme et décomposition d'une baisse des cotisations sociales d'un montant équivalent à 2,1 points de cotisations sociales compensée (*ex post*) par une hausse de la TVA
sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont hausse de la TVA
PIB marchand	-0,1	0,2	-0,3
Investissement	-0,2	0,2	-0,4
Emploi salarié (en milliers)	-2	32	-34

Source : DGTPE

3. Substitution Cotisations sociales/Coefficient emploi-activité

A long terme, le coefficient emploi-activité, qui est une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises net de la masse salariale, peut être assimilé à une taxe sur le capital. Le capital étant plus mobile que le travail, financer des allègements de charges sur les salaires par la création d'une telle taxe serait fortement récessif.

Un allègement de charges financé *ex ante* par la création de cette taxe (pour un montant de recettes équivalent à 2,1 points de cotisations sociales patronales) diminuerait le PIB de 0,3%. Cet effet récessif s'explique par une très forte diminution de l'investissement (-0,9%) alors qu'aucune création d'emplois n'est observée (Tableau 7).

Ces effets macroéconomiques s'expliquent par la compensation à long terme de la hausse du coût du capital par une diminution du coût du travail (diminution des salaires). Cette diminution des salaires est équivalente à celle qui prévaudrait si la taxe portait directement sur le travail : on ne peut donc pas attendre d'importantes créations d'emplois après une réforme fiscale qui substitue une taxe sur le capital à une taxe sur le travail.

En revanche, la taxe sur le capital accroît le prix relatif du capital par rapport au travail. Par conséquent, la demande de capital des entreprises diminue davantage que ne diminue le travail dans l'économie (diminution de l'offre de travail consécutive à la baisse des salaires). Au total, une substitution de taxe sur le capital à une taxe sur le travail réduit l'investissement.

Tableau 7 : Effet global de long terme (et décomposition) d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales financée (ex ante) par la création du coefficient emploi-activité

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création du CEA
PIB marchand	-0,3	0,2	-0,5
Investissement	-0,9	0,2	-1,1
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	0	32	-32

Source : DGTPE

Le fort effet récessif de la réforme dégrade, de plus, les finances publiques. Un allègement de cotisations sociales d'un montant égal à 2,1 points de cotisations sociales employeurs devrait être financé par la création de la nouvelle taxe pour un montant supérieur afin que les finances publiques restent équilibrées après la réforme. Pour assurer l'équilibre ex post des finances publiques suite à un allègement de cotisations sociales d'un montant de 2,1 points de CVA, il faut prélever à long terme un montant d'environ 0,8% du PIB sur le capital.

Le tableau 7 bis présente les effets macroéconomiques globaux de l'allègement des cotisations sociales de 2,1 points financé par une hausse de l'imposition du capital. Le PIB est réduit de 0,6% et l'investissement de 1,5%, par rapport au compte central. Cette réforme détruirait 17 000 emplois.

Tableau 7 bis : Effet global de long terme (et décomposition) d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 2,1 points de cotisations patronales en 2005 financée (ex post) par la création du coefficient emploi-activité

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont création du CEA
PIB marchand	-0,6	0,2	-0,8
Investissement	-1,5	0,2	-1,7
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	-17	32	-49

Source : DGTPE

Ces estimations sous-estiment l'impact récessif de la réforme. On peut en effet attendre de cette réforme une déformation de la structure de production de l'économie, qui s'apparente à un choc négatif de productivité, dont l'ampleur est difficilement mesurable a priori (cf. Pièce jointe n°9).

Au total, les trois scénarios débouchent à long terme sur des résultats assez semblables en tendance, ce qui est logique dès lors qu'ils ont en commun de substituer à un prélèvement exclusivement assis sur le facteur productif le moins mobile un prélèvement reposant partiellement sur un facteur de production plus mobile : l'impact est neutre sur l'emploi, et négatif sur le PIB et sur l'investissement. L'effet de la TVA est cependant moins défavorable sur l'investissement et sur la croissance, surtout si on la compare à la CVA brute. En revanche, le coefficient emploi-activité a un impact est très fortement récessif.

Les tableaux 8 et 8 bis comparent les résultats obtenus en ce qui concerne la CVA et la TVA sociale.

Tableau 8 Comparaison des résultats (financement ex ante)

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme CVA brute	effet global de la réforme TVA	CVA brute – TVA
PIB marchand	-0,1	-0,1	-0,1
Investissement	-0,3	-0,1	-0,2
Emploi salarié (en milliers)	0	0	0

Source : DGTPE

Tableau 8 bis Comparaison des résultats (financement ex post)

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme CVA brute	effet global de la réforme TVA	CVA brute – TVA
PIB marchand	-0,2	-0,1	-0,1
Investissement	-0,4	-0,2	-0,2
Emploi salarié (en milliers)	-4	-2	-3

Source : DGTPE

II. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS AU REGARD DES OBJECTIFS ASSIGNÉS À LA RÉFORME

La réforme du financement de la sécurité sociale vise à favoriser l'emploi et concourir à la compétitivité du pays, tout en consolidant durablement les ressources de la protection sociale deux objectifs.

Les développements qui suivent visent à évaluer les résultats présentés dans la première partie de cette annexe à la lumière de ces objectifs.

A. Impact sur l'emploi et l'activité des entreprises

Il est reproché à la structure actuelle des prélèvements sociaux, qui sont assis principalement sur le facteur travail³, d'être défavorable à l'emploi. Ce point doit être relativisé. En effet, si les cotisations sociales représentent la plus grande partie des ressources des branches AT/MP (91%) ou vieillesse (82 %), elles représentent 34 % de celles de la branche famille et 58 % de celles de la branche maladie.

A cet égard, l'objectif principal de la réforme envisagée est d'élargir et de diversifier l'assiette du financement de la protection sociale afin de limiter les effets négatifs qu'elle exerce sur le marché du travail.

De ce point de vue, les résultats présentés dans la première partie de cette annexe sont peu convaincants.

A long terme, horizon qui semble pertinent s'agissant d'engager une réforme structurelle, l'impact sur l'emploi serait très faible, voire négatif, que l'on privilégie la CVA, la modulation, la TVA sociale ou le coefficient emploi-activité (cf. tableaux 5 à 8 bis *supra*). Cependant, cette neutralité serait obtenue au prix d'un ralentissement de la croissance et de l'investissement des entreprises, observé dans toutes les hypothèses et très marqué dans le cas du coefficient emploi-activité.

³ Les cotisations sociales représentent la plus grande partie des ressources des branches AT/MP (91%) ou vieillesse (82%), mais seulement 64% de celles de la branche famille et 58% pour la maladie.

Certes, à court terme, la substitution aux salaires d'une assiette plus large, qu'il s'agisse de la CVA (et, par hypothèse, d'une CPG ou de la modulation) ou de la TVA, aurait un effet positif sur l'emploi. Toutefois, ainsi que le montre le tableau 3 reproduit ci-dessous, ce résultat aurait pour contrepartie une diminution de l'investissement des entreprises., A cet inconvénient s'ajouterait un impact inflationniste dans l'hypothèse où la TVA sociale serait privilégiée.

Tableau 3 Comparaison des résultats (financement des allègements ex ante)
sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme CVA brute		Effet global de la réforme TVA (financement ex ante)		CVA brute-TVA (financement ex ante)	
	Après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans
PIB	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0
Consommation des ménages	0,0	0,1	-0,2	-0,1	0,2	0,2
Investissement total	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,3
Prix de la consommation des ménages	0,0	0,0	0,7	0,8	-0,7	-0,8
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	17	28	17	23	0	5
Taux de chômage (<i>en points</i>)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
RDB réel des ménages	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,1
Balance commerciale (<i>en % de PIB</i>)	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0

Source : DGTPE (ce tableau figure également supra au I. A.)

En outre, l'ordre de grandeur auquel aboutissent les simulations réalisées à la demande du groupe de travail est limité : environ 25 000 emplois seraient créés à horizon deux ans.

Enfin, le dispositif d'allègement des charges sur les bas salaires ne laisse aujourd'hui subsister que 2,1 points de cotisations employeurs au régime général de la sécurité sociale au niveau du SMIC. Dans ces conditions, une substitution dont l'ampleur excéderait 2,1 points de cotisations aurait pour effet de réduire la progressivité des prélèvements sociaux et l'incitation à l'embauche de salariés peu qualifiés, sauf à envisager de réduire les cotisations d'assurance-chômage, voire de retraite complémentaire. Les estimations réalisées montrent que dans la première hypothèse, la création d'une CVA ou d'une « TVA sociale » induirait des pertes nettes d'emplois, y compris à court terme.

En résumé, les simulations commentées dans le cadre de cette annexe ne permettent pas de conclure que la modulation des cotisations employeurs en fonction de la valeur ajoutée ou leur remplacement partiel par une cotisation sur la valeur ajoutée, par une contribution patronale généralisée ou par une augmentation de la TVA soient susceptibles d'exercer un effet significatif sur le niveau de l'emploi à long terme.

B. Impact sur le financement durable de la protection sociale

Bien qu'il repose encore essentiellement sur les cotisations sociales, le financement de la protection sociale a connu une réelle diversification depuis le début des années 1990, en raison principalement de la création et des augmentations successives de la CSG. Alors que les cotisations sociales représentaient 79,5% du total des ressources en 1990, leur part n'atteignait plus que 67,2% en 2003 (cf. *supra*, graphique n°1, et pièce jointe n°1).

Toutefois, les impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale reposent essentiellement sur les revenus des ménages et les salaires (CSG, garantie des salaires, Fonds de solidarité contribuant au financement de l'allocation de solidarité spécifique, Fonds national d'aide au logement). Au contraire, les prélèvements assis sur l'activité des entreprises (taxe sur les véhicules de société, TGAP) ou sur la consommation des ménages (accises, TVA affectée au financement du budget annexe des prestations sociales agricoles) sont aujourd'hui très minoritaires dans les ressources de la protection sociale.

De ce point de vue, les principaux scénarios envisagés par le groupe de travail (CVA, modulation, CPG et TVA) auraient incontestablement pour effet de diversifier les modes de financement de la sécurité sociale, en accroissant la part de ses ressources assise sur l'activité des entreprises (CVA, modulation, CPG) ou sur la consommation (TVA sociale).

Toutefois, l'intérêt de ces assiettes de substitution du point de vue du financement durable du système de protection sociale peut être relativisé à trois égards.

En premier lieu, la diversification des ressources n'est souhaitable qu'à la condition qu'elle aboutisse à faire reposer le financement de chaque type de prestation sur l'assiette qui lui correspond le mieux. A cet égard, les réformes entreprises depuis quinze ans ont en commun d'avoir contribué à distinguer davantage au sein du système les logiques d'assurance et de solidarité, jusqu'alors très imbriquées. Le postulat sous-jacent est qu'une telle clarification est efficace, car elle renforce le caractère contributif des cotisations, tout en faisant financer les prestations de solidarité par la CSG, impôt à assiette large: l'acceptabilité des prélèvements s'en trouve ainsi a priori accrue.

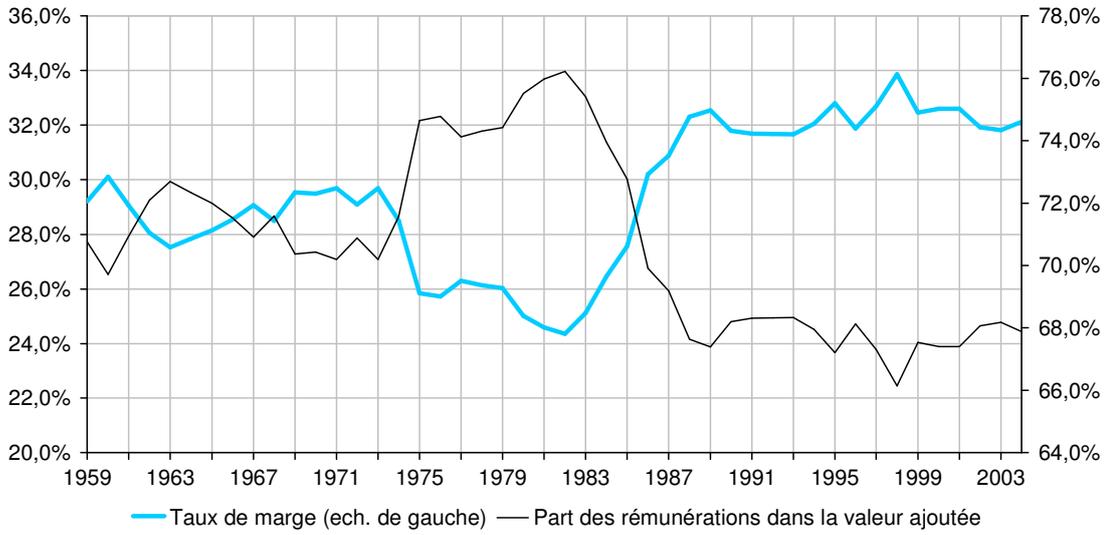
Pour que les voies de réforme envisagées *supra* s'inscrivent dans l'effort de clarification ainsi engagé, il serait souhaitable que les recettes correspondantes soient affectées au financement de prestations de solidarité.

En deuxième lieu, la recherche de nouveaux modes de financement est rendue nécessaire par la discordance existant entre le rythme d'évolution des dépenses, qui augmentent nettement plus vite que le PIB sur longue période, et la progression des salaires, qui est parallèle à celle du PIB (la rémunération des salariés est égale à 58% du PIB depuis une quinzaine d'années).

Or, la valeur ajoutée des entreprises évolue au même rythme que le PIB et les salaires sur longue période. Ainsi, depuis quinze ans, la valeur ajoutée brute des sociétés non financières est restée stable, aux alentours de 50% du PIB et 148% des salaires, qui en sont la principale composante. Quant à la valeur ajoutée nette, qui représente à peu près 88% de la valeur ajoutée brute, elle évolue au même rythme en moyenne, bien que sa volatilité soit un peu plus forte (écart-type de 1,9% au lieu de 1,7% pour la VA brute sur la période récente).

En d'autres termes, ainsi que le montre le graphique n°2, l'évolution de la valeur ajoutée brute (et nette) et des salaires est parallèle sur longue période, au moins si l'on fait abstraction de l'évolution atypique enregistrée du début des années 1970 à la fin des années 1980. Dans ces conditions, il est à craindre qu'un éventuel changement d'assiette ne contribue pas à résoudre les difficultés occasionnées par le dynamisme des dépenses.

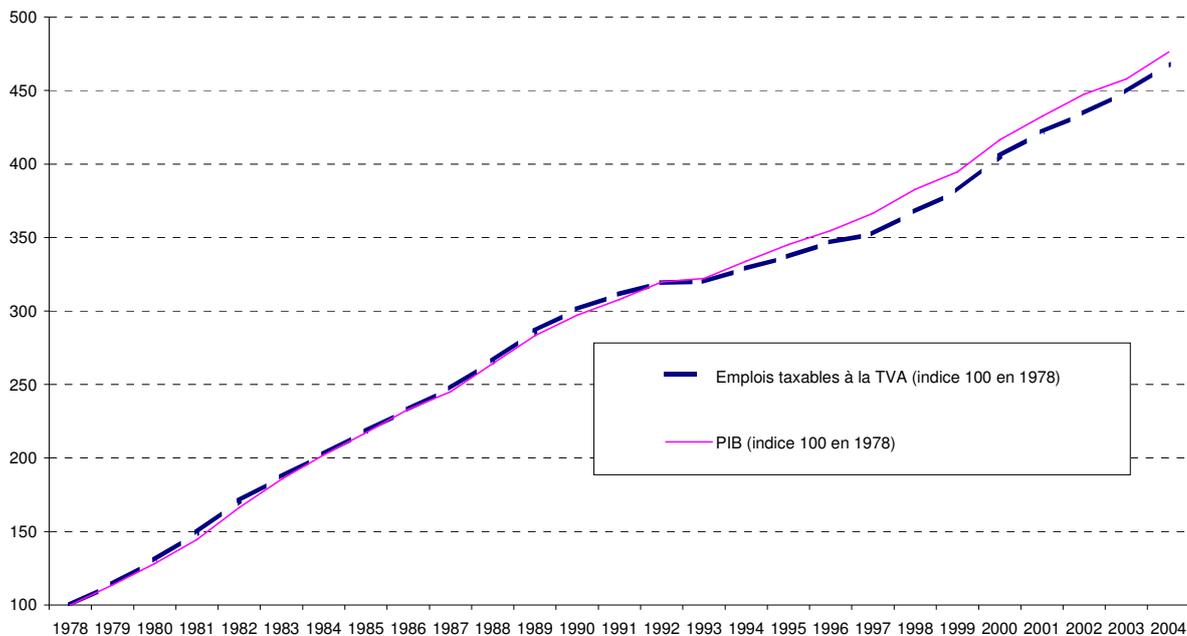
Graphique n°2 : Partage de la valeur ajoutée



Champ : sociétés non financières (avant 1993 et jusqu'en 1978, réropolation à l'aide des données de la base 1995 et avant 1978 avec les données de la base 80 pour les sociétés et quasi-sociétés).

Le constat est similaire en ce qui concerne la TVA sociale. En effet, ainsi que le montre le graphique n°3, **l'assiette de la TVA connaît, sur longue période, une progression comparable à celle du PIB**, et donc nettement moins dynamique que celle des dépenses.

Graphique n°3 : évolution comparée de l'assiette de la TVA et du PIB



Source : DGTPE

Une troisième réserve doit être formulée, qui à la différence des deux premières, concerne la CVA, la modulation et, à un moindre titre, une CPG, mais non la TVA sociale. Elle concerne les risques d'évaporation de l'assiette taxable liés aux comportements d'optimisation fiscale (voir ci-dessous, C.).

C. Impact sur la localisation de l'assiette et risques d'évasion fiscale

Des comportements d'optimisation sont d'ores et déjà à l'œuvre en ce qui concerne l'assiette des cotisations sociales et de la CSG, la cinquantaine de dispositifs d'exonérations ciblées actuellement en vigueur pouvant donner lieu à des phénomènes d'optimisation sociale. Notamment, la participation et l'intéressement des salariés, versés en franchise de cotisations sociales, progressent à un rythme beaucoup plus rapide que les salaires, ce qui laisse supposer que certaines entreprises utilisent ces instruments comme de véritables substituts de rémunération.

Si l'on se place dans l'hypothèse d'une économie fermée, les risques liés au transfert d'une partie des ressources vers une assiette valeur ajoutée semblent, en première analyse, limités :

- Certes, le dispositif (CVA, modulation ou CPG) comporterait inmanquablement des exonérations. En outre, l'assiette valeur ajoutée comme le résultat courant n'est connue que par l'intermédiaire des déclarations des entreprises, ce qui pose le problème de la sincérité des comptes ;

- Toutefois, la valeur ajoutée et le résultat courant sont des notions déjà connues de l'administration fiscale, qui les utilise notamment pour calculer le plafond et la cotisation minimale de taxe professionnelle. En outre, la valeur ajoutée est reconstituée à partir des produits et des charges de l'entreprise : une sous-estimation des produits ou une surévaluation des charges sont possibles, mais la DGI est rompue au contrôle de ces éléments, dans le cadre notamment du contrôle des bases de l'IS et de l'IR.

En d'autres termes, les possibilités de minoration de l'assiette valeur ajoutée ou résultat courant en économie fermée ne semblent pas supérieures à celles déjà observées en ce qui concerne l'assiette actuelle des prélèvements sociaux, pour peu – la précision est importante – que la réforme n'aboutisse pas à soumettre les différentes entités d'un même groupe de sociétés à un régime différent⁴.

Le diagnostic est tout autre si l'on examine les risques d'évaporation – et non de minoration – de l'assiette imposable vers l'étranger. De ce point de vue en effet, salaires d'une part, valeur ajoutée et résultat courant d'autre part, présentent des caractéristiques très différentes.

Les travaux du groupe de travail ont permis de mieux cerner les enjeux de la réforme en termes de délocalisations ou d'évaporation d'assiette vers l'étranger. A cet égard, l'instauration de l'assiette valeur ajoutée peut avoir deux effets. Elle est susceptible :

- D'accentuer ou au contraire de diminuer l'incitation à produire en France, en modifiant les conditions de la concurrence entre la France et les autres pays (cf. *infra*, 1.) ;
- De faciliter ou à l'inverse de faire obstacle, en pratique, aux possibilités concrètes d'évasion fiscale (cf. *infra*, 2.).

Sur chacun de ces deux plans, les risques semblent réels.

1. Effets sur l'attractivité de la France

Bien qu'elle consiste à substituer deux prélèvements à niveau inchangé de prélèvements obligatoires, l'instauration de la CVA ne serait pas neutre sur la compétitivité de l'économie française. Elle aurait en effet deux conséquences :

- d'une part, la substitution cotisations/CVA a pour effet d'abaisser le coût du travail (cf. *supra*, I.), ce qui renforce l'attractivité du territoire ;
- d'autre part, cette réforme accroît le coût du capital, ce qui joue en sens inverse et incite les entreprises à investir à l'étranger plutôt qu'en France.

⁴ Tel ne serait pas le cas, par exemple, si les PME étaient exonérées en deçà d'un seuil de salariés. Dans cette hypothèse, en effet, il suffirait de localiser l'excédent brut d'exploitation des différentes entités du groupe (soit la VA moins les salaires) dans des structures employant peu de salariés (holdings par exemple) pour minorer artificiellement l'imposition du groupe.

Une étude du Cepii réalisée à la demande du groupe de travail a permis d'évaluer l'impact relatif de chacun de ces deux effets (cf. Pièce jointe n°7). Cette étude confirme tout d'abord – ce qui est conforme à l'intuition – que l'instauration de la CVA améliorerait l'attractivité de la France pour les activités intensives en facteur travail, et jouerait en sens inverse pour les activités intensives en capital.

S'agissant de ces dernières, l'impact désincitatif sur l'investissement en France ne serait pas théorique, dès lors que le coût du capital ne varie que dans des proportions limitées selon les pays. Le risque de délocalisation de ces activités dans d'autres pays apparaît donc réel.

De même, la mesure envisagée devrait avoir un effet significatif – dans un sens favorable cette fois – sur la compétitivité de la France vis-à-vis des pays de l'OCDE en ce qui concerne les activités intensives en main d'œuvre : dès lors, en effet, que l'écart de coût du travail avec ces pays est limité, une diminution des charges pesant sur les salaires peut exercer une influence sur les choix de localisation de ces activités économiques.

En revanche, dès lors que l'écart de coût du travail entre la France et les pays à bas salaires est élevé, la substitution cotisations/CVA n'aurait qu'un faible impact sur l'incitation à la délocalisation d'activité vers ces pays.

Au total, selon l'étude réalisée par le Cepii, les effets négatifs sur l'attractivité domineront probablement, ce qui signifie que la substitution de la CVA à une partie de l'assiette des cotisations sociales pourrait exercer un impact globalement défavorable sur l'attractivité du territoire français, induisant une érosion de l'assiette taxable.

Il paraît raisonnable de considérer qu'il en irait de même, bien que dans une moindre mesure, en cas de mise en œuvre d'une CPG, la partie assise sur le résultat courant des entreprises s'assimilant à un relèvement du taux réel d'imposition des bénéfices des sociétés installées en France.

2. Effets sur les risques d'évasion fiscale

Le facteur travail, on le sait, est moins mobile que le capital, particulièrement en Europe. L'expatriation des salariés pour des raisons liées au poids des prélèvements sociaux demeure rare. Quant aux délocalisations d'activités opérationnelles, elles sont peu fréquentes, même si leur forte médiatisation peut contribuer à en exagérer l'importance. En d'autres termes, les risques d'évaporation de l'assiette actuelle des cotisations sociales vers l'étranger apparaissent, pour l'essentiel, peu élevés.

En revanche, lorsqu'elles mobilisent une main d'œuvre peu nombreuse, les fonctions à forte valeur ajoutée sont aisément délocalisables, par le biais notamment :

- De changements de statut juridique (distributeur ou commissionnaire, producteur ou façonnier, entrepreneur principal ou sous-traitant) ;
- D'une localisation opportune des fonctions de recherche & développement, de gestion des marques ou des marges arrières, ainsi que des fonctions financières ou de supervision (sièges sociaux) ;
- D'une manipulation des prix de transfert par la surestimation des charges et la sous-estimation des produits dans les transactions intra-groupe.

Les risques de délocalisation massive seraient d'autant plus importants, si un prélèvement reposant directement ou indirectement sur la valeur ajoutée était instauré, que cette assiette est actuellement vierge de tout prélèvement (dans le cas de la taxe professionnelle, la VA sert de plafond et de plancher, mais non d'assiette d'imposition), ce qui signifie que les marges d'optimisation existantes sont aujourd'hui largement inexploitées par les entreprises.

En particulier, selon le directeur de la DVNI (direction des vérifications nationales et internationales de la DGI), auditionné par le groupe de travail, la probabilité d'une délocalisation rapide des sociétés holdings – dont la valeur ajoutée peut être importante (portage des brevets, des marques, etc.) – serait élevée si une cotisation sur la valeur ajoutée était instituée, même à niveau de prélèvements constant : en effet, ces sociétés, qui ont généralement peu de salariés, ne sont aujourd'hui que marginalement soumises aux cotisations sociales, et sont très facilement délocalisables dès lors qu'elles n'ont pas d'infrastructures fixes (cf. pièce jointe n°5).

Quant aux possibilités de contrer ce type de risque, elles sont aujourd'hui limitées :

- la mise en place de dispositifs anti-évasion est contraire aux libertés de circulation protégées par le Traité de Rome s'agissant des délocalisations vers les Etats membres de l'Union européenne, qui représentent l'essentiel de l'évasion fiscale ;
- l'administration fiscale française est d'ores et déjà la plus active de l'Union européenne en matière de contrôle ; en particulier, elle réalise plus de la moitié des redressements européens en matière de prix de transferts intra-groupe (l'optimisation des prix de transfert constitue l'un des principaux moyens de réduire artificiellement la valeur ajoutée produite en France).

En définitive, le risque d'évaporation transfrontalière de l'assiette des prélèvements sociaux serait probablement accru si la valeur ajoutée était substituée à la base actuelle, essentiellement constituée par les salaires. Les résultats des simulations présentées dans cette annexe doivent donc être lus à la lumière de ce risque, qui n'est pas chiffrable *ex ante*, mais pourrait aboutir à minorer le niveau des recettes procurées par l'assiette valeur ajoutée.

En cas d'instauration de la CVA ou de la modulation, une évaluation complémentaire sera nécessaire afin d'évaluer plus précisément la compatibilité du nouveau prélèvement avec l'objectif de financement durable de la Sécurité sociale.

L'introduction d'une CPG, étant partiellement assise sur le résultat courant, ne poserait pas autant de difficultés mais inciterait également les entreprises à rechercher tous moyens de limiter l'augmentation de l'imposition sur leurs bénéfices.

LES TRANSFORMATIONS DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE ET LEURS INCIDENCES ÉCONOMIQUES*

*Laurent CAUSSAT, Marie HENNION,
Patrick HORUSITZKY et Christian LOISY*

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement
Ministère de la Santé et des Solidarités
Drees

Les politiques publiques destinées à assurer le financement des dépenses de protection sociale, qui ont connu une progression rapide au cours de ces vingt dernières années ont eu pour effet de modifier de manière très importante la structure d'ensemble de ce financement. L'ambition du présent article est de quantifier de façon plus précise les changements des modes de financement de la protection sociale et de tenter d'en synthétiser les incidences macro-économiques. Auparavant, les auteurs dressent un bilan des modifications de la protection sociale intervenues depuis une vingtaine d'années et ils s'attachent à décrire les nouvelles ressources qui se sont substituées aux cotisations sociales pesant sur les salaires.

Le financement de la protection sociale a connu des changements spectaculaires au cours des vingt-cinq dernières années, documentés dans le passé par une série d'études (Lattès et Volovitch, 1996 ; Volovitch, 2001). D'une part, le poids global des prélèvements sociaux s'est accru de façon importante, suivant les tendances des dépenses sociales. D'autre part, l'assiette des ressources des régimes de protection sociale a été élargie afin qu'elles ne pèsent pas exclusivement sur l'emploi. Enfin, une politique résolue d'allègement des charges sociales sur les bas salaires, assortie de compensations aux régimes sociaux sous forme de transferts du budget de l'État ou de l'affectation de recettes fiscales, a été mise en œuvre depuis le milieu des années quatre-vingt dix dans le but d'encourager la création d'emplois faiblement qualifiés. Cette dernière politique s'est articulée à partir de 1998 avec la création de nouveaux allègements de charges liés à la mise en œuvre de la réduction de la durée légale du travail à 35 heures, ces allègements ayant eux-mêmes été réformés en 2003 dans le cadre de l'assouplissement des incitations à la réduction du temps de travail et de l'harmonisation des rémunérations minimales.

Il s'en est suivi une transformation importante de la structure du financement de la protection sociale (Bechtel, Caussat, Horusitzky, Loisy, 2003). Les cotisations sociales assises sur les revenus d'activité et de remplacement, qui représentaient 80% environ des ressources du système de protection sociale au début des années quatre-vingt, n'en représentent plus aujourd'hui que les deux tiers. Ce sont tout autant les cotisations sociales à la charge des employeurs que celles supportées par les salariés qui ont contribué à ce changement de structure. Dans le même temps, les contributions publiques et les impôts et taxes affectés ont vu leur part progresser pour atteindre une trentaine de points dans le financement d'ensemble de la protection sociale.

* Cet article a bénéficié des commentaires de Gérard CORNILLEAU et d'Alain GUBIAN qui sont ici remerciés.

En apparence, l'objectif d'alléger la part du financement de la protection sociale pesant sur l'emploi semble donc avoir été atteint. Cependant, on ne peut s'en tenir à une approche descriptive reposant exclusivement sur l'appréhension des assiettes en fonction de leur qualification juridique (cotisations sociales, impôts, contributions publiques). En premier lieu, certaines des ressources fiscales qui se sont substituées aux cotisations sociales pèsent elles aussi fortement sur les salaires, notamment la contribution sociale généralisée (CSG), ce qui conduit à penser que le bilan final de ces substitutions est plus limité en termes de diminution de la taxation effective du facteur travail. En second lieu, les changements dans la structure des ressources de la protection sociale ont pu modifier l'équilibre macro-économique, à travers, comme dans le cas des allègements de charges sociales sur les bas salaires financés par l'augmentation de certains impôts, la modification des conditions d'exposition des différents secteurs d'activité à la concurrence internationale, et partant les performances de la France en matière de commerce international. Il y a donc lieu d'examiner les incidences indirectes de ces changements de structure du financement de la protection sociale liés aux effets de bouclage macro-économique. D'une façon plus générale, il faut tenir compte des enseignements de la théorie économique de l'incidence fiscale (Atkinson, Stiglitz, 1980), qui souligne que ce ne sont pas nécessairement les facteurs de production qui acquittent l'impôt qui le supportent effectivement : selon cette théorie, il n'est pas sûr qu'un allègement apparent des prélèvements sociaux pesant sur le travail se traduise effectivement par une diminution du coût de celui-ci, en raison, notamment, de la réaction du niveau des salaires bruts au surcroît de demande de travail engendré par la baisse des charges sociales.

Certes, la problématique esquissée ci-dessus est ample, et nombreuses sont les études économiques déjà disponibles sur ces questions. Aussi l'ambition du présent article n'est-elle que de quantifier de façon plus précise les changements de la structure du financement de la protection sociale, et de tenter d'en synthétiser les incidences macro-économiques. L'angle privilégié ici est celui de l'incidence de ces changements sur l'ensemble des ressources (cotisations sociales, impôts et taxes affectés et contributions publiques) de tous les régimes de protection sociale, régimes de sécurité sociale, régimes complémentaires, interventions sociales de l'État, ce qui distinguera cette étude de la plupart des travaux antérieurs qui ont pris pour objet central d'analyser l'impact des seuls allègements des cotisations patronales de sécurité sociale sur les emplois salariés des secteurs concurrentiels.

Ainsi, dans une première partie, l'article dresse un bilan des transformations du financement de la protection sociale intervenues depuis le début des années quatre-vingt. Une deuxième partie s'attache ensuite plus particulièrement à décrire les nouvelles ressources de la protection sociale qui se sont progressivement substituées aux cotisations sociales pesant sur les salaires. Dans une troisième partie, l'article procède à une décomposition de l'impact de ces transformations sur les changements effectifs de la structure du financement de la protection sociale, en distinguant l'effet de l'apparition de nouvelles sources de financement de celui des dynamiques différenciées des diverses assiettes sur lesquelles des contributions sont prélevées. Enfin, la quatrième partie examine les conséquences macro-économiques de ces changements de structure du financement de la protection sociale.

LES TRANSFORMATIONS DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE DEPUIS LE DÉBUT DES ANNÉES QUATRE-VINGT

L'ensemble des décisions publiques destinées à assurer le financement de la protection sociale décidées au cours des vingt dernières années (Horowitzky, 2005) a eu pour effet de modifier de façon très importante la structure d'ensemble de ce financement. Le système des comptes de la protection sociale (encadré 1, pour une présentation de ce système de comptes), compte satellite des comptes nationaux permettant de décrire de façon détaillée les flux financiers, chaque année et ce depuis 1981, correspondant au versement de prestations de protection sociale aux ménages et à l'affectation de ressources aux régimes de protection sociale (Bechtel 2003), fournit un cadre pertinent pour analyser l'impact effectif de ces mesures.

la progression des ressources de la protection sociale a accompagné celle des dépenses

Ces comptes totalisent pour chaque année l'ensemble des emplois des régimes de protection sociale (prestations de protection sociale, transferts versés, frais de gestion, frais financiers, autres emplois) et l'ensemble de leurs ressources (cotisations sociales, impôts et taxes affectés, contributions publiques, transferts reçus, produits financiers, autres produits). Lorsque l'on rapporte l'ensemble des emplois et des ressources de la protection sociale au produit intérieur brut (graphique 1), on observe logiquement que ces deux agrégats ont progressé paral-

lèlement entre 1981 et 2003 : de 28,5% à 36,8% du PIB pour les emplois, de 29% à 36,3% du PIB pour les ressources). En effet, l'ensemble constitué par les régimes de protection sociale est, chaque année, proche de l'équilibre financier, le solde éventuel, positif ou négatif, étant faible, en part des ressources comme des emplois.

Par conséquent, la première tendance remarquable en matière de financement de la protection sociale au cours du dernier quart de siècle est l'augmentation de la masse des ressources de la protection sociale à proportion de celle des emplois. Celle-ci s'est effectuée à un rythme plus rapide que le PIB en valeur, d'environ un point de croissance par an. Au sein des dépenses hors transferts – ces derniers s'équilibrant par construction en emplois et en ressources, ils peuvent être occultés dans l'analyse – les prestations de protection sociale, qui comprennent les prestations sociales proprement dites et les prestations de services sociaux correspondant au financement d'établissements

publics, comme les hôpitaux, qui concourent à la couverture d'un risque de la protection sociale, pèsent pour 95%. Au sein des ressources hors transferts, les cotisations sociales, les impôts et taxes affectés et les contributions publiques pèsent pour 97%. Par conséquent, il n'est pas réducteur d'affirmer que la dynamique des ressources sociales, fiscales et budgétaires de la protection sociale a tendanciellement suivi celle des prestations de protection sociale.

Globalement, au cours de la période 1981 – 2003, les prestations de protection sociale ont progressé d'environ cinq points en part du PIB, passant de 24,8% à 29,9% du PIB. Cependant, cette croissance n'a pas été régulière (graphique 2). Elle a d'abord été rapide au cours de la première partie de la décennie des années quatre-vingt, à la suite des mesures sociales décidées au cours de cette période comme la revalorisation importante des prestations familiales en 1981 et l'abaissement à soixante ans de l'âge légal de la retraite en 1983, mais aussi en raison

ENCADRÉ 1 ●

LES COMPTES DE LA PROTECTION SOCIALE

Les comptes de la protection sociale sont établis depuis 1999 selon la base 1995 des comptes nationaux. En 2005 intervient le passage en base 2000 qui introduit des modifications conceptuelles relativement limitées. Cependant, les données disponibles en base 2000 se limitent, pour ce premier exercice, à la période 2000-2004. Aussi cet article s'appuie-t-il sur les données de la base 1995, qui offrent une plus grande profondeur historique même si elles s'arrêtent en 2003.

La protection sociale comprend la couverture des charges résultant pour les individus ou les ménages de l'apparition ou de l'existence de certains risques (santé, vieillesse - survie, maternité – famille, emploi, logement, pauvreté – exclusion sociale), dans la mesure où cette dépense donne lieu à l'intervention d'un mécanisme de prévoyance.

Les prestations de protection sociale regroupent les prestations sociales et les services sociaux servis aux ménages. Les prestations sociales constituent des transferts effectifs attribués personnellement à des ménages sans contrepartie équivalente ou simultanée. Les prestations de services sociaux retracent l'accès à des services, en relation avec un risque de la protection sociale, fournis à prix réduit ou gratuitement par une administration (le plus souvent un hôpital public).

Le financement de la protection sociale est principalement assuré par deux grandes catégories de ressources : les cotisations sociales et le financement public (constitué des impôts et taxes affectés et des contributions publiques, c'est-à-dire les dépenses de l'État et des collectivités locales qui, à l'instar par exemple des dépenses au titre de l'allocation aux adultes handicapés, du revenu minimum d'insertion et de la couverture maladie universelle, concourent à la couverture des risques sociaux). Les cotisations sociales sont dites effectives lorsqu'elles procèdent de l'application d'un taux à une assiette résultant de l'application d'une législation particulière – comme dans le cas général des cotisations de sécurité sociale dues par les employeurs et les salariés du secteur privé –, et sont essentiellement supportées par les employeurs et les salariés, même si à titre résiduel des cotisations sociales sont également appelées sur les revenus de remplacement et regroupées dans une rubrique « autres cotisations sociales effectives ». Elles sont dites fictives lorsqu'elles constituent la contrepartie de prestations versées directement par les employeurs à leurs salariés, à l'instar des pensions versées aux anciens fonctionnaires financées par le budget général de l'État. Dans ce cas, on pose par convention que ces prestations sont financées par une ressource de montant équivalent, la nature fictive de cette ressource justifiant l'appellation « cotisations sociales fictives ». Par ailleurs, les régimes de protection sociale (cf. infra) entretiennent entre eux des transferts complexes qui sont des mouvements internes à la protection sociale, de somme nulle, donc sans incidence sur le financement d'ensemble de la protection sociale.

Les régimes de protection sociale comportent deux grandes catégories :

Les comptes de la protection sociale distinguent plusieurs catégories de régimes :

- *Les régimes d'assurances sociales, qui regroupent les régimes légaux de sécurité sociale, les régimes d'indemnisation du chômage et les régimes de retraite complémentaire ;*
- *Les régimes d'employeurs qui correspondent aux versements extra-légaux effectués par les employeurs au bénéfice de leurs salariés, et qui sont en rapport avec un risque de la protection sociale ;*
- *Les régimes de la mutualité, de la retraite supplémentaire et de la prévoyance ;*
- *Les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics, qui comprennent les prestations de protection sociale prises en charge par les budgets de l'État et les collectivités locales ;*
- *Les régimes des organismes caritatifs qui dispensent des secours qui participent à la couverture des risques sociaux.*

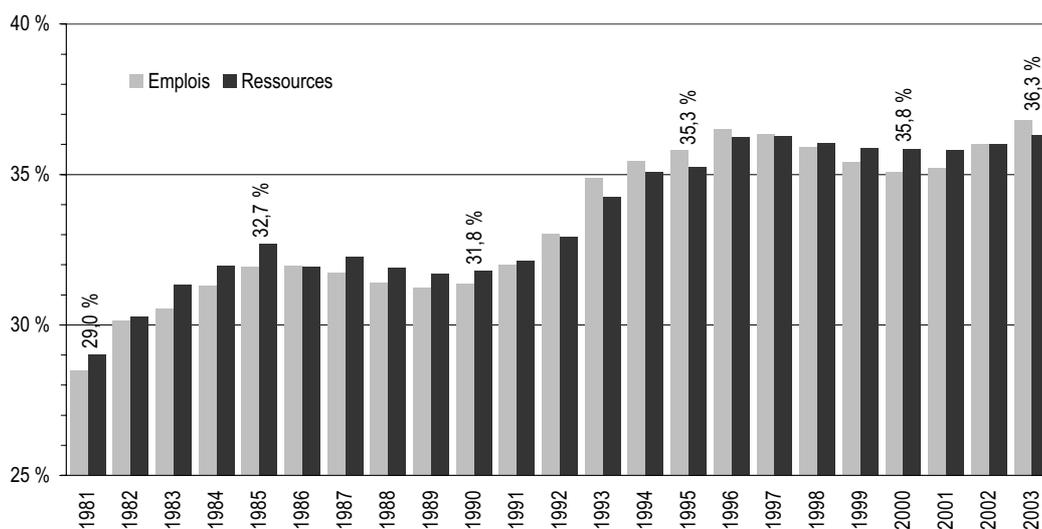
d'une croissance modeste du PIB. La part des dépenses de protection sociale dans le PIB connaît toutefois un retournement à la baisse à partir de 1986, en raison de mesures importantes ayant permis de ralentir le rythme des dépenses sociales, comme la substitution de la dotation globale au prix de journée pour le financement des hôpitaux ou les plans d'économie en matière d'assurance maladie (plan « Seguin » de 1986 – 1987 : diminution du remboursement de certains médicaments, contrôle plus rigoureux des dépenses exposées par les malades atteints d'une affection de longue durée et pris en charge à 100% par la Sécurité sociale). Ce mouvement dure jusqu'en 1989 et est soutenu par la forte reprise de la croissance intervenue à la fin des années quatre-vingt. A partir de 1990, la conjoncture économique se retourne dans un sens défavorable, ce qui tire à nouveau à la hausse, jusqu'en 1996, le ratio des dépenses de protection sociale au PIB. Cette période est marquée par de nouveaux plans de réforme en matière d'assurance maladie (plan « Veil » de 1993 et « Juppé » de 1995) et une réduction de la générosité de l'indemnisation du chômage à partir de 1992, mais aussi par la montée en charge du revenu minimum d'insertion créé en 1989 et une augmentation des prestations familiales sous l'effet de la loi sur la famille adoptée en 1994. Le retour d'une forte croissance du PIB à partir de 1997 induit comme lors du

cycle précédent un retournement à la baisse du poids des dépenses de protection sociale dans le PIB, qui s'interrompt à partir de 2001 en raison d'une forte accélération des dépenses d'assurance maladie et du ralentissement de la croissance en 2002 et 2003. Au total, il faut retenir que l'essentiel de la croissance des dépenses de protection sociale, en part de la richesse nationale, est intervenue au cours des années quatre-vingt et jusqu'aux toutes premières années quatre-vingt dix. En corollaire, au cours de cette période, les ressources affectées au financement de la protection sociale ont été augmentées dans des proportions identiques, proches de cinq points de PIB.

Selon les régimes, ce ne sont toutefois pas les mêmes types de prélèvements qui ont été relevés. Les régimes d'indemnisation du chômage et les régimes complémentaires de retraite sont intégralement financés par des cotisations sociales réparties entre employeurs et salariés : les augmentations de ressources nécessaires, au cours de la période 1981-2003, au financement de l'indemnisation d'un nombre croissant de demandeurs d'emploi et des charges croissantes de retraite, ont donc été nécessairement trouvées par une hausse des cotisations sociales appelées par ces régimes. Il en est allé différemment pour le financement des prestations de la sécurité sociale : si des hausses des cotisations sociales à la

GRAPHIQUE 1 ●

emplois et ressources de la protection sociale, en % du PIB en valeur



Note : les chiffres portés sur le graphique pour les années 1981, 1985, 1990, 1995, 2000 et 2003 correspondent à la part des ressources de la protection sociale dans le PIB en valeur.

Source : Drees, comptes de la protection sociale

charge des salariés sont intervenues jusqu'en 1989, et de celles des chômeurs et des retraités jusqu'en 1997, toutes les autres augmentations des prélèvements sociaux ont porté sur des impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale, en particulier la contribution sociale généralisée (CSG, cf. infra), qui a été créée en 1991 et relevée en 1993, 1996 et 1998.

les cotisations sociales ont été allégées pour les employeurs...

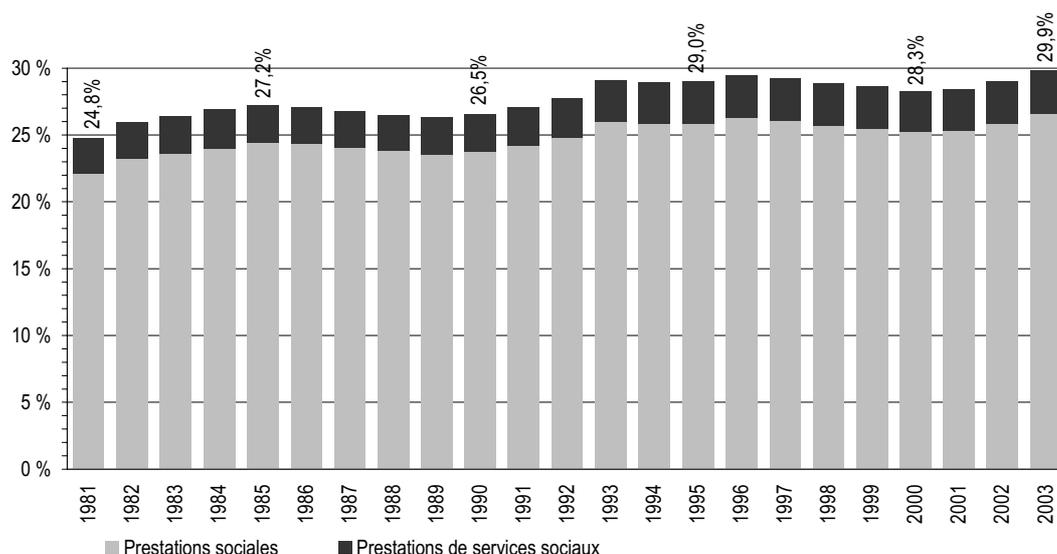
Au-delà de leur progression d'ensemble au cours des vingt-cinq dernières années, les ressources de la protection sociale se sont modifiées dans leur composition. Deux phénomènes de nature différentes ont concouru à ces changements. En premier lieu, comme le souligne Horowitzky (2005), la prise de conscience à la fin des années quatre-vingt des risques pour l'emploi d'un coût du travail trop élevé a amené progressivement les pouvoirs publics à alléger les cotisations sociales à la charge des employeurs, en sorte de réduire le coût total du travail, et à compenser ces allègements par l'affectation de ressources fiscales ou budgétaires à la sécurité sociale. Dans un premier temps, ces allègements de cotisations sociales des employeurs ont porté sur les bas salaires, en raison de l'impact supposé d'un coût

excessif du travail au voisinage du Smic sur le chômage des personnes faiblement qualifiées. Ainsi, les cotisations sociales finançant les prestations familiales ont-elles été déplafonnées en 1989, et leur taux abaissé du fait de l'élargissement de leur assiette, et après elles les cotisations d'accidents du travail en 1990. A partir de 1993 s'enclenche un mouvement d'allègement des cotisations sociales des employeurs assorti d'une compensation financière pour les régimes de sécurité sociale : allègement des cotisations d'allocations familiales en 1993, création en 1995 de la ristourne dégressive de cotisations sociales jusqu'à 1,33 Smic, puis 1,3 Smic à partir de 1998.

D'autres allègements de cotisations sociales à la charge des employeurs sont institués à partir de 1998, dans le cadre de la mise en œuvre de la réduction à trente cinq heures de la durée hebdomadaire légale du travail. Ces allègements de charges devaient en effet permettre, avec les gains de productivité attendus de la réorganisation des processus de production à la faveur de la réduction de la durée travaillée, de maintenir la rémunération nette mensuelle des salariés dont la durée hebdomadaire du travail serait diminuée, sans alourdir le coût salarial horaire. Institués initialement en 1998 dans le cadre du dispositif incitatif à la réduction du temps de travail, les allègements « 35 heures » ont été pérenni-

GRAPHIQUE 2 ●

évolution des prestations de protection sociale, en % du PIB en valeur



Note : les chiffres portés sur le graphique pour les années 1981, 1985, 1990, 1995, 2000 et 2003 correspondent à la part des prestations de protection sociale (prestations sociales + prestations de services sociaux) dans le PIB en valeur.

Source : Drees, comptes de la protection sociale

sés en 2000 avec l'abaissement effectif de la durée légale du travail, et fusionnés avec les allègements « bas salaires ». Finalement, un allègement unique de cotisations sociales, dégressif en fonction du salaire brut à partir du Smic, et indépendant de la durée du travail hebdomadaire pratiquée par l'entreprise, a été mis en place en 2003.

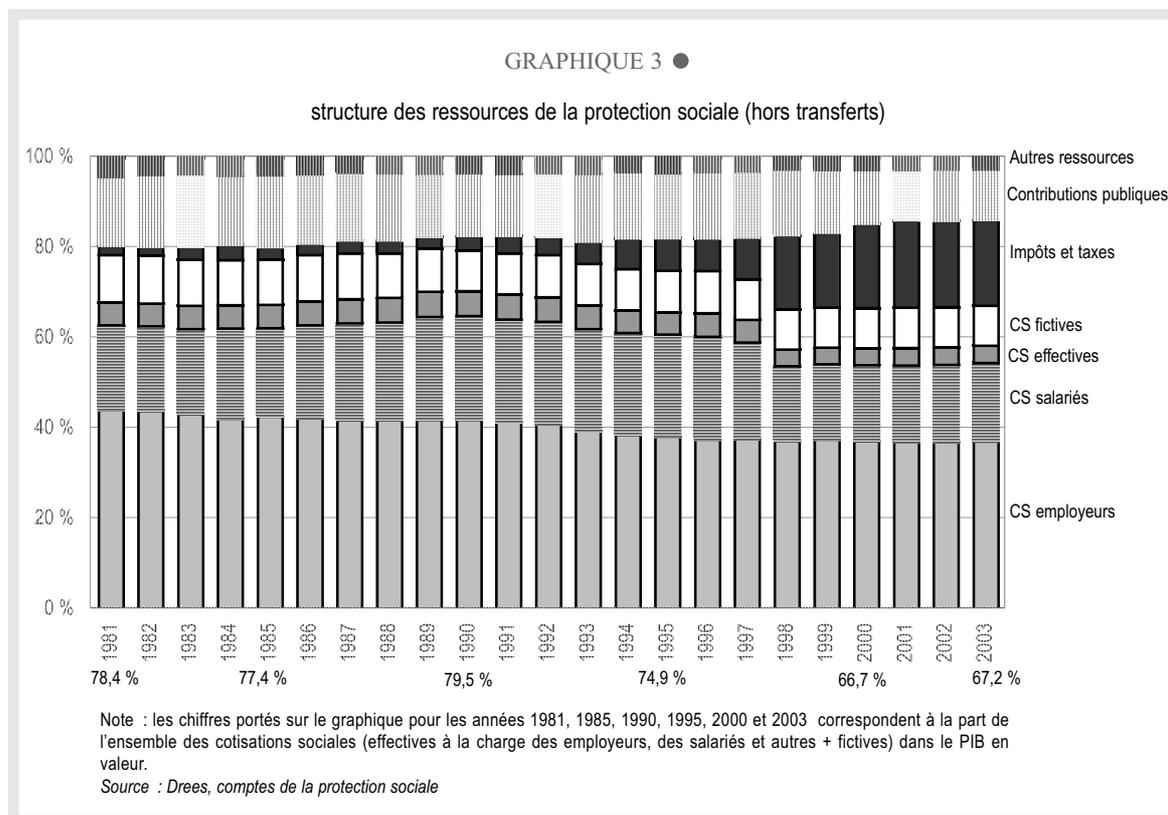
Il faut à cet égard noter que la réduction des cotisations sociales des employeurs n'a porté que sur les cotisations de sécurité sociale, et pas sur les cotisations d'assurance chômage et de retraite complémentaire. En effet, du fait du caractère paritaire du régime d'indemnisation du chômage et de régimes de retraite complémentaire, ce sont les partenaires sociaux qui prennent les décisions relatives au financement de ces régimes. Aujourd'hui les cotisations patronales de sécurité sociale sont presque entièrement supprimées au niveau du Smic¹. Pour garantir la pérennité des ressources de la sécurité sociale, une loi de 1994 a posé le principe de la compensation intégrale par l'État des allègements de charges à la sécurité sociale. Institué en 2000, le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) a permis d'identifier de façon précise les montants d'allègements de charges à compenser et les recettes fiscales et budgétaires

affectées à cet effet. Il a été supprimé en 2004, le budget de l'État prenant alors directement en charge les compensations versées à la sécurité sociale au titre de ces allègements.

Le graphique 3 montre clairement le déclin des cotisations sociales à la charge des employeurs dans le financement de la protection sociale à partir de 1991. Représentant jusqu'en 1990 environ 42% du financement de la protection sociale, la part des cotisations sociales employeurs dans l'ensemble des ressources hors transferts de la protection sociale passe en dessous du seuil de 40% en 1993 et poursuit son recul jusqu'en 2003 où elle atteint 37%. Ce mouvement de baisse est donc en consonance avec la séquence des politiques de financement de la protection sociale brièvement exposée ci-dessus.

... et pour les salariés

Parallèlement est apparu à la fin des années quatre-vingt dix un second objectif conduisant à l'allègement des cotisations sociales : améliorer le pouvoir d'achat de la rémunération du travail nette des cotisations sociales, et faire participer d'autres catégories sociales que les seuls salariés au financement de la protection sociale. Dans cet esprit ont été



1 - En raison de leur taux variable en fonction des secteurs d'activité et des entreprises, les cotisations patronales d'accidents du travail ne bénéficient d'aucun allègement. Elles représentent de l'ordre de 3% du salaire brut.

créés de nouveaux prélèvements destinés à se substituer aux cotisations sociales à la charge des salariés, et élargissant sensiblement leur assiette. Le principal d'entre eux est la contribution sociale généralisée (CSG) : créée en 1991 au taux initial de 1,1%, elle s'est substituée au terme d'un mécanisme complexe à des cotisations salariales d'assurance vieillesse, et ce bien que son produit était destiné à financer la branche « famille » de la sécurité sociale². L'idée qui a présidé à la création de ce nouveau prélèvement est d'étendre son assiette à l'ensemble des revenus des ménages (revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine) et ainsi d'alléger les prélèvements portant sur les seuls salaires. Relevée en 1993, puis en 1996, la CSG a connu un changement d'échelle décisif avec, en 1998, sa substitution presque intégrale aux cotisations d'assurance maladie à la charge des salariés. Le graphique 3 fait en effet clairement apparaître la naissance du mouvement de baisse des cotisations sociales des salariés à partir de 1991, puis une « marche d'escalier » importante en 1998. En 1990, les cotisations sociales des salariés atteignaient 22,9% des ressources totales de la protection sociale hors transferts, et cette part avait déjà diminué jusqu'à 21,4% en 1997. En 1998, la part des cotisations sociales des salariés dans l'ensemble du financement de la protection sociale tombe à 16,5%. Elle s'est légèrement relevée depuis, sous l'effet notamment des hausses des cotisations d'assurance chômage, pour atteindre 17,4% en 2003.

Au total, le graphique 3 illustre de façon très claire le déclin relatif de l'ensemble des cotisations sociales – cotisations sociales effectives à la charge des employeurs et des salariés, autres cotisations sociales effectives, cotisations sociales fictives (encadré 1), passé de 78,4% des ressources de la protection sociale hors transferts en 1990 à 67,2% en 2003. Ce sont les impôts et les taxes affectés, au sein desquels la CSG tient une place prépondérante, qui se sont principalement substitués aux cotisations sociales : leur poids dans l'ensemble des ressources de la protection sociale est passé de 2% en 1981 à 19% en 2003³. Certes, pour une part, cette expansion est intervenue en contrepartie de la contraction des contributions publiques, correspondant aux versements directs du budget de l'État et des collectivités locales à des orga-

nismes de protection sociale afin de financer certaines dépenses sociales, comme aujourd'hui l'allocation aux adultes handicapés, le revenu minimum d'insertion ou la couverture maladie universelle. Cependant, même si l'on consolide ces deux postes, on constate une augmentation très nette de la part du financement fiscal et budgétaire dans l'ensemble des ressources de la protection sociale : 17,3% en 1981, 30,2% en 2003. Historiquement d'inspiration « bismarckienne », c'est-à-dire caractérisé par des prestations privilégiant le remplacement des revenus individuels d'activité sur lesquels les prélèvements sociaux sont assis, le système français de protection sociale s'est donc vu progressivement influencer par une logique « beveridienne », les impôts et les contributions publiques représentant près désormais du tiers des ressources de la protection sociale hors transferts.

LES NOUVELLES RESSOURCES DE LA PROTECTION SOCIALE

Ainsi, en 2003, la protection sociale s'est vue affecter 91,4 milliards d'euros d'impôts et de taxes, auxquels se sont ajoutés 53,7 milliards d'euros de contributions publiques, c'est-à-dire des concours budgétaires des administrations publiques centrales et locales à des fins de financement de dépenses relevant de la couverture des risques sociaux. En ajoutant les produits financiers et les autres ressources, cet ensemble représente 32,7% des ressources de la protection sociale hors transferts. Si l'on s'intéresse à l'impact économique des changements des assiettes sur lesquelles pèsent le financement de la protection sociale, le rôle des transferts peut être négligé. En effet, ceux-ci traduisent d'une part des mécanismes de solidarité financière à somme nulle entre régimes de protection sociale, d'autre part des prises en charge de cotisations, à l'exemple de la compensation d'allègements de charges sociales aux régimes de sécurité sociale par le FOREC, ou de prestations comme la prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse de certaines dépenses des régimes de base d'assurance vieillesse, qui sont d'ores et déjà appréhendés à travers les impôts et taxes affectés et les contributions

2 - La CSG s'est substituée à 1,6 point de cotisations sociales patronales d'allocations familiales, qui elles-mêmes ont été compensées par une hausse de 1,6 point des cotisations patronales d'assurance vieillesse, qui a permis une baisse à due concurrence des cotisations d'assurance vieillesse à la charge des salariés.

3 - Le présent article ne porte que sur la période 1981 – 2003. Il convient toutefois de souligner que l'année 2004 voit une baisse importante de la part de la part des impôts et taxes affectés dans les ressources hors transferts de la protection sociale – cette part passant en « base 2000 » des comptes de la protection sociale de 19,4% en 2003 à 16,3% en 2004 -, en raison de la suppression du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), qui assurait la compensation aux régimes de sécurité sociale des allègements de charges sociales au titre des bas salaires et de la réduction du temps de travail. Cette compensation est assurée à partir de 2004 par le budget de l'État, ce qui se traduit par une hausse concomitante de la part des contributions publiques dans l'ensemble des ressources hors transferts de la protection sociale.

publiques qui financent ces fonds de financement.

les impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale en 2003

En utilisant les comptes détaillés de la protection sociale, et en opérant quelques ajustements pour faire coïncider les données fiscales et issues des comptes des organismes de sécurité sociale avec les estimations des comptes de la protection sociale, il est possible d'obtenir une décomposition fine des impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale, qui se sont élevés à 91,4 milliards d'euros en 2003 (tableau 1). En s'appuyant sur les classifications traditionnelles (Grosclaude et Marchessou, 1999) on peut distinguer, parmi les principaux impôts et taxes affectés, les prélèvements pesant sur le revenu et ceux pesant sur la dépense des personnes physiques ou morales. A l'intérieur de ces catégories, on se propose également de distinguer les contributions selon le fondement économique sur lequel repose leur assiette.

En matière de prélèvements sur le revenu, il y a lieu de relever tout d'abord la contribution sociale généralisée (CSG), assise sur l'ensemble des revenus des ménages – revenus d'activité, de remplacement et du patrimoine. Son montant s'est élevé à 63,4 milliards d'euros en 2003. Peuvent également lui

être rattachées plusieurs contributions prélevées à la source sur les salaires (garantie des salaires, Fonds de solidarité contribuant au financement de l'allocation de solidarité spécifique, Fonds national d'aide au logement).

D'autres contributions dépendent de la rentabilité des entreprises : la Contribution sociale sur les bénéficiaires (CSB). Cette contribution a été instituée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Il s'agit d'une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés. Liée à l'impôt sur les sociétés par son mécanisme de calcul, la CSB génère donc un produit sensible notamment à l'évolution de l'excédent brut d'exploitation des entreprises⁴. Son montant s'est élevé à 612 millions d'euros en 2003.

En second lieu, il est possible d'identifier des contributions dont le produit dépend du volume d'activité des entreprises

La taxe sur les véhicules de société relève également de cette catégorie de financements dépendant du volume d'activité des entreprises. Instituée de longue date, cette taxe est due par les sociétés quels que soient leur forme et leur régime fiscal. Le produit de cette taxe, d'un montant de 818 millions d'euros en 2003, a fait l'objet d'une affectation au FOREC entre 2002 et 2004.

TABLEAU 1 ●

répartition des impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale en 2003

	en millions d'euros
Contribution sociale généralisée	63 354
Prélèvement en faveur de l'AGS (garantie des salaires)	1 366
Contribution en faveur du Fonds de solidarité	1 161
Contribution en faveur du Fonds national d'aide au logement	1 704
Contribution de solidarité sur les bénéficiaires des sociétés	612
Taxe sur les véhicules de sociétés	818
Taxe générale sur les activités polluantes	491
Contribution laboratoires	303
Taxes grossistes répartiteurs	330
Prélèvement de 2% sur les revenus du patrimoine et des placements	647
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	2 168
Contribution au Fonds de garantie des victimes du terrorisme	201
Contribution au Fonds national de garantie des calamités agricoles	91
Taxe sur les véhicules terrestres à moteur	991
Taxe sur les contrats santé des organismes complémentaires maladie	242
Taxe sur les contrats de prévoyance	513
Taxes sur les tabacs	8 648
Taxes sur les alcools et les boissons non alcoolisées	2 873
Transfert de TVA au budget annexe des prestations sociales agricoles	4 668
Taxes sur les produits agricoles	185
Impôts et taxes divers (droit de plaidoirie, FCATA, hydrocarbures, OMI)	78
Total	91 443

Source : comptes de la protection sociale, calculs Drees

4 - C'est-à-dire essentiellement la valeur ajoutée diminuée des frais de personnel et des impôts autres que l'IS.

Autre taxe dont le produit dépend du niveau d'activité des entreprises, la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) a été instituée par la loi de finances pour 1999. Elle porte sur neuf catégories d'activités polluantes dont le stockage et l'élimination des déchets, l'émission de substances polluantes dans l'atmosphère, la production de préparations pour lessives... Il convient de signaler que le produit de cet impôt dépend du volume d'activité des entreprises mais aussi de leurs efforts de limitation de la pollution. Par conséquent, on peut considérer que cet impôt « lutte contre son assiette » et que sa base économique réelle nécessite sans doute des études détaillées pour être correctement appréhendée. Le produit de cette taxe, d'un montant de 491 millions d'euros en 2003, a également été affecté au FOREC entre 2000 et 2004.

On notera enfin l'existence d'une contribution dont le produit dépend du revenu du capital : le prélèvement social de 2%. Ce prélèvement s'applique depuis 1998. Il assujettit les revenus du capital financier et immobilier des personnes physiques dans les mêmes conditions que la CSG. Son produit, d'un montant total de 647 millions d'euros, est réparti entre le Fonds de solidarité vieillesse et la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

En matière de prélèvements sur la dépense, on relève surtout une catégorie assez large de contributions dont le produit dépend de la consommation de produits ou services spécifiques.

Ainsi la taxe sur les conventions d'assurance est une taxe annuelle redevable sur toute convention, quels que soient l'assureur, le lieu ou la date de l'acte d'assurance, sauf sur les contrats d'assurance – vie, les assurances de groupe, les contrats d'assurance dépendance, les contrats d'assurance maladie « solidaires » (sans sélection à l'entrée), et les indemnités de fin de carrière. Elle est perçue sur le montant des sommes versées à l'assureur (primes ou cotisations et accessoires). Le tarif de la taxe varie selon le risque assuré, de 7% à 30%, de ce montant. Son produit s'est partagé entre le FOREC et l'État, la fraction bénéficiant au FOREC s'étant élevée à 2,2 milliards d'euros en 2003. On peut ranger dans la même catégorie divers prélèvements liés à des contrats d'assurance : taxe sur les véhicules terrestres à moteur, prélèvements au profit du Fonds de garantie des victimes du terrorisme et du Fonds national de garantie des calamités agricoles, contribution des organismes dispensateurs de couvertures maladie complémentaires au financement de la couverture maladie universelle complémentaire, taxe sur les contrats de prévoyance.

Les droits de consommation sur le tabac, les alcools et les boissons ont été institués antérieu-

rement à 1980. Le droit sur les tabacs est fixé à un pourcentage variant selon les produits entre 32,17% et 64% du prix de l'article, selon la forme prise par la consommation du tabac (cigare, cigarette...). Son produit, d'un montant de 8,6 milliards d'euros en 2003, a été essentiellement affecté à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, puis surtout au FOREC de 2001 à 2004.

Le tarif du droit de consommation sur les alcools et les boissons alcooliques selon les boissons est fixé par hectolitre, de 54 euros à 1 450 euros selon les boissons. Son produit a été affecté depuis 1997 aux régimes d'assurance maladie et au Fonds de solidarité vieillesse, puis au FOREC. La taxe sur les bières et boissons non alcoolisées a été instituée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, celle sur les autres types de boissons relevant de cette catégorie existant antérieurement au 1^{er} janvier 1994. Ces boissons sont soumises à un droit spécifique dont le tarif est fixé par hecto-litre (de 0,54 euro à 2,60 euros). Le droit de circulation sur les alcools et boissons alcooliques existe quant à lui de longue date. Il est fixé à un montant variant de 0,5 euro à 8,40 euros par hectolitre. La « cotisation CNAM », enfin, est un impôt frappant les boissons d'une teneur en alcool supérieure à 25°. Son fonctionnement est analogue à celui de la TVA : il est collecté par les entreprises – entrepositaires agréés et autres opérateurs – et payé par le consommateur. Le montant de la contribution est de 0,13 euro par décilitre. Le produit de cette contribution est affecté à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés. Au total, ces divers prélèvements ont apporté 2,9 milliards d'euros au système de protection sociale en 2003.

Enfin, la protection sociale des exploitants et des salariés agricoles bénéficie d'un financement particulier, mobilisant des transferts de recettes de TVA (4,7 milliards d'euros en 2003), ainsi que de diverses taxes sur les produits agricoles (185 millions d'euros en 2003).

La complexité de certains des prélèvements cités ci-dessus justifie que soient donnés certains détails quant à leur fonctionnement, que l'on trouvera en annexe 1 au présent article.

les contributions publiques

Les administrations publiques centrales et locales participent au financement de la protection sociale non seulement au moyen de ces ressources fiscales explicitement affectées, mais aussi par les concours budgétaires qu'elles apportent directement à certains régimes.

Les contributions publiques peuvent prendre essentiellement trois formes :

- elles peuvent en premier lieu constituer la contrepartie des prestations versées par les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics : c'est par exemple le cas des dépenses afférentes au revenu minimum d'insertion (RMI) ou aux aides au logement ; les versement à ce titre se sont élevés à 41,3 milliards d'euros en 2003 ;
- elles peuvent ensuite consister en des versements aux régimes de protection sociale, essentiellement au titre de la prise en charge par l'État de l'allocation aux adultes handicapés et de la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire, qui ont atteint 4,8 milliards d'euros en 2003 ;
- elles peuvent enfin consister en des subventions d'équilibre à certains régimes de protection sociale (régime des mineurs, des marins, des agents de la SNCF ou de la RATP), pour un montant de 7,6 milliards d'euros en 2003.

Au total, les contributions publiques se sont élevées à 53,7 milliards d'euros en 2003, soit 11,2 % du total des ressources des régimes de protection sociale hors transferts⁵. Leur évolution est plus difficile à analyser sur moyenne période car elle dépend étroitement de la dynamique des prestations versées par les régimes d'intervention sociale des pouvoirs publics. Ainsi, la création de la couverture maladie universelle en 2000, puis celle de l'allocation personnalisée d'autonomie en 2002, ont-elles entraîné au cours des dernières années des à-coups qui rendent délicat le commentaire de l'évolution du montant des contributions publiques d'une année sur l'autre. Toutefois, du point de vue des finances publiques dans leur ensemble, c'est bien la somme des impôts et taxes affectés et des contributions publiques qui traduit le mieux dans sa globalité la contribution de la fiscalité générale au financement de la protection sociale, soit directement *via* les impôts et taxes affectés, soit indirectement *via* les contributions publiques des administrations publiques centrales et locales qu'elle finance.

Ainsi, la part de la somme des impôts et taxes affectés et des contributions publiques dans l'ensemble des ressources hors transferts des régimes de protection sociale atteint-elle 30,2% en 2003. Elle est stable depuis 1998, année de la substitution

de la contribution sociale généralisée (CSG) à l'essentiel des cotisations sociales d'assurance maladie à la charge des salariés. Depuis cette date, la légère croissance, en termes de part dans le financement de la protection sociale, des impôts et taxes affectés, a été compensée par une diminution à due concurrence des contributions publiques. Ce mouvement tient essentiellement à la création en 2000 du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de Sécurité sociale (FOREC), qui s'est vu affecter des ressources fiscales afin de compenser aux régimes de Sécurité sociale l'ensemble des allègements de charges sociales sur les bas salaires et liés à la réduction de la durée du travail, ce qui a réduit en conséquence les transferts directs du budget de l'État antérieurement versés au titre de cette compensation. L'année 2004 verra un mouvement de sens inverse entre les impôts et taxes affectés, dont la part dans les ressources hors transferts de la protection sociale diminuera de trois points environ, et les contributions publiques dont la part respective progressera de trois points, en raison de la suppression du FOREC et la reprise par le budget de l'État de la charge de la compensation des allègements « bas salaires » et « réduction du temps de travail ». Cette modification n'est cependant pas de nature à remettre en cause la tendance de moyen-long terme à l'augmentation de la part du financement fiscal et budgétaire de la protection sociale .

L'INCIDENCE DES TRANSFORMATIONS DE LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE SUR LES PRÉLÈVEMENTS EFFECTIFS PESANT SUR LES DIFFÉRENTES ASSIETTES

Le rappel des évolutions majeures de la législation du financement de la protection sociale et de leur impact global sur la structure des ressources des régimes de protection sociale ouvre la voie à une analyse plus approfondie des transformations intervenues dans le poids des différentes assiettes des prélèvements mobilisés pour financer la protection sociale.

5 - La suppression du FOREC en 2004 entraîne une augmentation importante des contributions publiques au financement de la protection sociale – dont la part dans l'ensemble des ressources de la protection sociale hors transferts passe en « base 2000 » des comptes de la protection sociale de 10,3% en 2003 à 13,5% en 2004 -, l'État finançant à partir de 2004 la compensation aux régimes de sécurité sociale des allègements de charges au titre des bas salaires et de la réduction du temps de travail que le FOREC assurait auparavant. Ce mouvement sur les contributions publiques est la contrepartie de la régression des impôts affectés au financement de la protection sociale du fait de la réaffectation au budget de l'État des ressources fiscales antérieurement attribuées au FOREC.

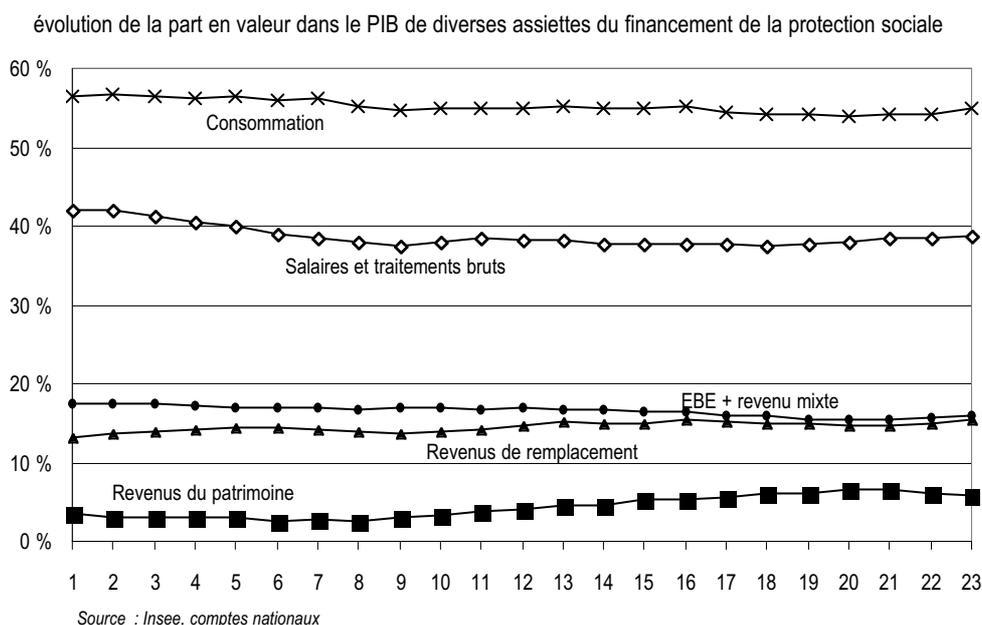
un allègement apparent des cotisations sociales important entre 1981 et 2003, mais partiellement dû à la dynamique relativement moins favorable de la masse salariale...

Si la structure du financement de la protection sociale par type de ressource (cotisations sociales, impôts et taxes affectés, contributions publiques...) était restée la même en 2003 que celle qui pouvait être observée en 1981, le montant des cotisations sociales assises sur les salaires se serait élevé à 352,6 milliards d'euros, soit 47,9 milliards d'euros de plus que leur niveau effectif de 2003 (304,7 milliards d'euros), ce qui aurait représenté un écart relatif de 15,7% ou un prélèvement supplémentaire de huit points environ sur la masse salariale. Ceci donne une première idée de l'impact financier global des mesures d'allègement des charges sociales et de substitution de la CSG aux cotisations sociales intervenues depuis le début des années quatre-vingt dix.

Toutefois, ce calcul élémentaire mérite d'être approfondi. En premier lieu, il agrège deux effets distincts qui concourent à la déformation de la structure du financement de la protection sociale : d'un côté, les changements des taux qui s'appliquent aux différentes assiettes intervenus entre 1981 et 2003 ont un impact direct sur cette structure de financement ; mais d'un autre côté, il convient également de prendre en compte les écarts des rythmes d'évolution des

différentes assiettes. Or, comme le montre le graphique 4, la masse salariale a progressé légèrement moins vite que la plupart des autres assiettes des impôts et taxes affectés (revenus non salariaux des ménages, consommation) et que la richesse nationale entre 1981 et 2003, l'essentiel de l'écart ayant été acquis entre 1981 et 1989. Il s'ensuit une diminution mécanique de la part des cotisations sociales assises sur les salaires en l'absence même de changement de la législation. Selon l'estimation explicitée dans l'encadré 2, si la masse salariale avait crû au même rythme moyen que le PIB depuis le début des années quatre-vingt, hypothèse logique à long terme, correspondant à une évolution parallèle du salaire moyen et de la productivité du travail par tête, la masse des cotisations sociales aurait été supérieure en 2003 de 29,2 milliards de francs à son niveau effectivement observé. En conséquence, l'impact propre des substitutions d'impôts et taxes affectés aux cotisations sociales ne s'élèverait plus qu'à 18,7 milliards d'euros environ, qui correspondent à la différence entre l'effet total du changement de structure de financement de la protection sociale (47,9 milliards) et l'impact de la moindre croissance de la masse salariale (29,2 milliards). Ainsi l'impact sur la structure du financement de la protection sociale des évolutions différenciées des taux des prélèvements qui pèsent sur les différentes assiettes, une fois neutralisé l'effet des dynamiques contrastées de ces assiettes, représenterait-il de 1,2% du PIB ou 3,9% de l'ensemble des ressources de la protection sociale.

GRAPHIQUE 4 ●



... mais plus limité en termes d'incidence effective du prélèvement social sur les salaires

D'autre part, cette évaluation révisée doit elle-même être relativisée, en considérant que les changements de la législation du financement de la protection sociale, pour spectaculaires qu'ils soient en termes de transformations de la structure juridique des prélèvements, notamment en ce qui concerne le poids respectif des cotisations sociales et des ressources fiscales, peuvent être plus limités quant à leur incidence économique sur les facteurs de production. Par exemple, la substitution de la CSG aux cotisations sociales n'a sans doute eu qu'un effet limité sur le poids global du prélèvement social pesant sur les salaires, dans la mesure où 65% du produit de la CSG reste directement prélevé sur une assiette salariale. Pour analyser plus avant cet aspect des réformes du financement de la protection sociale, il est nécessaire de disposer de la structure par nature d'impôt des ressources fiscales affectées à la protection sociale, laquelle n'est malheureusement fournie par les comptes de la protection sociale que pour la période s'étendant de 1990 à 2003. Cela ne constitue

cependant pas une véritable limitation pour l'analyse, puisque l'essentiel des réformes du financement est intervenu à l'intérieur de cette période, et que les diverses assiettes des prélèvements sociaux ont par ailleurs progressé à des rythmes voisins à partir des années quatre-vingt dix.

Sur cette période plus courte, on peut, avec des approximations raisonnables, affecter chaque catégorie de ressources de la protection sociale à une assiette correspondante (tableau 2). Ainsi, il est logique de regarder comme des prélèvements assis sur les salaires la somme des cotisations sociales effectives à la charge des employeurs et des salariés, des cotisations sociales fictives, de la fraction (65%) de la CSG pesant directement sur les salaires, et des autres des impôts sur les salaires. Plus approximative est sans doute l'hypothèse selon laquelle la fraction de la CSG pesant sur les revenus des ménages autres que les salaires est assise sur la somme des revenus primaires non salariaux des ménages et des prestations sociales des risques accidents du travail, vieillesse, survie et chômage des comptes de la protection sociale. Les impôts sur les produits et les transferts de recettes fiscales affectés à la protection sociale (fraction de TVA

ENCADRÉ 2 ●

L'ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : LE RÔLE COMPLÉMENTAIRE DE LA DYNAMIQUE DES ASSIETTES ET DES TAUX DES DIFFÉRENTS PRÉLÈVEMENTS

En 1981, les cotisations sociales pesant sur les salaires – cotisations effectives à la charge des employeurs et des salariés, autres cotisations sociales effectives, cotisations fictives (encadré 1) – représentaient 73,3% de l'ensemble des ressources hors transferts de la protection sociale. Si cette structure était restée inchangée jusqu'en 2003, les cotisations sociales assises sur les salaires s'élèveraient à 352,6 milliards d'euros sur les 481,1 milliards d'euros qui constituent l'ensemble des ressources hors transferts de la protection sociale. La comparaison avec les 304,7 milliards d'euros perçus en 2003 par les régimes de protection sociale au titre de l'ensemble des cotisations sociales permet donc d'évaluer à 47,9 milliards d'euros l'impact global du changement de la structure du financement de la protection sociale depuis le début des années quatre-vingt.

Cependant, cet ordre de grandeur n'est pas directement représentatif de l'incidence des changements de la législation du financement de la protection sociale. En effet, les cotisations sociales ont reculé en part de l'ensemble des ressources de la protection sociale non seulement sous l'effet d'une hausse plus rapide des taux des impôts affectés au financement de la protection sociale relativement au taux des cotisations sociales, ce que traduit le mouvement de substitution des premiers aux seconds, mais aussi en raison d'une progression moins dynamique de leur assiette – c'est-à-dire essentiellement la masse salariale – relativement aux assiettes des recettes fiscales affectées au financement de la protection sociale.

Entre 1981 et 2003, le produit intérieur brut a progressé de 5,4% en moyenne par an en euros courants. Dans l'hypothèse où la masse des salaires et traitements bruts aurait crû au même rythme, et sans aucun changement des taux des prélèvements sociaux, la masse des cotisations sociales pesant sur les salaires aurait atteint 303,2 milliards d'euros en 2003, soit presque le montant observé en 2003 (304,7 milliards d'euros). Par ailleurs, la part de la richesse nationale prélevée pour financer la protection sociale a progressé au cours de la période, passant de 26,6% du PIB en 1981 à 30,9% en 2003 : dans l'hypothèse où les taux des cotisations sociales assises sur les salaires auraient suivi la même évolution, la masse des cotisations aurait atteint le montant de 352,6 milliards d'euros en 2003. Mais, d'une part, les salaires et traitements bruts reçus par les ménages ont progressé moins rapidement que le PIB (4,9% en moyenne par an en valeur, contre 5,4% pour le PIB : ceci a entraîné un manque à gagner de recettes de cotisations sociales de 29,2 milliards d'euros. D'autre part, le taux apparent de prélèvement sur les salaires au titre des cotisations sociales effectives à la charge des employeurs et des salariés et des cotisations sociales fictives est passé de 46,3% en 1981 à 50,7% en 2003. Cette progression, bien que significative, s'est cependant avérée inférieure en valeur relative à celle de l'ensemble des prélèvements sociaux rapporté au PIB, et entraîne un second manque à gagner de recettes de cotisations sociales de 18,7 milliards d'euros en 2003, qui exprime l'impact propre des changements de la législation du financement de la protection sociale sur les montants perçus de cotisations sociales assises sur les salaires.

affectée au financement des prestations sociales agricoles) peuvent être réputés assis sur la consommation des ménages. Enfin, faute d'un examen précis des ressources correspondantes, les impôts liés à la production, les contributions publiques et les autres ressources sont supposées avoir une assiette liée au PIB.

Sur la base de ces affectations, les cotisations sociales effectives à la charge des employeurs représentent un peu plus de la moitié de l'ensemble des prélèvements assis sur les salaires. Si l'on ajoute les cotisations sociales fictives et les impôts sur les salaires qui sont majoritairement supportés par les employeurs, on peut considérer que ces derniers acquittent des prélèvements totaux représentant 42,7% de la masse salariale, soit près des trois quarts de l'ensemble des prélèvements sur les salaires. Les salariés, quant à eux, acquittent des prélèvements sur les salaires atteignant un taux global de 20,9%, au sein duquel la CSG pèse pour environ un tiers. Ceci souligne l'importance des cotisations sociales qui demeurent à la charge des salariés, en particulier dans le financement de l'assurance chômage et des retraites complémentaires.

Lorsque les divers prélèvements qui contribuent au financement de la protection sociale sont ainsi affectés à leurs assiettes, on constate en outre que l'évolution de la structure du financement par grandes catégories d'assiettes a connu depuis 1990 une évolution au total relativement limitée (graphique 5). En particulier, la part des prélèvements assis sur les salaires, reconstituée selon la méthodologie présentée au tableau 3, est restée globalement stable depuis 1990, au voisinage de 74%. Les évolutions les plus notables portent sur les prélèvements pesant sur les autres revenus des ménages, qui passent en treize ans de 6,3% à 7,8% de l'ensemble des ressources de la protection sociale. Il en est de même pour les prélèvements sur la consommation des ménages (de 1,9% à 4,3%), tandis que la part des autres prélèvements dans le financement de la protection sociale régresse de 17,4% en 1990 à 14% en 2003, reflétant le poids décroissant des contributions publiques. Au total, lorsque l'on impute les diverses ressources de la protection sociale aux facteurs de production qui en constituent l'assiette principale, les évolutions observées depuis le début des années quatre-vingt dix paraissent donc limitées.

TABLEAU 2 ●

répartition en 2003 des ressources hors transferts de la protection sociale selon l'assiette

Assiette et nature de la ressource	Montant de la ressource en 2003	Part de la ressource dans le total hors transferts	Assiette	Taux apparent de prélèvement en 2003
Salaires et traitements bruts	350 395	72,8 %	601 260	58,3 %
Cotisations sociales effectives à la charge des employeurs	178 512	37,1 %		29,7 %
Cotisations sociales effectives à la charge des salariés	83 628	17,4 %		13,9 %
Cotisations sociales fictives	42 511	8,8 %		7,1 %
Impôts sur les salaires	3 562	0,7 %		5,9 %
CSG (65 %)	42 182	8,8 %		7,0 %
Autres revenus primaires et revenus de remplacement des manéges	42 887	8,9 %	579 939	7,1 %
Autres cotisations sociales effectives	18 587	3,9 %		3,2 %
CSG (35 %)	22 714	4,7 %		3,9 %
Autres impôts sur le revenu et le patrimoine	1 586	0,3 %		
Consommation des ménages	20 487	4,3 %	854 187	2,4 %
Impôts sur les produits	15 819	3,3 %		1,9 %
Transfert de TVA	4 668	1,0 %		0,5 %
Produit intérieur brut	67 350	14,0 %	1 557 245	4,3 %
Impôts liés à la production	912	0,2 %		0,1 %
Contributions publiques	53 709	11,2 %		3,4 %
Autres recettes	12 729	2,6 %		0,8 %
Total des ressources hors transferts de la protection sociale	481 126	100,0 %		

Source : Insee, comptes nationaux ; Drees, comptes de la protection sociale, calculs des auteurs

une ampleur relativement limitée des substitutions d'assiettes eu égard à l'accroissement global des prélèvements

Il est possible d'approfondir l'analyse des transformations du financement de la protection sociale, en reprenant et en généralisant la décomposition des prélèvements faite au tableau 2. Le tableau 3 donne la structure du financement de la protection sociale hors transferts par assiette économique en 1990 et en 2003, et décompose les changements qui ont amené à la structure de financement observée en 2003.

Deux aspects sont à cet égard à prendre en compte :

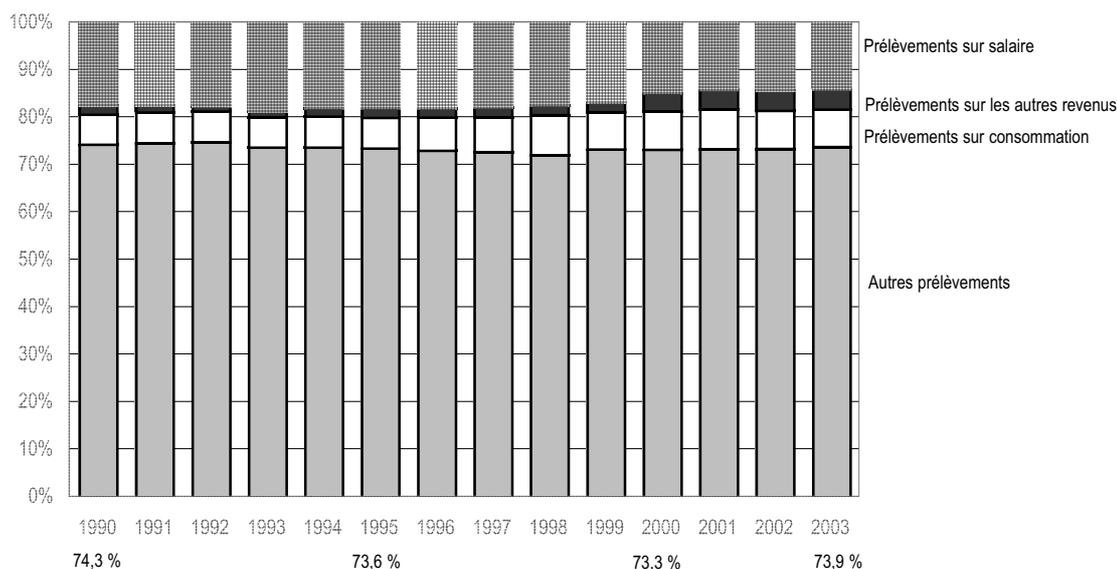
- d'un côté, la masse totale des ressources affectées au financement de la protection sociale a augmenté dans la foulée de celle des dépenses, comme on l'a vu dans la première partie de l'article. Une évaluation élémentaire de l'impact de cet effet « d'escalier roulant » du financement de la protection sociale peut être proposée en évaluant la masse des ressources qui auraient été prélevées si les taux apparents de prélèvement pesant sur les différentes assiettes étaient restés inchangés entre 1990 et 2003. Dans ce cas, les ressources de la protection sociale hors transferts auraient été inférieures en 2003 de 32,5 milliards d'euros, soit 2,1% du PIB, à leur montant effectivement observé ;

- de l'autre, l'ampleur des substitutions entre assiettes entre 1990 et 2003 doit être appréciée, non pas en comparant les taux apparents des différentes assiettes entre 1990 et 2003, mais en rapportant les taux apparents pesant sur les différents assiettes en 2003 aux taux de 1990 augmentés de façon homothétique de façon à porter à structure de financement constante le total des ressources de la protection sociale hors transferts à son montant observé en 2003 (481,1 milliards d'euros).

Il apparaît alors que l'impact spécifique des substitutions d'assiette a été dans l'ensemble du deuxième ordre par rapport aux hausses des taux requis pour réaliser l'augmentation globale des ressources de la protection sociale (tableau 3). Par exemple, les prélèvements sur les salaires auraient dû être augmentés de 24,1 milliards d'euros entre 1990 et 2003 à structure de financement inchangée pour atteindre les 481,1 milliards d'euros de ressources totales en 2003. Comme ils ont augmenté de seulement 17,5 milliards d'euros au cours de la période considérée, on peut conclure que l'impact global des mesures ayant visé à alléger les charges sociales pesant sur les salaires a été de 6,6 milliards d'euros, soit seulement 1,9% de la masse totale des prélèvements assis sur les salaires, ou l'équivalent de 1,1 point de prélèvement sur les salaires. A l'intérieur de l'ensemble des prélèvements sur les salaires, on observe toutefois des variations

GRAPHIQUE 5 ●

structure du financement de la protection sociale par catégorie économique de prélèvement



Note : les chiffres portés sur le graphique pour les années 1990, 1995, 2000 et 2003 correspondent à la part des prélèvements sociaux pesant sur les salaires dans l'ensemble des ressources hors transferts de la protection sociale.

Source : Drees, comptes de la protection sociale

plus importantes sur certains d'entre eux. Ainsi, les cotisations sociales à la charge des employeurs auraient diminué de 22,9 milliards d'euros ou 3,8 points de prélèvements sur les salaires, en raison des allègements de charges consentis en faveur des bas salaires et en cas de réduction de la durée du travail. Les cotisations sociales à la charge des salariés ont quant à elles diminué de 26,5 milliards d'euros ou 4,4 points de prélèvements sur les salaires. Ces deux réductions ont toutefois été presque compensées par une hausse de la CSG pesant sur les salaires de 42,2 milliards d'euros, correspondant à sept points de prélèvements sur les salaires.

LES CONSÉQUENCES MACRO-ÉCONOMIQUES DES TRANSFORMATIONS DE LA STRUCTURE DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

L'ampleur de la hausse générale des prélèvements destinés au financement de la protection sociale et des substitutions entre assiettes étant à présent identifié, il devient possible de tenter d'en analyser les conséquences macro-économiques. Pour cela, on rappellera tout d'abord les mécanismes écono-

TABLEAU 3 ●

évolution de la structure du financement de la protection sociale en 1990 et 2003 (en millions d'euros)

Assiette et nature de la ressource	Montant de la ressource en 2003 (1)	Montant de l'assiette en 2003 (2)	Taux apparent de prélèvement en 2003 (3) = (1) / (2)	Taux apparent de prélèvement en 1990 (4)	Estimation des ressources 2003 avec les taux 1990 (5) = (2) * (4)	Ecart (1) - (5)	Taux 2003 avec la structure 1990 assurant les ressources totales 2003 (6)	Ressources obtenues avec les taux (6) : (7) = (6) * (2)	Ecart (1) - (7)
Salaires	350 395	601 260	58,3 %	55,4 %	332 870	17 525	59,4 %	356 949	-6 555
Cotisations sociales effectives à la charge des employeurs	178 512		29,7 %	31,2 %	187842	-9 330	33,5 %	201430	-22 918
Cotisations sociales effectives à la charge des salariés	83 628		13,9 %	17,1 %	102669	-19 041	18,3 %	110096	-26 468
Cotisations sociales fictives	42 511		7,1 %	6,7 %	40544	1 967	7,2 %	43477	-966
Impôts sur les salaires	3 562		0,6 %	0,3 %	1815	1 747	0,3 %	1947	1 615
CSG (65 %)	42 182		7,0 %	0,0 %	0	42 182	0,0 %	0	42 182
Autres revenus primaires et revenus de remplacement des ménages	42 887	579939	7,4 %	5,3 %	30 469	12 418	5,6 %	32 673	10 214
Autres cotisations sociales effectives	18 587		3,2 %	4,6 %	26753	-8 166	4,9 %	28689	-10 102
CSG (35 %)	22 714		3,9 %	0,0 %	0	22 714	0,0 %	0	22 714
Autres impôts sur le revenu	1 586		0,3 %	0,6 %	3715	-2 129	0,7 %	3984	-2 398
Consommation des ménages	20 487	854 187	2,4 %	1,0 %	8 553	11 934	1,1 %	9 172	11 315
Impôts sur les produits	15 819		1,9 %	0,3 %	2615	13 204	0,3 %	2804	13 015
Transfert de TVA	4 668		0,5 %	0,7 %	5938	-1 270	0,7 %	6368	-1 700
Produit intérieur brut	67 350	1 557 245	4,3 %	4,9 %	76 771	-9 421	5,3 %	82 325	-14 975
Impôts liés à la production	912		0,1 %	0,0 %	0	912	0,0 %	0	912
Contributions publiques	53 709		3,4 %	3,9 %	61217	-7 508	4,2 %	65645	-11 936
Autres recettes	12 729		0,8 %	1,0 %	15554	-2 825	1,1 %	16680	-3 951
Total des ressources hors transferts	481 119				448 662	32 456		481 119	0

Lecture : En 2003 les cotisations sociales à la charge des employeurs se sont élevées à 178,5 milliards d'euros. Leur taux apparent sur les salaires s'est établi à 29,7 %. Avec les taux apparents en vigueur en 1990 et les salaires de 2003, les cotisations sociales à la charge des employeurs auraient atteint 187,8 milliards d'euros, soit 9,3 milliards de plus que la ressource effectivement observée en 2003. Compte tenu d'un manque à gagner global des ressources de la protection sociale hors transferts de 32,5 milliards d'euros dû au fait que les taux de 1990 sont inférieurs aux taux de 2003, il aurait fallu majorer de 7,2% tous les taux apparents s'appliquant aux diverses assiettes pour obtenir le montant total de ressources de 2003 avec la structure des taux de 1990. Dans ce cas il aurait fallu porter le taux des cotisations sociales à la charge des employeurs à 33,5 %. On en déduit que la baisse effective des taux des cotisations sociales à la charge des employeurs entre 1990 et 2003 s'élève à 3,8 points (33,5% - 29,7%).

Source : Drees, comptes de la protection sociale ; Insee, comptes nationaux

miques généraux à l'œuvre dans une variation de tel ou tel prélèvement social. Puis on évaluera de façon approchée l'impact qu'ont pu avoir les substitutions des divers prélèvements sociaux observées depuis 1990 sur les indicateurs macro-économiques principaux tels que la croissance du PIB, l'emploi et le chômage, la hausse des prix et des salaires, le commerce extérieur ou les finances publiques.

les incidences macro-économiques d'une variation des prélèvements sociaux

Les changements ayant affecté la structure du financement de la protection sociale en France depuis une quinzaine d'années suggèrent trois grandes interrogations d'ordre macro-économique :

- quels ont été les effets respectifs, d'une part de l'augmentation à structure inchangée de la masse totale des prélèvements sociaux qui a accompagné la croissance du périmètre de la protection sociale, d'autre part des substitutions entre assiettes intervenues à taille inchangée des transferts sociaux versés aux ménages ?
- peut-on distinguer des effets à long terme de ces changements, intégrant les ajustements de l'ensemble des marchés des biens, du travail et des capitaux, et des effets de court terme, liés aux rigidités de certains prix – notamment des salaires – susceptibles d'entraîner des variations temporairement amples des quantités offertes et demandées ?
- quelle est l'ampleur des corrections à apporter à l'analyse macro-économique des transformations du financement de la protection sociale du fait de l'existence d'une imperfection spécifique et durable du marché du travail avec la réglementation relative au salaire minimum ?

En premier lieu, il est hautement probable qu'une même augmentation d'un prélèvement social aura des effets macro-économiques très différents selon qu'elle équilibre une hausse des prestations sociales versées aux ménages ou la diminution d'un autre prélèvement social. Malheureusement, les instruments d'analyse macro-économique traditionnels ne fournissent qu'une aide limitée pour distinguer ces effets. En particulier, il est vraisemblable qu'ils ne permettront de conclure qu'à des effets limités d'une mesure du type « hausse des cotisations sociales ou de la CSG en proportion d'une hausse des prestations sociales ». En effet, si cette hausse des prestations sociales est financée par un relèvement des cotisations sociales à la charge des salariés ou de la CSG, la contrainte budgétaire globale des ménages restera

inchangée et *a fortiori* également l'environnement économique des entreprises et la situation des finances publiques, de sorte que l'impact macro-économique en sera nécessairement du deuxième ordre. Certes, cet impact peut être plus significatif dans le cas où la hausse des prestations sociales est financée par un alourdissement des prélèvements pesant sur les entreprises – les cotisations sociales à la charge des employeurs ou l'impôt sur les sociétés, par exemple –, en raison des interactions, sans doute négatives, susceptibles de s'enclencher entre demande et offre agrégées. Mais il convient de reconnaître que les conséquences économiques à long terme d'une augmentation de la taille du système de protection sociale et du poids des prélèvements qui le financent ne peut être réduites aux effets de ces mécanismes portant sur les agrégats macro-économiques, mais doivent intégrer des aspects micro-économiques ou structurels. Dans certains cas, une augmentation du périmètre de la protection sociale, justifiée par exemple par l'amélioration de l'accès aux soins des personnes démunies, et financée par un prélèvement présentant peu de risques de distorsions – à l'instar d'une hausse d'un prélèvement proportionnel sur les revenus des ménages comme la CSG – peut améliorer le bien-être de certaines catégories de ménages, relancer leur consommation et ainsi stimuler l'activité économique. Mais des cas moins favorables peuvent aussi se présenter : par exemple, un niveau excessif de revenus futurs garantis par les régimes publics de retraite peut entraîner une insuffisance d'épargne intérieure et brider l'investissement et donc la croissance future⁶ (Feldstein, 1974). Des prestations sociales trop généreuses peuvent modifier certains comportements des ménages, comme leur offre de travail en présence de prestations d'assistance importantes, ou leurs dépenses de santé, au détriment des autres postes de leur budget, si les régimes d'assurance maladie assurent une prise en charge élevée de ces dépenses (Caussat, Glaude, 1993). Ou encore, le coût des prélèvements sociaux en termes de distorsions sur le marché du travail peuvent l'emporter sur les bénéfices attendus des prestations sociales versées aux ménages si celles-ci sont dispensées de façon inefficace – par exemple, des prestations d'assurance maladie associées à une organisation peu efficace de l'offre de soins. Il serait donc imprudent de se fonder sur des modèles macro-économiques traditionnels pour évaluer les conséquences macro-économiques d'un changement de la taille des prestations et des prélèvements

6 - Cf. Caussat (1992) pour une revue de la littérature économique américaine relative au lien entre retraite par répartition et épargne.

sociaux, leur degré d'agrégation ne permettant pas de prendre en compte ces mécanismes de nature structurelle.

Cependant, en second lieu, ce risque d'erreur d'analyse est sans doute moins grand dans le cas de l'évaluation d'une stricte substitution entre prélèvements sociaux à périmètre inchangé du système de protection sociale. Confrontés à l'analyse d'une telle mesure, les modèles macro-économiques traditionnels mettent fortement l'accent sur les ajustements de court terme consécutifs à une telle substitution. Ils soulignent en particulier les canaux de transmission d'une variation des prélèvements sociaux pesant sur les ménages, via leur revenu disponible et la consommation qui constitue la principale composante de la demande globale. Ils font également entrevoir l'impact d'une modification des coûts salariaux sur les prix à la production, et donc sur la compétitivité externe de l'économie nationale. Ils parviennent aussi dans une certaine mesure à retracer la réponse de la demande de travail et de capital des entreprises aux mouvements de la demande intérieure et extérieure qui s'adresse à elles. Toutefois, il est permis de mettre en doute leur capacité à rendre compte entièrement des ajustements de moyen terme des prix et des salaires : en particulier, des effets tels que la réaction des capitaux installés dans l'économie nationale à une hausse de la taxation des résultats des entreprises sont difficiles à mettre en évidence de façon empirique. Or ces effets sont assurément décisifs à moyen terme : dans le domaine de l'analyse économique de la fiscalité, on dispose en effet d'acquis théoriques connus sous le nom de « théorie de l'incidence fiscale » (Atkinson, Stiglitz, 1980) qui, sous l'hypothèse de marchés concurrentiels des biens et des facteurs de production, suggèrent que l'impact d'une réforme du mode de financement de la protection sociale sera largement déterminé par la réaction des biens ou des facteurs de production dont l'offre est la plus élastique aux prix. Il est hautement probable que l'offre de capitaux réagisse plus fortement à une variation du rendement net de la fiscalité qui lui est offert que ne le fait l'offre de travail. On peut donc s'attendre à ce que le rééquilibrage des marchés du travail et des capitaux à la suite d'une mesure transférant du travail au capital une partie de la charge du financement de la protection sociale entraîne une hausse significative des salaires, et donc *in fine* une faible modification du coût relatif des facteurs de production, permettant de maintenir les capitaux installés dans l'économie nationale, au prix alors d'un faible impact sur l'emploi. Ce cadre théorique pour l'analyse des effets à long des substitutions des différentes assiettes du financement de la protection sociale peut ainsi permettre d'encadrer les

résultats des simulations données par les modèles macro-économiques traditionnels.

En troisième et dernier lieu, il y a lieu d'incorporer à l'analyse des effets à long terme de changements de la structure du financement de la protection sociale les imperfections susceptibles d'affecter durablement le fonctionnement de certains marchés, et en tout premier lieu le marché du travail. En effet, l'analyse en termes d'incidence fiscale développée dans le paragraphe précédent repose sur l'hypothèse de marchés des biens et des facteurs de production dont les prix s'ajustent en sorte de refléter à long terme un état parfaitement concurrentiel. Or cette hypothèse est manifestement violée dans le cas du marché du travail français, où l'existence d'un salaire minimum, revalorisé annuellement par les pouvoirs publics, constitue un obstacle à la diminution de la rémunération du travail en cas d'excès d'offre de travail. Dès lors, les conclusions sceptiques quant à la possibilité d'un impact significatif à long terme sur l'emploi de changements généraux de la structure du financement de la protection sociale seront certainement invalidées. Lorsque les charges sociales dues par les employeurs sont diminuées sur les bas salaires, la demande d'emploi supplémentaire des entreprises ne provoque pas d'augmentation des salaires bruts puisque ceux-ci sont sous l'influence du salaire minimum dont le montant est administré : l'effet attendu sur l'emploi peut alors être significatif. Or, le caractère agrégé des modèles macro-économétriques ne leur permet généralement de saisir de façon précise l'impact d'une mesure telle qu'un allègement de charges sociales ciblé sur les emplois les moins rémunérés.

Bien que, comme on vient de le voir, les modèles macro-économiques traditionnels présentent des lacunes importantes qui limitent leur pouvoir d'interprétation de l'effet des changements de la structure du financement de la protection sociale, il peut être intéressant de disposer des ordres de grandeur qu'ils fournissent, pour ensuite les discuter et si nécessaire les amender en prenant en compte les éléments de discussion théorique présentés dans ce qui précède. Dans le cadre de cet article, quatre variantes ont été réalisées à l'aide du modèle macro-économétrique *e-mod.fr* de l'Observatoire français des conjonctures économiques (Ofce, 2002), qui ont en commun d'entraîner *ex ante* une même diminution en 2005 d'un point des cotisations sociales à la charge des employeurs du secteur privé, soit 4 milliards d'euros environ ou 0,25% du PIB. Mais elles diffèrent par les recettes alternatives qui sont mobilisées pour restaurer, toujours *ex ante*, l'équilibre des finances publiques :

- dans la première variante, la compensation est réalisée au moyen d'une hausse de la CSG, d'environ 0,4 point pour équilibrer la baisse des cotisations sociales ;
- dans la seconde, c'est l'impôt sur le revenu qui est relevé, de 8% en moyenne de façon que son rendement s'améliore *ex ante* de 4 milliards d'euros ;
- dans la troisième, la recette fiscale de substitution est l'impôt sur les sociétés, qui est majoré de 11% environ ;
- enfin, la quatrième variante consiste en une augmentation de la TVA, dont le taux apparent moyen doit être majoré de 0,5 point environ pour que son rendement s'améliore de 4 milliards d'euros.

Le tableau 4 donne les principales incidences macro-économiques de ces variantes, telles qu'elles ressortent du modèle *e-mod.fr* de l'OFCE. Les mesures caractérisant chacune des variantes sont supposées prises en 2005, et on en observe les effets en 2010. Les deux premières variantes, qui se caractérisent par un transfert *ex ante* supporté par les ménages – *via* la hausse de la CSG ou de l'impôt sur le revenu – en faveur des entreprises – *via* la baisse des taux de cotisations sociales à la charge des employeurs – ont globalement un impact négatif, quoique de faible ampleur sur la croissance (- 0,1 point de PIB à l'horizon de cinq ans). Entre l'effet d'offre lié à la baisse des coûts salariaux, dont l'impact se fait sentir sur le solde extérieur *via* l'amélioration de la compétitivité des entreprises, et l'effet de demande lié à la ponction sur le revenu disponible des ménages, c'est ce dernier qui l'emporte selon les simulations réalisées par l'Ofce, conduisant à ce bilan légèrement négatif. Cependant, du fait de l'al-

légement du coût du travail – sans qu'on puisse distinguer dans ce modèle macro-économétrique s'il porte sur l'ensemble des salaires ou seulement sur les plus bas d'entre eux –, l'emploi salarié augmente sensiblement, de 22 000 à 27 000 selon les variantes, en conséquence de la diminution de la productivité du travail. La situation est légèrement plus favorable dans la première variante – substitution des cotisations sociales par la CSG – que dans la deuxième – substitution par l'impôt sur le revenu – parce que, lorsque c'est la CSG qui est augmentée, les salariés récupèrent une partie du prélèvement sous forme d'augmentation des salaires bruts, ce qui permet une demande intérieure plus soutenue que dans le cas où l'impôt sur le revenu est alourdi, où cet effet de réaction *via* les salaires bruts ne joue pas.

La variante la plus favorable semble être celle qui prévoit une substitution des cotisations sociales dues par les employeurs par une hausse de l'impôt sur les sociétés. Bien que limité à 0,1 point de PIB, soit 40% seulement de l'impact initial, l'effet sur la richesse nationale devient en effet positif. Cela tient au fait que la substitution du capital au travail est plus forte *ex ante* que dans les deux variantes précédentes, le coût du travail étant réduit et celui du capital augmenté. Toutefois, cette accélération de la substitution des facteurs trouve sa limite dans une progression plus rapide des salaires. Au total, la progression de l'emploi salarié serait certes plus importante qu'en cas de transfert des entreprises vers les ménages, mais resterait limitée (52 000 emplois). Les comptes publics connaîtraient quant à eux une amélioration plus importante (+ 0,2 point de PIB). Encore faut-il souligner, en reprenant les termes de

TABLEAU 4 ●

effets macro-économiques à cinq ans de diverses réformes du financement de la protection sociale

	Variante 1 : baisse d'un point du taux des cotisations sociales des employeurs compensée par une hausse de la CSG	Variante 2 : baisse d'un point du taux des cotisations sociales des employeurs compensée par une hausse de l'impôt sur le revenu	Variante 3 : baisse d'un point du taux des cotisations sociales des employeurs compensée par une hausse de l'impôt sur les sociétés	Variante 4 : baisse d'un point du taux des cotisations sociales des employeurs compensée par une hausse de la TVA
PIB (volume)	-0,1 %	-0,1 %	0,1 %	0,0 %
Prix à la consommation	-0,4 %	-0,5 %	-0,3 %	0,2 %
Effectifs salariés (en milliers)	+27	+22	+52	+14
Taux de chômage (en points)	-0,1	-0,1	-0,2	0
Solde des administrations publiques (en points de PIB)	+0,1	+0,1	+0,2	0
Solde extérieur (en point de PIB)	+0,1	+0,1	0	0

Lecture : une baisse en 2005 d'un point des cotisations sociales à la charge des employeurs du secteur privé compensée par une hausse de 0,4 point de la CSG, entraîne en 2010 une diminution de 0,1 % du PIB, par rapport à la situation qu'aurait connue l'économie en l'absence de cette mesure.

Source : variantes réalisées pour la Drees par l'Ofce à l'aide du modèle *e-mod.fr*

la discussion précédente, que le modèle utilisé sous-estime certainement les risques liés à une taxation accrue des profits des entreprises, la dépendance des équations d'investissement des entreprises à la rémunération des capitaux investis y étant modeste.

En cas de compensation de la baisse des cotisations sociales à la charge des employeurs par une hausse de la TVA, cas analysé dans la quatrième variante, il y a comme dans les deux premières un transfert *ex ante* des ménages vers les entreprises, mais celui-ci passe par les prix. Les prix à la consommation enregistrent ainsi la double incidence, d'un côté de la baisse des coûts salariaux, mais de l'autre de la hausse de la TVA. Les salaires bruts tendent alors à progresser pour rattraper les prix, du fait des mécanismes d'indexation, ce qui réduit l'avantage compétitif dont disposaient les entreprises avec la baisse des coûts salariaux. Au bout de cinq ans, les effets sur la croissance, sur l'emploi, et même sur les échanges extérieurs, seraient négligeables, tandis que les prix à la consommation restent supérieurs à leur niveau initial.

une évaluation macro-économique de l'impact des changements du financement de la protection sociale entre 1990 et 2003

A partir de ces variantes élémentaires, il est possible d'évaluer l'impact macro-économique des changements du financement de la protection sociale entre 1990 et 2003, au prix de quelques hypothèses de calcul simplificatrices. Il faut se rappeler que ces changements ont consisté, d'une part en une expansion de tous les prélèvements à structure de financement inchangé pour couvrir la progression

des dépenses de protection sociale⁷, d'autre part en certaines substitutions entre assiettes.

Considérons tout d'abord l'impact de la hausse générale des prélèvements sociaux et de son pendant, la hausse des prestations de protection sociale, entre 1990 et 2003 (tableau 4). Elle correspond à une augmentation en valeur de 32,5 milliards d'euros des prélèvements sociaux entre ces deux dates, soit une progression de +7,2 % affectant uniformément chacune des catégories de prélèvements sociaux – sur les salaires, sur les autres revenus des ménages, sur la consommation des ménages, sur d'autres assiettes. Au prix de quelques regroupements et approximations⁸, on peut se ramener à une combinaison linéaire des variantes élémentaires présentées ci-dessus et donc l'impact a été évalué par l'OFCE, et ainsi proposer une mesure de l'incidence macro-économique de cette hausse générale des prélèvements sociaux qui a accompagné la croissance des prestations de protection sociale depuis le début de la décennie quatre-vingt dix.

Une hausse de 32,5 milliards d'euros des prélèvements sociaux, consistant en une progression uniforme de +7,2 % de chacun d'entre eux, compensée par une augmentation d'un même montant des prestations de protection sociale, peut en effet se décomposer de la façon suivante à l'aide des hypothèses simplificatrices mentionnées précédemment :

- 18,5 milliards d'euros pour la hausse des prélèvements sociaux pesant directement sur les employeurs (cotisations sociales des employeurs, cotisations sociales fictives, impôts sur les salaires, un tiers des autres prélèvements) ;
- 11,5 milliards d'euros pour la hausse des prélèvements pesant directement sur les ménages (cotisations sociales des salariés et autres cotisations

7 - Que l'on supposera du même montant en négligeant la variation du solde de l'ensemble de la protection sociale dont la signification économique est incertaine

8 - A partir du tableau 4, on regroupe les prélèvements pesant sur les employeurs (cotisations sociales à la charge des employeurs, cotisations sociales fictives, impôts sur les salaires), sur le revenu des ménages (cotisations sociales à la charge des salariés, CSG, autres cotisations sociales, autres impôts sur le revenu) et sur la consommation des ménages (impôts sur les produits et transfert de TVA). Sur le plan macro-économique, on peut assimiler l'ensemble des prélèvements supportés par les employeurs assis sur la masse salariale à des cotisations sociales. On peut également regarder l'ensemble des prélèvements pesant sur le revenu des ménages, compte tenu de leur structure entre cotisations sociales pesant sur les salaires et sur les autres revenus des ménages et impôts sur le revenu, comme équivalent à la CSG. S'agissant des prélèvements pesant sur la consommation des ménages, il paraît légitime de considérer qu'ils ont les mêmes incidences économiques que la TVA. Par ailleurs, les autres ressources de la protection sociale, dont la principale est formée des contributions publiques correspondant à la part des budgets de l'État et des collectivités locales qui contribue au financement de la protection sociale, sont supposées peser pour un tiers sur les employeurs – à l'instar de la taxe professionnelle -, pour un autre tiers sur les ménages – à l'instar de l'impôt sur le revenu -, et pour le dernier tiers sur les entreprises via l'impôt sur les sociétés. Cette répartition grossière vise à refléter la structure des recettes fiscales des administrations publiques centrales et locales qui constitue la source initiale de la part du financement de la protection sociale assurée par ces administrations publiques. Enfin on peut considérer qu'une hausse des prestations sociales a un impact agrégé sur le revenu disponible des ménages voisin de celui d'une baisse de l'impôt sur le revenu, ce qui permet d'assimiler l'effet d'une hausse d'un quelconque prélèvement social assorti d'une augmentation à due concurrence des prestations de protection sociale à l'effet d'une substitution de l'impôt sur le revenu à ce prélèvement social. Cette dernière hypothèse est sans doute la plus audacieuse de toutes, car ce ne sont pas les mêmes ménages qui bénéficient dans un cas d'une hausse des prestations sociales et dans l'autre de l'impôt sur le revenu : dans le premier cas, les ménages touchés sont en majorité à revenus faibles et moyens, de sorte que le transfert de revenu se traduit presque en totalité par une augmentation de la consommation des ménages, alors qu'une baisse de l'impôt sur le revenu profite surtout aux ménages et aisés et est partagée de façon beaucoup plus équilibrée entre consommation et épargne.

sociales effectives, CSG, autres impôts sur le revenu, un tiers des autres prélèvements) ;

- 0,6 milliards d'euros pour la hausse des prélèvements assis sur la consommation des ménages (impôts sur les produits et transfert de TVA) ;
- 1,9 milliard d'euros pour la hausse des impôts assis sur les bénéficiaires des sociétés (un tiers des autres prélèvements).

Si l'on admet, comme cela vient d'être proposé, que la hausse des prestations de protection sociale est équivalente sur le plan macro-économique à une baisse de l'impôt sur le revenu, on peut aisément reformuler le scénario précédent comme une combinaison linéaire des variantes élémentaires fournies par l'OFCE⁹. Si enfin on accepte de supposer que l'ensemble des effets de ces variantes sont acquis au bout de cinq ans, et que leurs résultats des variantes peuvent être combinés de façon linéaire, il est possible de déduire l'impact macro-économique des hausses des prélèvements sociaux entre 1990 et 2003. Au total, selon cette évaluation, la croissance aurait été légèrement stimulée (+0,3%) par les hausses des prélèvements assorties d'une augmentation des dépenses de protection sociales dans la mesure où l'effet dépressif des hausses de prélèvements aurait été compensée par l'effet expansif de la progression des dépenses sociales. Cependant, il se serait ensuivi une hausse importante des prix, de plus de 3%, entraînant avec elle les salaires, qui se serait avérée néfaste pour l'emploi salarié, en diminution de 60 000 environ, et pour le chômage, en hausse de 0,4 point. Le solde des administrations publiques resterait inchangé malgré la hausse des prix et une croissance du PIB et de la masse salariale plus soutenue, du fait de l'augmentation des prestations d'assurance chômage. Le solde extérieur se serait en revanche dégradé, de 0,6 point de PIB.

Il est difficile d'aller plus avant dans l'interprétation de ces résultats, qui sont de faible ampleur au regard de l'importance de l'augmentation du périmètre de la protection sociale considérée, de l'ordre de 2,1 points de PIB, et qui sont partiellement dépendants des hypothèses relativement simplificatrices retenues pour parvenir à ces évaluations. On souli-

nera ainsi à nouveau l'importance de l'hypothèse simplificatrice faite quant à l'équivalence sur le plan macro-économique entre une hausse des prestations sociales et une baisse de l'impôt sur le revenu. Ils corroborent toutefois l'intuition exprimée dans la discussion précédente sur l'impact à long terme de l'augmentation des prélèvements sociaux, selon laquelle les modèles macro-économiques traditionnels ont une tendance intrinsèque à minimiser l'incidence macro-économique d'une augmentation de la taille du système de protection sociale, dès lors que l'expansion des prestations versées aux ménages est équilibrée par une augmentation dans des proportions identiques des prélèvements sociaux. En particulier, lorsqu'une part déterminante de ces prélèvements sociaux supplémentaires pèse directement sur les ménages, ces modèles tendent à juger la taille du système de protection sociale relativement neutre sur l'équilibre macro-économique, la contrainte budgétaire des ménages n'étant dans ce cas affectée qu'à la marge. Certes, le calcul réalisé à l'aide des variantes élémentaires de l'OFCE, consistant à faire peser sur les employeurs près de 60% de l'effort supplémentaire de financement de la protection sociale entre 1990 et 2003, conduit à un effet négatif sur l'emploi, mais d'ampleur limitée. En tout état de cause, cette évaluation, dont la méthodologie reste relativement fruste, ne permet ni d'accepter ni de rejeter l'hypothèse d'une incidence importante sur la croissance économique et sur l'emploi de l'expansion du système français de protection sociale depuis le début de la décennie quatre-vingt dix sous l'effet de mécanismes de nature plus structurelle, liés à l'impact d'une augmentation de la couverture sociale sur certains comportements individuels tels que l'épargne, l'offre de travail ou la consommation de biens et services de santé.

Cependant, les changements du financement de la protection sociale entre 1990 et 2003 se sont également traduits par des substitutions de somme nulle entre les diverses assiettes. En utilisant à nouveau le tableau 3, on peut reconstituer de façon agrégée ces diverses substitutions, qui sont de somme nulle par construction :

9 - Ce scénario peut en effet être exprimé de la façon suivante :

- hausse de 32,5 milliards d'euros des cotisations sociales à la charge des employeurs compensée par une baisse du même montant de l'impôt sur le revenu (variante 2 de l'OFCE) ;
- hausse de 11,5 milliards d'euros de la CSG compensée par une baisse d'un même montant des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 1 de l'OFCE) ;
- hausse de 1,9 milliard d'euros de l'impôt sur les sociétés compensée par une baisse d'un même montant des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 3 de l'OFCE) ;
- hausse de 0,6 milliard d'euros de la TVA compensée par une baisse d'un même montant des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 4 de l'OFCE).

- les prélèvements directement à la charge des employeurs (cotisations sociales effectives des employeurs, cotisations sociales fictives, impôts sur les salaires, un tiers des autres prélèvements) ont été allégés de 27,3 milliards d'euros ;
- les prélèvements directement à la charge des ménages (cotisations sociales des salariés, autres cotisations sociales, CSG, autres impôts sur les revenus, un tiers des autres prélèvements) ont été alourdis de 20,9 milliards d'euros ;
- les prélèvements assis sur la consommation des ménages ont été alourdis de 11,3 milliards d'euros ;
- les prélèvements sur les bénéficiaires des sociétés ont été allégés de 5 milliards d'euros.

Cette réallocation des prélèvements peut être réexprimée dans les termes des variantes élémentaires de l'OFCE¹⁰, et, moyennant des conventions identiques à celles retenues précédemment – approximation des effets de long terme à un horizon de cinq ans et combinaison linéaire des résultats des variantes élémentaires de l'OFCE –, peut faire l'objet d'une évaluation macro-économique (tableau 5).

Les baisses des cotisations sociales des employeurs ayant été plus importantes que les hausses des prélèvements pesant sur la consommation des ménages, les prix auraient connu une diminution importante (-3,1%). Sous l'effet de la diminution des coûts salariaux, l'emploi aurait été fortement stimulé (+ 280 000 emplois salariés), permettant une baisse de près d'un point du

taux de chômage. Le solde des administrations publiques aurait ainsi été nettement amélioré, de plus d'un point de PIB, ainsi que le solde extérieur du fait de la baisse des prix intérieurs. Cependant, au total, la croissance du PIB n'aurait pas été modifiée, car l'incidence positive de la baisse des coûts salariaux sur l'offre de biens et services aurait été compensée par un effet négatif de même ampleur sur la demande en raison de l'alourdissement des prélèvements pesant directement sur les ménages.

Naturellement, les hypothèses ayant permis ces calculs sont de la même façon que précédemment entachés les évaluations du tableau 5 d'aléas importants. D'une façon générale, il a pu être observé (Gubian, 1997) que le modèle macro-économique utilisé en 1994 par l'OFCE¹¹ lors des travaux d'un groupe de travail État – partenaires sociaux constitué sur les possibilités de modification de l'assiette des cotisations d'assurance chômage (Dares, 1994) était, comparativement aux instruments utilisés par l'Insee et la Direction de la prévision du Ministère des Finances, celui qui concluait aux effets les plus modestes sur l'emploi de divers scénarios de réforme du financement de l'assurance chômage. On peut enfin observer que les résultats présentés au tableau 5 montrent un impact nettement positif sur le solde des administrations publiques, dont la neutralisation par des impôts et taxes affectés à la protection sociale d'un montant moindre que les allègements de cotisations sociales, aurait sans doute dégagé un impact plus important sur l'emploi.

Cependant, les effets sur l'emploi des substitutions d'assiettes du financement de la protection sociale paraissent d'ores et déjà importants. Ils peuvent de plus être jugés significatifs dans la mesure où ils ne sont que faiblement influencés par la surestimation probable des effets positifs du recours à l'impôt sur les sociétés pour financer la baisse des cotisations sociales à la charge des employeurs intervenus depuis 1990. Au contraire, le calcul présenté au tableau 5 repose sur l'hypothèse que la contribution de l'impôt sur les sociétés au financement de la protection sociale aurait diminué de 5 milliards d'euros depuis cette date.

Avec toutes les réserves qu'appellent les incertitudes méthodologiques attachées aux évaluations précédentes, on peut avancer le nombre de 220 000 emplois créés ou sauvegardés entre 1990 et 2003 du fait des changements du financement de la protection sociale, soit l'effet des substitutions d'assiette entre 1990 et 2003 (280 000 emplois créés ou sauvegardés), net de

TABLEAU 5 ●

effets macro-économiques des substitutions d'assiettes du financement de la protection sociale intervenues entre 1990 et 2003

PIB (volume)	0,0 %
Prix à la consommation	-3,1 %
Effectifs salariés (en milliers)	+280
Taux de chômage (en points)	-0,9
Solde des administrations publiques (en points de PIB)	+1,1
Solde extérieur (en point de PIB)	+0,3

Lecture : les substitutions d'assiettes du financement de la protection sociale intervenues entre 1990 et 2003 n'ont pas eu d'impact sur la croissance du PIB, ont entraîné une baisse des prix de 3,1%, une augmentation de 280 000 du nombre d'emplois salariés, une baisse de 0,9 point du taux de chômage, et des améliorations de 1,1 point de PIB du solde des administrations publiques et de 0,3 point de PIB du solde extérieur.

Source : variantes réalisées pour la Drees par l'Ofce à l'aide du modèle e-mod.fr ; calculs complémentaires Drees

10 - Soit une augmentation de 20,9 milliards d'euros de la CSG compensée par une baisse à due concurrence des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 1 de l'OFCE), une augmentation de 11,3 milliards d'euros de la TVA compensée par une baisse à due concurrence des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 3 de l'OFCE), une diminution de 5 milliards d'euros de l'impôt sur les sociétés compensée par une hausse à due concurrence des cotisations sociales à la charge des employeurs (variante 4 de l'OFCE).

11 - Ce modèle macro-économique utilisé à l'époque par l'OFCE était dénommé « Mosaïque ».

l'incidence négative de la hausse générale des prélèvements au cours de la même période (60 000 emplois détruits).

CONCLUSION

Les résultats trouvés au terme du présent article doivent évidemment être relativisés. En effet, les données utilisées, tirées des comptes de la protection sociale, ne sont pas irréprochables quant à leur capacité de retracer les évolutions réelles à l'œuvre depuis une vingtaine d'années dans le financement du système français de protection sociale. Sans doute une certaine désagrégation des emplois et des ressources de la protection sociale permettrait-elle d'enrichir l'analyse, tant il est vrai qu'il est peu réaliste de considérer l'impact économique du financement de la protection sociale sans distinguer entre régimes, notamment entre le régime général auquel sont affiliés les salariés du secteur privé et entre les régimes du secteur public. De même, on ne peut nier une part d'arbitraire dans l'affectation des diverses catégories de ressources de la protection sociale aux différents assiettes, en particulier lorsqu'il a été décidé de regarder comme assis sur le PIB des ressources telles que les contributions publiques. L'apport des modèles macro-économétriques peut également être mis en question, dans la mesure où il est plausible qu'ils peinent à décrire fidèlement l'intégralité des interactions du système économique, en particulier les réactions des volumes – PIB et emploi notamment – aux prix et aux salaires. Enfin, on a déjà souligné le caractère audacieux des nombreuses conventions de calcul utilisées dans l'évaluation de l'impact macro-économique des changements du financement de la protection sociale.

Même fragiles, ces résultats ne manqueront pas d'être comparés aux travaux qui ont tenté d'évaluer l'impact sur la croissance et l'emploi de mesures particulières ayant modifié la structure du financement de la protection sociale. Ainsi Rémy (2005) présente-t-elle une synthèse de neuf études qui ont porté sur l'impact des allègements des cotisations sociales à la charge des employeurs pesant sur les bas salaires entre 1993 et 1997, évalué au moyen soit de maquettes analytiques reflétant l'équilibre général de l'économie, soit de données individuelles d'entreprises ou de ménages, soit enfin des modèles macro-économétriques ou sectoriels. Ces études induisent des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires compris dans un intervalle entre 70 000 et 500 000 emplois créés ou sauvegardés.

Ces résultats, au demeurant divergents selon les méthodologies utilisées, ne peuvent être directement comparés à ceux présentés dans le présent article. En particulier, la démarche suivie n'a pas cherché à isoler

l'impact spécifique de telle ou telle mesure, mais à apprécier l'impact macro-économique global de l'ensemble des transformations qui ont affecté le financement de la protection sociale depuis 1990. Ainsi, lorsqu'elle propose une mesure de l'impact sur l'emploi de ces transformations, elle mobilise les propriétés de variantes macro-économiques élémentaires consistant en une baisse des cotisations sociales à la charge des employeurs qui ont un caractère général, portant sur l'ensemble des salaires, et non pas des simulations intégrant le ciblage des allègements de charges sociales sur les bas salaires, qui auraient sans doute conclu à un effet emploi plus important.

Cependant, il existerait une raison théorique de rapprocher ces évaluations différentes par leur nature. La théorie économique de l'incidence fiscale (Atkinson, Stiglitz, 1980) évoquée au commencement de cet article suggère que les effets de long terme d'une réforme du financement de la protection sociale peuvent être très différents de leur impact à court terme. Malinvaud (1998) construit ainsi un modèle macro-économique élémentaire, qui conclut à des conséquences de faible ampleur en termes d'emplois créés ou sauvegardés d'un allègement général des cotisations sociales à la charge des employeurs compensé par une hausse de la taxation des profits des entreprises. Dans ce modèle, le changement de la structure des prélèvements déséquilibre beaucoup plus le marché des capitaux, dont l'offre est très sensible aux rendements, que le marché du travail. C'est donc ce dernier qui doit supporter l'essentiel des ajustements en vue du retour à l'équilibre de l'économie, ce qui se traduit par des hausses des salaires qui annulent l'essentiel des gains liés à l'allègement des charges sociales. Seule une imperfection du marché du travail, comme la rigidité à la baisse des salaires au voisinage du salaire minimum, peut donner sens à ces allègements, à la condition qu'ils soient ciblés sur les bas salaires. Des travaux ultérieurs devraient donc s'attacher à déterminer la contribution spécifique des allègements de charges sur les bas salaires à l'évaluation des transformations du financement de la protection sociale depuis quinze ans élaborée dans le cadre de cet article. ■

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ATKINSON A., STIGLITZ J., « *Lectures on Public Economics* », MacGraw Hill, 1980.
- BECHTEL J., « *Les comptes de la protection sociale en 2003* », *Études et Résultats*, n° 345, Drees, octobre 2004.
- BECHTEL J., CAUSSAT L., HORUSITZKY P., LOISY C. « *20 ans de comptes de la protection sociale : une rétopolation de 1981 à 2002* », *Drees, Études & Résultats*, n°278, 2003.
- CAUSSAT L., « *Retraite et épargne : histoire d'un débat dans la littérature économique américaine* », *Revue d'économie financière*, n° 23, hiver 1992.
- CAUSSAT L., GLAUDE M., « *Dépenses médicales et couverture sociale* », *Économie et Statistique*, n° 265, Insee, 1993.
- CHAUVIN V., DUPONT G., HEYER, E., PLANE M., TIMBEAU X., « *Le modèle France de l'OFCE : la nouvelle version : e-mod.fr* », *Revue de l'Observatoire français des conjonctures économiques*, n° 81, avril 2002.
- Dares, « *Possibilités de modification de l'assiette des cotisations d'assurance chômage* », *synthèse du groupe de travail État – partenaires sociaux*, novembre 1994.
- GROSCLAUDE J., MARCHESSOU Ph., « *Droit fiscal général* », Dalloz, 1999.
- GUBIAN A., « *Avantages et inconvénients d'une modification de l'assiette des cotisations patronales* », *Travail et Emploi*, n° 72, 1997.
- HORUSITZKY P., « *L'évolution de la législation relative au financement de la protection sociale depuis 1980* », *Dossiers solidarité et santé*, n° 3, Drees, juillet - septembre 2005.
- LATTÈS G., VOLOVITCH P., « *La protection sociale* », *Insee Première*, n° 461, Insee, juin 1996.
- MALINVAUD, E., « *Les cotisations sociales à la charge des employeurs* », *rapport n° 9 du Conseil d'analyse économique*, La Documentation Française, 1998.
- RÉMY, V., « *Éléments de bilan sur les travaux évaluant l'efficacité des allègements de cotisations sociales employeurs* », *Document d'études*, n° 101, Dares, juillet 2005.
- VOLOVITCH, P., « *Les ressources de la protection sociale* », *document de travail*, n° 01 .03, Institut de Recherches Économiques et Sociales, juillet 2001.

DISPOSITIONS JURIDIQUES RELATIVES AUX PRINCIPAUX IMPÔTS ET TAXES AFFECTÉS AU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Contribution sociale sur les bénéfiques (CSB)

- *Mécanisme* :
Son taux est de 3,3%, appliqué sur le montant de l'IS (impôt sur les sociétés).
- *Exonération* :
Sont exonérées les entreprises dont l'IS est inférieur ou égal à 763 000 €, en plus des PME exclues par principe du champ de la CSB (sauf, entre autres, si leur chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 7 630 000 €).
- *Paiement* :
Le versement de cet impôt s'effectue en quatre acomptes suivis d'une régularisation annuelle.

Contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS)

- *Mécanisme* :
 - Sont assujetties à ce prélèvement les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes est au moins égal à 760 000 € et dont la forme juridique peut être très variable : SA, SARL, EURL, sociétés en commandite, SNC, GIE, entreprises publiques ou sociétés nationales, organismes financiers (établissement de crédit, entreprises d'assurances), sociétés coopératives.
 - Le montant de la contribution due au titre d'une année donnée est fixé d'après le chiffre d'affaires hors taxes global (au taux de 0,16%) déclaré au cours de l'année civile précédente, après déduction de certaines taxes et droits indirects (pour les entreprises pétrolières, le montant des taxes intérieures de consommation qu'elles ont effectivement acquittées ; pour les fabricants de spiritueux, le montant du droit de consommation qu'ils ont la charge de verser eux-mêmes au Trésor ; pour les grossistes, le droit de consommation sur les alcools, le droit de circulation sur les vins et cidres, le droit spécifique sur les bières et certains alcools...).
 - Le montant est plafonné à 2,5% de la marge brute lorsque cette dernière ne dépasse pas elle-même 4% du CA hors taxes, pour, entre autres, les entreprises suivantes: entreprises de commerce international et intracommunautaire; de négoce en gros de combustibles et de commerce en détail de carburants ; les entreprises ayant leur activité de négoce en gros dans certains produits (céréales, semences, aliments pour bétail, viande, fruits, légumes, volailles, tabac....)
- *Paiement* :
La contribution est payable annuellement en deux versements égaux

La taxe sur les voitures de société

- *Mécanisme* :
Elle est calculée en fonction du nombre et de la puissance des véhicules possédés ou utilisés (1 130 € pour les voitures de 7 CV fiscaux et moins ; 2440 € pour celles de 8 cv fiscaux et plus). Les voitures concernées sont les voitures particulières (selon la classification de la « carte grise ») immatriculées en France, possédées ou utilisées par les sociétés ayant en France leur siège social ou un établissement.
- *Exonération* :
Les voitures de plus de dix ans d'âge sont exonérées, ainsi que celles fonctionnant au moyen de l'électricité, du gaz naturel ou du gaz de pétrole liquéfié.
- *Paiement* :
La taxe est acquittée trimestriellement.

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

• Mécanisme :

- S'agissant des déchets, la taxe est due par les exploitants d'installations de stockage de déchets ménagers et assimilés et par les exploitants d'installation d'élimination de déchets industriels spéciaux.
- La taxe est assise sur le poids des déchets reçus et son taux varie en fonction de leur nature (de 7,5 € la tonne à 18,29 € la tonne).
- S'agissant des émissions de substances polluantes dans l'atmosphère, la taxe est due par les propriétaires d'installations classées soumises à autorisation : installations de combustion dont la puissance thermique maximale est supérieure ou égale à 20 MW ; installations d'incinération d'ordures ménagères dont la capacité est supérieure à 3 tonnes par heure, etc...
- La taxe est assise sur le poids des substances émises dans l'atmosphère et son taux varie selon leur nature : de 38,11 € la tonne à 57,17 € la tonne.
- Pour les autres catégories, les assiettes sont les suivantes : logarithme décimal de la masse maximale de l'aéronef au décollage ; poids des lubrifiants ; poids des matériaux d'extraction ; poids des imprimés....

• Exonération :

Sont exonérées les installations d'élimination de déchets industriels spéciaux affectés à la valorisation comme matière et les installations d'élimination de déchets exclusivement affectés à l'amiante ciment. Les réceptions de matériaux ou de déchets inertes sont également exonérées dans la limite de 20% de la quantité annuelle totale de déchets reçus par une installation.

• Paiement :

La taxe est due en général annuellement en trois acomptes suivis d'une régularisation.

**ANNEXE VII
EFFETS MACROECONOMIQUES DE LA REFORME**

**PIECE JOINTE N°2
SIMULATIONS REALISEES A PARTIR DU MODELE MACROECONOMETRIQUE
MESANGE**

Les simulations commentées au I. A. de l'annexe VII ont été réalisées à partir du modèle macroéconométrique Mésange. L'objet de cette pièce jointe est de présenter les principales hypothèses de modulation (I.) et les tests de sensibilité effectués en ce qui concerne la variante « TVA sociale » (II.).

Les données chiffrées présentées ici concernent une substitution de l'ordre de 1% du PIB et non, comme dans le rapport et dans l'annexe VII, de l'ordre de 2,1 points de cotisations employeurs (soit à peu près 0,5 point de PIB). Toutefois, le modèle Méange repose sur une hypothèse de linéarité des effets décrits, ce qui signifie que les données chiffrées présentées dans cette pièce jointe sont cohérentes avec celles du rapport et de l'annexe VII.

I. HYPOTHESES DE MODELISATION

A. Contribution sur la valeur ajoutée

La contribution sur la valeur ajoutée est payée par les entreprises et affecte donc leur coût de production. La hausse du coût de production modélisée se répartit sur le capital et le travail à la hauteur de leur part respective dans la valeur ajoutée.

La DGTPE a supposé qu'à court terme, les entreprises ne répercutent pas dans leurs prix la création de cette contribution sur la valeur ajoutée (CVA) parce qu'elle est compensée par une baisse des cotisations sociales employeurs et laisse donc inchangé le montant de prélèvement total (CVA + cotisations sociales) payé par les entreprises¹.

B. Indexations des salaires et des prestations sociales

Dans le modèle Mésange, une augmentation des prix à la consommation se transmet rapidement aux salaires : le coefficient d'indexation instantané des salaires sur le prix à la consommation est de 0,3. Au bout d'un an, ce coefficient est égal à 0,95.

L'augmentation des prix à la consommation est immédiatement répercutée sur les prestations sociales. Si une mesure est inflationniste, l'indexation des prestations sociales sur les prix peut aboutir à une forte dégradation des finances publiques même lorsque la mesure est calibrée de façon à être neutre sur les finances publiques ex-ante.

II. TEST DE SENSIBILITE DE L'EVALUATION DE COURT TERME DE LA SUBSTITUTION COTISATIONS/TVA

Les résultats de la simulation centrale sont présentées au I. A. 2. de l'annexe VII. Cette simulation repose sur trois hypothèses :

¹ Notons que dans le cas d'une création de CVA non compensée par une baisse de cotisations sociales, les entreprises répercuteraient probablement la hausse de prélèvements dans les prix avec retard.

- la hausse de la TVA est immédiatement répercutée dans les prix à la consommation ;
- les taux d'intérêt réels sont fixes ;
- l'indexation des salaires sur les prix est assez rapide.

La DGTPE a testé la sensibilité des résultats obtenus à chacune de ces trois hypothèses.

A. Répercussion différée de la hausse de TVA sur les prix de vente

Le tableau 1 ci-dessous évalue les impacts macroéconomiques de court terme de la réforme dans le cas où la hausse de la TVA n'est pas répercutée immédiatement dans les prix de vente, les producteurs comprimant leurs marges. L'éventualité d'une répercussion partielle de la hausse de TVA est d'autant plus plausible que l'économie est en bas de cycle : dans une conjoncture déprimée, les entreprises sont contraintes sur leurs débouchés et peuvent préférer, à court terme, prendre en charge une partie de la hausse de TVA en réduisant leur marge, de crainte de déprimer la demande.

On suppose donc que les entreprises compriment leurs marges pour compenser l'effet inflationniste de la réforme : les prix à la consommation restent constants.

Sous cette hypothèse relativement optimiste, la réforme a un effet expansionniste à court terme (le PIB serait supérieur de 0,2% par rapport à sa valeur de compte central, un an et deux ans après le choc). 120 000 emplois environ seraient créés au bout de deux ans.

Tableau 1 : Effet global de court terme d'une baisse des cotisations sociales d'un montant équivalent à 1% du PIB compensée par une hausse de la TVA si les entreprises réduisent leurs marges pour compenser l'effet déflationniste de la réforme

	effet global de la réforme	
	après 1 an	après 2 ans
PIB	0,2	0,2
Consommation des ménages	0,1	0,2
Investissement des entreprises	0,9	0,6
Prix de la consommation des ménages	0,0	0,0
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	70	121
Taux de chômage (<i>en points</i>)	-0,3	-0,5
RDB réel des ménages	0,2	0,4
Balance commerciale (<i>en % de PIB</i>)	-0,1	-0,1
Exportations	0,2	0,3
Importations	0,1	0,3
Taux de marge* (<i>en points</i>)	-0,8	-0,3

* *Source* : DGTPE

B. Le taux d'intérêt réel de court terme est endogène et dépend de l'évolution des prix

Dans la simulation centrale, il est supposé que les taux d'intérêt réels sont fixés. Quand, suite à la réforme, les prix s'accroissent, la banque centrale augmente donc implicitement ses taux courts, ce qui a un effet récessif sur l'économie. Cette hypothèse est particulièrement discutable dans la mesure où la politique monétaire est décidée au niveau européen et où l'inflation française est diluée dans les indices de prix européens.

Le tableau 2 présente une évaluation de la substitution de TVA à des cotisations sociales employeurs sous l'hypothèse polaire d'absence de réaction de la banque centrale (taux d'intérêt nominal de court terme fixe). Le taux d'intérêt réel de court terme est alors endogène et dépend de l'évolution des prix². Puisque la mesure fait pression sur les prix à la consommation, le taux d'intérêt réel de court terme diminue lorsque le taux d'intérêt nominal est fixe. Ceci stimule l'investissement des ménages (sensible aux taux réels de court terme), ainsi que leur consommation. Cet effet compense l'effet dépressif sur la consommation causé par la baisse du revenu disponible brut réel des ménages. En outre, la baisse des cotisations sociales dynamise l'emploi.

² Le taux d'intérêt réel de long terme est ici maintenu exogène, la banque centrale ayant moins d'influence sur ce dernier.

Au total, la réforme a donc un léger effet expansionniste à court terme qui s'explique par la stimulation de la consommation et de l'investissement des ménages : l'emploi est supérieur de 88 000 (+0,1%) à son niveau de compte central la deuxième année et le PIB de 1%.

Tableau 2 : Effet global de court terme et décomposition d'une baisse des cotisations sociales d'un montant équivalent à 1% du PIB compensée par une hausse de la TVA, sous l'hypothèse de taux d'intérêt nominal fixe

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		dont baisse des cotisations sociales		dont hausse de la TVA	
	après 1 an	Après 2 ans	après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans
PIB	0,1	0,1	0,1	0,2	0,0	-0,1
Consommation des ménages	0,0	0,2	0,0	0,1	-0,1	0,1
Investissement des entreprises	0,6	0,4	0,9	1,1	-0,4	-0,7
Prix de la consommation des ménages	1,4	1,6	-0,8	-1,6	2,2	3,1
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	51	88	70	132	-19	-44
Taux de chômage (<i>en points</i>)	-0,2	-0,3	-0,3	-0,5	0,1	0,2
RDB réel des ménages	-0,2	0,1	0,2	0,4	-0,4	-0,2
Balance commerciale (<i>en % de PIB</i>)	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,1	0,0
Exportations	0,1	0,1	0,4	0,8	-0,3	-0,7
Importations	0,1	0,3	0,2	0,3	-0,1	0,0

Source : DGTPE

Ce comportement suppose une absence totale de réaction de la banque centrale. En supposant que la France représente le quart de l'activité de la zone euro et que la banque centrale applique une règle de Taylor avec les paramètres habituels, le surcroît d'inflation des prix à la consommation de 1,4% la première année se traduirait par une remontée du taux court nominal de 0,5 points ($\sim 0,25 \times 1,5 \times 1,4$). En conséquence, sous cette nouvelle hypothèse de politique monétaire, les impacts de la réforme sont intermédiaires entre ceux du scénario central (tableau 1) et ceux présentés ci-dessus : l'impact sur le PIB serait alors négligeable les deux premières années et environ 40 000 emplois seraient créés la première année (60 000, la deuxième année).

C. Répercussion progressive de la hausse des prix sur les salaires

Dans la simulation centrale, la hausse de TVA est interprétée par les salariés comme un pur prélèvement sans contrepartie. On peut ainsi supposer que l'augmentation des prix est rapidement répercutée sur les salaires (plus rapidement que ce qui a été observé durant les trente dernières années).

Le tableau 3 présente les résultats obtenus lorsque la hausse des prix est répercutée plus lentement sur les salaires (conformément à ce qui a été observé en moyenne durant ces trente dernières années). Plus précisément, lorsque les prix à la consommation se mettent à augmenter plus vite que les prix à la production, les salaires absorbent une partie de cette hausse des prix, ce qui réduit le pouvoir d'achat des ménages.

Ceci permet de ralentir la boucle prix salaire qui se mettrait en œuvre dans le cadre de la simulation centrale. En conséquence, les prix à la consommation augmentent légèrement moins que dans les résultats présentés dans le tableau 1. Par ailleurs, puisque les salaires augmentent moins, (a) le RDB des ménages faiblit plus (-0,4% la première année puis -0,2% la deuxième contre respectivement -0,2% et -0,1% dans le tableau 1) mais (b) l'effet positif sur l'emploi est légèrement plus marqué du fait du plus faible coût du facteur travail.

Au total, par rapport à la simulation centrale, le coût du travail est moins important les premières années, les emplois créés sont alors un peu plus nombreux (55000 deux ans après la réforme).

Quant à l'effet sur le PIB, il est très proche de celui obtenu dans la simulation centrale (-0,2% par rapport au compte central la première année et -0,1% la deuxième année).

Toutefois, la diminution des cotisations sociales rend assez peu crédible ce scénario puisque les salariés ne peuvent pas attendre de cette réforme une protection sociale accrue. C'est pour cette raison que le scénario central retient l'hypothèse d'une indexation des salaires sur les prix plus rapide que celle qui a eu lieu entre 1971 et 19983.

³ Dans la courbe WS-PS de Mésange, l'impact de la hausse des prix sur les salaires est modérée par un frein : les termes de l'échange intérieur (ratio du prix de la consommation des ménages par le prix de la valeur ajoutée). Dans le scénario central, cette force de rappel est supprimée, alors que dans la variante de modération salariale, elle est conservée. Le coefficient de modération salariale a été estimé sur la période 1971-1998.

Tableau 3 : Effet global de court terme et décomposition d'une baisse des cotisations sociales d'un montant équivalent à 1% du PIB compensée par une hausse de la TVA sous l'hypothèse de modération salariale

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme		dont baisse des cotisations sociales.		dont hausse de la TVA	
	après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans
PIB	-0,2	-0,1	0,3	0,5	-0,5	-0,6
Consommation des ménages	-0,4	-0,3	0,3	0,5	-0,7	-0,7
Investissement des entreprises	-0,3	-0,3	1,4	1,9	-1,7	-2,2
Prix de la consommation des ménages	1,3	1,2	-0,8	-1,5	2,1	2,7
Emploi salarié (<i>en milliers</i>)	39	55	78	167	-39	-112
Taux de chômage (<i>pts</i>)	-0,1	-0,2	-0,3	-0,6	0,1	0,4
RDB réel des ménages	-0,4	-0,2	0,3	0,5	-0,7	-0,7
Balance commerciale (<i>en % de PIB</i>)	0,1	0,0	-0,2	-0,2	0,3	0,3
Exportations	0,1	0,2	0,4	0,8	-0,3	-0,6
Importations	-0,6	-0,1	0,7	0,9	-1,2	-1,0

Source : DGTPE

ANNEXE VII
EFFETS MACROECONOMIQUES DE LA REFORME

PIECE JOINTE N°3
PRISE EN COMPTE DES ALLEGEMENTS DE CHARGES SUR LES
BAS SALAIRES : METHODE ET RESULTATS

Les développements qui suivent ont pour objet de présenter la méthode retenue pour évaluer l'impact d'une baisse non uniforme des cotisations sociales. Les résultats correspondants sont présentés dans le I. B. de l'annexe X.

Il est rappelé, à titre liminaire, que le modèle macroéconométrique utilisé pour évaluer les effets d'une substitution d'une partie des cotisations sociales employeurs par une cotisation assise sur la valeur ajoutée ou par une augmentation de la TVA (cf. Pièce jointe n°2) repose sur une hypothèse d'homogénéité du facteur travail, et ne distingue donc pas entre emplois qualifiés et non qualifiés.

Or, l'existence du barème progressif des cotisations sociales, qui résulte aujourd'hui des allègements Fillon, peut modifier l'effet à moyen terme d'un basculement d'une partie des cotisations employeurs sur la CVA ou sur la TVA.

Dès lors que ne subsistent aujourd'hui que 2,1 points de cotisations sociales employeurs au niveau du SMIC, une baisse des cotisations d'ampleur supérieure aurait pour effet, sauf à instaurer des cotisations sociales négatives, de réduire la progressivité résultant des allègements de charges au niveau du SMIC. La taxation relative du travail peu qualifié s'en trouverait augmentée par rapport à celle du travail plus qualifié.

La DGTPE s'est attachée à mesurer l'impact de cette modification de la structure des coûts relatifs des différents niveaux de qualification sur l'emploi à partir d'une maquette spécifique, autour de quatre scénarios (cf. graphique 1) :

- Le premier, noté (2 ; 2), consiste à diminuer le taux de cotisation de manière uniforme de 2 points pour tous les niveaux de salaire ;
- Le deuxième, noté (0 ; 5,4), consiste à diminuer le taux de cotisation de droit commun de 5,4 points (sans modifier le taux de cotisation au niveau du SMIC, la baisse du taux de cotisation étant alors nulle lorsque l'allègement Fillon est supérieur à 5,4 points) ;
- Le troisième “ (2 ; 5,4) ” consiste à diminuer le taux de cotisation de droit commun de 5,4 points, et celui au niveau de SMIC de 2 points (ce qui revient à annuler le taux de cotisations au niveau du SMIC) ;
- Enfin, le quatrième “ (2 ; 18,2) ” consiste à diminuer le taux de cotisation de droit commun de 18,2 points, et celui au niveau de SMIC de 2 points.

Le premier scénario sert de référentiel : il évalue l'hypothèse maximale de réduction uniforme des cotisations encore possible compte tenu des réductions substantielles existant au niveau du SMIC. Les trois scénarios suivants remettent en cause, à des degrés divers, la progressivité du barème de cotisations sociales telle qu'elle résulte aujourd'hui des allègements Fillon.

• PRESENTATION DE LA METHODE UTILISEE

La méthode retenue consiste à calculer les effets emploi des différents scénarios à partir de variantes élémentaires pour lesquelles les résultats sont plus aisément calculables. S’agissant du cœur du problème, qui consiste à quantifier l’impact d’une modification de la progressivité sur le niveau d’emploi, la méthode retenue est heuristique : elle repose sur l’utilisation d’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 (effets emploi des allègements Juppé entre 300 000 et 350 000, élasticité de la demande de travail supérieure ou égale à 1 au niveau du SMIC, de l’ordre de 0,6 en moyenne).

Le principal résultat, valable tant en ce qui concerne l’hypothèse d’une substitution cotisations/CVA que celle d’une substitution cotisations/TVA, est le suivant : un basculement de cotisations sociales vers une cotisation à la valeur ajoutée est défavorable à l’emploi pour tous les scénarios qui atténuent la progressivité des cotisations sociales. Ce résultat est robuste à plusieurs tests de sensibilité aux paramètres retenus. On peut montrer que tous les scénarios qui remettent plus fortement en cause la progressivité qu’un scénario “ (2 ; 4) ” (non simulé ici) détruisent de l’emploi.

A. Description des scénarios étudiés

Le graphique 1 présente les quatre scénarios étudiés, qui correspondent aux quatre principaux scénarios utilisés dans les simulations sur les transferts intersectoriels (voir l’annexe correspondante).

Le premier scénario (2 ; 2) consiste en une baisse uniforme de 2 points du taux de cotisation de sécurité sociale effectif. Le taux de cotisation au niveau du SMIC serait alors nul. La progressivité des cotisations sociales employeurs n’est pas modifiée.

Le deuxième scénario (0 ; 5,4) consiste à baisser de 5,4 points le taux maximum de cotisation de sécurité sociale (qui passerait ainsi de 28 à 22,6 points). Le taux de cotisation au niveau du SMIC resterait inchangé (à 2 points), si bien que seuls les salaires en deçà de 1,45 SMIC bénéficieraient désormais d’un allègement ciblé (contre 1,6 aujourd’hui, avec les allègements Fillon), dont le taux s’écrirait :

$$\tau = \frac{0,21}{0,45} \left(1,45 * \frac{SMIC}{w} - 1 \right)$$

Le troisième scénario (2 ; 5,4) consiste à cumuler une baisse de 5,4 points du taux de cotisation de sécurité sociale maximum (qui passerait ainsi de 28 à 22,6 points), et de 2 points du taux de cotisation au niveau du SMIC (qui deviendrait nul). Ici encore, seuls les salaires en deçà de 1,45 SMIC bénéficieraient désormais d’un allègement ciblé (contre 1,6 dans les allègements Fillon), dont le taux s’écrirait :

$$\tau = \frac{0,23}{0,45} \left(1,45 * \frac{SMIC}{w} - 1 \right)$$

Le quatrième scénario (2 ; 18,2) consiste à cumuler une baisse de 18,2 points du taux de cotisation de sécurité sociale maximum (qui passerait ainsi de 28 à 9,8 points), et de 2 points du taux de cotisation au niveau du SMIC (qui deviendrait nul). Seuls les salaires en deçà de 1,15 SMIC bénéficieraient désormais d’un allègement ciblé (contre 1,6 dans les allègements Fillon), dont le taux s’écrirait :

$$\tau = \frac{0.098}{0.15} \left(1,15 * \frac{SMIC}{w} - 1 \right)$$



Le graphique 2 représente la variation du taux de cotisation par rapport à la situation actuelle, selon le scénario retenu et en fonction du niveau de salaire.

Ces deux graphiques montrent bien que dans les 3 derniers scénarios, la baisse de cotisations serait ciblée sur les salaires les plus élevés, et ce d'autant plus si elle est de faible ampleur. Ainsi, un basculement de 18,2 points de sécurité sociale profite significativement aux salaires de l'ordre de 1,2 SMIC, alors qu'un basculement plus modeste de 5 points ne profite qu'aux salaires supérieurs à 1,45 SMIC.



B. Mesure des effets sur l'emploi

Pour mesurer les effets en termes d'emploi des scénarios étudiés, deux approches équivalentes sont possibles :

- La première consiste à analyser chacun des scénarios comme une baisse de cotisations employeurs ciblée sur les salaires les plus élevés, compensée par l'augmentation de la TVA ou la création d'une CVA ;
- La seconde consiste à analyser chacun des scénarios comme le cumul de trois réformes : une réduction des allègements Fillon, une CVA ou une TVA sociale uniforme (i.e. baisse uniforme –c'est-à-dire de x points pour tous niveaux de salaires - du taux de cotisation financée par une augmentation de la CVA ou de la TVA), et une baisse du taux de CVA ou de TVA pour rester à coût constant.

1. Première approche

Pour estimer les effets emploi à moyen terme¹ avec la première approche, un préalable est de rappeler qu'on considère qu'un basculement uniforme vers la CVA ou la TVA sociale uniforme est légèrement favorable à l'emploi à cet horizon. Retenant les simulations de la DGTPE (cf. pièce jointe n°2), mais aussi celles de Malinvaud (1998), on considère que les créations nettes d'emploi sont de l'ordre de 50 000 pour un transfert de 1 point de PIB (soit environ 17Md€) de cotisations sociales employeurs vers de la CVA. Autrement dit, à recettes budgétaires inchangées ex ante, la création d'une CVA ou une augmentation de TVA de l'ordre d'un point de PIB détruit 50 000 emplois de moins qu'une augmentation uniforme du taux de cotisation.

Il suffit donc, pour estimer les effets emploi de chacun des scénarios, d'estimer le nombre d'emplois créés par les baisses asymétriques de cotisations employeurs décrite graphique 2 (ligne (b) du tableau 1) et le nombre d'emplois détruits par l'augmentation uniforme du taux de cotisation nécessaire à l'équilibre budgétaire ex-ante (ligne (c) du tableau 1).

Pour cela, la méthode adoptée est heuristique : on utilise 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, qu'on "transforme" en 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 – 0,6, ce qui est dans la fourchette du consensus sur données françaises.

2. Seconde approche

Si l'on retient la seconde approche, chacun des scénarios est décomposé en 3 sous-scénarios :

- Réduction des allègements Fillon. Par exemple, dans le cas du scénario (0 ; 5,4), ce sous-scénario consiste à réduire le taux maximum d'allègements de 26 à 20,6 points au niveau du SMIC et le point de sortie de 1,6 SMIC à 1,43 SMIC ;
- CVA ou TVA sociale "uniforme", i.e. baisse uniforme du taux de cotisation (de 5,4 points dans les scénarios (0 ;5,4) et (2 ; 5,4)) compensée à l'euro près par une augmentation de CVA ou de TVA ;
- Baisse du taux de CVA ou de TVA, de sorte à rendre l'opération globale à coût constant. Par exemple, dans le scénario (0 ; 5,4), la réduction des allègements Fillon génère une économie de 5,5 Mds€, que l'on compense par une baisse de la CVA de 0,8 point ou par une baisse équivalente de TVA.

¹ 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.

Le second sous-scénario est censé générer à moyen terme des créations d'emploi de l'ordre de 50 000, pour un transfert d'un point de PIB, sont consensuelles (cf notamment les simulations décrites dans la pièce jointe n°2 ou Malinvaud(1998)).

Pour estimer les effets emploi de la réduction des allègements Fillon, on retient la méthode décrite *supra* s'agissant de la première approche.

S'agissant du troisième sous-scénario, dont les effets emploi à coût constant sont identiques à ceux d'une baisse uniforme du taux de cotisation sur le travail, on retient un coût par emploi créé de l'ordre de 65 000 euros, qui correspond à une élasticité moyenne de 0,6.

- **RESULTATS**

- A. Résultats obtenus dans le cadre de la première approche**

Les tableaux suivants résument les effets emploi à moyen terme obtenus dans le cas de la CVA (tableau 1) et de la TVA sociale (tableau 2)², si l'on applique la première des deux méthodes décrites *supra* au I. B.

² La distribution de salaires retenu pour les calculs est calée sur l'Enquête Emploi 2005, tout comme les simulations sur les transferts intersectoriels réalisées précédemment pour le groupe inter-administratif.

Tableau 1 : Effets emploi à moyen terme dans le cas de la CVA

	(2 ;2)	(0 ;5,4)	(2 ;5,4)	(2 ; 18,2)
Montant transfert (en Md€) ³	6,5	11,7	12,8	46,6
Effets emploi reprofilage des cotisations sociales (a) = (b) +(c)	0	-110 000	-75 000	-330 000
Dont baisse ciblée du taux de CSE sur les hauts salaires (b)	+95 000	+60 000	+115 000	+340 000
Dont hausse uniforme du taux de CSE (c)	-95 000	-170 000	-190 000	-670 000
Effets emploi du basculement uniforme de CSE vers la CVA (d)	+20 000	+35 000	+40 000	+140 000
Effets emploi totaux (e) = (a) + (d)	+20 000	-75 000	-35 000	-190 000

Source : DGTPE

Tableau 2 : Effets emploi à moyen terme dans le cas de la TVA sociale

	(2 ;2)	(0 ;5,4)	(2 ;5,4)	(2 ; 18,2)
Montant transfert (en Md€) ⁴	8,0	14,4	15,8	57,4
Effets emploi reprofilage des cotisations sociales (a) = (b) +(c)	0	-130 000	-90 000	-405 000
Dont baisse ciblée du taux de CSE sur les hauts salaires (b)	+115 000	+80 000	+140 000	+415 000
Dont hausse uniforme du taux de CSE (c)	-115 000	-210 000	-230 000	-820 000
Effets emploi d'une TVA sociale uniforme (d)	+25 000	+40 000	+45 000	+170 000
Effets emploi totaux (e) = (a) + (d)	+25 000	-90 000	-45 000	-235 000

Source : DGTPE

Dans les 3 scénarios qui atténuent la progressivité des cotisations sociales, les destructions d'emploi induites par la hausse du taux de cotisations sur les bas salaires font plus que compenser les créations d'emploi induites par la baisse du taux de cotisations, si bien que l'emploi diminue dans ces scénarios⁵.

³ Les montants de transferts sont repris de l'annexe consacrée aux transferts.

⁴ Le montant des transferts est plus élevé que ceux du tableau 1, car il est supposé ici que la TVA sociale concerne toutes les entreprises, alors que pour la CVA, les calculs ont été faits sur le champ des 400 000 plus grosses entreprises.

⁵ Le scénario " seuil " est le scénario (2 ; 4). Tous les scénarios qui atténuent plus fortement la progressivité des cotisations sociales détruisent de l'emploi.

La méthode est certes fruste, mais les tests de sensibilité sur le profil de l'élasticité montrent une certaine robustesse des résultats (cf. *infra*, III).

B. Résultats obtenus dans le cadre de la seconde approche

L'objet des développements qui suivent est de présenter les estimations des effets emploi des différents scénarios obtenus en retenant la seconde approche, et aboutissent à des résultats identiques à ceux obtenus par la première approche (cf. A. ci-dessus).

Tableau 3 : Effets emploi à moyen terme des différents scénarios de basculement vers une CVA (seconde approche)

	(2 ; 2)	(0 ;5,4)	(2 ;5,4)	(2 ;18,2)
Effets emploi Réduction allègements ciblés	ND	-190 000	-140 000	-520 000
Effets emploi CVA " uniforme " ⁶	+20 000	+35 000	+40 000	+140 000
Effets emploi Baisse du taux de CVA	ND	+80 000	+65 000	+190 000
Effets emploi totaux	+20 000	-75 000	-35 000	-190 000

Source : DGTPE

Tableau 4 : Effets emploi à moyen terme des différents scénarios de TVA sociale (seconde approche)

	(2 ; 2)	(0 ;5,4)	(2 ;5,4)	(2 ;18,2)
Effets emploi Réduction allègements ciblés	ND	-230 000	-170 000	-640 000
Effets emploi TVA sociale uniforme	+25 000	+40 000	+45 000	+170 000
Effets emploi Baisse du taux de TVA	ND	+100 000	+80 000	+235 000
Effets emploi totaux	+25 000	-90 000	-45 000	-235 000

Source : DGTPE

On retrouve bien au total les mêmes effets emploi, négatifs lorsque l'on atténue la progressivité des cotisations sociales.

⁶ Une baisse uniforme de 1 point du taux de cotisations employeurs correspond à un transfert de 3,26 Md€, soit environ 0,2 point de PIB. A long-terme les effets emploi sont nuls. A moyen-terme on retient 50 000 emplois créés pour un transfert de 1 point de PIB.

- **LIMITES DE LA METHODE DE CALCUL ET TESTS DE SENSIBILITE**

Les chiffrages proposés supra sont évidemment fragiles pour plusieurs raisons.

D’abord, il est fait avec une élasticité coût de la demande de travail égale à 0,6 en moyenne à moyen terme, ce qui correspond certes à un certain consensus empirique, mais 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 juste 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 mécanisme à l’œuvre⁷. Si l’on ne s’intéresse qu’aux effets emploi agrégés, cette méthode fruste peut être considérée comme une forme réduite acceptable.

Afin de s’assurer de la robustesse des résultats obtenus dans la note, deux tests de sensibilité ont été réalisés sur le profil de l’élasticité “ réduite ” de l’emploi à son coût.

Le graphique ci-dessous représente les profils de l’élasticité de la demande de travail à son coût retenus pour ces deux tests de sensibilité, ainsi que celui retenu s’agissant du scénario central.



Le premier test de sensibilité diminue la valeur de l’élasticité au niveau du SMIC (de 1,2 à 1) et accroît la plage sur laquelle elle est supérieure à sa valeur minimale (jusqu’à 1,6 SMIC). Ceci revient à augmenter en valeur absolue l’élasticité pour les salaires moyens (de 1,3 à 1,6 SMIC), et à diminuer les salaires les plus faibles (1 à 1,2 SMIC). Ce profil est cohérent avec un effet des allègements Juppé de l’ordre de 300 000 emplois (contre 350 000 pour le profil retenu dans le scénario principal).

Le second test est une accentuation du premier : la plage sur laquelle l’élasticité est supérieure à sa valeur minimale est encore étendue (jusqu’à 2 SMIC), la valeur minimale étant réduite pour conserver une élasticité moyenne égale à -0,6. Ce profil reste cohérent avec un effet des allègements Juppé de l’ordre de 300 000 emplois⁸.

Les tableaux 5 et 6 résument les effets emploi d’une CVA obtenus avec ces 2 nouveaux profils. Les tableaux 7 et 8 font de même s’agissant de la TVA sociale

⁷ 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.

⁸ Les gains d’emploi sont légèrement supérieurs à ceux du Test 1.

Tableau 5 : Effets emploi à moyen terme des différents scénarios de basculement vers une CVA (test 1)

	(2 ;2)	(0 ;5,4)	(2 ;5,4)	(2 ; 0,18,2)
Montant transfert (en Md€)	6,5	11,7	12,8	46,6
Effets emploi reprofilage des cotisations sociales (a) = (b) +(c)	0	-110 000	-80 000	-305 000
Dont baisse ciblée du taux de CSE (b)	+95 000	+65 000	+110 000	+375 000
Dont augmentation uniforme du taux de CSE (c)	-95 000	-175 000	-190 000	-680 000
Effets emploi basculement uniforme de CSE vers la CVA (d)	+20 000	+35 000	+40 000	+140 000
Effets emploi totaux (e)=(a) + (d)	+20 000	-75 000	-40 000	-165 000

Source : DGTPE

Tableau 6 : Effets emploi à moyen terme des différents scénarios de basculement vers une CVA (test 2)

	(2 ;2)	(0 ;5,4)	(2 ;5,4)	(2 ; 0,18,2)
Montant transfert (en Md€)	6,5	11,7	12,8	46,6
Effets emploi reprofilage des cotisations sociales (a) = (b) +(c)	0	-120 000	-90 000	-330 000
Dont baisse ciblée du taux de CSE (b)	+95 000	+50 000	+100 000	+335 000
Dont augmentation uniforme du taux de CSE (c)	-95 000	-170 000	-190 000	-665 000
Effets emploi basculement uniforme de CSE vers la CVA (d)	+20 000	+35 000	+40 000	+140 000
Effets emploi totaux (e)=(a) + (d)	+20 000	-85 000	-50 000	-190 000

Source : DGTPE

Tableau 7 : Effets emploi à moyen terme des différents scénarios de TVA sociale (test 1)

	(2 ;2)	(0 ;5,4)	(2 ;5,4)	(2 ; 0,18,2)
Montant transfert (en Md€)	8,0	14,4	15,8	57,4
Effets emploi reprofilage des cotisations sociales (a) = (b) +(c)	0	-135 000	-100 000	-375 000
Dont baisse ciblée du taux de CSE (b)	+115 000	+80 000	+135 000	+460 000
Dont augmentation uniforme du taux de CSE (c)	-115 000	-215 000	-235 000	-835 000
Effets emploi TVA sociale uniforme (d)	+25 000	+40 000	+45 000	+170 000
Effets emploi totaux (e)=(a) + (d)	+25 000	-95 000	-55 000	-205 000

Source : DGTPE

Tableau 8 : Effets emploi à moyen terme des différents scénarios de TVA sociale (test 2)

	(2 ;2)	(0 ;5,4)	(2 ;5,4)	(2 ; 0,18,2)
Montant transfert (en Md€)	8,0	14,4	15,8	57,4
Effets emploi reprofilage des cotisations sociales (a) = (b) +(c)	0	-150 000	-110 000	-405 000
Dont baisse ciblée du taux de CSE (b)	+115 000	+60 000	+125 000	+410 000
Dont augmentation uniforme du taux de CSE (c)	-115 000	-210 000	-235 000	-815 000
Effets emploi TVA sociale uniforme (d)	+25 000	+40 000	+45 000	+170 000
Effets emploi totaux (e)=(a) + (d)	+25 000	-110 000	-65 000	-235 000

Source : DGTPE

On retient de ces tableaux que les effets emploi sont robustes au profil retenu pour l'élasticité.

- S'agissant du test 1, c'est seulement dans le quatrième scénario qu'apparaît un écart décelable avec les résultats de la note : les pertes d'emploi sont légèrement réduites, de -190 000 à -165 000 pour ce qui est de la CVA, et de -235 000 à -205 000 pour la TVA sociale. Le sens de cette révision est facilement interprétable : ce scénario conduit à baisser très fortement les cotisations pour les salariés moyens et élevés, mais pas ceux les plus proches du SMIC. Comme l'élasticité retenue dans ce test de sensibilité est plus élevée en valeur absolue pour les salaires moyens, et plus faibles pour les salaires faibles, il est naturel que les effets emploi soient légèrement améliorés ;
- S'agissant du test 2, c'est à l'inverse dans les deuxième et troisième scénario qu'apparaît un écart décelable avec les résultats du scénario principal : les pertes d'emploi sont légèrement accentuées (pour la CVA, de -75 000 à -85 000 et de -35 000 à -50 000 ; pour la TVA sociale, de -90 000 à -110 000 et de -45 000 à -65 000). Ceci s'explique par le fait que ces 2 scénarios conduisent à baisser sensiblement le taux de cotisations pour les salaires élevés (pour lesquels la valeur de l'élasticité a été diminuée) et très peu le taux de cotisations pour les salaires moyens (pour lesquels la valeur de l'élasticité a été augmentée).

• CONCLUSION : COMMENT REDUIRE LES DESTRUCTIONS D'EMPLOI ?

Les développements qui précèdent montrent que les scénarios de basculement de cotisations sociales employeurs vers la CVA ou vers une augmentation de la TVA conduisent à des pertes d'emploi dès lors qu'ils réduisent la progressivité des cotisations sociales.

La solution la plus simple pour ne pas altérer la progressivité du barème consiste évidemment à se limiter au premier scénario, qui consiste en un transfert de 2 points de cotisation.



Si le transfert était plus important, d'autres profils de taux de cotisations peuvent être envisagés, plus favorables à l'emploi. Par exemple, une possibilité est de conserver le point de sortie des allègements ciblés à 1,6 SMIC, et d'élargir la plage du taux minimum. Ainsi, dans le scénario "(2 ; 5,4)", cette option reviendrait à diminuer de 5,4 points le taux de cotisation pour tous les niveaux de salaires pour lesquels il est actuellement supérieur ou égal à 5,4 points, et de fixer un taux nul pour les autres niveaux de salaire (cf graphique ci-dessous).

**ANNEXE VII
EFFETS MACROECONOMIQUES DE LA REFORME**

**PIECE JOINTE N°4
METHODE D’EVALUATION DE L’IMPACT ECONOMIQUE A LONG
TERME DE LA REFORME**

Les développements qui suivent ont pour objet de présenter la maquette utilisée pour estimer les impacts de long terme des variations du coût des facteurs.

Cette maquette repose sur un petit nombre d'équations parmi lesquelles figurent une équation de formation du prix de la valeur ajoutée, des équations de demandes de facteurs, une équation modélisant l'offre de travail et une fonction de production (voir ci-dessous pour une présentation détaillée de la maquette). Dans cette économie stylisée, deux facteurs de production sont utilisés : le travail et le capital.

I. LA MAQUETTE DE LONG TERME

La maquette constitue une version simplifiée de l'économie permettant d'étudier les incidences macroéconomiques de mesures fiscales en équilibre général.

Cette représentation s'appuie sur l'hypothèse de parfaite mobilité du capital, impliquant que sa rémunération est fixée par les marchés internationaux.

L'offre de travail réagit au niveau de salaire réel net, c'est-à-dire que le travail offert dépend positivement du pouvoir d'achat du salaire net. Notons que la modélisation du marché du travail reste fruste et n'intègre ni chômage keynésien ni salaire minimal¹.

La production Y résulte de la combinaison de deux facteurs –le travail N et le capital K – suivant une technologie CES. Nous nous plaçons en concurrence parfaite. Le programme d'optimisation de la firme permet de dériver les équations de demande de facteurs et de formation des prix.

Le modèle est constitué des équations suivantes :

$$Y = \left[\alpha N^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} + (1-\alpha)K^{\frac{\sigma-1}{\sigma}} \right]^{\frac{\sigma}{\sigma-1}} \quad (1) \text{ fonction de production}$$

$$\frac{K}{Y} = \left[\frac{(1-a)}{r(1+\tau)} \right]^{\sigma} \quad (2) \text{ demande de capital}$$

$$\frac{N}{Y} = \left[a \frac{P}{W(1+\varphi)} \right]^{\sigma} \quad (3) \text{ demande de travail}$$

$$\frac{W}{P} = N^{\lambda} \quad (4) \text{ offre de travail}$$

$$r = \text{cste} \quad (5) \text{ coût du capital}$$

$$P = 1 \quad (6) \text{ Prix de Référence}$$

¹ En conséquence, les résultats de cette maquette doivent être vus comme des résultats de très long terme, dans une économie où le coût minimum du travail ne fait aucunement obstacle à l'embauche des peu qualifiés désireux de travailler.

Les notations sont les suivantes :

<i>Niveau</i>	<i>Description</i>
Y	Valeur ajoutée en volume
N	Travail
K	Capital
W	Salaire
r	Coût réel du capital (hors taxe)
P	Prix de la valeur ajoutée
α	Part de la rémunération du facteur travail dans la VA
φ	Taux de cotisations sociales employeurs
τ	Taux d'imposition du capital
σ	Elasticité de substitution travail-capital
λ	Inverse de l'élasticité de l'offre de travail au salaire réel

La première équation est la fonction de production : un comportement optimal de l'entreprise implique qu'une augmentation de un pourcent du travail ou du capital conduit à des augmentations respectives de α et $1 - \alpha$ pourcent.

Les équations (2) et (3) s'interprètent comme des équations de demande de travail et de capital, σ étant l'élasticité de substitution travail-capital.

L'équation (4) donne l'offre de travail, avec $1/\lambda$ l'élasticité de l'offre de travail au salaire réel net.

Enfin, l'hypothèse de parfaite mobilité internationale du capital se traduit par le caractère exogène du taux d'intérêt réel. Le coût du capital évolue donc proportionnellement au niveau des prix.

A l'instar de tout raisonnement sur l'économie réelle, il est nécessaire de fixer un prix de référence : nous considérons ici le prix P du bien comme constant.

La variante repose sur la manipulation de la forme log-linéarisée de cette maquette, avec $\alpha = 0,6$; $\lambda = 4$ et $\sigma = 0,4$:

$$0 = \alpha(w + \varphi) + (1 - \alpha)(ck + \tau)$$
$$k - y = -\sigma(ck + \tau) \quad (1) \text{ frontière des prix des facteurs}$$
$$n - y = -\sigma(w + \varphi) \quad (2) \text{ demande de capital}$$
$$w = \lambda n \quad (3) \text{ demande de travail}$$
$$ck = 0 \quad (4) \text{ offre de travail}$$
$$(5) \text{ coût du capital}$$

Tout impôt peut être modélisé comme la composition d'un impôt sur le capital (dont la variation au compte central est notée τ) et d'un impôt sur le travail (dont la variation au compte central est notée φ).

II. FINANCEMENT EX-ANTE ET FINANCEMENT EX-POST DANS LA MAQUETTE DE LONG TERME

La substitution d'un impôt à un autre modifie le PIB. Ainsi, même si la mesure est calibrée de façon à assurer ex-ante l'équilibre des finances publiques, il n'est pas certain que la substitution soit neutre ex-post (c'est à dire après la prise en compte du bouclage macroéconomique). Ainsi, si la substitution d'un impôt à un autre se traduit par un effet positif sur l'activité, les finances publiques sont améliorées ex-post. Si au contraire, cette substitution a un effet récessif, les finances publiques sont détériorées.

Cette amélioration ou détérioration des finances publiques ex-post peut être prise en compte pour juger de l'effet d'une mesure donnée. Pour cela, on peut calibrer la substitution d'un impôt à un autre pour assurer l'équilibre ex post des finances publiques (et non plus ex ante).

On cherche donc le montant x (*en% de PIB*) à prélever pour financer ex post l'allègement d'un autre impôt. En supposant que l'élasticité du solde public au PIB est unitaire et que les recettes publiques représentent environ 45% du PIB, ce montant de $x\%$ du PIB vérifie :

$$x - 1 = 0,45 * (y_{\text{allègement}} + x * y_{\text{augmentation}}),$$

où $y_{\text{allègement}}$ est la variation de PIB due à l'allègement d'un impôt (ici, des cotisations sociales) pour un montant de recettes de 1% du PIB et $y_{\text{augmentation}}$ est la variation de PIB due à l'augmentation d'un autre impôt (pour un montant de recettes de 1% du PIB).

III. PISTES D'ENRICHISSEMENT DE LA MAQUETTE A ENVISAGER

Alors que cette maquette permet de démontrer simplement que, dans ce cadre d'analyse très stylisé, il est plus néfaste pour la production de taxer le facteur le plus mobile (dont l'offre est la plus sensible à sa rémunération nette), elle atteint ses limites lorsqu'il s'agit d'étudier l'impact de variantes fiscales ciblées (emploi qualifié / moins qualifié). En particulier, elle ne permet pas de reproduire les effets sur l'emploi de variantes d'allègements de cotisations sociales ciblées.

Cette maquette pourrait toutefois être adaptée pour permettre la distinction entre le travail qualifié et le travail moins qualifié. L'approche standard repose sur les deux hypothèses suivantes : (a) le capital est moins substituable au travail qualifié qu'au travail moins qualifié et (b) l'offre de travail des moins qualifiés est plus élastique aux revenus que celle des travailleurs qualifiés. Poussées à l'extrême, ces deux hypothèses deviennent respectivement : (a) le capital et le travail qualifié sont complémentaires et (b) alors que l'offre de travail des qualifiés est exogène, la rémunération nette des moins qualifiée est constante (fixée par le SMIC).

Sous ces hypothèses *extrêmes*, ce nouveau cadre d'analyse peut aboutir à des effets de long terme différents de ceux mentionnés dans le tableau 2. En effet, dans ce cadre, le capital "perd" sa propriété de parfaite mobilité dans la mesure où il est lié au travail qualifié, qui est parfaitement rigide. Aussi, un allègement des charges pesant sur le travail moins qualifié financé par une hausse de l'imposition de l'agrégat {capital – travail qualifié} a un effet positif sur le PIB. Les hypothèses retenues dans ce cas extrême sont sans doute trop caricaturales pour fournir des chiffres précis sur ce qui peut se passer à long terme. Un travail est en cours pour modifier ces hypothèses de manière à les rendre compatibles avec les observations empiriques.

ANNEXE VII
EFFETS MACROECONOMIQUES DE LA REFORME

PIECE JOINTE N°5
RISQUES D’OPTIMISATION DE LA VALEUR AJOUTEE

Cette pièce jointe résume l'exposé de M. LAVAL, directeur de la Direction des vérifications nationales et internationales de la DGI, portant sur la problématique du contrôle de la valeur ajoutée dans les grandes entreprises.

I. LE CONTROLE DE LA VALEUR AJOUTEE, UN AXE PRIORITAIRE DU CONTROLE FISCAL

M. Laval rappelle les missions dévolues à la DVNI, et indique qu'elle effectue environ 1300 contrôles par an, ce qui correspond pour chaque grande entreprise à un contrôle tous les 4 ou 5 ans. Le montant annuel des rappels est de 3,5 Md€, dont 80% sont mis en recouvrement, et 25% donnent lieu à contentieux.

Le contrôle de la valeur ajoutée, qui s'effectue dans le cadre soit d'un contrôle fiscal externe (vérification de comptabilité), soit d'un contrôle sur pièces du dossier, est un axe prioritaire pour la DVNI.

Le contrôle stricto sensu de la valeur ajoutée intervient pour les entreprises soumises à la cotisation minimale ou qui bénéficient du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

Mais le service examine systématiquement, pour les besoins du contrôle de l'IS, les comptes de produits et de charges externes qui concourent à la formation de la valeur ajoutée.

Les redressements sur les impositions VA représentent 20 millions d'euros par an à la DVNI, soit un montant faible mais en progression régulière. Toutefois, les redressements qui affectent les éléments constitutifs de la VA représentent 21 % des rehaussements IS (2,1 milliards d'euros en base) et ils sont très conflictuels (1 redressement sur 2 est contesté).

La valeur ajoutée est un concept simple qui recouvre une réalité complexe selon :

- les produits (retraitement liés aux produits accessoires, aux subventions d'exploitation ou d'équilibre, aux produits et charges sur exercices antérieurs...);
- les secteurs professionnels (spécificité des produits et charges à prendre en considération et de la notion de redevable s'agissant des activités financières...).

Aujourd'hui la valeur ajoutée fiscale est calée sur les imputations comptables, sauf dispositions spécifiques. Or, la comptabilité :

- comporte parfois des options (charges à répartir sur plusieurs exercices) ;
- permet des régularisations (transferts de charges) ;
- enregistre des charges non déductibles sur le plan fiscal.

M. LAVAL souligne que la notion de valeur ajoutée nécessite une définition législative précise. A titre d'exemple, l'acte anormal de gestion est une notion fiscale et non comptable. En effet, les entreprises considèrent que la charge doit être prise en compte dans le calcul de la valeur ajoutée indépendamment des conséquences fiscales liées à sa réintégration au résultat.

II. LA VALEUR AJOUTEE EST UNE MATIERE IMPOSABLE A HAUTE VOLATILITE

A. *Aux difficultés liées à la définition de la notion de valeur ajoutée, s'ajoutent celles liées au développement de schémas d'optimisation fiscale.*

Comme tous les impôts déclaratifs, une imposition fondée sur la VA est fonction de la sincérité des éléments déclarés :

- La VA peut être minorée par une sous-estimation des produits ou une surévaluation des charges en matière d'impôt sur les résultats ;
- Sans être minorée, la valeur ajoutée peut être déplacée dans les groupes nationaux et internationaux au gré des stratégies fiscales.

La délocalisation pure et simple de fonctions opérationnelles est relativement rare, encore que la DGI recense tout de même une centaine de cas par ans. En revanche, la délocalisation des fonctions à haute valeur ajoutée est un risque bien réel.

Les principaux schémas observés sont les suivants :

- la restructuration sans délocalisation externe par un changement de statut juridique (transformation d'une société de production en façonnier, d'une société de distribution en commissionnaire, d'entrepreneur principal à sous-traitant) ;
- la restructuration assortie d'une délocalisation de l'activité opérationnelle, qui peut passer par la mise en place d'établissements stables chargés notamment de la gestion de salariés au sein du groupe, et la re-localisation des fonctions à forte valeur ajoutée dans des pays à moindre pression fiscale (Irlande, Luxembourg, Pays-bas ou Suisse). Ces schémas se rencontrent essentiellement dans le domaine de la R&D ; du développement ou de la rémunération des incorporels (marque, redevances, marges arrière) ;
- la manipulation des prix de transfert par la surestimation des charges et la sous-estimation des produits dans les transactions intra-groupe.

En revanche, le déplacement de la valeur ajoutée vers une autre entreprise située en France n'emporte pas de conséquences puisque la cotisation reste acquittée en France. Toutefois, l'enjeu lié aux délocalisations vers l'étranger est considérable. En effet, 60% des échanges mondiaux sont le fait d'entreprises multinationales.

B. L'action des services

Si l'administration fiscale devait contrôler le nouveau prélèvement, l'action des services porterait sur la démonstration :

- de la sous-estimation des recettes (500 dossiers par an) ;
- des montages artificiels (une centaine de dossiers par an, dont 5 concernant les grandes entreprises).

Cependant, cette démonstration, appuyée notamment par les nouvelles dispositions de l'article 209 B du C.G.I., reste difficile tant au niveau de l'analyse que de la procédure à mettre en œuvre. En effet, la procédure de répression des abus de droit suppose que soit démontré le caractère exclusivement fiscal. Or, la société ou le groupe international avancera toujours des raisons d'ordre économique ou financier. Ainsi, une étude portant sur 19 entreprises du secteur informatique a montré que 25% de la valeur ajoutée de ces entreprises, soit 137 M€, avait été délocalisée au cours des dernières années, essentiellement vers l'Irlande. Ces délocalisations étant fondées sur des motifs non exclusivement fiscaux, l'administration ne peut s'y opposer.

Par ailleurs, l'action des services risque d'être contrariée par :

- les principes communautaires tels que la liberté d'établissement ou de prestations de services posés par la CJCE ;
- le principe de liberté de gestion posé par le Conseil d'Etat (décision " SA Cap Gemini ") ;
- l'extension au sein des groupes concernés d'un indicateur de mesure de la performance des directions fiscales, le TEI (taux effectif d'imposition) du groupe : en moyenne, un gain d'un point de TEI représente, pour l'entreprise, l'équivalent d'une augmentation de 12% de son chiffre d'affaires.

Enfin, il semble difficile de renforcer encore la pression exercée sur les entreprises en matière de contrôle. Ainsi, l'administration fiscale française est d'ores et déjà à l'origine de 50% du total des redressements sur les prix de transferts réalisés dans l'Union européenne, soit 500 contrôles par an donnant lieu à des redressements d'un milliard d'euros en bases.

En définitive, les moyens d'empêcher une délocalisation de la valeur ajoutée sont particulièrement faibles. Dans ce contexte, les risques induits par un nouveau prélèvement assis sur la valeur ajoutée seraient élevés, pour plusieurs raisons :

- toutes les fonctions en amont sont potentiellement mobiles (cas de la restructuration du groupe Colgate, qui a délocalisés son siège vers la Suisse, transférant ainsi 40 M€ de bénéfices annuels vers l'étranger) ; le risque est donc élevé pour les services à haute valeur ajoutée et à faible intensité de main d'œuvre ;
- or, contrairement à une idée répandue, l'essentiel des activités potentiellement mobiles est encore localisé en France. En d'autres termes, un changement de régime fiscal pourrait provoquer une vague de délocalisations, à laquelle l'administration fiscale ne pourrait d'ailleurs pas s'opposer ;
- en outre, beaucoup de sociétés particulièrement mobiles (les holdings notamment) supportent actuellement très peu de prélèvements sociaux, dès lors qu'elles n'emploient à peu près aucun salarié : en cas d'augmentation de la pression fiscale et sociale pesant sur les groupes, et notamment d'instauration d'un prélèvement sur la valeur ajoutée, ces entreprises pourraient très rapidement être relocalisées à l'étranger

En conclusion, dès lors qu'une harmonisation des taux de fiscalité dans l'Union Européenne reste hors de portée immédiate eu égard à la mise en place de politiques fiscales offensives des autres Etats membres, tout alourdissement du taux effectif global d'imposition des entreprises apparaît risqué.

**ANNEXE VII
EFFETS MACROECONOMIQUES DE LA REFORME**

**PIECE JOINTE N°6
LA CVA DOIT-ELLE TAXER LA VA BRUTE OU LA VA NETTE ?**

I. QUELQUES ELEMENTS D'ANALYSE ECONOMIQUE : L'ASSIETTE VA BRUTE ENGENDRE DES PERTES D'EFFICACITE PRODUCTIVE.

Le recours à la VA brute se fonde pour l'essentiel sur des arguments de simplicité. En comptabilité nationale, le PIB agrège des valeurs ajoutées brutes. En droit fiscal, il existe un précédent : le plafonnement de la TP est fonction de la valeur ajoutée brute. Au delà de ces arguments de simplicité, plusieurs types d'arguments économiques plaident plutôt pour un recours à la VA nette.

On sait bien d'un point de vue économique qu'il est préférable de taxer la VA plutôt que le chiffre d'affaires. En taxant les consommations intermédiaires, un impôt sur le chiffres d'affaires se traduira par un taux de taxation effectif des biens et de services variable selon la structure productive en pénalisant les circuits longs (avec recours à des fournisseurs de biens intermédiaires) par rapport à des circuits courts. Il en résulte une perte d'efficacité productive puisqu'une taxe sur la CA distord les choix des entreprises dans leur recherche de minimisation des coûts.

La taxation de la valeur ajoutée brute (y compris les dotations aux amortissements) engendre les mêmes pertes d'efficacité productive puisqu'elle incite les entreprises à renoncer aux investissements qui leur permettent de réduire leurs coûts de production. Elle distord la structure de production des entreprises au même titre qu'une taxation des consommations intermédiaires. La fiche jointe de la DLF illustre la perte de neutralité engendrée par une taxation de la VA brute.

C'est l'argumentation développée par E. Malinvaud en 1998 dans le rapport du CAE, " Les cotisations sociales à la charge des employeurs : une analyse économique ", dans les termes suivants : " Un prélèvement sur la dépréciation du capital doit être considéré simultanément avec la taxation de l'usage des biens intermédiaires. Si cet usage n'est pas directement taxé de telle façon que la fiscalité n'interfère pas avec la recherche de l'efficacité dans la production (problématique de l'efficacité productive), le prélèvement sur la dépréciation apparaît aberrant : il conduit les entreprises à écarter le recours à certains équipements qui autrement auraient été retenus pour réduire la consommation de biens intermédiaires ; il recommande donc des gaspillages. "

Le principe d'une CVA est de taxer la rémunération des facteurs de production : les salaires pour le travail, les intérêts et les dividendes distribués ou mis en réserve pour le capital. L'inclusion dans l'assiette de la CVA des dotations aux amortissements engendre une surtaxation du capital qui distord la combinaison capital/travail et l'efficacité productive.

II. IMPACT ECONOMIQUE COMPARE DE LA VA BRUTE ET DE LA VA NETTE

A. Le recours à la VA nette réduit l'impact négatif à long terme sur l'accumulation du capital et le PIB

A long terme, le remplacement de cotisations sociales par une CVA alourdit le coût du capital et, de ce fait, pénalise l'investissement et réduit le PIB par tête. Ces effets sont évidemment réduits si l'assiette de la CVA porte sur la VA nette puisque celle-ci taxe relativement moins le capital par rapport au travail. En contrepartie évidemment, les effets positifs à court terme sur l'emploi sont plus faibles que si la CVA porte sur la VA brute (voir les tableaux 1 bis et 5 bis de l'annexe VII).

B. Le recours à la CVA nette réduit légèrement l'ampleur des transferts par secteurs et par taille et les risques d'optimisation associés

Le remplacement de cotisations sociales par une CVA engendre d'un point de vue statique des transferts au détriment d'une part des entreprises les plus capitalistiques et d'autre part des grandes entreprises (qui sont également les plus capitalistiques).

Le recours à une assiette fondée sur la VA nette a pour effet de réduire légèrement les transferts engendrés par cette substitution. La réduction n'est toutefois pas massive puisque, pour un basculement de 2 points de cotisations sociales, les pertes des perdants passent de 1120 M€ à 1050 M€

Le choix de la VA nette réduit également les pertes supportées dans leur ensemble par les grandes entreprises. Ainsi, dans un scénario de basculement de 2 points de cotisations sociales employeurs, les pertes des entreprises ayant un CA supérieur à 50 M€ sont réduites d'un tiers environ (0.14 % des salaires bruts contre 0.2 % en cas de recours à la VA brute). La VA nette réduit par conséquent les risques d'optimisation fiscale puisque ce sont les grandes entreprises qui sont les plus à même de procéder à ce type d'arbitrages entre leurs filiales (cf. note de la DGI).

C. Sur la période récente, la dynamique de la VA nette est peu différente de celle de la TVA brute.

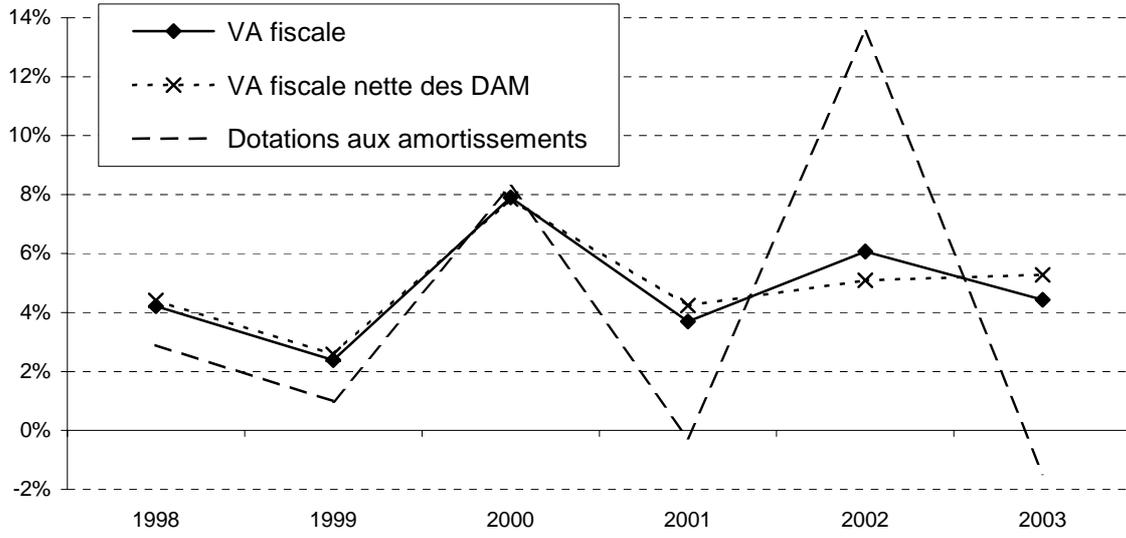
Sur le champ d'étude (les 400 000 plus grandes entreprises du secteur concurrentiel), la VA fiscale utilisée pour le plafonnement de la taxe professionnelle – dont ne sont pas déduits les dotations aux amortissements (DAM) – a connu sur les années 1998 à 2003 une dynamique proche de celle de la VA fiscale nette des DAM, que ce soit en termes d'évolution moyenne (4,8% contre 4,9%) et de volatilité (écart-type de 1,9% contre 1,7%).

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Croissance moyenne	Ecart-type
VA brute	4,2%	2,4%	7,9%	3,7%	6,1%	4,4%	4,8%	1,9%
DAM	2,9%	1,0%	8,3%	-0,3%	13,5%	-1,5%	3,9%	5,8%
VA nette	4,4%	2,6%	7,9%	4,2%	5,1%	5,3%	4,9%	1,7%

Source : Centrale des bilans, calculs DGTPE

Théoriquement, en raison d'un poids dans la VA brute d'environ 12%, les dotations aux amortissements ne peuvent introduire qu'une divergence limitée de dynamique entre les deux VA. Il convient néanmoins de noter que les DAM semblent surréagir au phase d'accélération et de décélération de l'activité, ce qui conduit à une VA nette légèrement moins volatile que la VA brute.

Taux de croissance de la VA brute et de la VA nette



Payroll versus Value Added Social Security Contributions: The Effect on Firms' Localisation Decisions

Cyrille Schwellnus

26 April 2006

1 Introduction

Shifting the the burden of social security contributions from labour compensation to value added corresponds to a reduction in the implicit tax rate on labour and an increase in the implicit tax rate on capital. In an open economy framework, this may not only lead to substitution between domestic factors of production but also to substitution of domestic factors of production for foreign factors. The present paper analyses the second type of substitution effects. More specifically, it analyses the impact of changes in the social security contributions regime on the localisation strategies of firms. In practice, it is possible to shift only part of the social security contributions from labour compensation to value added. To illustrate the mechanisms at work as clearly as possible and to provide an upper bound for the effects on the localisation strategies of firms, the present paper analyses the case where the entire social security contributions are shifted from labour compensation to value added.

The main results are as follows. The introduction of value added contributions (VAC) reduces the incentive to outsource the labour intensive stage of production to a low-wage foreign country but increases the incentive to outsource the capital intensive stage of production to a high wage country. Quantitatively the decrease in the incentive to outsource the labour intensive stage of production to a low-wage country is likely to be small: The wage differential between the low-wage country and the home country dwarves the social security contributions savings motive for outsourcing the labour intensive stage of production. However, the social security contributions savings motive may be quantitatively relevant for outsourcing the capital intensive stage of production given that under integrated capital markets the cost of capital does not differ significantly across industrialised countries.

The remainder of the paper first provides data from the French national accounts from 2004 to derive the revenue neutral VAC rate in Section 2. Section 3 sketches a simple partial equilibrium model of the outsourcing decision under imperfect competition: The outsourcing decision is modelled as potentially reducing unit costs which under imperfect competition results both in a reduction in prices and an increase in profit margins. Note that market entry induced by changes in profit margins

is not explicitly modelled so that the effects of changes in unit costs on profit margins derived below can be considered as an upper bound. Section 4 derives some partial equilibrium results and Section 5 provides orders of magnitude. Two digressions on the effects of the introduction of the VAC on the decision of outsourcing skilled / unskilled labour intensive stages of production to a foreign country in Section 6 are followed by the conclusions.

2 National Accounts

Shifting the tax base of employers' social security contributions from total compensation to gross value added modifies the implicit tax rates on labour and capital compensation. Table 1 illustrates this with French national accounts data for 2004, where data for non-financial and financial companies have been aggregated.

Table 1: French national accounts 2004 (in bn of euros)

	WC	VAC
Total labour compensation	579.7	521.1
... Gross wages received by employees	430.4	430.4
... Employers' payroll contributions	149.3	90.8
+ Total capital compensation	277.7	336.3
... Gross operating surplus	277.7	277.7
... Employers' capital contributions	0	58.6
= Gross value added at factor prices	857.4	857.4
Implicit tax rate on gross value added (in %)	17.4	17.4
Implicit tax rate on total labour compensation (in %)	25.8	17.4
Implicit tax rate on total capital compensation (in %)	0	17.4
Implicit tax rate on gross value added net of social security contributions (in %)	21.1	21.1
Implicit tax rate on gross wages received by employees (in %)	34.7	21.1
Implicit tax rate on gross operating surplus (in %)	0	21.1

Note: Aggregate of financial and non-financial companies

Source: Insee, Tableau Economique d'Ensemble : Comptes Courants de l'Année 2004 base 2000

The left hand column shows the national accounts data and associated implicit tax rates on labour and capital compensation under the current regime (say the wage contributions or WC regime), where employers' social security contributions are levied on total compensation. The right hand column recalculates the national accounts data and implicit tax rates for the VAC regime assuming that (i) the tax base for all employers' social security contributions is shifted from total compensation to gross value added, (ii) the shift to the VAC regime is revenue neutral with respect to the WC regime and

(iii) gross wages received by employees are not affected by the shift from the WC regime to the VAC regime. In a nutshell, Table 1 illustrates that the shift from the WC to the VAC regime (i) reduces the implicit tax rate on labour (from 34.7 percent to 21.1 percent on gross wages received by employees) and (ii) increases the implicit tax rate on capital (from 0 percent to 21.1 percent on gross operating surplus). This insight serves as a basis for the following partial equilibrium model.

3 Model Setup

3.1 Production

Consider an industry in which each of a continuum of firms produces a variety i of a differentiated final good X . The unit cost function for a unit of variety i is assumed to be $c_i = (c_{I1})^{\lambda_i} (c_{I2})^{1-\lambda_i}$, where $\lambda_i \in (0, 1)$ and c_{I1} and c_{I2} denote the costs of the labour intensive and the capital intensive intermediate goods, respectively. Note that this unit cost function implies that the elasticity of unit cost with respect to the labour (capital) intensive intermediate good is constant and given by λ_i ($1 - \lambda_i$). For instance, a 10 percent decrease in the cost of the labour intensive intermediate good results in a 6.7 percent decrease in unit costs for a firm with $\lambda_i = 0.67$. This property of the unit cost function is particularly sensible in the short term where substitution between the labour intensive and the capital intensive intermediate good is constrained by the production technology. In the long term, firms may adjust to changes in unit costs by adjusting their production technology. Since it is further assumed that intermediate good I_1 is produced with labour (L) alone and intermediate good I_2 is produced with capital (K) alone, λ_i is effectively a measure of labour intensity in the production of variety i and $1 - \lambda_i$ a measure of capital intensity.¹

3.2 Demand

Demand for variety i of final good X is given by $x_i = Ap_i^{-\sigma}$, where x_i is the quantity, p_i is the price, A is a measure for the demand level, and σ is the demand elasticity.² It is assumed that the demand elasticity is constant and $\sigma > 1$. Even though the demand level is endogenous to industry X , firm i perceives it as exogenous since it is of negligible size relative to the industry.

¹It is well known that under perfect competition the unit cost function $c_i = (c_{I1})^{\lambda_i} (c_{I2})^{1-\lambda_i}$ can be derived from a Cobb-Douglas production function and λ_i and $1 - \lambda_i$ can be interpreted as the revenue shares of labour and capital, respectively. Even though the interpretation of λ_i and $1 - \lambda_i$ is not valid under imperfect competition, λ_i will be approximated by the share of labour compensation in total value added in the empirical part of the present paper.

²It is well known that this form of demand function can be derived from a constant elasticity of substitution (CES) utility function. In this case $A \equiv E / \int_{i \in I} p_i^{1-\sigma} di$, where E is total spending on industry X and I is the set of available varieties.

3.3 Countries

There are two countries: Home (H) and Foreign (F). The modelling of F 's economy is simplified by the following assumptions: Factor prices are assumed to be fixed exogenously and it is assumed that there is zero demand for good X . Both the final good X and the intermediate goods I_1 and I_2 can be shipped from one country to another. It is assumed that iceberg transport costs are given by δ_1 for the intermediate good I_1 , by δ_2 for the intermediate good I_2 , and by δ_X for the final good X .

3.4 Tax Policy

Policy makers have the choice between two different tax policy regimes to finance social security: Wage contributions (WC) and value added contributions (VAC). Under the WC regime the cost for the labour intensive intermediate good I_1 is given by $c_{I1} = (1 + t^{WC}) w$, where t^{WC} denotes the implicit tax rate on gross wages received by employees and w denotes gross wages. The cost for the capital intensive intermediate good I_1 is given by $c_{I2} = R$, where R denotes the cost of capital. Under the VAC regime the cost for the labour intensive intermediate good I_1 is given by $c_{I1} = (1 + t^{VAC}) w$ and the cost for the capital intensive intermediate good I_2 by $c_{I2} = (1 + t^{VAC}) R$, where t^{VAC} denotes the implicit tax rate on gross value added net of social security contributions. If the intermediate stages of production are performed within the boundaries of the firm, the tax paid by firm i under the WC and VAC regimes is given by $T_i^{WC} = t^{WC} (wI_{i1})$ and $T_i^{VAC} = t^{VAC} (wI_{i1} + RI_{i2})$, respectively. It is assumed that the transition from the WC regime to the VAC regime is revenue neutral. This implies

$$\begin{aligned} \sum_i T_i^{WC} &= \sum_i T_i^{VAC} \\ \Leftrightarrow t^{VAC} &= \frac{\sum_i (wI_{i1})}{\sum_i (wI_{i1} + RI_{i2})} t^{WC} \equiv \kappa t^{WC}, \end{aligned}$$

where κ is the share of wages in gross value added net of social security contributions. Since $\kappa < 1$, $t^{VAC} < t^{WC}$. In other words, since the tax base of the VAC regime is larger than the tax base of the WC regime, it follows that the tax rate of the VAC regime is smaller than the tax rate of the WC regime.³

3.5 Firm Behaviour

3.5.1 Strategies

In principle, firms can choose from a set of eight locational strategies (permutations of LLL , where $L \in \{H, F\}$). For the present analysis, it is focused on the following:

³From the French national accounts data for 2004 in Table 1 $\kappa = 0.61$.

HHH: I_1 in H , I_2 in H , X in H

FHH: I_1 in F , I_2 in H , X in H

HFH: I_1 in H , I_2 in F , X in H

FFF: I_1 in F , I_2 in F , X in F .

Note that in Section 4 it will be distinguished between a case where country F is a high wage country and a case where country F is a low wage country. Notation distinguishes between these cases by setting $F=N$ for the high wage case and $F=S$ for the low wage case.

3.5.2 Fixed Costs

Fixed costs associated to locational strategy L are denoted by f_L , where $L \in \{HHH, FHH, HFH, FFF\}$.

HHH: $f_{HHH} = 0$ (assume the firm has already paid the fixed cost of entering the northern market)

FHH: $f_{FHH} = f$

HFH: $f_{HFH} = f$

FFF: $f_{FFF} = g \geq f$

It is assumed that the level of fixed costs associated to strategy FFF is at least the level of fixed costs associated to strategies FHH and HFH, i.e., $g \geq f$. This can be justified by noting that strategies FHH and HFH are often implemented as arm's length transactions whereas strategy FFF often involves an actual investment. It should also be noted that the strategy FFH that is not further considered in the present analysis is empirically relevant: Some firms outsource both the labour and the capital intensive stages of production to foreign countries and maintain only headquarter activities or retail in the home country. This strategy corresponds to a simple combination of strategies FHH and HFH and does not yield any further insights into the effects of a change in the social security contributions regime on firms' localisation decisions: If FHH and HFH are both profitable localisation strategies for a HHH firm, it can be concluded that jointly adopting them, i.e., adopting FFH, is profitable as well.⁴ This strategy is therefore not further considered.

3.5.3 Unit Costs

Each strategy has a unit cost associated to it. Unit costs under the WC and VAC tax regime are displayed in Table 2:

⁴A firm is characterised by λ_i . In the below analysis, there exists no λ_i for which both FHH and HFH are profitable. In other words, FFH is never a profitable strategy.

Table 2: Unit costs

	WC ($t^{WC} > 0, t^{VAC} = 0$)	VAC ($t^{WC} = 0, t^{VAC} > 0$)
HHH	$c_{HHH}^{WC} = (\tau^{WC} w_H)^{\lambda_i} R^{1-\lambda_i}$	$c_{HHH}^{VAC} = \tau^{VAC} w_H^{\lambda_i} R^{1-\lambda_i}$
FHH	$c_{FHH}^{WC} = \delta_1^{\lambda_i} R^{1-\lambda_i}$	$c_{FHH}^{VAC} = \delta_1^{\lambda_i} (\tau^{VAC} R)^{1-\lambda_i}$
HFH	$c_{HFH}^{WC} = (\tau^{WC} w_H)^{\lambda_i} (\delta_2 R)^{1-\lambda_i}$	$c_{HFH}^{VAC} = (\tau^{VAC} w_H)^{\lambda_i} (\delta_2 R)^{1-\lambda_i}$
FFF	$c_{FFF}^{WC} = \delta_X R^{1-\lambda_i}$	$c_{FFF}^{VAC} = \delta_X R^{1-\lambda_i}$

where w_H denotes home wages, $R = 1 + r$ denotes one plus the world interest rate (perfectly integrated capital markets), and $\tau^{WC} \equiv 1 + t^{WC}$ and $\tau^{VAC} \equiv 1 + t^{VAC}$. Note that foreign labour compensation (wages plus payroll taxes) are normalised to one.

3.5.4 Profit Maximisation

Operating profits net of fixed costs are given by $\pi_i^O = (p_i - c_i)x_i$ which in combination with the profit maximising price setting behaviour of firm i ($p_i = \frac{c_i}{\alpha}$, where $\alpha \equiv \frac{\sigma-1}{\sigma}$) yields the following expression for the maximised operating profits $\pi_i^O = Bc_i^{1-\sigma}$, where $B \equiv \frac{\alpha^{\sigma-1}}{\sigma} A$. Note, firstly, that the introduction of the VAC affects operating profits only indirectly through changes in unit costs. The VAC does not directly surtax operating profits which are treated as a residual.⁵ Note, secondly, that firms react to changes in unit costs by adjusting prices so that part of the change in unit costs from (i) changes in locational strategies or (ii) changes in the tax policy regime is absorbed by price changes instead of changes in profit margins.

4 Partial Equilibrium Results

The present partial equilibrium analysis considers the incentives of a firm that is currently carrying out its entire production activity in H (strategy HHH) to outsource its labour intensive stage of production to F (strategy FHH), to outsource its capital intensive production stage to F (strategy NFN), or to shift its entire production activity to F (strategy FFF). More specifically, the present partial equilibrium analysis evaluates a firm's incentive to adopt a locational strategy involving offshore production as a function of λ_i , i.e., its capital/labour intensity in production. Note that in the framework described above the elasticity of operating profits (net of fixed costs) with respect to unit costs is constant and given by $1 - \sigma$. The percentage change in operating profits (net of fixed costs) resulting from a change in unit costs can thus be written as

$$\frac{\Delta \pi_L^O}{\pi_{HHH}^O} = (1 - \sigma) \frac{\Delta c_L}{c_{HHH}}, \text{ where } L \in \{FHH, HFH, FFF\}.$$

⁵In the national accounts, gross value added is the sum of total compensation and gross operating surplus. In turn gross operating surplus consists of the pure cost of capital, depreciation and operating profits. However, the introduction of the VAC does not directly surtax operating profits since it increases pre-tax gross operating surplus by reducing total compensation.

The above framework is too specific in the sense that the absolute change in profits resulting from a change in unit costs depends on the absolute level of operating profits under locational strategy HHH, i.e., on π_{HHH}^O ($= \pi_{HHH}$ since the fixed costs associated to strategy HHH are zero). To simplify the analysis, the absolute level of profits of a firm that is currently carrying out its entire production activity in H is therefore normalised to 1 under both tax policy regimes.⁶ Note that it is hereby abstracted from the issue that the introduction of the VAC may change operating profits under strategy HHH. This can be justified by the scope of the present paper: For the outsourcing decision the relevant variable is not *absolute* profits under strategy HHH but profits under strategy HHH *relative* to profits under strategies involving offshore production. Then, the percentage change in operating profits (net of fixed costs) is equal to the absolute change or

$$\Delta\pi_L^O = (1 - \sigma) \frac{\Delta c_L}{c_{HHH}}, \text{ where } L \in \{FHH, HFF, FFF\}.$$

In its decision calculus, a firm weighs the change in unit costs and the associated increase in operating profits associated to the change in locational strategy against the fixed costs of changing locational strategy. Analysing a firm's choice between four locational strategies is an intractable task given the very general structure of transport and fixed costs laid out above. It is therefore necessary to restrict the parameter space. Firstly, it is assumed that $\delta_J < \tau^{VAC} w_H$, $J = 1, 2, X$. In other words, it is assumed that transport costs are in a moderate range so that locational strategies involving offshore production are potentially attractive for firms. Secondly, it is assumed that the transport cost for the capital intensive intermediate good is zero, i.e., that $\delta_2 = 1$. This can be justified by noting that capital intensive intermediate goods are often services that can be transported at zero cost. Since this is obviously not the case for all capital intensive intermediate goods, the following results on the outsourcing of the capital intensive stage of production should be interpreted as an upper bound. Straightforward algebra yields the following expressions for changes in operating profits (net of fixed costs) associated to changes in locational strategies under the WC and the VAC regime.

Table 3: Changes in operating profits (net of fixed costs)

	WC ($t^{WC} > 0, t^{VAC} = 0$)	VAC ($t^{WC} = 0, t^{VAC} > 0$)
$\Delta\pi_{FHH}^O$	$(1 - \sigma) \left[\left(\frac{\delta_1}{\tau^{WC} w_H} \right)^{\lambda_i} - 1 \right]$	$(1 - \sigma) \left[\left(\frac{\delta_1}{\tau^{VAC} w_H} \right)^{\lambda_i} - 1 \right]$
$\Delta\pi_{HFF}^O$	0	$(1 - \sigma) \left[\left(\frac{1}{\tau^{VAC}} \right)^{1-\lambda_i} - 1 \right]$
$\Delta\pi_{FFF}^O$	$(1 - \sigma) \left[\left(\frac{\delta_X}{(\tau^{WC} w_H)^{\lambda_i}} - 1 \right) \right]$	$(1 - \sigma) \left[\left(\frac{\delta_X}{\tau^{VAC} w_H^{\lambda_i}} \right)^{1-\lambda_i} - 1 \right]$

⁶ A is a free parameter that can be indexed by the tax policy regimes WC and VAC and by the labour intensity parameter λ_i to normalise π_{HHH} to 1.

4.1 Case 1: Outsourcing to a Low-wage Country

Suppose the foreign country F is a low-wage southern country (S), i.e., $w_H > 1$.

4.1.1 Locational Strategies under the WC Regime

It can be seen from Table 2 that under the WC regime adoption of locational strategy HSH does not affect a firm's unit costs with respect to locational strategy HHH. This follows directly from the above assumptions: Under the assumption of perfectly integrated capital markets (equal R in H and F) and zero transport costs for the capital intensive intermediate good ($\delta_2 = 0$), outsourcing of the capital intensive stage of production to S does neither entail a unit cost advantage nor a unit cost disadvantage with respect to production in H. Since fixed costs of adopting locational strategy HSH are positive, it can therefore never be a profit maximising locational strategy for any firm under the WC regime. In other words, locational strategy NSN is strictly dominated by strategy HHH under the WC regime. The only locational strategies involving offshore production and potentially maximising profits are therefore given by SHH and SSS.

It can be shown that the attractiveness of locational strategies SHH and SSS increases with a firm's labour intensity of production. A profit maximising firm weighs the decrease in unit costs and the associated increase in profits resulting from offshore production against the increase in fixed costs. Only the firms with the largest decrease in unit costs effectively engage in offshore production. This is summarised in Result 1.

Result 1: *Under the WC regime, the (percentage) increase in operating profits from adopting SHH or SSS increases with λ_i , i.e., with the labour intensity of production. In the presence of fixed costs of offshore production, only the most labour intensive firms potentially adopt SHH or SSS.*

Proof: *See appendix.*

The choice between SHH and SSS depends on the transport cost for the labour intensive intermediate good relative to the transport cost for the final good, i.e., on the ratio δ_1/δ_X , and on the fixed costs associated to SHH relative to the fixed costs associated to SSS, i.e., on the ratio f/g . This is summarised in Result 2.

Result 2: *For $\delta_1/\delta_X \leq 1$, locational strategy SHH dominates locational strategy SSS. For $\delta_1/\delta_X > 1$, locational strategy SSS yields higher operating profits to the most labour intensive firms than locational strategy SHH. For high values of the ratio f/g , the most labour intensive firms therefore maximise their profits by adopting locational strategy SSS.*

Proof: *See appendix.*

4.1.2 Locational Strategies under the VAC Regime

It can be seen immediately from Table 3 that under the VAC regime adoption of locational strategy HSH increases a firm's operating profits with respect to locational strategy HHH. In other words, locational strategy HSH is a potentially profit maximising locational strategy under the VAC regime. It can further be shown that the increase in operating profits from adopting strategy HSH decreases with λ_i , i.e., it increases with the capital intensity of production. Since locational strategy HSH is associated with the fixed cost of offshore production f , only the most capital intensive firms potentially adopt this strategy. This summarised in Result 3.

Result 3: *Under the VAC regime the (percentage) increase in operating profits from adopting HSH increases with the capital intensity of production. In the presence of fixed costs of offshore production only the most capital intensive firms potentially adopt HSH.*

Proof: *See appendix.*

Note that Result 1 also holds under the VAC regime: The increase in operating profits from adopting locational strategies SHH or SSS increases with λ_i , i.e., with the labour intensity of production.⁷

4.1.3 The Effects of the Transition from the WC to the VAC Regime on Locational Strategies

It can be seen immediately from Table 3 that the introduction of the VAC reduces the attractiveness of SHH for all firms: Since $\tau^{VAC} < \tau^{WC}$ $\Delta\pi_{SHH}^O$ is necessarily larger under the WC than under VAC. Straightforward algebra further shows that the introduction of the VAC increases the attractiveness of SSS for the most capital intensive firms but reduces it for the most labour intensive firms.⁸ Inspection of $\Delta\pi_{HFH}^O$ yields the insight that the introduction of the VAC increases the attractiveness of SHS for all firms. In combination with the observation that under the WC the adoption of strategy SHS does not change operating profits, Result 3 further implies that the increase in attractiveness is highest for the most capital intensive firms.

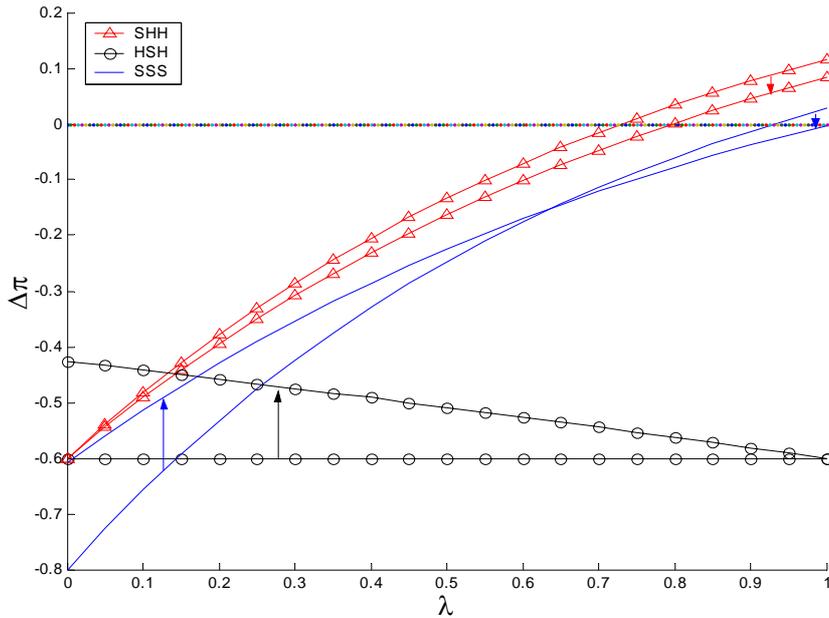
To sum up, locational strategies that involve the offshore production of the labour intensive stage of production become less attractive for labour intensive firms as a result of the introduction of the VAC. A smaller number of very labour intensive firms chooses to outsource the labour intensive stage of production to the south (SHH) or to shift the entire production process to the south (SSS). The intuition is that for these firms social security contributions under strategy HHH are lower under the VAC regime than under the WC regime. They only save the part of social security contributions levied on labour but not the part levied on capital. In contrast, locational strategies involving offshore

⁷See appendix.

⁸To see this, set $(\Delta\pi_{SSS}^O)^{WC} > (\Delta\pi_{SSS}^O)^{VAC}$ and plug in the expressions for $\Delta\pi_{SSS}^{OWC}$ and $\Delta\pi_{SSS}^{OVC}$. It follows immediately that $(\Delta\pi_{SSS}^O)^{WC} > (\Delta\pi_{SSS}^O)^{VAC} \Leftrightarrow (\tau^{WC})^\lambda > \tau^{VAC}$ which is satisfied for sufficiently high λ .

production of the capital intensive stage of production become more attractive for capital intensive firms as a result of the transition from the WC to the VAC. The most capital intensive firms may choose to outsource the capital intensive stage of production to the south while keeping the labour intensive stage of production and assembly in the north. The intuition is that outsourcing the capital intensive stage of production to the south allows them to avoid the VAC in the north. Additionally shifting the labour intensive stage of production and assembly to the south does not significantly reduce unit costs for the most capital intensive firms but increases their fixed costs. Note that for fixed costs f that ensure that only a small fraction of labour intensive firms outsource the labour intensive stage of production, the most capital intensive firms never adopt locational strategy HSN. The intuition is that the wage savings for the labour intensive firms from outsourcing the labour intensive stage of production to the south are large relative to the social security contributions savings for the capital intensive firms from outsourcing the capital intensive stage of production. Figure 1 illustrates this case.⁹

Figure 1: Outsourcing to a low-wage country



The introduction of the VAC leads to a clockwise rotation of the SHH curve so that the new SHH lies below the SHH curve under the WC. In other words, the profit change from adopting strategy SHH is lower under the VAC than under the WC for any λ_i . The SSS curve also rotates clockwise as

⁹ $\delta_1 = 1.15$, $\delta_X = 1.1$, $f = 0.6$, $g = 0.7$, $\sigma = 2$, $t^{VAC} = 1.211$, $t^{WC} = 1.347$, $w_H = 3$.

a consequence of the introduction of the VAC but it lies above the SSS curve under the WC for the most capital intensive firms: Locational strategy SSS becomes more profitable for the most capital intensive firms while it becomes less profitable for the most labour intensive firms. But since locational strategy SSS is dominated by HSS for the parameter values chosen for Figure 1, no firm adopts this strategy under any regime. Finally, the introduction of the VAC leads to a clockwise rotation of the HSH curve so that it lies above the HSH curve under the WC for all λ_i . Even though under the VAC HSH dominates SHH and SSS for the most capital intensive firms, no firm adopts this strategy since the transition from HHH to HSH yields a negative profit change.

4.2 Case 2: Outsourcing to a High-wage Country

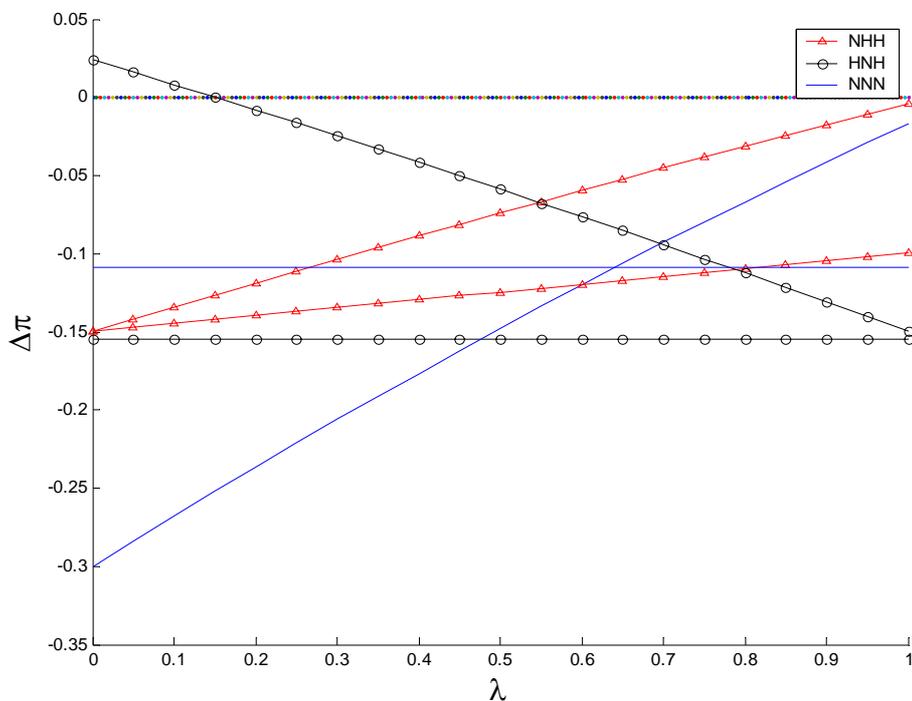
Suppose the foreign country F is a high-wage northern country (N), i.e., $w_H = 1$.

4.2.1 Locational Strategies under the WC Regime

Results 1 to 3 hold also for the case of outsourcing to a high-wage country. Since the only motive for outsourcing in this case are differences in social security contribution rates, there exists a range for f in which no firms outsources any stage of production under the WC regime but social security contributions savings make it profitable for the most capital intensive firms to outsource the capital intensive stage of production to the eastern country under the VAC. This case is depicted in Figure 2.¹⁰

¹⁰ $\delta_1 = 1.15$, $\delta_X = 1.1$, $f = 0.1$, $g = 0.2$, $\sigma = 2$, $t^{VAC} = 1.211$, $t^{WC} = 1.347$, $w_H = 1$.

Figure 2: Outsourcing to a high-wage country



As in the case of outsourcing to a low-wage country depicted in Figure 1, the curves rotate clockwise. But while in Figure 1 the high level of fixed costs of offshore production f prevent HSH from becoming a profitable locational strategy, the lower fixed costs of offshore production in the case of a high-wage country make it profitable for the most capital intensive firms to outsource the capital intensive stage of production to the high wage country.

5 Orders of Magnitude

In a nutshell, the above partial equilibrium analysis shows that the introduction of the VAC may prevent firms in an interval of intermediate to high labour intensity either to outsource the labour intensive stage of production or to shift the entire production to the southern country. The most capital intensive firms may be induced to shift the capital intensive stage of production to the eastern country. The number of firms that change their locational strategy as a result of the introduction of the VAC depends, among others, on the capital distribution of western firms and the fixed costs associated to the different locational strategies. Even if the capital distribution were known, the unobservability of the fixed costs precludes the use of the present partial equilibrium analysis for quantitative predictions

on the number of firms changing their locational strategy.¹¹ However, the stylised partial equilibrium framework can be used to obtain an order of magnitude for the relative attractiveness of the different locational strategies under the WC and the VAC regimes. As shown in the partial equilibrium analysis, the attractiveness of locational strategies SHH and SSS relative to HHH under the WC and the VAC regimes is relevant for firms in an intermediate interval of intermediate to high labour intensity. The attractiveness of locational strategy HSH relative to HHH under the WC and the VAC regimes is relevant for the most capital intensive firms.

The fixed costs associated to the offshore locational strategies do not differ under the WC and the VAC regime. A measure for the relative attractiveness of the offshore locational strategies under the WC and the VAC regime can therefore be obtained by a comparison of operating profits net of fixed costs. More specifically, the measure

$$\phi_L = \Delta\pi_L^{VAC} - \Delta\pi_L^{WC}, \text{ where } L \in \{FHH, HFH, FFF\}$$

denotes the additional increase in operating profits net of fixed costs of adopting offshore locational strategy L under the VAC regime with respect to adopting L under the WC regime (in percentage points). Substitution of $\Delta\pi_L^{VAC}$ and $\Delta\pi_L^{WC}$ from Table 3 results in complicated nonlinear expressions. The present section therefore only reports orders of magnitude for the relative attractiveness of the offshore locational strategies under the WC and the VAC regime for specific parameter values.

Consider firstly the relative attractiveness of locational strategy SHH under the WC and the VAC regime. As shown in the previous section, the introduction of the VAC may induce firms in an interval of intermediate to high labour intensity to maintain the entire production in the home country instead of outsourcing the labour intensive stage of production to the southern country under the WC. Table 4 reports the value of ϕ_{SHH} for different constellations of the labour intensity parameter λ_i and the wage differential parameter w_H . Note that according to DGTPE (2006)¹² the most capital intensive sector in France is construction with a share of labour compensation in total value added of 78 percent, i.e., $\lambda_i = 0.78$. Further note that Polish wages are about one fifth of French wages, i.e., $w_H = 5$. The other parameter values are chosen as follows. τ^{WC} is one plus the current implicit tax rate on gross wage received by employees derived from the French national accounts for 2004 in Table 1, i.e., $\tau^{WC} = 1.347$. Similarly, τ^{VAC} is the revenue neutral value added tax derived from the French national accounts for 2004 in Table 1, i.e., $\tau^{VAC} = 1.211$. Following Malinvaud (1998)¹³ the short-term demand elasticity is assumed to be given by $\sigma = 2$. The iceberg transport cost for the labour intensive intermediate good is assumed to be given by $\delta_1 = 1.1$. Note that δ_1 simply scales the labour cost advantage of the southern

¹¹Moreover, the model is too stylised to allow quantitative predictions. In reality, the trade-off between lower unit costs and higher fixed costs is not the only variable entering the locational decision calculus (e.g., institutional factors, country risk, market access).

¹²See DGTPE (2006), 'Le poids du facteur travail dans la VA : une analyse descriptive selon le secteur d'activité et la taille de l'entreprise,' Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique, Paris.

¹³See Malinvaud, E. (1998), 'Les cotisations sociales à la charge des employeurs: analyse économique,' Rapport au Conseil d'Analyse Economique, Paris.

country: For high iceberg transportation costs for the labour intensive intermediate good, the labour cost advantage of the southern country becomes smaller.

Table 4: Change in the relative attractiveness of SHH induced by VAC (in %)

w_H	2	3	4	5	10
λ_i					
0.66	-4.17	-3.18	-2.63	-2.26	-1.43
0.7	-4.26	-3.21	-2.62	-2.24	-1.38
0.8	-4.5	-3.25	-2.58	-2.16	-1.24
0.9	-4.67	-3.24	-2.5	-2.05	-1.1
1	-4.79	-3.2	-2.4	-1.92	-0.96

Note, firstly, that the absolute value of ϕ_{SHH} decreases with w_H . The intuition is that for labour intensive firms the wage differential between the north and the south dwarves the social security contributions rate as a motive for outsourcing the labour intensive stage of production to the south. Note, secondly, that for high values of the wage differential parameter w_H the decrease in the relative attractiveness of strategy SNN induced by the introduction of the VAC is less pronounced for the firms with the highest labour intensity than for the firms in an intermediate to high interval of labour intensity. The intuition is similar to the one for the negative relation between ϕ_{SHH} and w_H . The higher the wage differential between the north and the south, the higher the weight of the wage savings motive relative to the social security contributions savings motive in the HHH versus SHH decision. For sufficiently high values of the wage differential, the wage savings motive dominates the social security contributions savings motive while the social security contributions savings motive dominates the wage savings motive for sufficiently low values of the wage differential. In the region where the wage savings motive dominates the social security contributions savings motive ($w_H \geq 4$ in Table 4) the decrease in the relative attractiveness of strategy SNN induced by the introduction of the VAC is less pronounced for the most capital intensive firms: Even though in absolute terms they benefit from the largest social security savings, these savings are small relative to their wage savings. In the region where the social security contributions savings motive dominates the wage savings motive ($w_H = 2$ in Table 4) the decrease in the relative attractiveness of strategy SNN induced by the introduction of the VAC is more pronounced for the most capital intensive firms: They benefit from both the largest social security contributions savings and from the largest wage savings but, in contrast to the the case of a high value of the wage differential, the social security contributions savings are also large relative to the wage savings.

Consider secondly the relative attractiveness of locational strategy SSS under the WC and the VAC regime. Note, firstly, that the absolute value of ϕ_{SHH} decreases with w_H . The intuition is as for locational strategy SHH: For labour intensive firms the wage differential between the north and the south dwarves the social security contributions rate as a motive for outsourcing the labour intensive

stage of production. Note, secondly, that the decrease in ϕ_{SHH} is more pronounced for the most labour intensive firms than for the firms in an intermediate to high interval of labour intensity. The intuition is that under the WC regime the labour intensive firms adopt locational strategy SSS both to take advantage of lower wages and to avoid the payment of social security contributions levied on wages. The introduction of the VAC does not modify the first determinant of the SSS versus NNN decision but modifies the second: For firms in an intermediate to high interval of labour intensity that maintain HHH the reduction in social security contributions levied on wages is partly compensated by an increase in social security contributions levied on capital. In contrast, the most labour intensive firms that maintain HHH benefit fully from the reduction of the social security contributions rate levied on labour. Hence, the introduction of the VAC reduces the incentive to shift all production to the south for the firms in an intermediate to high interval of labour intensity by less than for the most labour intensive firms.¹⁴

¹⁴Note that $\delta_X = 1.15$ and the remaining parameter values are as in Table **XXX**.

Table 5: Change in the relative attractiveness of SSS induced by VAC (in %)

w_H	2	3	4	5	10
λ_i					
0.66	-0.41	-0.31	-0.26	-0.22	-0.14
0.7	-0.95	-0.71	-0.58	-0.5	-0.31
0.8	-2.39	-1.73	-1.37	-1.15	-0.66
0.9	-3.59	-2.49	-1.92	-1.57	-0.84
1	-4.59	-3.06	-2.29	-1.83	-0.92

Consider thirdly the relative attractiveness of locational strategy HNH under the WC and the VAC regime. As shown in the previous section, the introduction of the VAC may induce the most capital intensive firms to outsource the capital intensive stage of production to the eastern country instead of maintaining the entire production in the home country. Table 6 reports the value of ϕ_{HNH} for different constellations of the labour intensity parameter λ_i and the value added contributions rate τ^{VAC} . Note that according to DGTPE (2006) the most capital intensive sector is finance with share of labour in total value added of 46 percent, i.e., $\lambda_i = 0.46$.¹⁵

Table 6: Change in the relative attractiveness of HNH induced by VAC (in %)

τ^{VAC}	1.1	1.15	1.2	1.211	1.25
λ_i					
0.2	7.34	10.58	13.57	14.2	16.35
0.3	6.45	9.32	11.98	12.54	14.46
0.4	5.56	8.04	10.36	10.85	12.53
0.5	4.65	6.75	8.71	9.13	10.56
0.6	3.74	5.44	7.03	7.37	8.54

Note, firstly, that the absolute value of ϕ_{HNH} decreases with λ_i and increases with τ^{VAC} . Note secondly, that in general the increase in ϕ_{HNH} is larger than the decrease in ϕ_{SHH} . For instance, at $\tau^{VAC} = 1.211$ and $\lambda_i = 0.4$, the introduction of the VAC increases the incentive to outsource the capital intensive stage of production by 10.85 percentage points while at $w_H = 5$ and $\lambda_i = 0.8$, the introduction of the VAC reduces the incentive to outsource the labour intensive stage of production by 2.16 percentage points. The intuition is that beside the fixed costs associated to HNH and SHH the VAC rate is the only determinant of the attractiveness of HNH while for SHH it is outweighed by the wage differential between the north and the south.

¹⁵Note that ϕ_{HEH} is independent of τ^{WC} and that the other parameter values are fixed at $w_H = 1$, $\sigma = 2$.

6 Two Digressions

6.1 Unskilled and Skilled Labour

Note that under the present French social security contributions regime employers benefit from reduced social security contributions for employees below a wage threshold. These employees can be thought of as unskilled labour. In the event that the VAC does not maintain this wage threshold, its introduction effectively corresponds to an increase in the social security contributions tax rate for unskilled labour and a decrease for skilled labour. According the French national accounts data for 2004 from Table 1, the social security tax rate on skilled labour would decrease from 34.7 to 21.1 percent and the the social security tax rate on unskilled labour would increase from 0 to 21.1 percent assuming for simplicity that employers are exempted from social security contributions for unskilled labour. This case can be analysed by interpreting the intermediate good I_1 in the above model as skilled labour and intermediate good I_2 as unskilled labour. The analysis is similar to the one in Section 4 in the sense that the introduction of the VAC reduces the incentive to outsource I_1 and increases the incentive to outsource I_2 to the foreign country. In contrast to the analysis in Section 4, however, prices of both factors differ between the home country and the foreign country: It is assumed that the level wages of both skilled and unskilled labour in the home country is at least equal to or higher than in the foreign country but that the wage differential is smaller for skilled labour than for unskilled labour. Under these assumptions, the wage savings motive may dominate the social security contributions motive for outsourcing the unskilled intensive stage of production to the foreign country but not for outsourcing the skilled intensive stage of production. In other words, the increase in the incentive to outsource the unskilled intensive stage of production to the foreign country induced by the introduction of the VAC may be smaller than the decrease in the incentive to outsource the skilled intensive stage of production.

In the model of Section 3 this intuition is only valid when the factor by which the wage differential for unskilled labour exceeds the wage differential for skilled labour is large. Table 7 illustrates this for specific parameter values.¹⁶

¹⁶ $\sigma = 2$, $\delta_1 = 1$, $\delta_2 = 1.15$, $\tau^{WC} = 1.347$, $\tau^{WC} = 1.211$ and the wage differential for skilled labour is normalised to one.

Table 7: Decrease in incentive for skilled intensive relative to increase in unskilled intensive outsourcing

Ratio unskilled/skilled wage differential (Un-)skilled intensity	2	3	4	5	10
0.6	0.77	0.98	1.17	1.33	2.02
0.66	0.8	1.04	1.27	1.47	2.34
0.7	0.81	1.08	1.32	1.54	2.51
0.8	0.86	1.19	1.5	1.79	3.11
0.9	0.91	1.31	1.69	2.07	3.86

For the parameter values displayed in Table 7, the above intuition is only valid if the wage differential for unskilled labour exceeds the wage differential for skilled labour by at least a factor of 3. In other words, only for large values of the ratio of the unskilled wage differential to the skilled wage differential, the introduction of the VAC reduces the incentive to outsource the skilled intensive stage of production by more than it increases the incentive to outsource the unskilled stage of production.

6.2 Capital and Skilled Labour

Together, the analysis in Sections 5 and 6.1. indicates that the introduction of the VAC may increase firms' incentives to outsource the capital intensive stage of production while it may reduce their incentives to outsource the skilled intensive stage of production. The analysis is, in principle, similar to the one in Section 4 if intermediate good I_1 is interpreted as skilled labour and intermediate good I_2 as capital. However, it should be noted that skilled labour and capital are often tied together by a high degree of complementarity: For instance, researchers (skilled labour) depend on laboratories (capital) to carry out their work. While the lesser degree of complementarity between unskilled labour and capital allows the fragmentation of the production process into an unskilled labour intensive stage and a capital intensive stage, this is not necessarily the case for skilled labour and capital. Instead, the increase in the incentive to outsource the capital intensive stage of production induced by the VAC may entail the outsourcing of the skilled labour intensive stage of production even though the social security contributions rate on skilled labour is effectively reduced: For instance, a firm that faces a reduced rate of social security contributions for its researchers but an increased tax rate on its laboratory may choose to locate both its reasearchers and the laboratory abroad due to the complementarity between skilled labour and capital. Since the above model assumes the fragmentability of the production process, it is not the appropriate model to analyse the case of complementarity between skilled labour and capital since a high degree of complementarity implies that there is a high cost of fragmenting the production process internationally. Nonetheless, it is possible to conclude that a high degree of complementarity between skilled labour and capital dampens both the decrease in incentive to outsource the skilled labour intensive stage of production and the increase to outsource the capital

intensive stage of production even without a formal analysis in the framework of the above model.

7 Conclusions

The above analysis indicates that in an open economy framework in which firms can choose between localising all production in the home country, outsourcing either the labour intensive or the capital intensive stage of production or shifting all production to a foreign country, the introduction of the VAC is likely to (i) prevent some firms in an intermediate to high interval of labour intensity from outsourcing the labour intensive stage of production to the south but this effect is likely to be small for realistic parameter constellations, (ii) induce some very capital intensive firms to outsource the capital intensive stage of production to the north and this effect may be sizeable for realistic parameter constellations. Together these effects are likely to erode the tax base for the VAC which may constrain the government to either increase the VAC rate and thus to induce more very capital intensive firms to outsource the capital intensive stage of production to the north or to reverse the reform and re-introduce the WC regime.

A Proof of Result 1

Note (1) that partial differentiation of $\Delta\pi_{SHH}^O$ and $\Delta\pi_{SSS}^O$ yields $\partial(\Delta\pi_{SHH}^O)/\partial\lambda_i = \underbrace{(1-\sigma)}_{<0}$

$$\underbrace{\left(\frac{\delta_1}{\tau^{WC}w_H}\right)^{\lambda_i}}_{>0} \underbrace{\ln\left(\frac{\delta_1}{\tau^{WC}w_H}\right)}_{<0} > 0 \text{ and } \partial(\Delta\pi_{SSS}^O)/\partial\lambda_i = \underbrace{(1-\sigma)}_{<0} \underbrace{\frac{\delta_X}{(\tau^{WC}w_H)^{\lambda_i}}}_{>0}$$

$\underbrace{\ln\left(\frac{1}{\tau^{WC}w_H}\right)}_{<0} > 0$. Note (2) that at $\lambda_i = 0$ $\Delta\pi_{SHH}^O = 0$ and $\Delta\pi_{SSS}^O < 0$. For SHH or SSS to be a profit maximising locational strategy, $\Delta\pi_{SHH}^O - f > 0$ or $\Delta\pi_{SSS}^O - g > 0$ must be satisfied, respectively. From (1) and (2) it follows that only the most labour intensive firms potentially maximise their profits by choosing SHH or SSS.

B Proof of Result 2

Straightforward algebra yields $\Delta\pi_{SHH}^O > \Delta\pi_{SSS}^O \Leftrightarrow \delta_1^{\lambda_i}/\delta_X < 1$. It follows immediately that for $\delta_1/\delta_X \leq 1$, $\Delta\pi_{SHH}^O > \Delta\pi_{SSS}^O$. From $f < g$, it follows that locational strategy SNN dominates locational strategy SSS for $\delta_1/\delta_X \leq 1$. For $\delta_1/\delta_X > 1$, $\Delta\pi_{SHH}^O < \Delta\pi_{SSS}^O$ for the most labour intensive

firms. It follows that for f/g sufficiently close to 1, the most labour intensive firms maximise their profits by adopting SSS.

C Proof of Result 3

Note (1) that partial differentiation of $\Delta\pi_{HSH}^O$ results in $\partial(\Delta\pi_{HSH}^O)/\partial\lambda_i = \underbrace{(\sigma-1)}_{>0} \underbrace{\left(\frac{1}{\tau^{VAC}}\right)^{1-\lambda_i}}_{>0}$
 $\underbrace{\ln\left(\frac{1}{\tau^{VAC}}\right)}_{<0} < 0$. Note (2) that at $\lambda_i = 1$ $\Delta\pi_{HSH}^O = 0$. For HSH to be a profit maximising strategy

$\Delta\pi_{HSH}^O - f > 0$. From (1) and (2) it follows that only the most capital intensive firms potentially maximise their profits by choosing HSH.

D Proof that Result 1 holds under VAC

Partial differentiation of $\Delta\pi_{SHH}^O$ yields $\partial(\Delta\pi_{SHH}^O)/\partial\lambda_i = \underbrace{(1-\sigma)}_{<0} \underbrace{\left(\frac{\delta_1}{\tau^{VAC}w_H}\right)^{\lambda_i}}_{>0}$
 $\underbrace{\ln\left(\frac{\delta_1}{\tau^{VAC}w_H}\right)}_{<0} > 0$. Partial differentiation of $\Delta\pi_{SSS}^O$ yields $\partial(\Delta\pi_{SSS}^O)/\partial\lambda_i = \underbrace{(1-\sigma)}_{<0}$
 $\underbrace{\left(\frac{1}{\tau^{VAC}w_H^{\lambda_i}}\right)^{1-\lambda_i}}_{>0} \underbrace{\ln\left(\frac{\delta_X}{\tau^{VAC}w_H}\right)}_{<0} > 0$.

**ANNEXE VII
EFFETS MACROECONOMIQUES DE LA REFORME**

**PIECE JOINTE N°8
SIMULATIONS REALISEES A PARTIR DU MODELE MACROECONOMETRIQUE
E-MOD DE L'OFCE**

A la demande de la DREES, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) a réalisé, au moyen de son modèle macro-économétrique e-mod.fr, un ensemble de simulations portant sur diverses réformes du financement de la protection sociale. Ces simulations ont été effectuées en variante par rapport à une projection de référence réalisée en avril 2006.

Les données chiffrées présentées ici concernent une substitution de l'ordre de 1 point de cotisations sociales employeurs et non, comme dans le rapport et dans l'annexe VII, de l'ordre de 2,1 points de cotisations employeurs (soit à peu près 0,5 point de PIB). Pour comparer ces données à celles figurant dans le rapport et dans l'annexe VII, il convient donc de les multiplier par un facteur 2,1.

I. PRESENTATION DU MODELE

Le modèle e-mod.fr (pour “ economic-model.france ”) est un modèle macro-économétrique d’inspiration néo-keynésienne , dans lequel l’activité économique à court terme est donc déterminée principalement par les variations de la demande de biens des agents économiques internes (ménages, entreprises, administrations publiques). Ce rôle directeur de la demande interne rencontre deux limites : d’une part, une croissance rapide de la demande interne serait partiellement absorbée par les importations au détriment de la demande interne (et à l’inverse une stagnation de la demande interne donnerait lieu à une expansion relative des exportations) ; d’autre part, à moyen terme, l’évolution de la demande de biens et de facteurs de production entraîne des changements des prix et des salaires qui à leur tour influent sur la consommation et l’investissement des agents économiques. En particulier, la version du modèle e-mod.fr utilisée pour simuler une CVA incorpore des possibilités de substitution entre facteurs de production, avec une élasticité de substitution – soit l’élasticité du capital par tête au coût relatif des facteurs de production – de 0,5. Cependant, comme on le verra plus loin, l’ajustement des prix et des salaires reste généralement inférieur aux mouvements attendus dans un cadre concurrentiel à long terme, notamment en ce qui concerne les variations de la demande et de l’offre de capitaux, ce qui rend difficile l’interprétation du comportement à long terme de ce modèle : à un horizon de cinq ans et au-delà, il est difficile de dire si les résultats trouvés sont effectivement susceptibles de décrire les changements réels de l’économie liés aux modifications des comportements des agents. Comme celles des autres modèles macro-économétriques de ce type, les simulations qui vont être présentées ci-après sont sans doute plus pertinentes à l’horizon de court – moyen terme qu’à un terme plus éloigné.

II. DEUX SCENARIOS DE REFORME DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Les variantes simulées consistent dans la diminution immédiate de 1 point du taux apparent des cotisations sociales sur les salaires acquittées par les sociétés non financières (à l’exclusion des entrepreneurs individuels), dont on évalue les effets chaque année jusqu’à la cinquième après l’impact initial. Cette diminution de 1 point du taux de cotisation employeur correspond à 4 milliards d’euros environ, ou encore à une baisse de 0,8 % du coût total du travail.

La première variante consiste à remplacer une partie des cotisations sociales à la charge des employeurs par une nouvelle contribution assise sur la valeur ajoutée des entreprises, à un taux légèrement inférieur à 0,5 %. Ce prélèvement de 0,5 % sur la valeur ajoutée des entreprises s’applique à la fois sur le facteur travail et sur le facteur capital et compense donc en partie la baisse initiale de - 0,8 % du coût du travail. En définitive, le coût salarial total n’est donc diminué que d’environ - 0,3 %.

La seconde variante substitue à la baisse des cotisations sociales des employeurs une hausse de 0,4 point environ du taux apparent de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pesant sur la consommation, l'investissement et les dépenses des administrations publiques, ou 0,75 point supplémentaire du taux " normal " de la TVA, ou encore 1,9 points supplémentaires du taux " réduit ", le modèle macro-économétrique utilisé ne permettant pas de distinguer les diverses modalités envisageables d'un renchérissement de la TVA.

III. LES ENCHAINEMENTS MACRO-ECONOMIQUES DECRITS PAR LES SIMULATIONS

L'incidence macro-économique de ces variantes à court et moyen terme peut être analysée sous trois angles distincts :

- tout d'abord, la baisse des cotisations sociales, ainsi que l'alourdissement des prélèvements sur les profits des entreprises dans la variante CVA, modifient ex ante la rémunération relative des facteurs ; par suite la combinaison productive utilisée par les entreprises, et finalement le partage de la richesse nationale entre la rémunération revenant au travail et celle revenant aux capitaux investis ; les modifications de la demande de facteurs de production influent à leur tour sur les rémunérations, ce qui modifie à nouveau la combinaison productive ;

- ensuite, ces changements de la rémunération des facteurs de production affectent la répartition du revenu entre agents économiques - ménages, entreprises, administrations publiques. Cette nouvelle répartition modifie la demande agrégée de biens et services et sa répartition entre consommation et investissement, avec des répercussions sur les importations, les exportations et le solde extérieur ; au total, ces mouvements des différentes composantes de la demande agrégée de biens et services vont exercer progressivement un impact sur l'activité économique ;

- enfin, une fois l'allocation des biens et des facteurs de production stabilisée, il est possible de considérer pour chaque agent économique si sa capacité de financement s'est améliorée ou détériorée ; il est en particulier pertinent d'analyser la situation des finances publiques, dans la mesure où les variantes considérées, en principe neutres ex ante sur les finances publiques, peuvent s'avérer ex post alléger ou au contraire augmenter le déficit des administrations publiques en fonction des évolutions macro-économiques qu'elles ont entraînées ; il est également intéressant d'étudier si chaque variante s'est traduite par un enrichissement global de la Nation, c'est-à-dire si la capacité de financement du reste du monde a été diminuée.

Le schéma 1 en annexe présente de façon simplifiée ces enchaînements pour chacune des six simulations effectuées.

IV. ANALYSE DETAILLEE DES EFFETS D'UNE DIMINUTION DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS FINANCEE PAR UNE CONTRIBUTION SUR LA VALEUR AJOUTEE DES ENTREPRISES OU PAR UNE TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE

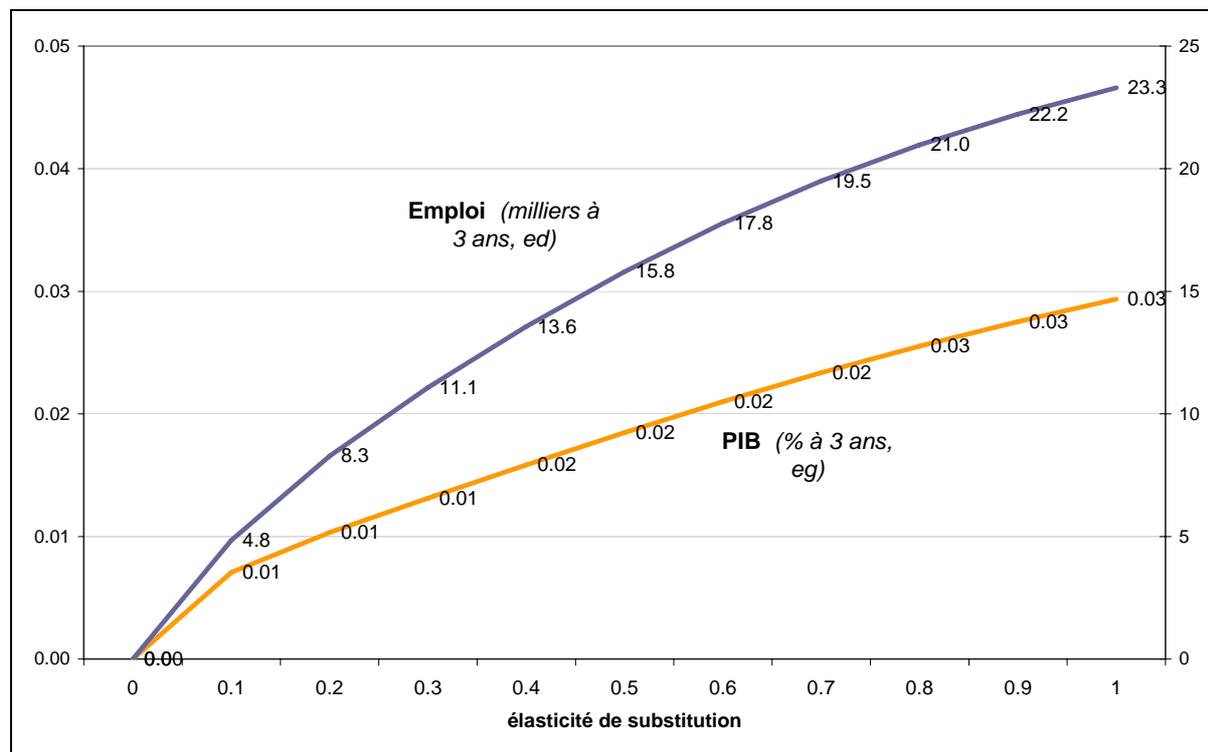
Selon qu'on considère une CVA ou une TVA sociale, les mécanismes de rééquilibrage des marchés des facteurs de production, d'une part, et des marchés des biens et services d'autre part, vont jouer de façon différente à court et à moyen terme. Il faut en effet distinguer la variante CVA qui opère ex ante une réallocation des ressources à l'intérieur du secteur des entreprises, de la variante TVA sociale qui se traduit initialement par un allègement du coût du travail au bénéfice des entreprises, compensé par un alourdissement des prélèvements affectant directement le pouvoir d'achat des ménages. Cette différence quant à l'impact initial de ces deux variantes doit être gardée présente à l'esprit dans l'analyse des simulations. Le tableau 1 propose une synthèse de ces simulations, en retenant l'impact sur une sélection d'indicateurs macro-économiques particulièrement illustratifs, et ce pour l'année du choix initial (1ère année), pour l'année suivante (2ème année) et cinq ans après (6ème année).

La variante 1 correspond à la création d'une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises se substituant aux cotisations sociales sur les salaires acquittées par les employeurs. Comme indiqué plus haut, le coût du travail n'est réduit que de - 0,3 % environ. L'impact initial sur l'emploi est donc modeste, de l'ordre de + 15 000 emplois salariés au bout d'un an, et la baisse du chômage stimule légèrement l'investissement en logement des ménages et l'activité économique. Toutefois, l'alourdissement de la taxation du capital freine l'investissement des entreprises, qui au bout de six ans est inférieur à son niveau initial (- 0,4 %). De ce fait, le produit intérieur brut ne progresse que de façon très limitée à moyen terme, et les gains d'emploi sont faibles (+ 12 000 emplois salariés au bout de six ans). Le solde extérieur est légèrement détérioré, tandis que le besoin de financement des administrations publiques se réduit (- 0,1 point de PIB au bout de six ans).

Il est à noter que les résultats de cette variante sont très dépendants de l'hypothèse retenue en termes de substitution des facteurs. En effet, le principal canal de transmission de cette mesure est la réallocation des facteurs de productions au sein des entreprises. Ainsi, l'impact de cette mesure en termes d'emplois et de PIB est très tributaire de l'élasticité de substitution retenue : il peut être nul si l'on ne considère pas de substitutions possibles entre les facteurs de production (fonction de production à facteurs complémentaires), ou relativement fort si on considère une élasticité égale à 1. Le graphique suivant retrace les résultats obtenus à trois ans, en termes de PIB et d'emplois salariés, suivant l'élasticité de substitution retenue.

Graphique 1 : sensibilité des effets de la CVA à l'élasticité de substitution

Impact sur l'emploi salariés et le PIB d'une baisse d'un point de cotisations employeurs financée par la création d'une CVA



Source : OFCE, simulations à l'aide du modèle *e-mod.fr*

L'hypothèse retenue dans la simulation présentée ici – élasticité de substitution égale à 0,5 – est une hypothèse relativement standard. Elle correspond en effet au centre de la fourchette donnée par différentes estimations sur données macroéconomiques et microéconomiques. A titre d'exemple, dans le modèle Mésange développé par la DGTPE, l'élasticité de substitution retenue est de 0,4.

Un autre élément qui peut faire varier les résultats d'une telle estimation est le délai d'ajustement de la fonction de production. Dans le modèle de l'OFCE, ce délai est relativement rapide et explique des effets presque immédiats. Dans le modèle de la DGTPE, ce délai paraît être moins rapide ce qui pourrait expliquer une partie des différences entre les résultats obtenus d'un modèle à l'autre .

Dans la variante 2, la baisse d'un point des cotisations sociales à la charge des employeurs est compensée par une hausse de 0,4 point de l'ensemble des taux de la TVA.

La compensation de la baisse des charges sociales des entreprises porte à présent sur les prix à la consommation, et d'une façon plus marginale sur les prix des biens d'équipement. La baisse des cotisations sociales des employeurs réduit les prix à la production – hors taxes –, tandis que la hausse de la TVA augmente les prix à la consommation – toutes taxes comprises. La première année, ce deuxième effet l'emporte sur le premier (les prix augmentent de 0,3 %), ce qui s'accompagne d'une nette augmentation du taux de marge des entreprises qui ne baissent pas leurs prix (hors taxes) autant que leurs coûts salariaux (le taux de marge des entreprises augmente de + 0,5 point). De ce fait les prix à la consommation augmentent la première année et l'impact sur la consommation est immédiatement négatif. L'impact de la TVA sociale s'avère donc comparable aux effets d'une dévaluation compétitive : on observe une amélioration de la compétitivité mais une diminution du pouvoir d'achat des ménages, ce qui se traduit par une amélioration de la balance commerciale. L'augmentation des prix à la consommation peut cependant enclencher une boucle prix - salaires qui atténue les effets sur l'emploi : les salaires du secteur privé sont en effet partiellement indexés sur les prix avec une élasticité à long terme de 0,65 .

Cependant, comme, dans un premier temps, les salaires réels diminuent, ce qui stimule la demande de travail des entreprises, l'impact de ce scénario reste positif sur l'emploi mais de manière très faible (+2 300 emplois salariés au bout d'un an). Le solde des administrations publiques se redresse de façon marginale, sous l'effet de la diminution minimale du chômage. Au total, cette variante s'avère, selon le modèle e-mod .fr, plus favorable que la précédente en termes d'activité économique mais relativement équivalente, voire un peu moins favorable, en termes d'emploi.

Il est à noter que cette simulation est là aussi très tributaire des hypothèses retenues dans le modèle. En particulier, l'impact d'un TVA sociale peut différer selon la réaction des ménages face à une telle mesure : les résultats dépendent de l'hypothèse relative à la vitesse à laquelle les salaires s'ajusteront pour restaurer le pouvoir d'achat. Par ailleurs, les résultats sont également très liés à l'hypothèse de comportement des entreprises quant à la fixation de leur taux de marge. Ainsi, si l'on suppose que les entreprises n'accroîtront pas leurs marges compte tenu de l'effet d'annonce autour de la mesure et répercuteront entièrement la baisse des coûts salariaux sur les prix, son impact serait moins négatif sur la consommation des ménages avec même un effet positif 5 ans après. Avec une telle hypothèse, l'effet sur l'emploi serait plus fort : 21 500 la deuxième année, réduit à près de 16 000 la sixième année. L'effet en termes d'activité économique serait également plus fort.

*

* *

Ces simulations aboutissent en tout état de cause à des incidences qui apparaissent très limitées sur l'emploi, même si les effets à long terme doivent être pris avec précaution. Les résultats obtenus quant aux effets d'une CVA et d'une TVA sociale sont relativement proches de ceux présentés par la DGTPE mais il faut garder à l'esprit qu'ils sont aussi très sensibles à différentes hypothèses : élasticité de substitution et délai d'ajustement pour la CVA ; réactivité des ménages et comportement des entreprises quant à leur taux de marge pour la TVA sociale.

Une autre limite importante des analyses précédentes est que, du fait du caractère agrégé du modèle utilisé, elles ne prennent pas en compte le caractère progressif des barèmes des cotisations sociales acquittées par les entreprises. Ainsi, une baisse du taux apparent de cotisations sociales des employeurs est susceptible d’avoir des effets différenciés selon les niveaux de salaire, dans la limite de la marge de réduction des prélèvements sociaux encore disponible dans la zone des bas salaires sur lesquels ont déjà été consentis des allègements très importants.

Tableau 1 Synthèse des simulations

(variation en % par rapport à la projection de référence, sauf mention expresse)

	baisse de 1 pt de cotisations empl. compensée par une hausse de la CVA (1)			baisse de 1 pt de cotisations empl. compensée par une hausse de la TVA (2)		
	1ère année	2e année	6e année	1ère année	2e année	6e année
PIB total en volume	0.02	0.02	0.02	0.04	0.04	0.12
Consommation totale (volume)	0.01	0.02	0.04	-0.18	-0.22	-0.03
Investissement total (volume)	0.07	0.05	0.02	0.26	0.15	0.09
Invest ménages	0.16	0.13	0.15	0.28	-0.29	-0.32
Invest entreprises SNF EI	0.04	0.03	-0.04	0.38	0.43	0.33
Importations (volume)	0.04	0.05	0.04	-0.31	-0.25	0.25
Exportations (volume)	0.01	0.01	-0.01	0.11	0.36	0.75
prix du PIB	0.01	0.03	0.10	-0.04	-0.75	-1.58
prix conso	0.01	0.02	0.10	0.34	-0.39	-1.38
prix import	0.00	0.01	0.07	0.02	-0.72	-2.14
prix export	0.01	0.03	0.10	-0.68	-1.37	-2.19
salaires mensuel réel, secteur marchand	0.01	0.04	0.10	-0.23	0.20	0.53
Effectifs salariés, variation en milliers	14.8	13.6	11.6	2.3	5.1	9.4
Productivité par tête (principalement marchand)	-0.08	-0.08	-0.06	0.1	0.0	0.1
population active effective	3.45	3.16	2.50	0.5	1.3	2.2
taux de chômage, points	-0.05	-0.05	-0.04	-0.01	-0.02	-0.03
revenu des ménages (en volume)	0.03	0.04	0.05	-0.54	-0.39	-0.09
prestations sociales reçues par les ménages (en volume)	-0.03	-0.03	-0.03	-0.60	-0.53	-0.33
taux d'épargne des ménages	0.02	0.00	0.00	-0.23	-0.04	-0.03
taux de marge des sociétés NF, en points	0.04	0.04	0.04	0.48	0.16	0.07
solde APU (en point de PIB)	0.02	0.08	0.09	-0.06	0.03	0.01
Capacité de financement de l'Extérieur, en point de PIB	0.00	-0.01	-0.01	-0.09	-0.02	0.12
Contribution du solde extérieur à la croissance du PIB	-0.01	-0.01	-0.02	0.12	0.17	0.14

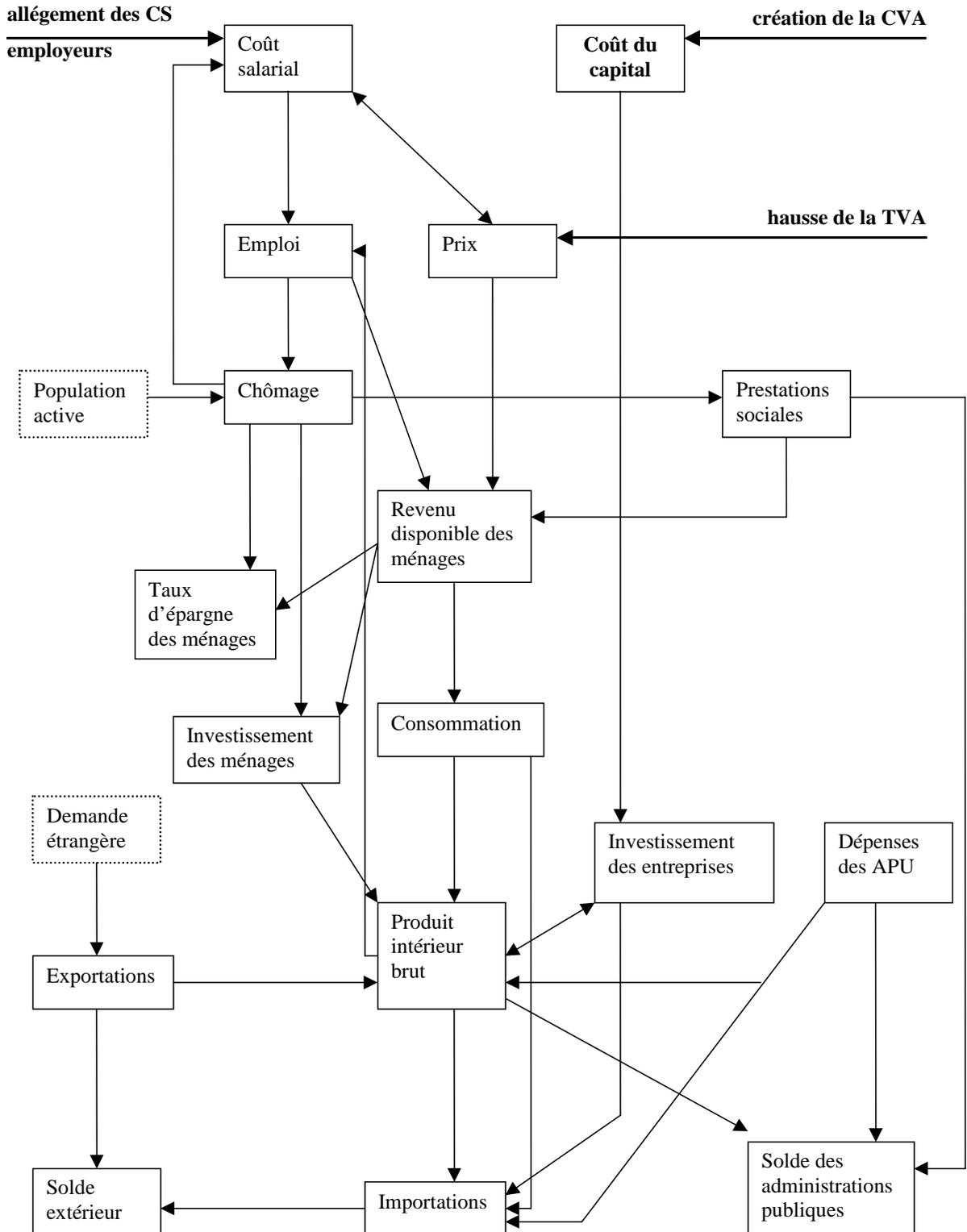
Hypothèses retenues pour les simulations :

(1) : l'élasticité de substitution entre les facteurs de production est égale à 0,5.

(2) : les salaires sont indexés sur les prix avec une élasticité égale à 0,65.

Source : calculs Drees d'après des simulations à l'aide du modèle *e-mod.fr* de l'OFCE.

Schéma 1 : Enchaînements macroéconomiques d'une baisse des cotisations sociales employeurs financée par une CVA ou une TVA sociale



**ANNEXE VII
EFFETS MACROECONOMIQUES DE LA REFORME**

**PIECE JOINTE N°9
EFFETS D'UNE DIMINUTION DES COTISATIONS SOCIALES
EMPLOYEURS FINANCEE PAR LA CREATION D'UN IMPOT SUR LE
CHIFFRE D'AFFAIRES DES ENTREPRISES NET DE LA MASSE
SALARIALE (COEFFICIENT EMPLOI-ACTIVITE)**

Les données chiffrées présentées ici concernent une substitution de l'ordre de 1% du PIB et non, comme dans le rapport et dans l'annexe VII, de l'ordre de 2,1 points de cotisations employeurs (soit à peu près 0,5 point de PIB). Toutefois, le modèle Mésange repose sur une hypothèse de linéarité des effets décrits, ce qui signifie que les données chiffrées présentées dans cette pièce jointe sont cohérentes avec celles du rapport et de l'annexe VII.

A long terme, une diminution de 4 points de cotisations sociales employeurs (pour un montant équivalent à 1% du PIB en 2005) financée ex ante par la création d'une nouvelle taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises net de leur masse salariale aurait un fort effet récessif sur l'économie : le PIB diminuerait de 0,6% par rapport au compte central et l'investissement de 1,8%. Aucune création d'emplois n'est attendue à long terme.

Une diminution de 4 points de cotisations sociales employeurs financée ex post (si l'on tient compte de la dégradation de l'état des finances publiques induite par la réforme) par la création de cette même taxe, le PIB diminuerait de 1,2% et l'investissement de 2,9%, par rapport au compte central. De plus, cette réforme détruirait 32 000 emplois environ.

Ces estimations sont des minorants car la perte de productivité et les effets distorsifs d'une telle réforme sur la structure productive de l'économie ne sont pas pris en compte.

A court terme, cette réforme devrait avoir un effet récessif sur l'économie, créer relativement peu d'emplois et diminuer fortement l'investissement des entreprises. Les outils macroéconomiques traditionnels dont nous disposons ne permettent pas de quantifier ces effets. Deux scénarios polaires peuvent être envisagés théoriquement, selon que les entreprises répercutent la taxe sur leur prix de vente ou qu'elles réduisent leurs marges. Le premier scénario déclencherait une boucle prix-salaire et aurait à court terme un effet plus récessif que le second.

I. A LONG TERME, UNE DIMINUTION DES COTISATIONS SOCIALES EMPLOYEURS COMPENSEE PAR LA CREATION D'UNE NOUVELLE TAXE SUR LE CHIFFRE D'AFFAIRES DES ENTREPRISES NET DE LEUR MASSE SALARIALE AURAIT UN FORT EFFET RECESSIF SUR L'ECONOMIE

A long terme, une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises net de la masse salariale peut être assimilée à une taxe sur le capital. Le capital étant plus mobile que le travail, financer des allègements de charges sur les salaires par la création d'une telle taxe est fortement récessif.

Un allègement de charges financé ex ante par la création de cette taxe (pour un montant de recettes équivalent à 1% du PIB en 2005) diminuerait le PIB de 0,6% d'après notre maquette de long terme, dans laquelle la rémunération du capital est fixée sur les marchés internationaux des capitaux (tableau 1). Cet effet récessif s'explique par une très forte diminution de l'investissement (-1,8%) alors qu'aucune création d'emplois n'est observée (Tableau 1).

Ces effets macroéconomiques s'expliquent par la compensation à long terme de la hausse du coût du capital par une diminution du coût du travail (diminution des salaires). Cette diminution des salaires est équivalente à celle qui prévaudrait si la taxe portait directement sur le travail : on ne peut donc pas attendre de créations d'emplois après une réforme fiscale qui substitue une taxe sur le capital à une taxe sur le travail.

En revanche, la taxe sur le capital accroît le prix relatif du capital par rapport au travail. Par conséquent, la demande de capital des entreprises diminue davantage que ne diminue le travail dans l'économie (diminution de l'offre de travail consécutive à la baisse des salaires). Au total, une substitution de taxe sur le capital à une taxe sur le travail réduit l'investissement.

Tableau 1 Effet global de long terme (et décomposition) d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 1% du PIB en 2005 financée (ex ante) par la création du nouvel taxe sur le coût de capital

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont hausse du coût du capital
PIB	-0,6	0,4	-1,0
Investissement	-1,8	0,4	-2,1
Emploi (<i>en milliers</i>)	0	61	-61

Le fort effet récessif de la réforme dégrade, de plus, les finances publiques¹. Un allègement de cotisations sociales d'un montant égal à 1% du PIB devrait être financé par la création de la nouvelle taxe pour un montant supérieur à 1% du PIB afin que les finances publiques restent équilibrées après la réforme. Pour assurer l'équilibre ex post des finances publiques suite à un allègement de cotisations sociales d'un montant de 1% du PIB, on calcule² qu'il faut prélever à long terme un montant de 1,5% du PIB sur le capital.

¹ Nous supposons que l'élasticité du solde public au PIB est unitaire et que les recettes publiques représentent environ 45% du PIB.

² Autrement dit on cherche le montant x (en % du PIB) à prélever tel que : $x - I = 0,45 * (y_{cot.soc.} + x * y_{CVA})$, où $y_{cot.soc.}$ est l'augmentation du PIB due à l'allègement des cotisations sociales (pour un montant de recettes de 1% du PIB) et y_{CVA} est la diminution du PIB due à la création de la CVA.

Le tableau 1bis présente les effets macroéconomiques globaux de l’allègement des cotisations sociales de 1% du PIB financé par une hausse de l’imposition du capital pour un montant de 1,5% du PIB. Le PIB est réduit de 1,2% et l’investissement de 2,9%, par rapport au compte central. Cette réforme détruirait 32 000 emplois.

Tableau 1bis Effet global de long terme (et décomposition) d’une diminution des cotisations sociales d’un montant de 1% du PIB en 2005 financée (ex post) par la création du nouvel impôt sur le coût de capital

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

	Effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont hausse du coût du capital
PIB	-1,2	0,4	-1,6
Investissement	-2,9	0,4	-3,3
Emploi (<i>en milliers</i>)	-32	61	-93

Ces estimations sous-estiment l’impact récessif de la réforme. On peut en effet attendre de cette réforme une déformation de la structure de production de l’économie, qui s’apparente à un choc négatif de productivité. Il est difficile d’évaluer quelle serait l’ampleur d’un tel choc.

A titre d’exemple, dans la maquette de long terme, un choc négatif de productivité de 1% réduit la production et l’investissement de 1% supplémentaire sans modifier l’emploi. Si la productivité du travail diminue de 0,5%, un allègement de cotisations sociales de 1% du PIB compensé par la création de la nouvelle taxe (pour un montant de 1% du PIB) réduirait à long terme la production de 1,1% (contre 0,6% précédemment, cf. tableau 1) et l’investissement de 2,3% (contre 1,8%), laissant l’emploi inchangé. Evidemment, un calibrage de la réforme pour assurer l’équilibre ex post des finances publiques accroîtrait encore au-delà l’évaluation de l’effet récessif de la réforme.

II. A COURT TERME, LES EFFETS DE LA REFORME NE SONT PAS QUANTIFIABLES : ELLE DEVRAIT ETRE RECESSIVE SUR L’ACTIVITE ET NE CREER QUE PEU D’EMPLOIS.

Les outils macroéconométriques dont nous disposons pour l’analyse du court terme (modèle Mésange) ne permettent pas de simuler une taxe sur le chiffre d’affaires des entreprises. Une taxe sur le chiffre d’affaires des entreprises pèse en effet sur les consommations intermédiaires dont la modélisation sous Mésange est très sommaire : elles sont définies à partir d’un tableau entrée-sortie exogène et leurs prix n’affectent pas le choix des entreprises en matière d’utilisation des facteurs de production et très peu la dynamique de l’économie³. Par conséquent, tous les effets distorsifs sur la structure de l’économie d’une telle taxe ne peuvent pas être pris en compte, qu’il s’agisse à court terme des effets consécutifs à une modification des prix relatifs des entreprises ou à plus long terme des intégrations verticales suscitées par une telle taxe.

³ Les prix à la production n’étant pas modélisés, ils n’interviennent que comme effet d’accélération dans l’équation des prix de la valeur ajoutée.

Il est également difficile d'évaluer à court terme comment les entreprises réagissent à une augmentation de leur coût de production. Elles peuvent réduire leurs marges ou/et augmenter leurs prix. Au niveau microéconomique, l'entreprise arbitre entre l'augmentation de ses prix et la réduction de ses marges pour maximiser son profit : cet arbitrage dépend de la position concurrentielle de l'entreprise, qui est aussi fonction de sa place dans la structure productive de l'économie, éléments qui ne sont pas modélisés dans le modèle Mésange. Le modèle Mésange ne permet donc pas de quantifier à court terme l'effet d'une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises.

Deux cas polaires peuvent être envisagés théoriquement :

- **Si les entreprises répercutent la taxe sur leurs prix**, la création de la nouvelle taxe enclenchera une boucle prix/salaires, qui réduira la consommation des ménages, dégradera la balance commerciale, réduira fortement la production donc l'emploi. Financer des allègements de charges par la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises ne pourrait donc pas créer significativement d'emplois, même si on exclut de l'assiette la masse salariale. Si les entreprises répercutent la nouvelle taxe d'un montant d'1% du PIB sur leur prix sans réduire leur marge, les prix augmenteraient d'environ 1,3% ex ante. Avec le modèle Mésange, cette augmentation des prix accroîtrait les salaires de 0,9% au bout d'un an et de plus de 5,3% après cinq ans, alors que les prix s'accroîtraient de 2,1% au bout d'un an et de 7% après cinq ans (en écart au compte central). Le pouvoir d'achat des ménages serait alors réduit.
- **Si les entreprises réduisent leur marge⁴**, l'effet récessif de la création de la nouvelle taxe devrait être moindre à court terme. Le pouvoir d'achat des ménages et donc leur consommation, la compétitivité-prix de l'économie et donc la balance commerciale ne devraient pas être fortement touchés par une baisse des cotisations sociales financée par la création de ce nouvel impôt. Toutefois, financer la baisse des cotisations sociales par la création de la nouvelle taxe alourdirait le coût du capital pour les entreprises et rendrait donc plus difficile le financement de l'investissement pour les entreprises (financement sur fonds propres, notamment). De plus, si travail et capital ne sont pas parfaitement substituables, la diminution de l'investissement ne pourrait pas être compensée par des créations d'emplois : financer des allègements de charges par la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires aurait un léger effet récessif sur l'économie. Il est probable que les créations d'emplois d'une telle réforme ne soient pas significatives, mais elles devraient être plus importantes que dans le cas précédent où l'inflation est forte.

Le scénario le plus vraisemblable est à chercher entre ces deux cas polaires. Notons toutefois que les délais de transmission des deux types de mécanismes décrits précédemment peuvent être assez différents. Dans le modèle Mésange, les salaires étant rapidement indexés sur les prix (au bout d'un an, une augmentation des prix est presque entièrement répercutée sur les salaires), les effets macroéconomiques dus à une augmentation des prix sont plus rapides que les effets dus à la réduction des marges des entreprises.

⁴ Si les entreprises répercutent la nouvelle taxe (pour un montant de 1% du PIB) sur leur marge, leur taux de marge serait réduit d'environ 1,4 point.

ANNEXE VIII

LES TRANSFERTS DE CHARGES ENTRE LES COTISANTS

SYNTHÈSE

La création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, la modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée ou l'augmentation de la TVA engendreraient des transferts de charges entre les cotisants :

- *la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, comme la modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, créeraient d'importants transferts de charges entre les entreprises ;*
- *une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée entraînerait des transferts de charges vers les ménages et entre ces derniers.*

Concernant les transferts de charges entre entreprises susceptibles de résulter de la prise en compte de la valeur ajoutée pour le calcul des cotisations sociales, trois principaux enseignements ressortent des simulations conduites par la DGTPE :

- *ces mesures créeraient d'importants transferts de charges intersectoriels, au détriment des secteurs à forte intensité capitalistique (industries agricoles et agro-alimentaires, industries de biens de consommation, énergie, activités financières, activités immobilières), et au bénéfice des activités intensives en main d'œuvre (industries de biens d'équipement, construction, services aux entreprises et services aux particuliers) ;*
- *la prise en compte de la valeur ajoutée pour le calcul des cotisations sociales avantagerait les petites et moyennes entreprises, et pénaliserait les plus grandes entreprises ;*
- *environ un quart des entreprises seraient pénalisées par la mesure. Dans tous les scénarios, les entreprises significativement perdantes représenteraient entre un quart et un tiers de l'effectif salarié, entre 40 et 50% de la valeur ajoutée, et entre 40 et 46% des exportations.*

Concernant les transferts de charges vers les ménages et entre ces derniers susceptibles de résulter d'une augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée, les simulations conduites par la DGTPE fournissent deux indications :

- *une augmentation du taux normal de la TVA serait moins anti-redistributive qu'une hausse du taux réduit, la part des biens à taux réduit dans les dépenses des ménages à faibles revenus étant plus élevée que dans celles des ménages à hauts revenus ;*
- *l'ampleur moyenne des variations de pouvoir d'achat des ménages consécutives à un relèvement de la TVA serait globalement modérée, mais pourrait exercer des effets significatifs au niveau individuel.*

SOMMAIRE

I.	TRANSFERTS ENTRE LES ENTREPRISES (CVA ET MODULATION).....	1
A.	VENTILATION DES TRANSFERTS DE CHARGES.....	2
1.	<i>Ventilation sectorielle des transferts.....</i>	2
2.	<i>Ventilation des transferts selon la taille des entreprises.....</i>	5
B.	PROPORTION D'ENTREPRISES GAGNANTES ET PERDANTES	5
1.	<i>Nombre d'entreprises gagnantes et perdantes.....</i>	5
2.	<i>Poids des entreprises gagnantes et perdantes.....</i>	6
3.	<i>Ventilation des entreprises perdantes par secteur et par taille.....</i>	7
4.	<i>Le cas des entreprises individuelles.....</i>	8
II.	TRANSFERTS ENTRE LES ENTREPRISES (CONTRIBUTION PATRONALE GENERALISEE).....	9
A.	VENTILATION SECTORIELLE DES TRANSFERTS.....	10
B.	POIDS ECONOMIQUE DES ENTREPRISES PERDANTES ET GAGNANTES A LA REFORME .	15
III.	TRANSFERTS VERS ET ENTRE LES MÉNAGES (TVA SOCIALE)	16
A.	TRANSFERTS SUSCEPTIBLES DE RESULTER DES DIFFERENCES DE STRUCTURE DE CONSOMMATION DES MENAGES	16
B.	TRANSFERTS SUSCEPTIBLES DE RESULTER DE L'IMPACT INFLATIONNISTE D'UNE AUGMENTATION DE LA TVA.....	17
1.	<i>Impact sur les transferts inter-déciles.....</i>	17
2.	<i>Impact au niveau des ménages individuels</i>	18

ANNEXE VIII

LES TRANSFERTS DE CHARGES ENTRE LES COTISANTS

I. TRANSFERTS ENTRE LES ENTREPRISES (CVA ET MODULATION)

La DGTPE a évalué les transferts de charges susceptibles de résulter de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée ou d'une modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée à partir de plusieurs scénarios.

La présente annexe décrit les transferts de charges susceptibles de résulter de six de ces scénarios :

Tableau 1 : Descriptif des scénarios simulés

Scénario	Descriptif	Pertes des perdants (M€)
Modulation nationale 1	Modulation de 2 points des cotisations employeur avec les mêmes paramètres pour tous les secteurs	230
Modulation sectorielle	Modulation de 2 points des cotisations employeur avec des paramètres différents pour chaque secteur	190
Modulation nationale 2	Modulation nationale telle que le nombre d'entreprises perdantes et le niveau des pertes soient identiques à ceux obtenus avec la CVA (correspondant à 8,6 pts de cotisations)	1 120
CVA brute	Baisse uniforme des cotisations employeur et introduction d'une CVA au taux de 0,91% sur la VA fiscale	1 120
CVA brute plafonnée	Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations employeur et encadrement de la CVA entre 1,5 et 2,5 points de salaires bruts	560
CVA nette	Baisse uniforme des cotisations employeur et introduction d'une CVA au taux de 1,01% sur la VA nette des dotations aux amortissements	1 060

Source : DGTPE

Dans les scénarios portant sur la modulation, les formules de calcul utilisées par la DGTPE intégraient une plage neutre, visant à concentrer les effets de la mesure sur les entreprises les plus éloignées du ratio de référence et, inversement, à garantir la neutralité de la mesure pour les entreprises proches du ratio de référence.

Une formule de modulation portant sur l'ensemble des cotisations sociales employeurs (mais plafonnée à 1 ou 2 points de cotisations) a également fait l'objet de simulations par la DGTPE. Ce type de modulation conduit à des transferts d'ampleur bien plus importante et à un cumul de pertes supérieur (2,02Mds € dans le cas d'un plafonnement à 2 points). En outre, certains secteurs privilégiés deviennent pénalisés (industries des biens d'équipement) ou inversement (cas des transports et des activités immobilières). Le détail de ces simulations est fourni en annexe III et en pièce jointe n°2.

Le cas des entreprises individuelles a fait l'objet d'analyses spécifiques menées par la DCASPL, dont les résultats sont présentés au § B. 4 et en pièce jointe n°1.

A. Ventilation des transferts de charges

1. Ventilation sectorielle des transferts

De manière générale, la prise en compte de la valeur ajoutée pour le calcul des cotisations sociales pénaliserait les secteurs à forte intensité capitalistique, et avantagerait les activités intensives en main d'œuvre (cf. tableau 2 page suivante).

a) Secteurs pénalisés

Quatre secteurs seraient pénalisés dans tous les scénarios : les industries agricoles et agro-alimentaires, les industries de biens de consommation, l'énergie et les activités financières.

La répartition des transferts entre ces secteurs varierait néanmoins selon la nature du dispositif mis en œuvre :

- la cotisation sur la valeur ajoutée serait ainsi particulièrement pénalisante pour l'énergie et les activités financières, mais pourrait dans certains cas être plus favorable qu'une modulation des cotisations aux industries agro-alimentaires et aux industries des biens de consommation ;
- l'assiette valeur ajoutée nette serait particulièrement favorable à l'industrie automobile et aux services aux particuliers, qui bénéficieraient en tout état de cause de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée.

b) Secteurs avantagés

Quatre secteurs seraient avantagés dans tous les scénarios : les industries de biens d'équipement, la construction, les services aux entreprises et les services aux particuliers.

La ventilation des transferts entre ces secteurs varierait là encore selon la nature du dispositif mis en œuvre : la cotisation sur la valeur ajoutée serait ainsi particulièrement avantageuse pour les services aux entreprises et les industries des biens d'équipement, mais pourrait dans certains cas être moins favorable que la modulation pour la construction ou les services aux entreprises.

Tableau 2 : Transferts inter-sectoriels susceptibles de résulter des différents scénarios
(augmentation de la charge fiscale des entreprises, en % des salaires bruts)

	Modulation nationale 1	Modulation sectorielle	Modulation nationale 2	CVA brute	CVA brute plafonnée	CVA nette
Industries agricoles et alimentaires	+ 0,08 %	-	+ 0,40 %	+ 0,21 %	+ 0,13 %	+ 0,15 %
Industrie des biens de consommation	+ 0,03 %	-	+ 0,16 %	+ 0,06 %	+ 0,06 %	+ 0,11 %
Industrie automobile	+ 0,01 %	-	+ 0,04 %	- 0,18 %	+ 0,02 %	- 0,39 %
Industries des biens d'équipement	- 0,05 %	-	- 0,25 %	- 0,26 %	- 0,05 %	- 0,20 %
Industries des biens intermédiaires	0,00 %	-	0,00 %	- 0,09 %	+ 0,05 %	- 0,15 %

	Modulation nationale 1	Modulation sectorielle	Modulation nationale 2	CVA brute	CVA brute plafonnée	CVA nette
Energie	+ 0,24 %	-	+ 1,13 %	+ 1,31 %	+ 0,34 %	+ 0,91 %
Construction	- 0,07 %	-	- 0,32 %	- 0,25 %	- 0,05 %	- 0,15 %
Commerce	+ 0,02 %	-	+ 0,12 %	- 0,02 %	+ 0,08 %	+ 0,05 %
Transports	0,00 %	-	- 0,01 %	- 0,07 %	- 0,04 %	- 0,09 %
Activités financières	+ 0,15 %	-	+ 0,72 %	+ 0,90 %	+ 0,29 %	+ 0,97 %
Activités immobilières	+ 0,05 %	-	+ 0,20 %	+ 0,50 %	- 0,03 %	+ 0,35 %
Services aux entreprises	- 0,08 %	-	- 0,38 %	- 0,27 %	- 0,19 %	- 0,25 %
Services aux particuliers	- 0,02 %	-	- 0,09 %	- 0,12 %	- 0,10 %	- 0,24 %
Holdings	- 0,08 %	-	- 0,37 %	+ 0,02 %	- 0,15 %	- 0,04 %

Source : DGTPE

De manière générale, l'assiette valeur ajoutée nette des dotations aux amortissements semble réduire les transferts par rapport à une assiette valeur ajoutée brute : dans ce scénario en effet, l'ampleur des gains et des pertes est plus limitée que dans les simulations portant sur une assiette valeur ajoutée brute.

c) Impact d'une modulation sectorielle

A la différence de la modulation dite “ nationale ” des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, la modulation dite “ sectorielle ” n'engendrerait par définition aucun transfert entre les secteurs : dans ce scénario en effet, les cotisations varieraient en fonction de l'écart entre le ratio “ masse salariale / valeur ajoutée ” de chaque entreprise et le ratio “ masse salariale / valeur ajoutée ” moyen de chaque secteur.

Pour autant, la modulation sectorielle ne permettrait pas d'éviter des transferts intrasectoriels : au sein du secteur financier par exemple, les sociétés d'intermédiation financière seraient pénalisées par la modulation sectorielle, qui bénéficierait à l'inverse aux sociétés d'assurance (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Transferts intra-sectoriels susceptibles de résulter des différents scénarios – classement des secteurs (niveau 60) du plus pénalisé au plus avantage

	Modulation nationale 1	Modulation sectorielle	Modulation nationale 2	CVA brute	CVA brute plafonnée	CVA nette
Industrie du tabac	1	1	1	1	1	1
Production et distribution d'électricité, de gaz	2	3	2	2	2	2
Location sans opérateur	3	2	3	3	5	12
Intermédiation financière	4	10	4	4	3	4
Industrie chimique	5	5	5	9	6	8
Récupération	6	4	6	12	7	9
Auxiliaires financiers et d'assurance	7	42	8	5	15	3
Industries alimentaires	8	22	7	17	12	14
Fabrication d'autres produits minéraux	9	8	9	14	14	11
Transports par eau	10	15	10	13	22	10
Postes et	11	7	15	10	19	15

	Modulation nationale 1	Modulation sectorielle	Modulation nationale 2	CVA brute	CVA brute plafonnée	CVA nette
télécommunications						
Assurance	12	46	12	6	11	5
Commerce de détail ...	13	13	11	22	9	19
Services auxiliaires des transports	14	14	17	8	24	6
Activités immobilières	15	18	18	7	28	7
Industrie du papier et du carton	16	9	14	19	8	20
Captage, traitement et distribution d'eau	17	45	13	16	4	13
Assainissement, voirie et gestion des déchets	18	11	16	18	16	18
Cokéfaction, raffinage, industries nucléaires	19	47	20	11	10	40
Industries extractives	20	43	19	20	17	28
Fabrication d'autres matériels de transport	21	6	21	21	13	16
Activités récréatives, culturelles et sportives	22	12	22	15	25	24
Industrie du caoutchouc et des plastiques	23	16	23	25	20	23
Commerce de gros et intermédiaires	24	25	24	23	21	17
Industrie automobile	25	19	25	27	23	45
Transports aériens	26	21	26	42	43	46
Industrie du cuir et de la chaussure	27	35	27	26	40	22
Transports terrestres	28	24	31	36	30	34
Industrie de l'habillement et des fourrures	29	37	29	28	31	21
Métallurgie	30	28	28	24	18	31
Travail du bois	31	31	30	29	26	32
Industrie textile	32	33	32	33	33	33
Commerce et réparation automobile	33	39	33	37	35	26
Hôtels et restaurants	34	26	35	38	41	38
Travail des métaux	35	27	34	31	29	30
Fabrication de meubles ; industries diverses	36	40	36	39	39	36
Edition, imprimerie, reproduction	37	41	37	30	34	27
Fabrication de machines et d'équipements	38	17	38	34	27	29
Fabrication de machines de bureau ...	39	30	44	43	45	43
Recherche et développement	40	23	40	32	36	37
Fabrication d'appareils électriques	41	38	39	40	37	39
Construction	42	20	42	35	32	25
Services personnels	43	36	43	47	44	44
Fabrication d'instruments médicaux	44	32	41	41	38	35
Activités informatiques	45	34	46	44	46	42
Fabrication d'équipements	46	44	45	46	42	47

	Modulation nationale 1	Modulation sectorielle	Modulation nationale 2	CVA brute	CVA brute plafonnée	CVA nette
de radio						
Services aux entreprises	47	29	47	45	47	41

Source : DGTPE

2. Ventilation des transferts selon la taille des entreprises

Dans tous les scénarios, la prise en compte de la valeur ajoutée pour le calcul des cotisations sociales avantagerait les petites et moyennes entreprises, et pénaliserait les grandes entreprises (cf. tableau 4 ci-dessous).

Ce résultat peut s'expliquer par le fait que les petites et moyennes entreprises sont en proportion davantage représentées dans les secteurs intensifs en main d'œuvre (services aux particuliers, construction...), qui seraient globalement favorisés par la mesure, que dans les secteurs à forte intensité capitalistique (énergie, industrie des biens de consommation, activités financières...), qui se trouveraient à l'inverse globalement pénalisés par la mesure.

Dans l'hypothèse de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, l'ampleur de ce phénomène serait atténué si le prélèvement portait sur une valeur ajoutée nette des dotations aux amortissements. Elle le serait encore davantage si la cotisation était plafonnée en fonction des salaires bruts versés.

Tableau 4 : Impact des différents scénarios en fonction de la taille des entreprises
(augmentation ou réduction de la charge fiscale en % des salaires bruts)

Chiffre d'affaires	Modulation nationale 1	Modulation sectorielle	Modulation nationale 2	CVA brute	CVA brute plafonnée	CVA nette
Moins de 2 M€	- 0,07 %	- 0,06 %	- 0,34 %	- 0,33 %	- 0,15 %	- 0,26 %
Entre 2 et 10M€	- 0,04 %	- 0,02 %	- 0,19 %	- 0,21 %	- 0,07 %	- 0,15 %
Entre 10 et 50 M€	- 0,02 %	- 0,01 %	- 0,08 %	- 0,09 %	- 0,02 %	- 0,06 %
Plus de 50 M€	+ 0,04 %	+ 0,03 %	+ 0,19 %	+ 0,20 %	+ 0,07 %	+ 0,15 %

Source : DGTPE

B. Proportion d'entreprises gagnantes et perdantes

1. Nombre d'entreprises gagnantes et perdantes

Dans tous les scénarios, environ un quart des entreprises seraient pénalisées par la prise en compte de la valeur ajoutée pour le calcul des cotisations sociales (cf. tableau 5 ci-dessous).

Dans l'hypothèse de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée, toutes les entreprises non perdantes seraient par définition gagnantes : la mesure bénéficierait donc aux trois quarts des entreprises.

Dans l'hypothèse d'une modulation en revanche, l'existence d'une plage neutre aurait pour conséquence de limiter le nombre d'entreprises gagnantes, qui s'établirait entre 35 et 42% selon les scénarios.

Tableau 5 : Nombre d'entreprises gagnantes et perdantes dans les différents scénarios

	Perdantes	Neutres	Gagnantes
Modulation nationale 1	22 %	39 %	39 %
Modulation sectorielle	22 %	43 %	35 %
Modulation nationale 2	24 %	34 %	42 %
CVA brute	27 %	-	73 %

Source : DGTPE

2. Poids des entreprises gagnantes et perdantes

Si elles ne représentent qu'un quart de l'effectif numérique des entreprises, les entreprises qui seraient pénalisées par la prise en compte de la valeur ajoutée pour le calcul des cotisations sociales sont celles qui pèsent le plus lourdement dans l'économie française (cf. tableaux 6 à 8 ci-dessous).

Dans tous les scénarios en effet, les entreprises perdantes représenteraient :

- entre un quart et un tiers de l'effectif salarié ;
- entre 40 et 50% de la valeur ajoutée ;
- entre 40 et 46% des exportations.

Tableau 6 : Poids des entreprises gagnantes et perdantes dans l'effectif salarié

	Perdantes	Neutres	Gagnantes
Modulation nationale 1	25 %	38 %	37 %
Modulation sectorielle	24 %	46 %	30 %
Modulation nationale 2	27 %	33 %	40 %
CVA brute	31 %	-	69 %

Source : DGTPE

Tableau 7 : Poids des entreprises gagnantes et perdantes dans la valeur ajoutée

	Perdantes	Neutres	Gagnantes
Modulation nationale 1	44 %	33 %	23 %
Modulation sectorielle	41 %	40 %	19 %
Modulation nationale 2	46 %	29 %	25 %
CVA brute	50 %	-	50 %

Source : DGTPE

Tableau 8 : Poids des entreprises gagnantes et perdantes dans le chiffre d'affaires à l'exportation

	Perdantes	Neutres	Gagnantes
Modulation nationale 1	40 %	38 %	22 %
Modulation sectorielle	40 %	38 %	22 %
Modulation nationale 2	42 %	34 %	24 %
CVA brute	46 %	-	54 %

Source : DGTPE

3. Ventilation des entreprises perdantes par secteur et par taille

a) Ventilation sectorielle

Dans tous les scénarios, plus de 10% des entreprises de tous les secteurs – y compris les secteurs globalement avantaés - seraient perdantes à la réforme.

Dans les secteurs énergétique et financier, le nombre d'entreprises perdantes serait dans tous les cas supérieur à un quart, et pourrait dépasser la moitié dans l'hypothèse de la création d'une contribution sur la valeur ajoutée.

Tableau 9 : Ventilation des entreprises gagnantes et perdantes par secteur

	Modulation nationale 1	Modulation sectorielle	Modulation nationale 2	CVA brute
Industries agricoles et alimentaires	18 %	11 %	26 %	24 %
Industrie des biens de consommation	14 %	13 %	20 %	19 %
Industrie automobile	13 %	11 %	18 %	19 %
Industries des biens d'équipement	10 %	16 %	15 %	16 %
Industries des biens intermédiaires	17 %	19 %	24 %	24 %
Energie	48 %	36 %	55 %	58 %
Construction	8 %	13 %	12 %	19 %
Commerce	19 %	19 %	27 %	26 %
Transports	14 %	8 %	23 %	24 %
Activités financières	35 %	28 %	41 %	42 %
Activités immobilières	27 %	23 %	32 %	31 %
Services aux entreprises	13 %	11 %	17 %	18 %
Services aux particuliers	17 %	17 %	23 %	20 %
Holdings	16 %	17 %	20 %	21 %
Total	16 %	16 %	23 %	23 %

Source : DGTPE

b) Ventilation par taille

Dans presque tous les scénarios, plus de 10% des entreprises de toutes tailles – y compris les très petites entreprises seraient perdantes à la réforme.

Dans tous les scénarios, entre le tiers et la moitié des entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 50 millions d'euros seraient pénalisées.

Tableau 10 : Ventilation des entreprises gagnantes et perdantes par taille

	Modulation nationale 1	Modulation sectorielle	Modulation nationale 2	CVA
CA < 2 M €	14 %	14 %	20 %	20 %
2 M € < CA < 10 M €	21 %	21 %	29 %	29 %
10 M € < CA < 50 M €	28 %	27 %	38 %	38 %
50 M € < CA	36 %	35 %	46 %	47 %
Total	16 %	16 %	23 %	23 %

Source : DGTPE

4. Le cas des entreprises individuelles

Dans tous les scénarios simulés sur le champ des 400 000 grandes entreprises concurrentielles, la prise en compte de la valeur ajoutée pour le calcul des cotisations sociales avantagerait les petites et moyennes entreprises, davantage représentées dans les secteurs intensifs en main d'œuvre et pénaliserait les grandes entreprises, plus présentes dans les secteurs à forte intensité capitalistique.

Afin de mesurer l'impact des transferts dans le cas des très petites entreprises et notamment des entreprises individuelles, des projections ont été effectuées par la DCASPL. Le détail de ces simulations est fourni en pièce jointe à cette annexe.

Les simulations ont été effectuées à partir de la base de données fiscales FICUS de l'INSEE sur l'année 2003, qui contient les déclarations fiscales des 2 400 000 entreprises relevant d'un régime réel BIC (RN ou RSI) ou BNC (DC), quel que soit leur régime d'imposition. Environ la moitié de ces entreprises n'a pas de salarié.

Par rapport au champ des simulations de la DGTPE, le nombre d'entreprises est alors multiplié par six, l'emploi salarié est multiplié par 1,4 et la valeur ajoutée par 1,13. En outre, la définition de la valeur ajoutée retenue est la valeur ajoutée comptable "basique", et non pas la définition fiscale.

Le champ d'étude a été restreint par ailleurs aux secteurs de l'industrie, du commerce et des services, à l'exclusion des activités financières et agricoles, de l'administration ainsi que de la location immobilière, soit un champ d'environ 2,1 millions d'entreprises, dont 1,2 million n'ont versé aucun salaire.

L'étude met notamment en évidence l'influence du statut juridique du chef d'entreprise (salarié ou non salarié) : les hôtels et restaurants seraient ainsi globalement bénéficiaires dans le cas de la mise en place d'une cotisation sur la valeur ajoutée se substituant à 2 points de cotisations patronales, mais pas les cafés où le poids des entreprises individuelles est important, ni le secteur de la santé, qui serait lourdement pénalisé.

Si la réforme n'était appliquée qu'aux entreprises employant des salariés, les très petites entreprises de moins de 4 salariés seraient globalement perdantes, de même que les très grandes (plus de 500 salariés) tandis que les entreprises ayant entre 5 et 500 salariés seraient avantagées.

Dans le cas d'une modulation des cotisations patronales en fonction du ratio masse salariale sur valeur ajoutée, les calculs montrent que 45% des entreprises seraient perdantes, cette perte représentant 0,25% de leur masse salariale. On constate qu'au sein des entreprises de moins de 250 salariés, plus les entreprises sont petites, plus la proportion de perdantes est forte : les deux tiers des entreprises ayant un seul salarié seraient perdantes, ainsi que la moitié de celles qui emploient deux salariés, mais seulement 30% de celles qui emploient 6 salariés.

En outre, plus de 85% des entreprises individuelles seraient perdantes à la mesure, mais seulement le quart des sociétés.

II. TRANSFERTS ENTRE LES ENTREPRISES (CONTRIBUTION PATRONALE GENERALISEE)

La DGTPE a évalué les transferts de charges susceptibles de résulter de la création d'une contribution patronale généralisée (CPG), en faisant l'hypothèse, dans les simulations réalisées, d'une absence de mécanisme de report des déficits. Ce choix résulte uniquement des contraintes de simulation (une approche dynamique sur plusieurs années serait nécessaire) et ne présume en rien l'opportunité de la mise en place d'un mécanisme de report des déficits.

Le taux retenu a été défini de façon à garantir - ex ante et sur le plan statique - l'équilibre budgétaire global de la réforme sur la période 1997-2003, de sorte que sur un cycle complet la réforme soit globalement neutre sur le plan budgétaire.

Ont été intégrés dans l'assiette imposable les compléments de rémunération exonérés et les aides directes accordées par l'employeur. L'information sur la participation des salariés est la seule disponible au niveau de chaque entreprise. Pour les autres éléments de rémunération réintégrés dans l'assiette, les montants globaux ont été répartis proportionnellement aux salaires bruts de chaque entreprise (avec un taux de 5,9% calculé à partir de données de la Cour des comptes).

Tableau 11 : Descriptif du scénario simulé

Scénario	Descriptif	Assiette	Taux	Transfert
				(en M €)
CVA brute	Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations employeur compensée par une CVA	VA fiscale	0,91 %	6 520
CPG	Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations employeur compensée par une CPG	Assiettes « salaires » et « profits » dissociées	1,26 %	6 520

Les taux d'équilibre globaux ont été calculés comme la moyenne des taux d'équilibre établis pour chaque année. Dès lors que l'assiette constituée par le résultat courant avant impôts est à un niveau exceptionnellement élevé en 2003, le taux moyen d'équilibre conduit, lors des simulations menées sur l'année 2003, à un bilan financier globalement défavorable aux entreprises à hauteur d'environ 350 M€

Tableau 12 : Taux d'équilibre des scénarios de réforme CPG

<i>(en milliards d'€)</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Moyenne
CPG	1,34 %	1,30 %	1,26 %	1,24 %	1,26 %	1,24 %	1,20 %	1,26%
Gain (+) ou coût (-) budgétaire (M€)	- 290	- 170	- 10	+ 70	0	+ 70	+ 330	0

Champ : Les entreprises du secteur concurrentiel (hors agriculture) assujetties à l'IS au titre du régime normal.

A. Ventilation sectorielle des transferts

La mise en place de la CPG générerait davantage de pertes chez les entreprises perdantes qu'une CVA (même en prenant en compte le bilan financier globalement défavorable aux entreprises pour 2003 à hauteur d'environ 350 M€).

Tableau 13 : Niveau de pertes des entreprises perdantes (en 2003)

(en millions d'€)	CVA brute	CPG
	1 120	1 570

Source : Calculs DGTPE

Dans l'industrie, les secteurs des industries agricoles et alimentaires (IAA) et de l'industrie des biens de consommation seraient pénalisés par la réforme. En revanche, l'industrie automobile, les industries des biens d'équipement et les industries des biens intermédiaires apparaissent toujours avantagées. Enfin, le secteur de l'énergie, qui serait lourdement pénalisé par une CVA, serait globalement neutre à une CPG.

Dans les services, les activités financières, les activités immobilières et les holdings seraient pénalisées par la réforme quel que soit le scénario. En revanche, les secteurs des transports, des services aux entreprises et des services aux particuliers apparaissent toujours avantagés. Enfin, le commerce serait globalement neutre à une CVA brute comme à une CPG.

Tableau 14 : Transferts sectoriels en % des salaires bruts induits par les différents scénarios (niveau 16, en 2003)

	Code	CVA brute	CPG
Industries agricoles et alimentaires	B	+ 0,21 %	+ 0,10 %
Industrie des biens de consommation	C	+ 0,06 %	+ 0,23 %

<u>Industrie automobile</u>	<u>D</u>	- 0,18 %	- 0,35 %
<u>Industries des biens d'équipement</u>	<u>E</u>	- 0,26 %	- 0,16 %
<u>Industries des biens intermédiaires</u>	<u>F</u>	- 0,09 %	- 0,17 %
Energie	<u>G</u>	+ 1,31 %	- 0,04 %
<u>Construction</u>	<u>H</u>	- 0,25 %	- 0,32 %
Commerce	<u>J</u>	- 0,02 %	+ 0,01 %
<u>Transports</u>	<u>K</u>	- 0,07 %	- 0,45 %
Activités financières	L	+ 0,90 %	+ 1,05 %
Activités immobilières	M	+ 0,50 %	+ 0,54 %
<u>Services aux entreprises</u>	<u>N</u>	- 0,27 %	- 0,21 %
<u>Services aux particuliers</u>	<u>P</u>	- 0,12 %	- 0,29 %
Holdings	X	+ 0,02 %	+ 7,54 %

Source :

Calculs DGTPE

Tableau 15 : Classement des secteurs du plus pénalisé au plus avantage* (niveau 60, en 2003)

	Code	CVA brute	CPG
Industrie du tabac	B	1	1
Production et distribution d'électricité, de gaz ...	G	2	18
Location sans opérateur	N	3	26
Intermédiation financière	L	4	3
Auxiliaires financiers et d'assurance	L	5	2
Assurance	L	6	4
Activités immobilières	M	7	8
Services auxiliaires des transports	K	8	23
Industrie chimique	C/F	9	7
Postes et télécommunications	N	10	9
Cokéfaction, raffinage, industries nucléaires	G	11	19
Récupération	F	12	15
Transports par eau	K	13	16
Fabrication d'autres produits minéraux ...	F	14	10
Activités récréatives, culturelles et sportives	P	15	24
Captage, traitement et distribution d'eau	G	16	6
Industries alimentaires	B	17	12
Assainissement, voirie et gestion des déchets	N	18	25
Industrie du papier et du carton	F	19	21
Industries extractives	F/G	20	32
Fabrication d'autres matériels de transport	E	21	14
Commerce de détail ...	J	22	13
Commerce de gros et intermédiaires ...	J	23	11
Métallurgie	F	24	41
Industrie du caoutchouc et des plastiques	F	25	28
Industrie du cuir et de la chaussure	C	26	17
Industrie automobile	D	27	34
Industrie de l'habillement et des fourrures	C	28	22
Travail du bois et fabrication d'articles en bois	F	29	42
Edition, imprimerie, reproduction	C	30	29
Travail des métaux	E/F	31	39
Recherche et développement	N	32	38
Industrie textile	F	33	35
Fabrication de machines et d'équipements	C/E	34	31
Construction	H	35	33
Transports terrestres	K	36	46
Commerce et réparation automobile	J	37	40
Hôtels et restaurants	P	38	44
Fabrication de meubles ; industries diverses	C	39	36
Fabrication de machines et appareils électriques	E/F	40	20
Fabrication d'instruments médicaux, ...	C/E	41	27
Transports aériens	K	42	47
Fabrication de machines de bureau ...	E	43	30
Activités informatiques	N	44	45
Services fournis principalement aux entreprises	N/X	45	5
Fabrication d'équipements de radio, ...	C/E/F	46	37
Services personnels	P	47	43

* Les secteurs globalement pénalisés sont surlignés.

Source :

Calculs DGTPE

Le basculement vers la CPG avantage globalement les petites et moyennes entreprises, au détriment des plus grandes. Ce résultat reflète qu'en moyenne, le poids du résultat courant avant impôt par rapport aux salaires bruts augmente avec la taille de l'entreprise.

Par rapport à une CVA où les entreprises de moins de 2 M € de chiffre d'affaires seraient les plus avantagées, la CPG bénéficie surtout aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 2 et 10 M €

Tableau 16 : Transferts par taille en % des salaires bruts (selon le chiffre d'affaires, en 2003)

Taille	CVA brute	CPG
CA < 2 M €	- 0,33 %	- 0,05 %
2 M € < CA < 10 M €	- 0,21 %	- 0,18 %
10 M € < CA < 50 M €	- 0,09 %	- 0,05 %
50 M € < CA	+ 0,20 %	+ 0,29 %

Source : Calculs DGTPE

Tableau 17 : Proportion d'entreprises significativement perdantes* par secteur (en 2003)

	Code	CVA brute	CPG
Industries agricoles et alimentaires	B	24 %	14 %
Industrie des biens de consommation	C	19 %	15 %
Industrie automobile	D	19 %	13 %
Industries des biens d'équipement	E	16 %	14 %
Industries des biens intermédiaires	F	24 %	15 %
Energie	G	58 %	42 %
Construction	H	19 %	12 %
Commerce	J	26 %	20 %
Transports	K	24 %	9 %
Activités financières	L	42 %	44 %
Activités immobilières	M	31 %	30 %
Services aux entreprises	N	18 %	16 %
Services aux particuliers	P	20 %	11 %
Holdings	X	21 %	46 %
Total		23 %	18 %

* Une entreprise est dite significativement perdante si ses prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts.

Source : Calculs DGTPE

La proportion d'entreprises dont les prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts est plus faible avec une CPG qu'avec une CVA. Toutefois, cette proportion demeure non négligeable : elle est supérieure à 10% pour tous les secteurs et les tailles d'entreprises.

Tableau 18 : Proportion d'entreprises significativement perdantes* par taille (en 2003)

Taille	CVA brute	CPG
CA < 2 M €	20 %	15 %
2 M € < CA < 10 M €	29 %	22 %
10 M € < CA < 50 M €	38 %	28 %
50 M € < CA	47 %	38 %
Total	23 %	18 %

* Une entreprise est dite significativement perdante si ses prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts.

Source :

Calculs DGTPE

La dispersion des transferts au sein des secteurs apparaît importante, en particulier dans les secteurs de l'énergie, des activités financières et des activités immobilières. Ainsi, pour une baisse de 2 points des cotisations employeur, l'écart entre les 1er et 9e déciles serait de 7 à 8 points de salaires bruts pour l'énergie, et de 5 à 6 points pour les activités financières.

Cette importante dispersion reflète principalement l'existence de pertes très élevées. Si par rapport à la CVA, la proportion d'entreprises perdantes à la CPG serait moindre, les pertes de ces entreprises perdantes seraient plus élevées.

Tableau 19 : Dispersion des transferts sectoriels en % des salaires bruts (écart entre les 1er et 9e déciles, en 2003)

	Code	CVA brute	CPG
Industries agricoles et alimentaires	B	1,5 %	1,0 %
Industrie des biens de consommation	C	1,6 %	1,1 %
Industrie automobile	D	1,3 %	0,9 %
Industries des biens d'équipement	E	1,1 %	0,9 %
Industries des biens intermédiaires	F	1,5 %	1,1 %
Energie	G	13,0 %	6,8 %
Construction	H	1,1 %	0,9 %
Commerce	J	1,6 %	1,3 %
Transports	K	1,3 %	0,7 %
Activités financières	L	4,8 %	5,0 %
Activités immobilières	M	4,7 %	3,7 %
Services aux entreprises	N	1,5 %	1,2 %
Services aux particuliers	P	1,6 %	0,8 %

Holdings	X	2,5 %	7,1 %
Source :		Calculs DGTPE	

B. Poids économique des entreprises perdantes et gagnantes à la réforme

Les pertes financières induites par la mise en place de la CPG seraient légèrement plus concentrées qu'avec une CVA, que ce soit en termes de nombre d'entreprises touchées, d'effectifs salariés concernés ou de chiffres d'affaires à l'exportation.

En premier lieu, les entreprises perdantes à la CPG représentent 20% des entreprises, contre 27% pour la CVA.

Tableau 20 : Proportion des entreprises perdantes, neutres et gagnantes (en 2003)

	Perdantes	Gagnantes
CVA brute	27 %	73 %
CPG	20 %	80 %

Source : Calculs DGTPE

En deuxième lieu, les entreprises perdantes à la CPG représentent 23% des salariés, contre 31% pour la CVA.

Tableau 21 : Poids en termes d'effectif salarié (en 2003)

	Perdantes	Gagnantes
CVA brute	31 %	69 %
CPG	23 %	77 %

Source : Calculs DGTPE

En troisième lieu, les entreprises perdantes à la CPG représentent 39% de la valeur ajoutée, contre 46% dans le cas de la mise en place d'une CVA.

Tableau 22 : Poids en termes de valeur ajoutée (en 2003)

	Perdantes	Gagnantes
CVA brute	46 %	54 %
CPG	39 %	61 %

Source : Calculs DGTPE

Enfin, les entreprises perdantes à la CPG représentent 40% du chiffre d'affaires à l'exportation, contre 46% pour la CVA.

Tableau 23 : Poids en termes de CA à l'exportation (en 2003)

	Perdantes	Gagnantes
CVA brute	46 %	54 %
CPG	40 %	60 %

Source : Calculs DGTPE

III. TRANSFERTS VERS ET ENTRE LES MÉNAGES (TVA SOCIALE)

En principe, les transferts de charges entre entreprises susceptibles de résulter de la substitution d'un supplément de taxe sur la valeur ajoutée à des cotisations sociales ne devraient pas être significatifs, dans la mesure où la part de la TVA acquittée par les entreprises ne représente qu'une fraction mineure du produit global de la taxe (environ 15%).

En revanche, une augmentation de la TVA entraînerait des transferts de charges vers les ménages, et pourrait engendrer des effets redistributifs entre ces derniers, du fait :

- des différences de structure de consommation des ménages - les ménages aux revenus les plus faibles consommant plus de produits à taux réduit que les ménages aux revenus élevés ;
- de l'impact inflationniste de la réforme et de ses conséquences sur les salaires et sur les prestations sociales. En effet, toute augmentation de la TVA ayant vocation à se traduire par une hausse du niveau général des prix, les mécanismes d'indexation des rémunérations se traduiront par des augmentations des rémunérations et des prestations sociales.

La DGTPE a simulé ces effets autour de trois scénarios :

- une hausse du taux normal de TVA de 3 points (de 19,6% à 22,6%), correspondant à un basculement des cotisations sociales à hauteur d'un point de PIB ;
- une hausse du taux réduit de TVA de 7,5 points, (de 5,5% à 13%), permettant également un allègement des cotisations sociales à hauteur d'un point de PIB ;
- une hausse du taux normal de 5,4 points, à 25%.

A. Transferts susceptibles de résulter des différences de structure de consommation des ménages

Sous la double hypothèse d'une répercussion intégrale de l'augmentation du taux de TVA dans le prix TTC des produits et d'une élasticité prix-nulle de la demande, une augmentation du taux normal de la TVA serait moins anti-redistributive qu'une hausse du taux réduit, la part des biens à taux réduit dans les dépenses des ménages à faibles revenus étant plus élevée que dans celles des ménages à hauts revenus.

Tableau 24 : 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 (taux normal à 22,6%)	Scénario B (taux réduit à 13%)	Scénario C (taux normal à 25%)

Décile de revenu par unité de consommation	Charge fiscale actuelle	Scénario A (taux normal à 22,6%)	Scénario B (taux réduit à 13%)	Scénario C (taux 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
Total	11,2	+ 1,3	+ 1,5	+ 2,4

Source : DGTPE

B. Transferts susceptibles de résulter de l'impact inflationniste d'une augmentation de la TVA

L'impact mécanique d'une augmentation du taux de TVA sur l'indice des prix varie en fonction des scénarios :

Tableau 25 : Impact de premier tour d'une augmentation de TVA sur les prix à la consommation

Scénario	Variation du taux de TVA	Impact de premier tour sur les prix à la consommation
Scénario A	Passage de 19,6 à 22,6 %	+ 1,5 %
Scénario B	Passage de 5,5 à 13 %	+ 1,7 %
Scénario C	Passage de 19,6 à 25 %	+ 2,7 %

Source : DGTPE

Les développements qui suivent reposent sur la double hypothèse d'une indexation unitaire des revenus et d'une répercussion uniforme de la hausse des coûts salariaux dans tous les secteurs – et donc d'une diffusion uniforme des effets du choc initial dans l'économie.

1. Impact sur les transferts inter-déciles

Les variations de pouvoir d'achat consécutives à un relèvement de la TVA, considérées globalement au niveau de chaque décile seraient relativement modérées dans tous les cas :

Tableau 26 : Impact d'une augmentation de la TVA sur le pouvoir d'achat des ménages (impact global par décile, 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

Décile de revenu par unité de consommation	Scénario A (22,6%)	Scénario B (13%)	Scénario C (25%)
8	- 0,1	+ 0,1	- 0,1
9	- 0,1	+ 0,1	- 0,1
10	- 0,1	+ 0,2	- 0,2
Total	0,0	0,0	0,0

Source : DGTPE

Les transferts liés à l'impact inflationniste d'une augmentation de la TVA ne remettraient pas en cause le sens des transferts liés aux différences de structure de consommation des ménages : même en tenant compte des effets d'indexation, la hausse du taux normal pénalise les ménages aisés, tandis que la hausse du taux réduit pénalise davantage les ménages à faibles revenus ;

Dans l'hypothèse d'une hausse du taux normal, l'impact sur le pouvoir d'achat des ménages serait plus faiblement différencié que dans l'hypothèse d'une hausse du taux réduit. Cette différence s'explique par le fait que la TVA non déductible (les " rémanences de TVA ") supportée par les entreprises est concentrée sur des produits à taux normal : les effets inflationnistes d'une augmentation de ce taux sont donc dans un premier temps absorbés par les entreprises, puis transmis à l'économie de manière uniforme, par le biais d'une augmentation du prix de l'ensemble des produits – biens à taux de TVA réduit y compris.

2. Impact au niveau des ménages individuels

Au niveau individuel cependant, l'ampleur des variations de pouvoir d'achat serait loin d'être négligeable (cf. tableaux 14 à 17) :

- dans l'hypothèse d'une augmentation du taux normal, la proportion de ménages enregistrant une perte de pouvoir d'achat au sein des trois premiers déciles serait importante (27 à 29%), et encore plus forte dans les déciles supérieurs (de 40 à 50%). Au total, 37% des ménages subiraient une perte de pouvoir d'achat de 0,3 point ;
- le relèvement du taux réduit est le scénario dans lequel les ménages perdants sont les plus nombreux (de 66% dans le premier décile à près de 50% dans les déciles supérieurs), pour une perte de 0,9 point de pouvoir d'achat en moyenne. 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.

Tableau 27 : Impact d'une hausse de 3 points du taux normal de la TVA

	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	0,1	-0,1	0,3	27	73	38	62
2	0,1	-0,2	0,4	28	72	41	59
3	0,1	-0,2	0,4	29	71	43	57
4	0,0	-0,2	0,4	31	69	47	53
5	0,0	-0,2	0,4	37	63	52	48
6	0,0	-0,2	0,4	41	59	56	44

	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
7	0,0	-0,3	0,4	39	61	53	47
8	-0,1	-0,3	0,4	43	57	58	42
9	-0,1	-0,3	0,5	47	53	60	40
10	-0,1	-0,4	0,6	48	52	61	39
Total	0,0	-0,3	0,4	37	63	53	47

Source : DGTPE

Tableau 28 : Impact d'une hausse de 7,5 points du taux réduit de TVA

	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	Perdants	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
Total	0,0	-0,9	0,5	57	43	45	55

Source : DGTPE

Tableau 29 : Impact d'une hausse de 5,4 points du taux normal de la TVA

	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	Perdants	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
Total	0,0	-0,5	0,8	37	63	53	47

Source : DGTPE

Tableau 30 : Impact d'une augmentation de la TVA sur le pouvoir d'achat des ménages
(impact pour les ménages gagnants ou perdants, en %)

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

Source : DGTPE

ANNEXE VIII

Pièce jointe n°1 : contribution de la DCASPL

Projections sur l'ensemble des entreprises du champ " ICS ", quel que soit leur régime d'imposition

Contexte méthodologique :

La DCASPL utilise la base de données fiscales FICUS de l'INSEE sur l'année 2003, qui contient les déclarations fiscales des 2 400 000 entreprises relevant d'un régime réel BIC (RN ou RSI) ou BNC (DC), quel que soit leur régime d'imposition. Environ la moitié de ces entreprises n'a pas de salarié.

Par rapport au champ des " 400 000 plus grandes entreprises du secteur concurrentiel ", c'est-à-dire les entreprises du régime BIC-RN et soumises à l'IS, le nombre d'entreprises est multiplié par six, l'emploi salarié est multiplié par 1,4 et la valeur ajoutée par 1,13.

Pour des raisons pratiques, le champ d'étude de la DCASPL est le champ " ICS " (industrie-commerce-services), qui exclut les activités financières et agricoles, l'administration ainsi que la location immobilière, soit un champ d'environ 2,1 millions d'entreprises, dont 1,2 million n'ont versé aucun salaire. Les " entreprises " qui n'ont versé ni salaires, ni charges sociales n'ont pas été exclues du champ de l'étude.

Enfin la définition de la valeur ajoutée retenue est la valeur ajoutée comptable " basique ", et non pas la définition fiscale, puisque les éléments disponibles dans la base de données de l'Insee ne permettent pas d'effectuer des retraitements comptables comme les réintégrations dans la valeur ajoutée de certaines consommations intermédiaires (intérim, crédit-bail...).

1) Conséquence d'un basculement de 2 points de cotisations patronales vers une CVA

1.1) Scenario 1 : la réforme est appliquée à l'ensemble des 2,1 millions d'entreprises

Une baisse de 2% des 360 milliards d'euros de la masse salariale des 2,1 millions d'entreprises du champ de l'étude représente 7,2 milliards d'euros, soit 0,98% des 737 milliards d'euros de valeur ajoutée.

Effets sur l'ensemble des entreprises

Les transferts inter-sectoriels, en montants (millions d'euros) et en pourcentages de l'ensemble des charges sociales tiennent compte du rapport *masse salariale / valeur ajoutée* qui s'établit à 49% pour l'ensemble des entreprises. En deçà de 49%, le transfert est désavantageux ; au-delà de 49% il est avantageux pour le secteur. Ce rapport est fonction de la **structure des facteurs de production** dans le secteur (hommes / machines) mais aussi du **poids des chefs d'entreprises ayant opté le statut non salarié**, c'est-à-dire principalement le poids des entreprises individuelles. Ainsi les hôtels et les restaurants seraient globalement bénéficiaires, mais pas les cafés où le poids des entreprises individuelles est important. Pour les mêmes raisons le secteur de la santé serait perdant puisque le transferts équivaldrait à une augmentation de près de 3% des charges sociales.

Effets sur les seules entreprises individuelles

Globalement, tous secteurs confondus, alléger de 2% la masse salariale en contrepartie d'une contribution de 0,98% sur la valeur ajoutée pénaliserait les entreprises individuelles de 400 millions d'euros, ce qui représente 2,5% des 15,4 milliards d'euros de charges sociales versées (salariées et non salariées). Tous les secteurs sont pénalisés.

Effets sur les sociétés

Les sociétés sont donc globalement avantagées de 400 millions d'euros, soit 0,3% des 146 milliards de charges sociales versées.

Catégorie	Impact (milliards d'euros)	Pourcentage des charges sociales
Entreprises individuelles	-400	-2,5%
Sociétés	+400	+0,3%

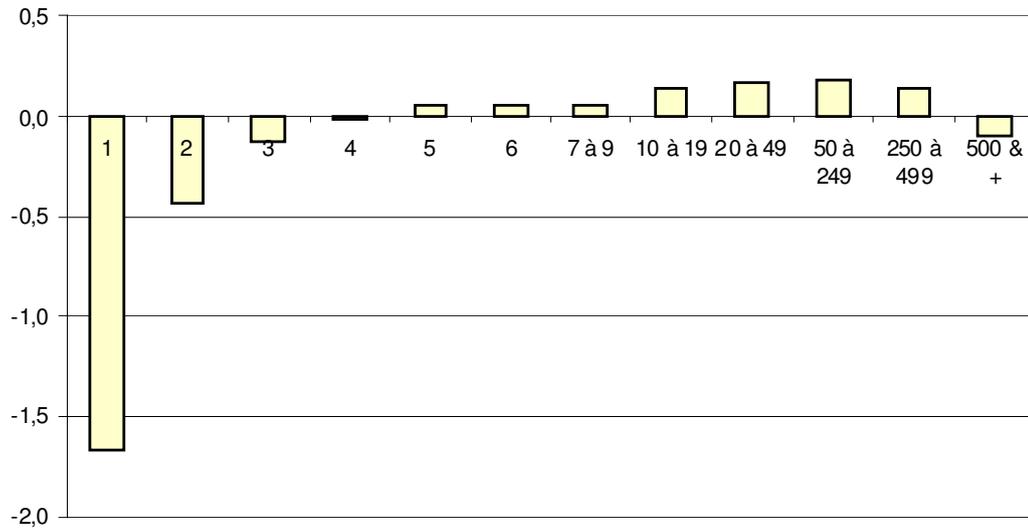
1.2) Scenario 2 : la réforme ne s'applique qu'aux seules entreprises employant des salariés

Une baisse de 2% des 360 milliards d'euros de la masse salariale des 1,2 million d'entreprises du champ de l'étude représente 7,2 milliards d'euros, soit 1,03% des 699 milliards d'euros de valeur ajoutée des 1 200 000 entreprises ayant versé des salaires en 2003.

Catégorie	Impact (milliards d'euros)	Pourcentage de la valeur ajoutée
Entreprises employant des salariés	-7,2	-1,03%

Les très petites entreprises de moins de 4 salariés sont globalement perdantes, ainsi que les très grandes de plus de 500 salariés, tandis que les petites et moyennes de 5 à 500 salariés sont gagnantes.

Effet d'une CVA correspondant à 2 points de CP appliquée aux 1 200 000 entreprises employant des salariés (en % de la masse salariale)



2) Mise en place d'une modulation des cotisations patronales en fonction de la valeur ajoutée

Nous avons calculé tout d'abord un ratio MS/VA de référence sur l'ensemble du champ des 1,2 million d'entreprises ayant versé des salaires (soit 59,20 %) et fixé la borne supérieure de la plage neutre à 10 points au-dessus de ce ratio de référence. Le gain des entreprises dont le ratio MS/VA est supérieur à 69,20 % s'élève ainsi à 251 millions d'euros, ce qui nous amène à fixer la borne inférieure de la plage neutre à 48,95% pour que la mesure soit neutre sur le plan budgétaire

Globalement, le tiers des 1 200 000 entreprises employant des salariés se situent dans la plage neutre, 20% des entreprises sont gagnantes à la mesure et leur gain représente globalement 0,26% de leur masse salariale.

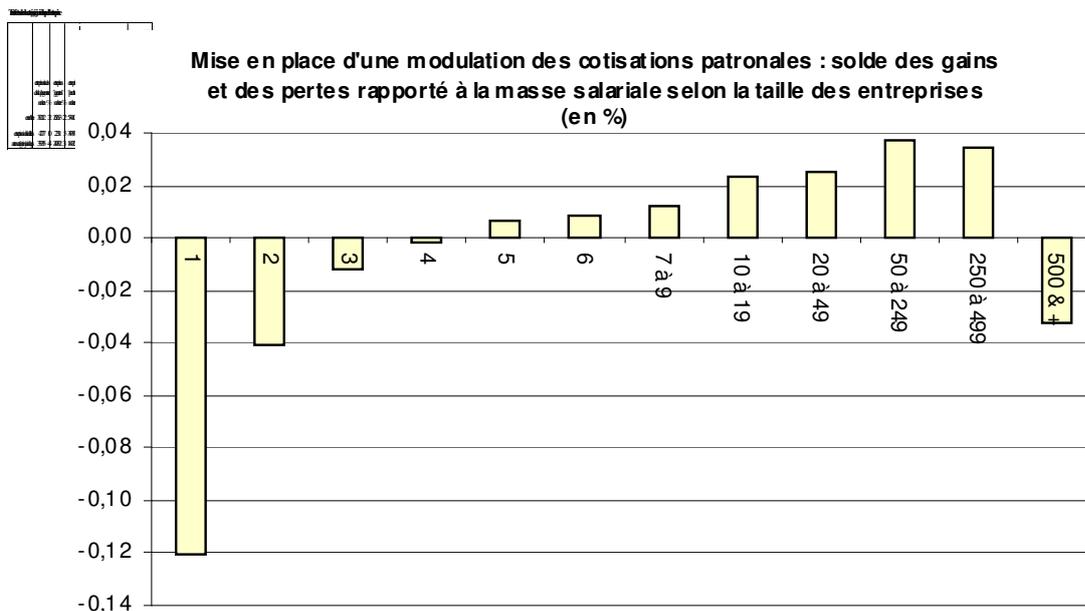
Inversement, 45% des entreprises sont perdantes à la mesure et leur perte représente globalement 0,25% de leur masse salariale.

Tranche	Nombre d'entreprises	Masse salariale (Mds €)	Perte (Mds €)	Perte (%)
1	10000	100	25	0,25
2	10000	200	10	0,05
3	10000	300	5	0,017
4	10000	400	2	0,005
5	10000	500	1	0,002
6	10000	600	0,5	0,0008
7 à 9	10000	700	0,2	0,0003
10 à 19	10000	800	0,1	0,0001
20 à 49	10000	900	0,05	0,00005
50 à 249	10000	1000	0,02	0,00002
250 à 499	10000	1100	0,01	0,00001
500 & +	10000	1200	0,005	0,000005

La proportion d'entreprises perdantes diminue avec la taille des entreprises, du moins pour les PME de moins de 250 salariés : les deux-tiers des entreprises employant un seul salarié seraient perdantes, la moitié des entreprises employant deux salariés et seulement 30% des entreprises employant 6 salariés. Globalement la mesure serait négative pour les entreprises de 1 à 3 salariés.

Près de 85% **des entreprises individuelles** seraient perdantes à la mesure (avec une perte globale, il est vrai modeste, de 29 millions d'euros), mais seulement **le quart des sociétés** (parmi lesquelles certaines emploient d'ailleurs également des non salariés).

Seulement 5% des entreprises individuelles seraient gagnantes à la mesure.



Comme pour la CVA, les très petites entreprises de moins de 4 salariés sont globalement perdantes, ainsi que les très grandes de plus de 500 salariés, tandis que les petites et moyennes de 5 à 500 salariés sont gagnantes.

Annexe VIII – pièce jointe n°2

Contribution de la DGTPE pour le groupe de travail sur la réforme du financement de la protection sociale

Transferts entre entreprises : un scénario de modulation portant sur l'ensemble des cotisations employeur

Au delà de la proposition d'élargir l'assiette des cotisations sociales employeur à la VA, il peut aussi être envisagé d'utiliser la VA comme paramètre de modulation des cotisations existantes. Une première note – discutée par le groupe de travail inter-administratif lors de la séance du 28 mars 2006¹ – avait permis l'étude des transferts entre entreprises pour plusieurs scénarios de modulation. En particulier, dans les 2 scénarios de type "vertical national" retenus, la modulation consistait à faire varier une fraction du taux de cotisation en fonction du poids du facteur travail dans la VA : par construction, cette formule de modulation plafonne les variations de prélèvements sociaux à la fraction de taux mise en jeu (soit 2 points de salaires bruts dans les scénarios initialement retenus).

La présente note présente les conséquences sur les entreprises d'une formule de modulation portant non sur une fraction mais sur l'ensemble des cotisations employeur (et donc implicitement sur les allègements de charges), modulation dont l'ampleur est au final limitée à 1 ou 2 points de salaires bruts (cf. annexe 1).

Des simulations présentées en annexes peuvent être tirés les enseignements suivants :

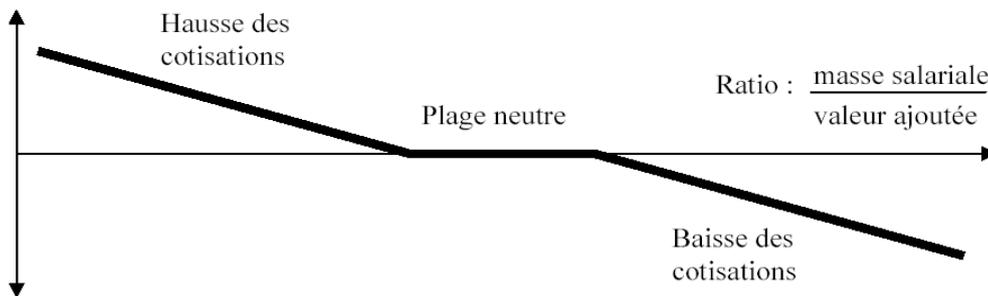
- *La modulation retenue, portant sur l'ensemble des cotisations mais in fine plafonnée à 1 point de salaires bruts (respectivement 2 points), "rebat plus les cartes" que la modulation initialement retenue et qui portait uniquement sur 2 points de salaires bruts. Le cumul des pertes des entreprises perdantes dans ces cas (1,1 Md€, resp. 2 Md€) est bien supérieur au scénario initial (0,2 Md€) tandis que les transferts sectoriels sont en moyenne d'ampleur bien plus importante (cf. annexe 2).*
- *L'énergie, les activités financières et les industries agricoles et alimentaires figurent parmi les secteurs les plus pénalisés comme pour la CVA et la modulation verticale nationale portant uniquement sur 2 points. A contrario, la construction, les services aux particuliers et aux entreprises seraient bénéficiaires. Il convient de noter que l'impact de la réforme serait en moyenne neutre sur les transports et les activités immobilières.*

¹ Cf. Note pour le groupe de travail sur la réforme du financement de la protection sociale : Transferts entre entreprises consécutifs à la modulation des cotisations à la charge des employeurs en fonction de la VA (FIPU2-2006-045).

Annexe 1 : Description des scénarios simulés

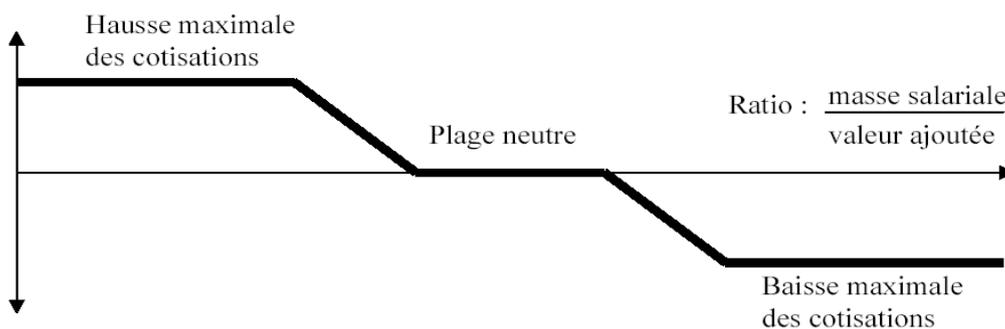
L'idée est ici de moduler tout ou partie des cotisations employeur à partir d'un critère tel que le poids du facteur travail dans la VA : les entreprises ayant un ratio masse salariale (MS)/VA inférieur à un plancher de référence verraient leurs cotisations augmenter ; inversement, celles ayant un ratio MS/VA supérieur à un plafond de référence bénéficieraient d'une réduction de leurs cotisations.

Le principe de modulation retenu dans la note FIPU2-2006-045 est représenté par le schéma suivant :



Comme il ne reste plus que 2 points de cotisations à la charge des employeurs au niveau du SMIC (hors cotisations de nature contributive), la modulation ne portait que sur 2 points de cotisations seulement.

Une autre façon de faire consiste à moduler l'ensemble des cotisations employeur et non plus seulement 2 points, mais à encadrer l'ampleur des variations entre plus ou moins γ points de cotisations (on étudie dans cette note les cas $\gamma = 1$ et $\gamma = 2$). Le profil des allègements de charges n'est donc plus seulement translaté, puisque les allègements de charges rentrent dans le champ de la modulation. C'est le mécanisme étudié dans cette note, qui est représenté par le schéma suivant :



- Si l'entreprise i présente un ratio MS / VA plus bas que la borne inférieure de la plage neutre, elle verra ses cotisations augmenter d'un montant égal à :

$$\text{MIN} \left(\alpha * SB_i * \left[\left(\frac{MS}{VA} \right)_{\text{Inf.}} - \left(\frac{MS}{VA} \right)_i \right], \gamma \% * SB_i \right), \text{ où } \left(\frac{MS}{VA} \right)_{\text{Inf.}} \text{ est la borne inférieure de la plage neutre.}$$

- Si au contraire l'entreprise i a un ratio MS / VA plus élevé que la borne supérieure de la plage neutre, elle bénéficiera d'une réduction de ses cotisations égale à :

$$MIN\left(\alpha * SB_i * \left[\left(\frac{MS}{VA}\right)_i - \left(\frac{MS}{VA}\right)_{Sup.}\right], \gamma\% * SB_i\right), \text{ où } \left(\frac{MS}{VA}\right)_{Sup.} \text{ est la borne supérieure de la plage neutre.}$$

Les paramètres à déterminer sont donc les bornes inférieure et supérieure de la plage neutre, ainsi que la pente de la modulation (α). Pour ce faire, on applique la méthodologie suivante.

- On définit un ratio MS / VA de référence comme la moyenne pondérée par les salaires bruts (SB) sur toutes les entreprises des ratios MS / VA individuels. La formule est :

$$\left(\frac{MS}{VA}\right)_{Réf.} = \frac{\sum_i SB_i}{\sum_i SB_i} * \left(\frac{MS}{VA}\right)_i, \text{ où } VA \text{ désigne la VA fiscale.}$$

- On fixe arbitrairement la borne supérieure de la plage neutre à 10 points au dessus du ratio de référence.
- On joue sur la pente de la modulation (identique à la hausse et à la baisse) suivant le niveau d'incitation que l'on souhaite donner à la réforme. On fait le choix dans cette note d'un coefficient de pente unitaire (i.e. $\alpha = 1$).
- On détermine enfin la borne inférieure de la plage neutre de façon à garantir ex ante l'équilibre budgétaire statique de la réforme.

**Tableau 1-1 :
Descriptif des scénarios simulés**

Scénario	Descriptif	Plage neutre de	à	Pente α	Pertes (en M €)
Modulation sur 2 points de cse	Modulation de 2 points de cotisations employeur avec les mêmes paramètres pour tous les secteurs (cf. note FIPU2-2006-045)	60 %	82,5 %	1	230
Modulation sur toutes les cse (plafond à 1 pt)	Modulation de toutes les cotisations employeur avec les mêmes paramètres pour tous les secteurs, avec limitation des variations à 1 point de cotisations	66 %	82,5 %	1	1 080
Modulation sur toutes les cse (plafond à 2 pts)	Modulation de toutes les cotisations employeur avec les mêmes paramètres pour tous les secteurs, avec limitation des variations à 2 points de cotisations	66 %	82,5 %	1	2 020

Source : DGTPE

Note : cse = cotisations sociales employeur assises sur les salaires bruts

Il convient de noter que la modulation sur l'ensemble des cotisations conduit, dans le cas d'un plafond à 1 point (*resp.* 2 points), à une dispersion des transferts de 2 (*resp.* 4) points de salaires bruts tandis que la modulation sur 2 points – sous la forme retenue dans la note précédente FIPU2-2006-045 – limite la dispersion à 1,55 point de salaires bruts ($2 * (60\% + 1 - 82,5\%) = 1,55$).

Annexe 2 : Comparaison des transferts selon les scénarios

Dans l'industrie, les secteurs de l'énergie, des industries agricoles et alimentaires (IAA), de l'industrie des biens de consommation et de l'industrie automobile sont globalement pénalisés par la modulation, qu'elle porte sur 2 points de cotisations ou sur l'ensemble. Seules les industries des biens d'équipement apparaissent avantagées. En effet, si les industries des biens intermédiaires sont neutres à la modulation sur 2 points, elles deviennent pénalisées par la modulation sur l'ensemble des cotisations.

Dans les services, les secteurs du commerce et des activités financières sont globalement pénalisés par la modulation, qu'elle porte sur 2 points de cotisations ou sur l'ensemble. Les secteurs des transports et des activités immobilières, neutres ou perdants à la modulation sur 2 points, deviennent avantagés par la modulation sur l'ensemble des cotisations. Enfin, les secteurs des services aux entreprises (y compris les holdings) et aux particuliers apparaissent avantagés dans les deux cas.

Tableau 2-1 :
Transferts sectoriels en % des salaires bruts (niveau 16, en 2003)

	Code NES 16	Modulation		
		Sur 2 points	Sur toutes les cse	
			Plafond à 1 pt	Plafond à 2 pts
Industries agricoles et alimentaires	B	+ 0,08 %	+ 0,35 %	+ 0,65 %
Industrie des biens de consommation	C	+ 0,03 %	+ 0,15 %	+ 0,30 %
Industrie automobile	D	+ 0,01 %	+ 0,11 %	+ 0,19 %
<i>Industries des biens d'équipement</i>	<i>E</i>	<i>- 0,05 %</i>	<i>- 0,10 %</i>	<i>- 0,23 %</i>
Industries des biens intermédiaires	F	0,00 %	+ 0,12 %	+ 0,22 %
Energie	G	+ 0,24 %	+ 0,62 %	+ 1,27 %
<i>Construction</i>	<i>H</i>	<i>- 0,07 %</i>	<i>- 0,30 %</i>	<i>- 0,56 %</i>
Commerce	J	+ 0,02 %	+ 0,24 %	+ 0,43 %
Transports	K	0,00 %	- 0,03 %	- 0,03 %
Activités financières	L	+ 0,15 %	+ 0,54 %	+ 1,08 %
Activités immobilières	M	+ 0,05 %	- 0,04 %	- 0,06 %
<i>Services aux entreprises</i>	<i>N</i>	<i>- 0,08 %</i>	<i>- 0,45 %</i>	<i>- 0,86 %</i>
<i>Services aux particuliers</i>	<i>P</i>	<i>- 0,02 %</i>	<i>- 0,11 %</i>	<i>- 0,20 %</i>
<i>Holdings</i>	<i>X</i>	<i>- 0,08 %</i>	<i>- 0,32 %</i>	<i>- 0,63 %</i>

Source : Calculs DGTPE

**Tableau 2-2 :
Classement des secteurs du plus pénalisé au plus avantage* (niveau 60, en 2003)**

	Code NES 16	Modulation		
		Sur 2 points	Sur toutes les cse	
			Plafond à 1 pt	Plafond à 2 pts
Industrie du tabac	B	1	1	1
Production et distribution d'électricité, de gaz ...	G	2	2	2
Location sans opérateur	N	3	4	4
Intermédiation financière	L	4	3	3
Industrie chimique	C/F	5	6	6
Récupération	F	6	5	5
Auxiliaires financiers et d'assurance	L	7	15	14
Industries alimentaires	B	8	10	10
Fabrication d'autres produits minéraux ...	F	9	12	12
Transports par eau	K	10	19	19
Postes et télécommunications	N	11	38	39
Assurance	L	12	14	13
Commerce de détail ...	J	13	7	7
Services auxiliaires des transports	K	14	24	24
Activités immobilières	M	15	28	28
Industrie du papier et du carton	F	16	8	8
Captage, traitement et distribution d'eau	G	17	9	9
Assainissement, voirie et gestion des déchets	N	18	11	11
Cokéfaction, raffinage, industries nucléaires	G	19	22	16
Industries extractives	F/G	20	17	18
Fabrication d'autres matériels de transport	E	21	13	15
Activités récréatives, culturelles et sportives	P	22	30	29
Industrie du caoutchouc et des plastiques	F	23	16	17
Commerce de gros et intermédiaires ...	J	24	20	21
Industrie automobile	D	25	21	22
Transports aériens	K	26	23	23
Industrie du cuir et de la chaussure	C	27	39	36
Transports terrestres	K	28	32	30
Industrie de l'habillement et des fourrures	C	29	27	27
Métallurgie	F	30	18	20
Travail du bois et fabrication d'articles en bois	F	31	25	25
Industrie textile	F	32	26	26
Commerce et réparation automobile	J	33	33	33
Hôtels et restaurants	P	34	36	37
Travail des métaux	E/F	35	31	32
Fabrication de meubles ; industries diverses	C	36	34	34
Edition, imprimerie, reproduction	C	37	35	35
Fabrication de machines et d'équipements	C/E	38	29	31
Fabrication de machines de bureau ...	E	39	42	43
Recherche et développement	N	40	41	42
Fabrication de machines et appareils électriques	E/F	41	37	38
Construction	H	42	44	44
Services personnels	P	43	43	41
Fabrication d'instruments médicaux, ...	C/E	44	40	40
Activités informatiques	N	45	46	46
Fabrication d'équipements de radio, ...	C/E/F	46	45	45
Services fournis principalement aux entreprises	N/X	47	47	47

* Les secteurs globalement pénalisés sont surlignés.

Source : Calculs DGTPE

La modulation - qu'elle porte sur 2 points de cotisations ou sur l'ensemble - avantage globalement les petites et moyennes entreprises au détriment des plus grandes. Ce résultat vient de ce que, conformément à l'intuition économique, le poids du facteur travail dans la VA diminue en moyenne avec la taille de l'entreprise.

Tableau 2-3 :
Transferts par taille en % des salaires bruts (selon le chiffre d'affaires, en 2003)

Taille	Modulation		
	Sur 2 points	Sur toutes les cse Plafond à 1 pt Plafond à 2 pts	
CA < 2 M €	- 0,07 %	- 0,27 %	- 0,51 %
2 M € < CA < 10 M €	- 0,04 %	- 0,12 %	- 0,24 %
10 M € < CA < 50 M €	- 0,02 %	- 0,01 %	- 0,04 %
50 M € < CA	+ 0,04 %	+ 0,13 %	+ 0,24 %

Source : Calculs DGTPE

La proportion d'entreprises dont les prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts passe du simple au double entre la modulation sur 2 points de cotisations (16 %) et la modulation sur l'ensemble (30 %). Cette différence s'explique par le rétrécissement de la plage neutre (de 22,5 à 16,5 points).

Tableau 2-4 :
Proportion d'entreprises significativement perdantes* par secteur (en 2003)

	Code NES 16	Modulation		
		Sur 2 points	Sur toutes les cse Plafond à 1 pt Plafond à 2 pts	
Industries agricoles et alimentaires	B	18 %	35 %	35 %
Industrie des biens de consommation	C	14 %	27 %	27 %
Industrie automobile	D	13 %	26 %	26 %
Industries des biens d'équipement	E	10 %	22 %	21 %
Industries des biens intermédiaires	F	17 %	33 %	32 %
Energie	G	48 %	62 %	61 %
Construction	H	8 %	18 %	18 %
Commerce	J	19 %	36 %	36 %
Transports	K	14 %	35 %	34 %
Activités financières	L	35 %	47 %	47 %
Activités immobilières	M	27 %	37 %	37 %
Services aux entreprises	N	13 %	23 %	23 %
Services aux particuliers	P	17 %	31 %	30 %
Holdings	X	16 %	26 %	25 %
Total		16 %	30 %	30 %

* Une entreprise est dite significativement perdante si ses prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts.

Source : Calculs DGTPE

Tableau 2-5 :
Proportion d'entreprises significativement perdantes* par taille (en 2003)

Taille	Modulation		
	Sur 2 points	Sur toutes les cse	
		Plafond à 1 pt	Plafond à 2 pts
CA < 2 M €	14 %	27 %	26 %
2 M € < CA < 10 M €	21 %	38 %	38 %
10 M € < CA < 50 M €	28 %	49 %	48 %
50 M € < CA	36 %	55 %	54 %
Total	16 %	30 %	30 %

* Une entreprise est dite significativement perdante si ses prélèvements sociaux augmentent de plus de 0,1 point de salaires bruts.

Source : Calculs DGTPE

Dans le cas de la modulation sur l'ensemble des cotisations, la mise en place d'un plafond de pertes ou de gains (ici, à 1 ou à 2 points de salaires bruts) permet de limiter la dispersion des transferts sectoriels.

Tableau 2-6 :
Dispersion des transferts sectoriels en % des salaires bruts
(écart entre les 1^{er} et 9^e déciles, en 2003)

	Code NES 16	Modulation		
		Sur 2 points	Sur toutes les cse	
			Plafond à 1 pt	Plafond à 2 pts
Industries agricoles et alimentaires	B	0,6 %	2,0 %	4,0 %
Industrie des biens de consommation	C	0,6 %	2,0 %	4,0 %
Industrie automobile	D	0,5 %	2,0 %	4,0 %
Industries des biens d'équipement	E	0,4 %	2,0 %	4,0 %
Industries des biens intermédiaires	F	0,6 %	2,0 %	4,0 %
Energie	G	1,4 %	2,0 %	4,0 %
Construction	H	0,4 %	2,0 %	4,0 %
Commerce	J	0,6 %	2,0 %	4,0 %
Transports	K	0,5 %	2,0 %	4,0 %
Activités financières	L	1,1 %	2,0 %	4,0 %
Activités immobilières	M	1,1 %	2,0 %	4,0 %
Services aux entreprises	N	0,6 %	2,0 %	4,0 %
Services aux particuliers	P	0,6 %	2,0 %	4,0 %
Holdings	X	0,6 %	2,0 %	4,0 %

Source : Calculs DGTPE

Annexe 3 : Poids économique des entreprises perdantes, neutres et gagnantes à la réforme

Par construction, la borne supérieure de la plage neutre est la même pour la modulation sur 2 points et pour la modulation sur l'ensemble. Les entreprises gagnantes sont donc les mêmes dans les deux cas. En revanche, la borne inférieure de la plage neutre est plus basse pour la modulation sur 2 points que pour la modulation sur l'ensemble : la plage neutre étant moins large dans ce dernier cas, la proportion d'entreprises neutres est plus faible. Mécaniquement, la proportion d'entreprises perdantes est alors plus élevée (et cette proportion est un peu plus élevée dans le cas d'un plafond à 1 point que dans le cas d'un plafond à 2 points car la borne inférieure de la plage neutre est très légèrement plus élevée dans le premier cas).

**Tableau 3-1 :
Proportion des entreprises perdantes, neutres et gagnantes (en 2003)**

	Perdantes	Neutres	Gagnantes
Modulation sur 2 points	22 %	39 %	39 %
Modulation sur toutes les cse (plafond à 1 pt)	31 %	30 %	39 %
Modulation sur toutes les cse (plafond à 2 pts)	30 %	31 %	39 %

Source : Calculs DGTPE

La répartition de l'effectif salarié entre entreprises perdantes, neutres et gagnantes est proche de la répartition en nombre précédente. Les entreprises perdantes ont un effectif salarié moyen un peu supérieur à celui des entreprises neutres, qui elles mêmes ont un effectif salarié moyen un peu supérieur à celui des entreprises gagnantes.

**Tableau 3-2 :
Poids en termes d'effectif salarié (en 2003)**

	Perdantes	Neutres	Gagnantes
Modulation sur 2 points	25 %	38 %	37 %
Modulation sur toutes les cse (plafond à 1 pt)	34 %	29 %	37 %
Modulation sur toutes les cse (plafond à 2 pts)	34 %	29 %	37 %

Source : Calculs DGTPE

La répartition du chiffre d'affaires à l'exportation est en revanche nettement plus biaisée vers les entreprises perdantes.

**Tableau 3-3 :
Poids en termes de CA à l'exportation (en 2003)**

	Perdantes	Neutres	Gagnantes
Modulation sur 2 points	40 %	38 %	22 %
Modulation sur toutes les cse (plafond à 1 pt)	49 %	29 %	22 %
Modulation sur toutes les cse (plafond à 2 pts)	48 %	30 %	22 %

Source : Calculs DGTPE

Annexe 4 : Hypothèses de simulation

Concernant la définition de la VA, l'hypothèse retenue est celle de la VA fiscale utilisée pour le plafonnement de la taxe professionnelle et préconisée par le rapport Chadelat. L'analyse effectuée dans cette note repose sur l'utilisation de la Centrale des bilans, fichier qui regroupe les liasses fiscales des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés selon le régime normal des bénéfices industriels et commerciaux (BIC-BRN). La VA fiscale est reconstituée selon la méthode employée par le bureau M2 de la DGI lors des simulations effectuées dans le cadre de la commission de réforme de la taxe professionnelle.

Concernant le champ d'application de la CVA, l'utilisation de la Centrale des bilans contraint de limiter l'analyse aux seules entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés selon le régime BIC-BRN². Les entreprises individuelles, soumises à l'impôt sur le revenu, sont en particulier exclues du champ. Les entreprises du secteur non concurrentiel et du secteur agricole le sont également. Enfin, seules les entreprises ayant au moins un salarié sont conservées. Le champ de l'étude est au final restreint aux 400 000 plus grandes entreprises du secteur concurrentiel.

Tableau 4-1 :
Taux de couverture du champ retenu pour l'analyse (secteur concurrentiel, en 2003)

Rémunération des salariés			Cotisations patronales		
CN	CE	Couverture	CN	CE	Couverture
583 Mds €	464 Mds €	80 %	149 Mds €	138 Mds €	93 %

Source : INSEE / DGI, calculs DGTPE

Enfin, le poids du facteur travail dans la VA est supposé ne pas pouvoir excéder l'unité : pour les entreprises dont la VA fiscale est négative, le ratio MS / VA est fixé à 100 % ; pour celles dont la masse salariale excède la VA fiscale, ce ratio est également ramené à 100 %.

² La Centrale des bilans regroupe en fait toutes les entreprises soumises au régime BIC-BRN, indépendamment de leur régime d'imposition (IR ou IS). Mais les entreprises assujetties à l'IR sont systématiquement exclues des fichiers utilisés par le bureau FIPU2.

ANNEXE IX

LE RECOUVREMENT ET LE CONTRÔLE

SYNTHÈSE

Le groupe de travail a examiné avec une particulière attention les options disponibles pour le recouvrement d'une cotisation sur la valeur ajoutée ou de cotisations modulées en fonction de la valeur ajoutée.

Les deux dispositifs présentent trois implications communes en matière de recouvrement.

La déclaration de la valeur ajoutée pose la question de l'articulation des différents niveaux déclaratifs – siège et établissements. Quel que soit le scénario retenu – CVA ou modulation, la valeur ajoutée devrait être déclarée au niveau de l'entreprise, et non de chacun des établissements, à la différence de la masse salariale.

L'utilisation de la valeur ajoutée – qui, à la différence de la masse salariale, ne peut être connue en cours d'exercice - comme critère de taxation pose la question du choix de l'exercice de référence. A cet égard, trois schémas alternatifs peuvent être envisagés :

- *soit un processus consistant à asseoir le prélèvement sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2 ;*
- *soit un système d'acomptes versés en N assis sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2, puis de l'exercice N-1, avec une régularisation en N+1 sur la base de la valeur ajoutée de l'exercice N ;*
- *soit un système d'acomptes assis sur la masse salariale de l'exercice N, avec une régularisation en N+1 sur la base de la valeur ajoutée de l'exercice N.*

La mise en place d'un régime forfaitisé pour les très petites entreprises implique le choix d'un critère de définition du seuil d'assujettissement. Ce dernier devra tenir compte de la nature de l'organisme en charge du recouvrement. Les URSSAF disposeraient des outils nécessaires à la gestion d'un seuil défini par un critère de masse salariale ou d'effectif, mais non par un critère de chiffre d'affaires ; inversement, il serait plus aisé à la DGI de gérer un seuil de chiffre d'affaires – dont le montant peut être recoupé avec d'autres déclarations (TVA, par exemple) – qu'un seuil d'effectif.

Le recouvrement d'une cotisation sur la valeur ajoutée pourrait être confiée soit à la DGI, soit aux URSSAF.

Le choix de la DGI serait justifié par le fait que certaines entreprises déclarent d'ores et déjà leur valeur ajoutée à la direction générale des impôts dans le cadre de l'imposition à la taxe professionnelle. Si le recouvrement de la cotisation sur la valeur ajoutée lui était confié, les modalités déjà existantes de déclaration de la valeur ajoutée pourraient être retenues, moyennant des aménagements mineurs. En revanche, l'utilisation de la masse salariale pour le calcul des acomptes poserait un problème de suivi si le recouvrement de la cotisation était confié à la DGI, qui n'a pas connaissance de cette donnée en temps réel.

A la différence de la DGI, l'URSSAF n'a pas connaissance de la valeur ajoutée des entreprises. Le fait de lui confier la responsabilité du recouvrement de la cotisation sur la valeur ajoutée impliquerait donc soit de créer une nouvelle obligation déclarative à la charge des entreprises - qui pourrait être couplée avec les obligations relatives aux charges sociales, soit de mettre en place un dispositif d'échanges d'informations avec la DGI. Les deux solutions nécessiteraient d'importants délais de mise en œuvre.

Le choix de l'URSSAF soulèverait en outre des difficultés techniques si des entreprises sans salariés étaient incluses dans le champ de la nouvelle contribution, dans la mesure où les entreprises n'acquittant pas de cotisations sociales (holdings, par exemple) sont par définition absentes des fichiers de l'URSSAF.

Quel que soit le processus retenu, la mise en œuvre du dispositif impliquerait un certain nombre d'opérations préalables, nécessitant un délai incompressible de huit mois environ.

Le recouvrement de cotisations sociales modulées en fonction de la valeur ajoutée semble avoir naturellement vocation à être assuré par les URSSAF.

Concernant la déclaration de la valeur ajoutée, ce scénario soulève les mêmes questions de mise en œuvre que dans le cas de la cotisation sur la valeur ajoutée.

Compte tenu de la multiplicité des paramètres susceptibles d'être utilisés pour la modulation (différentiel entre le ratio « masse salariale / valeur ajoutée » de l'entreprise et le ou les ratios de référence national ou sectoriels, coefficient de modulation, ratios plancher et plafond déterminant l'appartenance à la plage neutre), la liquidation de la modulation des cotisations supposerait de disposer d'outils adaptés, dont le développement pourrait nécessiter un délai du même ordre de grandeur que pour la CVA.

De manière générale, les délais de mise en œuvre seraient moins contraints dans les scénarios n'impliquant pas que l'administration fiscale ait connaissance de la valeur ajoutée des entreprises dès la première année de mise en œuvre du dispositif (modulation, cotisation valeur ajoutée avec acomptes calculés en fonction de la masse salariale).

Cette souplesse de mise en œuvre aurait pour contrepartie de retarder la visibilité de la mesure en différant ses effets d'une année.

Les contrôles sur pièces et sur place de la valeur ajoutée déclarée par les entreprises auraient vocation à demeurer de la responsabilité de la DGI.

L'attribution de la responsabilité du recouvrement d'une cotisation sur la valeur ajoutée ou de cotisations modulées en fonction de la valeur ajoutée aux URSSAF nécessiterait de mettre en place des contrôles de cohérence entre la valeur ajoutée déclarée à la DGI et la valeur ajoutée déclarée au URSSAF. Il faudrait donc créer un système d'échanges ou de consultation des liasses fiscales par voie dématérialisée, qui aujourd'hui n'existe pas.

SOMMAIRE

I. QUESTIONS TRANSVERSALES.....	1
A. ARTICULATION DES DIFFERENTS NIVEAUX DECLARATIFS	1
B. CHOIX D'UN EXERCICE DE REFERENCE	1
1. <i>Problématique générale</i>	1
2. <i>Cas particuliers</i>	3
C. INTRODUCTION D'UN SEUIL D'ASSUJETTISSEMENT	4
1. <i>Pertinence</i>	4
2. <i>Faisabilité technique</i>	4
II. RECOUVREMENT D'UNE COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE.....	4
A. RECOUVREMENT PAR LA DGI	4
1. <i>Scénario 1 : dispositif adossé à la TVA</i>	5
2. <i>Scénario 2 : dispositif adossé à l'IS</i>	6
3. <i>Scénario 3 : nouveau dispositif</i>	6
B. RECOUVREMENT PAR LES URSSAF.....	7
1. <i>Identification des assujettis</i>	7
2. <i>Circuit de déclaration de la valeur ajoutée</i>	8
3. <i>Gestion des acomptes et régularisation</i>	8
C. DELAI DE MISE EN ŒUVRE.....	9
III. RECOUVREMENT DE COTISATIONS SOCIALES MODULÉES EN FONCTION DE LA VALEUR AJOUTÉE	9
1. <i>Généralités</i>	9
2. <i>Modalités de gestion de la modulation</i>	9
IV. CONTRÔLES.....	10
A. CONTROLE DE LA VALEUR AJOUTEE	10
1. <i>Contrôles de cohérence</i>	10
2. <i>Contrôles sur place</i>	10
B. GESTION DES INSUFFISANCES ET EXCEDENTS DE VERSEMENT	10

ANNEXE IX

LE RECOUVREMENT ET LE CONTRÔLE

Cette annexe ne concerne que deux des options examinées par le groupe de travail (CVA et modulation).

I. QUESTIONS TRANSVERSALES

A. Articulation des différents niveaux déclaratifs

Les cotisations sociales sont calculées et payées au niveau de chacun des établissements des entreprises.

S'il est techniquement possible de déterminer une valeur ajoutée au niveau des différents établissements de chaque entreprise, cette solution serait particulièrement complexe à mettre en œuvre.

Quel que soit le scénario retenu – CVA ou modulation, la valeur ajoutée devrait être déclarée au niveau du siège de l'entreprise.

Cette solution ne soulève pas de difficulté particulière pour les organismes de recouvrement – la plupart des impositions recouvrées par la DGI étant déclarées au niveau du siège, et les URSSAF recouvrant d'ores et déjà la taxe sur les laboratoires pharmaceutiques au niveau du siège des entreprises concernées.

Dans l'hypothèse de la création d'une cotisation sur la valeur ajoutée cependant, cette solution pourrait poser un problème si les acomptes étaient calculés en fonction de la masse salariale des entreprises – qui devraient dans ce cas faire remonter les informations relatives à la masse salariale de chacun de leurs établissements vers leur siège dans un temps très bref.

B. Choix d'un exercice de référence

1. Problématique générale

A la différence de la masse salariale par exemple, la valeur ajoutée ne peut être connue en cours d'exercice, mais seulement au début de l'exercice suivant.

Le calcul d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée ou variant en fonction de cette dernière pose donc la question du choix de l'exercice de référence.

La réponse à cette question détermine des processus de liquidation et de recouvrement très différents.

Quel que soit le scénario retenu (CVA ou modulation), trois schémas alternatifs peuvent être envisagés :

- soit un processus consistant à asséoir le prélèvement sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2 ;

- soit un système d'acomptes versés en N assis sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2, puis de l'exercice N-1, avec une régularisation en N+1 sur la base de la valeur ajoutée de l'exercice N. Ce système consisterait à calculer en début d'exercice une cotisation provisionnelle assise sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2. En cours d'exercice, le montant des acomptes serait ajusté à celui de la valeur ajoutée de l'exercice N-1, déclarée en avril de l'année N. En N+1, le montant acquitté en N ferait l'objet d'une régularisation en fonction de la valeur ajoutée de l'année N.
- soit un système d'acomptes assis sur la masse salariale de l'exercice N, avec une régularisation en N+1 sur la base de la valeur ajoutée de l'exercice N. Ce système consisterait à calculer en début d'exercice une cotisation provisionnelle assise sur la masse salariale de l'exercice N. En N+1, le montant acquitté en N ferait l'objet d'une régularisation en fonction de la valeur ajoutée de l'année N.

Il est possible de hiérarchiser ces différentes options au regard de deux objectifs :

- un objectif de pertinence économique du prélèvement pour les entreprises ;
- un objectif d'optimisation du financement de la sécurité sociale, consistant notamment à éviter les décalages de trésorerie pour les organismes sociaux.

Au regard de l'objectif de pertinence économique du prélèvement pour les entreprises, les différentes options ne sont pas équivalentes :

- la valeur ajoutée est moins stable dans le temps que la masse salariale. Compte tenu de cette relative volatilité, le fait d'instaurer un prélèvement assis sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2 créerait un risque de décalage entre le montant de la cotisation appelée et la situation économique de l'entreprise au moment de l'exigibilité ;
- sans supprimer ce problème, le système d'acomptes assis sur la valeur ajoutée de l'exercice N-2 et de régularisation sur la base de la valeur ajoutée de l'exercice N-1 permettrait d'en atténuer les conséquences en fractionnant le paiement du prélèvement, et en ajustant le montant en cours d'exercice ;
- le système d'acomptes assis sur la masse salariale de l'exercice N et de régularisation sur la base de la valeur ajoutée N garantirait la cohérence du prélèvement avec la situation salariale réelle de l'entreprise. En revanche, il pourrait donner lieu à des régularisations importantes.

Les différentes options ne sont pas non plus équivalentes au regard de l'objectif d'optimisation du financement de la sécurité sociale. La première (paiement en fonction de la VA N-2) décale de deux ans de manière permanente l'impact, positif ou négatif, de la croissance économique sur les ressources sociales. La deuxième (acomptes assis sur la VA de l'année N-2 puis de N-1 avant régularisation) limite le décalage moyen à un an. La dernière (acomptes assis sur les salaires avant régularisation sur la VA de l'année) maintient la concordance avec les salaires de l'année, la prise en compte de la VA ayant lieu en début d'année suivante.

Les développements qui suivent (cf. infra, II et III) déclinent de manière plus détaillée les modalités de mise en œuvre de ces différents processus pour chacun des circuits de recouvrement envisageables.

2. Cas particuliers

a) La question de la première année d'application du dispositif

La question du calage des paramètres de la CVA ou de la modulation pour garantir l'équilibre financier de la réforme la première année se pose en termes différents selon les modalités de paiement retenus :

Tableau 1 : Définition des paramètres de la CVA ou de la modulation – enjeux des différents scénarios

	CVA	Modulation
Versements en N sur VA N-2	Les paramètres peuvent être fixés ex ante pour obtenir à coup sûr le produit attendu. La prévisibilité est totale.	Les paramètres seraient fixés à partir de la VA, connue, de N-2 et de l'estimation des salaires de N. La prévisibilité des recettes serait équivalente à l'actuelle.
Acomptes en N sur VA N-2 puis N-1, régularisation en N+1 sur VA N	Pour garantir le même montant que les cotisations sociales qui seraient supprimées, le taux de CVA devrait être calculé à partir de la VA N-2 et de l'anticipation de la VA N-1, pas en fonction de l'anticipation de la VA N (dont l'impact budgétaire se traduirait en N+1).	Idem CVA sauf qu'il faut aussi anticiper les salaires attendus en N (idem situation actuelle) pour fixer correctement les paramètres.
Acomptes en N sur salaires N, régularisation en N+1 sur VA N	Aucun changement la première année. La deuxième, le taux de CVA devrait être calculé à partir de la prévision de VA n de sorte à égaliser les régularisations positives et négatives	Aucun changement la première année. La deuxième, les paramètres de la modulation devraient être fixés en fonction de la VA anticipée pour N de sorte à égaliser les modulations positives et négatives.

b) Le cas des entreprises nouvelles

Le calcul de la cotisation sur la valeur ajoutée dûe par les entreprises nouvelles au titre de leur première année d'activité soulèverait une difficulté technique spécifique, tenant à l'absence de valeur ajoutée de référence.

Pour ces entreprises, deux solutions peuvent être envisagées :

- le calcul d'une CVA provisionnelle sur une base forfaitaire, qui aurait vocation à être régularisée au mois d'avril N+1 ;
- l'assujettissement aux cotisations sociales patronales actuellement en vigueur.

c) Le cas des entreprises ayant cessé leur activité

Pour les entreprises cessant leur activité après avoir acquitté leur cotisation provisionnelle, la régularisation des acomptes devrait être effectuée dans le cadre de la régularisation des autres dettes fiscales et sociales.

C. Introduction d'un seuil d'assujettissement

1. Pertinence

Dans un souci d'allègement de leurs obligations déclaratives, les très petites entreprises ont au cours des dernières années été exonérées de toute obligation de déclaration de leur résultat.

L'assujettissement de ces entreprises à une cotisation assise sur la valeur ajoutée ou modulée en fonction de cette dernière impliquerait une remise en cause du régime des micro-entreprises, en introduisant une obligation déclarative nouvelle, spécifiquement destinée au calcul de cette cotisation.

Conjuguée aux difficultés comptables liées au calcul de la valeur ajoutée dans ces entreprises (cf. annexe II), cette considération plaide en faveur d'une forfaitisation des cotisations assises sur la valeur ajoutée ou modulées en fonction de cette dernière pour les très petites entreprises.

2. Faisabilité technique

Le choix du critère de définition du seuil d'assujettissement devra tenir compte de la nature de l'organisme en charge du recouvrement :

- les URSSAF disposeraient des outils nécessaires à la gestion d'un seuil défini par un critère de masse salariale ou d'effectif, mais non par un critère de chiffre d'affaires ;
- inversement, il serait plus aisé à la DGI de gérer un seuil de chiffre d'affaires – dont le montant peut être recoupé avec d'autres déclarations (TVA, par exemple) – qu'un seuil d'effectif.

II. RECOUVREMENT D'UNE COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE

A. Recouvrement par la DGI

Certaines entreprises déclarent d'ores et déjà leur valeur ajoutée à la direction générale des impôts dans le cadre de l'imposition à la taxe professionnelle, par le biais d'un tableau spécifique intégré à la déclaration de résultats des assujettis à l'impôt sur les sociétés, à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) ou sur les bénéfices non commerciaux (BNC).

Si le recouvrement de la cotisation sur la valeur ajoutée était confié à la DGI, les modalités déjà existantes de déclaration de la valeur ajoutée pourraient être retenues, moyennant deux aménagements :

- un tableau supplémentaire devrait être intégré dans les déclarations de résultat des autres régimes (bénéfices agricoles, par exemple) ;
- un formulaire spécifique devrait en outre être créé pour les entreprises qui n'ont pas l'obligation de déposer une déclaration de résultat.

En revanche, il importe de souligner que la direction générale des impôts n'a pas connaissance en temps réel de la masse salariale des entreprises. L'utilisation de cette donnée pour le calcul des acomptes poserait donc un problème de suivi si le recouvrement de la cotisation était confié à la DGI.

Concernant le recouvrement à proprement parler, trois scénarios sont envisageables :

- un dispositif adossé au circuit de recouvrement de la TVA ;
- un dispositif adossé au circuit de recouvrement de l'impôt sur les sociétés ;
- un dispositif nouveau.

1. Scénario 1 : dispositif adossé à la TVA

a) Présentation du dispositif

Dans ce scénario, les acomptes seraient recouverts de la manière suivante :

- les entreprises assujetties à TVA paieraient la cotisation dans le cadre de leur déclaration de TVA ou d'une déclaration annexe, selon une périodicité mensuelle ou trimestrielle, en fonction de leur régime d'imposition à la TVA ;
- les entreprises non assujetties à la TVA paient les acomptes en utilisant un formulaire ad hoc, selon une périodicité qui pourrait être fonction du chiffre d'affaires.

Le solde serait indiqué sur déclaration à déposer au mois de mai (pour les entreprises clôturant leurs comptes au 31 décembre) ou, pour les non assujettis, en juillet.

b) Evaluation du dispositif

L'adossement du recouvrement de la CVA à celui de la TVA présenterait deux avantages :

- il éviterait de dégrader la lisibilité du calendrier fiscal pour les entreprises, en alignant les dates de paiement et de régularisation de la CVA sur celles d'un impôt déjà existant ;
- ce scénario serait compatible avec les téléprocédures - il permettrait aux entreprises assujetties à la TVA de télédéclarer et de télépayer la CVA.

Cette option nécessiterait cependant deux aménagements :

- le suivi du recouvrement des acomptes et le contrôle de la régularisation nécessiteraient une adaptation des systèmes d'information de la DGI ;
- si le champ de la cotisation était défini à partir de la notion d'employeur, des recouplements avec les fichiers des URSSAF seraient nécessaires pour fiabiliser l'identification des redevables.

2. Scénario 2 : dispositif adossé à l'IS

a) Présentation du dispositif

Dans ce scénario, les acomptes seraient recouvrés dans le cadre du relevé trimestriel d'acomptes d'impôt sur les sociétés.

Le solde serait recouvré dans le cadre du relevé de solde d'impôt sur les sociétés, dont le paiement intervient au plus le tard le 15 du quatrième mois suivant la clôture de l'exercice (soit le 15 avril N+1 pour la majorité des entreprises).

b) Evaluation du dispositif

L'adossement du recouvrement de la CVA à celui de l'impôt sur les sociétés présenterait trois avantages :

- il éviterait de dégrader la lisibilité du calendrier fiscal pour les entreprises, en alignant les dates de paiement et de régularisation de la CVA sur celles d'un impôt déjà existant ;
- ce scénario serait compatible avec les téléprocédures - il permettrait aux entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés de télédéclarer et de télépayer la CVA ;
- il permettrait d'intégrer la CVA au régime fiscal des groupes, en centralisant le paiement de la cotisation au niveau de la société mère.

Cette option aurait cependant deux inconvénients :

- elle ne permettrait pas de paiement mensuel – dans ce scénario, le rythme d'encaissement serait donc moins favorable à la trésorerie des organismes de sécurité sociale que dans le cas d'un processus de recouvrement adossé à la TVA ;
- surtout, ce schéma ne serait pas applicable aux entreprises non assujetties à l'impôt sur les sociétés de droit commun (entreprises imposées à l'impôt sur le revenu – entreprises individuelles par exemple ; organismes assujettis à un impôt sur les sociétés dérogatoire – organismes sans but lucratif par exemple).

3. Scénario 3 : nouveau dispositif

a) Présentation du dispositif

Dans ce scénario, les acomptes seraient recouvrés dans le cadre d'un relevé d'acomptes spécifique, mensuel ou trimestriel.

Le solde serait calculé à partir du tableau de déclaration de la valeur ajoutée transmis par les entreprises en mai N+1 pour les entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés, en juin ou juillet N+1 pour les autres entreprises.

b) Evaluation du dispositif

Ce scénario aurait le grand avantage d'être applicable à toutes les entreprises, quel que soit leur régime d'imposition.

Il présenterait en revanche trois inconvénients :

- il aurait pour conséquence de créer une obligation déclarative nouvelle ;
- aucune téléprocédure ne serait disponible à court terme pour la déclaration et le paiement de cette imposition ;
- en l'état actuel des systèmes d'information de la DGI, il ne permettrait ni un véritable suivi du recouvrement des acomptes, ni le contrôle de la régularisation.

Tableau 2 : Recouvrement de la CVA par la DGI –
principales implications des différents scénarios

Scénario	Champ potentiellement couvert par le processus	Obligation déclarative nouvelle	Périodicité de paiement des acomptes	Possibilité d'utiliser les téléprocédures	Possibilité de suivi et de contrôle
Adossement à la TVA	Toutes entreprises	Entreprises assujetties à la TVA :	Mensuelle ou trimestrielle	Entreprises assujetties à la TVA :	Non
		Non		Oui	
		Autres entreprises :		Autres entreprises :	
		Oui		Non	
Adossement à l'IS	Entreprises assujetties à l'IS de droit commun	Non	Trimestrielle	Oui	Oui
Nouveau processus	Toutes entreprises	Oui	Mensuelle ou trimestrielle	Non	Non

B. Recouvrement par les URSSAF

1. Identification des assujettis

Si le champ d'application de la cotisation sur la valeur ajoutée était défini à partir de la notion d'employeur, l'identification des assujettis dans les fichiers de l'URSSAF ne devrait pas poser de problème particulier, dans la mesure où ses systèmes d'information lui permettent d'isoler les travailleurs indépendants.

A l'inverse, l'inclusion des entreprises sans salariés dans le champ de la nouvelle contribution soulèverait une difficulté technique difficilement surmontable, dans la mesure où les entreprises n'acquittant pas de cotisations sociales (holdings, par exemple) sont par définition absentes des fichiers de l'URSSAF.

2. Circuit de déclaration de la valeur ajoutée

A la différence de la DGI, l'URSSAF n'a pas connaissance de la valeur ajoutée des entreprises. Le fait de lui confier la responsabilité du recouvrement de la cotisation sur la valeur ajoutée impliquerait donc soit de créer une nouvelle obligation déclarative à la charge des entreprises, soit de mettre en place un dispositif d'échanges d'informations avec la DGI – ce qui pourrait nécessiter d'importants délais de mise en œuvre.

Les éléments d'assiette du futur prélèvement peuvent être communiqués aux URSSAF de deux manières :

- soit par la DGI (communication des données collectées dans le cadre du recouvrement de la taxe professionnelle¹) ;
- soit par les entreprises elles-mêmes (soit par l'intermédiaire du bordereau de recouvrement des cotisations, soit par un formulaire ad hoc).

La première solution offre deux avantages :

- elle n'impose aucune formalité supplémentaire à l'entreprise ;
- elle garantit la cohérence des données collectées par les administrations en charge du recouvrement.

Elle présente néanmoins deux inconvénients :

- elle peut allonger les délais de recouvrement, dans la mesure où les données de la DGI ne sont à ce jour pas encore intégralement dématérialisées ;
- elle crée des risques d'erreurs, liées par exemple à la détermination de l'URSSAF compétente.

La seconde solution présentant des avantages et des inconvénients symétriques à ceux de la première option, aucune de ces deux solutions ne serait véritablement satisfaisante ni du point de vue des entreprises, ni du point de vue du financement des organismes de sécurité sociale.

3. Gestion des acomptes et régularisation

La gestion d'un système d'acomptes et de régularisation a posteriori ne devrait pas poser de problème particulier aux URSSAF, qui mettent d'ores et déjà en œuvre un système de recouvrement en deux temps dans le cadre de la gestion des cotisations personnelles des travailleurs indépendants.

Les délais de transmission des informations aux URSSAF par la DGI pourraient cependant faire obstacle à la mise en œuvre d'un système d'acomptes calculés sur la base de la valeur ajoutée de l'exercice N-1.

¹ Il importe cependant de rappeler que certaines catégories d'entreprises échappent à ce jour à l'obligation de déclarer leur valeur ajoutée à la DGI – cf. supra, II.A.

C. Délai de mise en œuvre

Quel que soit le processus retenu, la mise en œuvre du dispositif nécessiterait un certain nombre d'opérations préalables (mise à jour des imprimés, rédaction des cahiers de charges, développement, validation des déclarations préidentifiées correspondantes, mises à jour des applicatifs...).

La réalisation de ces opérations préalables nécessiterait un délai incompressible qui peut être estimé à huit mois.

III. RECOUVREMENT DE COTISATIONS SOCIALES MODULÉES EN FONCTION DE LA VALEUR AJOUTÉE

1. Généralités

Le recouvrement de cotisations sociales modulées en fonction de la valeur ajoutée semble avoir naturellement vocation à être assuré par les URSSAF.

Concernant la déclaration de la valeur ajoutée, la liquidation de cotisations sociales modulées en fonction de la valeur ajoutée par les URSSAF soulève les mêmes questions de mise en œuvre que dans le cas de la cotisation sur la valeur ajoutée.

Le ou les taux de référence devraient être fixés et révisés par un organisme tiers (INSEE, par exemple).

Le calcul du montant des cotisations dûes devrait être réalisé par les URSSAF, à partir des données déclarées par le cotisant – ce qui éviterait d'alourdir les obligations déclaratives des entreprises, tout en leur offrant la meilleure sécurité juridique.

Compte tenu de la complexité des paramètres susceptibles d'être utilisés pour la modulation (différentiel entre le ratio « masse salariale / valeur ajoutée » de l'entreprise et le ou les ratios de référence national ou sectoriels, coefficient de modulation, ratios plancher et plafond déterminant l'appartenance à la plage neutre), la liquidation de cotisations modulées nécessiterait de disposer d'outils adaptés, dont le développement pourrait nécessiter un délai important.

2. Modalités de gestion de la modulation

Dans l'hypothèse d'une modulation des cotisations patronales en fonction de la valeur ajoutée, la liquidation et le recouvrement pourraient être opérés par les URSSAF de trois manières différentes :

- soit sur la base de la valeur ajoutée N-2 ;
- soit sur la base de la valeur ajoutée N-2, avec une régularisation progressive dans le courant de l'année N, une fois la valeur ajoutée de l'exercice N-1 connue ;
- soit a posteriori, dans le cadre d'une régularisation des cotisations versées au cours de l'année N à partir de mai N+1.

IV. CONTRÔLES

A. Contrôle de la valeur ajoutée

1. Contrôles de cohérence

Par définition, l'attribution à la DGI de la responsabilité du recouvrement d'une cotisation sur la valeur ajoutée ou de cotisations modulées en fonction de la valeur ajoutée écarterait le risque d'erreurs ou de fraude entre les déclarations fiscales et sociales, puisque les entreprises déclareraient une seule fois leur valeur ajoutée.

Dans l'hypothèse de l'attribution de cette responsabilité aux URSSAF, il serait nécessaire de rapprocher la valeur ajoutée déclarée aux URSSAF de la valeur ajoutée déclarée à la DGI en fin d'exercice. Il faudrait donc créer un système d'échanges ou de consultation des liasses fiscales par voie dématérialisée, qui aujourd'hui n'existe pas.

2. Contrôles sur place

Quel que soit le scénario retenu, les contrôles sur place de la valeur ajoutée déclarée par les entreprises ont vocation à demeurer de la responsabilité de la DGI.

B. Gestion des insuffisances et excédents de versement

Dans l'hypothèse de l'attribution de la responsabilité du recouvrement de la CVA aux URSSAF, la gestion des insuffisances ou excédents de versements constatés dans le cadre des contrôles sur pièces (contrôle de la liquidation par les URSSAF, contrôle de la valeur ajoutée par la DGI) peut être envisagée de deux manières :

- dans un premier scénario, les sommes correspondantes pourraient être prises en charge et recouvrées par l'administration ayant constaté l'écart (URSSAF ou DGI) ;
- dans un second scénario, il appartiendrait à la DGI d'informer les URSSAF des redressements qu'elle aurait opérés, et aux URSSAF de procéder au recouvrement ou au remboursement des sommes concernées.

ANNEXE X

**ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE
SUR LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE**

Afin d'éclairer les travaux du groupe de travail, il a été mené un exercice d'analyse comparative du financement de la protection sociale sur un échantillon de 23 pays (membres de l'Union européenne ainsi que les Etats Unis et la Suisse). Celui-ci s'est notamment appuyé sur les contributions des services de la France à l'étranger et notamment des attachés fiscaux présents dans sept pays (Etats Unis, Royaume Uni, Allemagne, Belgique, Pays Bas, Italie et Espagne), des conseillers sociaux de trois pays (Etats-Unis, Pologne et Royaume Uni) et des missions économiques de 16 pays. Ces travaux ont porté sur les quatre sujets suivants :

- les différents modes de financement des régimes de protection sociale et leur évolution au cours des vingt dernières années ;
- les principales assiettes sur lesquelles sont assis les prélèvements servant à financer les dépenses de protection sociale ;
- les prélèvements obligatoires assis sur la valeur ajoutée ou d'autres soldes comptables, que ces prélèvements soient ou non affectés au financement de la protection sociale ;
- l'actualité du sujet tenant : à l'élargissement ou la réduction du recours à la valeur ajoutée dans le financement de la protection sociale ; les éventuelles réformes récentes ou envisagées ; et les analyses économiques sur ces sujets, en particulier sur l'impact des réformes potentielles.

Les informations recueillies montrent qu'un certain nombre de pays ont achevé ou ont engagé des réformes plus ou moins profondes de leur système de protection sociale. Celles-ci ont emprunté trois voies principales¹ :

- l'allègement de la fiscalité des entreprises – par augmentation de la part salariale ou de la part de l'Etat ;
- l'amélioration de l'efficacité des régimes de protection sociale - amélioration de la qualité des services de santé à niveau de prélèvements identiques ou inférieurs ;
- l'augmentation du nombre d'actifs afin d'améliorer les recettes de certains régimes et limiter les dépenses - en particulier s'agissant de la population la plus âgée.

La présente annexe examine les modes de financement de la protection sociale en place dans ces pays et notamment l'existence de prélèvements assis sur la valeur ajoutée et affectés au financement de la protection sociale. Le tableau joint en présente une description synthétique.

Trois conclusions peuvent être tirées de cette étude des systèmes de financement :

- dans la grande majorité des pays, le financement est assuré à la fois par des cotisations sociales et par des impôts d'Etat² ;
- certains pays ont prévu une pré-affectation de certains impôts d'Etat (dont la TVA) à la protection sociale ;
- un seul pays – l'Italie – a recours à la valeur ajoutée pour base d'un prélèvement destiné à financer des prestations sociales.

¹ Le Portugal a emprunté une autre voie conduisant à la remise en cause de certaines niches sociales.

² Les graphiques joints à la présente annexe retracent le poids des cotisations sociales dans les pays étudiés ainsi que la part dans le PIB des cotisations patronales et des cotisations salariales.

I. DANS LA GRANDE MAJORITE DES PAYS, LE FINANCEMENT EST ASSURE A LA FOIS PAR DES COTISATIONS SOCIALES ET PAR DES IMPOTS D'ETAT

La grande majorité des modes de financement mis en place dans les pays étudiés font appel aux recettes de l'Etat pour compléter les cotisations sociales (cf. *infra* graphique 4). Cette contribution de l'Etat peut prendre plusieurs formes.

o Certains pays financent leur régime de protection sociale quasi-exclusivement à partir de cotisations sociales

La Hongrie, la Slovaquie et la République Tchèque financent leur système de protection sociale par prélèvements sur les revenus du travail³. Les cotisations patronales et salariales sont perçues sur la base constituée par le montant des rémunérations⁴.

Toutefois, dans les trois pays, ce principe de financement exclusif par les cotisations est atténué par l'implication de l'Etat auprès des organismes de sécurité sociale :

- en Hongrie, la solvabilité du fonds de protection sociale est garantie par le budget de l'Etat ;
- en Slovaquie, une faible part des recettes de privatisations seront affectées au fonds de protection sociale dont les recettes pourraient, dans un premier temps, être insuffisantes ;
- en République Tchèque, si le principe de solidarité des contribuables suppose que le système soit financièrement équilibré, il reste que les fonds de protection sont intégrés au budget de l'Etat qui compense les éventuels déficits et se voit reverser les possibles excédents.

o D'autres réservent le recours à l'impôt au seul financement des prestations de solidarité

Le Royaume Uni et l'Irlande ont choisi de distinguer le financement de certains régimes de protection sociale (chômage et santé), assuré intégralement par les cotisations sociales (logique assurancielle), et celui de prestations au bénéfice de tous (allocations familiales), assuré sur budget d'Etat (logique de solidarité).

o L'Etat contribue à l'équilibre du financement des régimes de protection sociale dans la majorité des pays

Cette catégorie de pays faisant appel aux recettes fiscales pour financer les régimes de protection sociale constitue la plus importante de celles représentées dans l'échantillon étudié. Même des pays ayant tenté la mise en place d'un financement par le recours exclusif aux cotisations sociales ont adossé leur régime au budget de l'Etat (cf. *supra* en particulier le Royaume Uni et l'Irlande s'agissant du financement des allocations familiales).

³ Le système slovaque de couverture sociale vient d'être réformé et ce nouveau dispositif est en place depuis janvier 2005.

⁴ Ces prélèvements représentaient 48,6% de la masse salariale en Slovaquie⁴ en 2005 et devraient représenter 45,5% en Hongrie pour 2006.

Ces systèmes de financement conduisent à faire reposer la protection sociale à la fois sur les cotisations sociales (patronales et salariales) et sur la contribution du budget de l'Etat. L'Autriche, l'Espagne, la Grèce, les Pays Bas, le Luxembourg et la Pologne ont retenu ce modèle. La part de l'Etat est variable selon les pays mais les informations disponibles montrent qu'elle oscille entre 12% aux Pays Bas et 51% au Luxembourg. Dans un certain nombre d'Etats objet de cette étude, elle représente environ le tiers des recettes disponibles pour la protection sociale⁵.

Les nouveaux Etats membres de l'Union européenne ont également choisi ce modèle : Chypre, la Lettonie, la Lituanie et Malte financent leur régime général de protection sociale en partie par une contribution du budget de l'Etat.

II. CERTAINS PAYS ONT PREVU UNE PRE-AFFECTATION DE CERTAINS IMPOTS D'ETAT (DONT LA TVA) A LA PROTECTION SOCIALE

Parmi les Etats de l'échantillon, on notera notamment trois pays – la Belgique, le Portugal et la Suisse affectent *a priori* une partie des recettes de certains impôts (TVA, produits financiers ou taxes sur les alcools par exemple) au financement de la protection sociale. Ce type de financement vient en complément des modes de financement plus classiques décrits précédemment.

La Belgique affecte une fraction de certains impôts à la protection sociale : la TVA représente environ 88% de ce financement par impôts affectés. Les autres impôts sont une taxe spécifique à la charge des industries pharmaceutiques, des cotisations sur emballage et des accises. De plus, la Belgique a choisi pour 2006 de transférer au budget de la sécurité sociale 15% environ du montant de la taxation des produits financiers (le précompte mobilier). La somme octroyée ne peut être inférieure à un montant plancher évalué chaque année.

Le Portugal affecte également une part de ses recettes TVA à la protection sociale. En 2004, celles-ci représentaient 3% des recettes destinées à couvrir les prestations sociales. Le gouvernement portugais a décidé mi 2005 d'augmenter de deux points le taux de TVA (passé de 19% à 21%) et d'affecter les recettes supplémentaires au financement de la sécurité sociale et de la caisse de retraite. Cet apport aurait permis en 2005 de faire face aux dépenses de l'année et de dégager un excédent.

La Suisse affecte 1% de ses recettes TVA au financement des assurances vieillesse et décès. De surcroît, ce pays affecte l'intégralité des recettes de certains impôts à la protection sociale. En raison des impôts choisis, ce mode de financement constitue un exemple de prélèvements spécifiques liés aux comportements. Les impôts retenus portent sur les jeux, le tabac et l'alcool. Au demeurant, la Suisse constitue le seul exemple indiqué de mise en place d'un système de cette nature.

Enfin, l'Allemagne pourrait prochainement introduire un dispositif équivalent à celui mis en place dans ces trois pays. En effet, le thème de la sécurité sociale a constitué un élément important du débat de la dernière campagne électorale et les programmes des partis membres de l'actuelle coalition prévoyaient une fiscalisation marquée du financement de la protection sociale. N'évoquant pour aucun d'entre eux l'idée d'une assiette de cotisations sociales élargie à la valeur ajoutée, l'union CSU/CDU envisageait l'instauration de cotisations forfaitaires personnelles et le remplacement partiel des cotisations sociales par des points de TVA et le SPD défendait un projet de contribution sociale généralisée.

⁵ A titre d'exemple : 31% en Pologne en 2004 ; 35% en Autriche en 2003 ; entre 38 et 40% en Lituanie depuis 2000.

Au-delà de ces divergences, les partis de coalition ont prévu, dans le cadre de leur accord, une hausse de trois points du taux normal de la TVA au 1^{er} janvier 2007. Un point de TVA serait affecté au financement d'un allègement des cotisations sociales patronales d'assurance-chômage.

III. UN SEUL PAYS - L'ITALIE - A RECOURS A LA VALEUR AJOUTEE POUR BASE D'UN PRELEVEMENT DESTINE A FINANCER DES PRESTATIONS SOCIALES

Aucun pays de l'échantillon n'a mis en place un système de cotisation déterminée à partir de la valeur ajoutée et n'a le projet d'en instaurer un. Un seul pays, l'Italie, a institué un impôt destiné à participer au financement de la protection sociale.

Cet impôt régional sur les activités productives (IRAP), assis sur la valeur ajoutée, a été créé en 1998. L'Italie poursuivait alors deux objectifs : permettre aux régions de financer leurs dépenses de santé en progression rapide et répondre aux effets négatifs liés au niveau élevé des taux de cotisations pesant sur la masse salariale. Assis sur la valeur ajoutée des entreprises au taux de 4,25%, cet impôt s'est substitué aux cotisations maladie des employeurs.

Objet de critiques récurrentes depuis sa mise en place, cet impôt est également contesté par la Commission européenne qui le considère comme une taxe analogue à la TVA, dont l'introduction est prohibée par la 6^{ème} directive de 1997. Son rendement annuel est estimé à 30 milliards d'euros. Après une première réforme en 2005, le gouvernement italien envisage sa suppression progressive.

La Hongrie de son côté a introduit une taxe professionnelle locale aux caractéristiques proches de celles de l'impôt italien. Elle est assise sur le chiffre d'affaires diminué du coût des marchandises vendues et des matières premières ainsi que des frais des sous-contractants. Fortement contestée par les entreprises, y compris auprès de la Commission européenne en mettant en cause sa conformité au droit communautaire, elle sera supprimée le 31 décembre 2007. Toutefois, d'après les informations disponibles, les recettes perçues au titre de cette taxe ne seraient pas affectées à la protection sociale.

Les Pays-Bas ont examiné l'idée du transfert des charges pesant sur l'emploi au profit de la valeur ajoutée à la fin des années 80 et au début des années 90. Ils ont finalement renoncé à cette option, redoutant que l'imposition du capital des entreprises freine les investissements dans le pays.

Par ailleurs, ainsi que rappelé précédemment, le Portugal et la Belgique ont retenu un mode de financement proche, même s'il ne consiste pas en une contribution sur la valeur ajoutée. Ils pourraient être prochainement rejoints par l'Allemagne. Ces pays ont en effet choisi de dédier une fraction de la TVA au financement de la protection sociale (au Portugal sa part représente 3% des recettes sociales ; en Belgique, plusieurs fractions d'impôts sont dédiées mais la TVA représente la part principale ; en Allemagne, un point de TVA pourrait être affecté à l'allègement des cotisations sociales patronales d'assurance chômage). Toutefois, les études de l'organisme public de prévisions économiques de Belgique ont jugé ce financement peu performant.

Enfin, il est à noter que les informations obtenues dans le cadre de l'étude réalisée dans le cadre des travaux du groupe ne donnent aucune indication sur la mise en place dans les pays examinés d'une modulation des cotisations en fonction de la valeur ajoutée⁶.

⁶ Des pays ont mis en place d'autres systèmes de modulation des cotisations sociales des employeurs en fonction de l'historique des coûts d'indemnisation de certains risques sociaux.

Principaux traits du financement de la protection sociale dans 23 pays

Pays	Modes de financement	Assiette et taux des cotisations patronales	Cotisation sur la valeur ajoutée	Réformes en cours ou en projet
Autriche	<ul style="list-style-type: none"> - Cotisations sociales salariales et patronales représentant respectivement 38 % et 26 % du financement ; - Contributions de l'Etat pour 35 % du financement. 	Cotisations sociales assises sur les salaires plafonnés. Taux global pour l'ensemble des risques couverts de 21,90 % pour les employés et de 21,70 % pour les ouvriers.	NON	<ul style="list-style-type: none"> - Système de santé : réforme entamée en 2003 : <ul style="list-style-type: none"> - rabais obligatoire accordé par l'industrie pharmaceutique sur les prix des médicaments ; - Mesures financières : augmentation des cotisations des caisses d'assurance maladie, du forfait hospitalier journalier, du ticket modérateur pour l'achat de médicaments et des taxes sur le tabac, relèvement du plafond des cotisations mensuelles aux caisses d'assurance maladie... - Mesure structurelle : rationalisation des moyens et mise en place d'instruments communs de gestion. - Système de retraite : réforme entamée en 2003 afin d'assurer la pérennité du système de retraite par répartition : <ul style="list-style-type: none"> - Suppression progressive de la retraite anticipée et renforcement des incitations à garder un emploi ; - Allongement de la période de référence pour le calcul des droits à la retraite et réduction du taux d'accumulation de ces droits ; - Harmonisation des régimes de retraite et mise en place d'un système intégré.
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> - Cotisations sociales salariales et patronales pour les régimes d'assurances sociales ; - Impôt pour les régimes de solidarité. 	Cotisations sociales assises sur les salaires aux taux de : <ul style="list-style-type: none"> - 9,75 % dans la limite d'un plafond mensuel de 5 250 € pour les retraites ; - 6,65 % dans la limite d'un plafond mensuel de 3 562,5 € pour le risque maladie ; - 3,25 % dans la limite d'un plafond mensuel de 5 250 € pour le risque chômage ; - 0,85 % dans la limite d'un plafond mensuel de 3 562,5 € pour le risque invalidité. 	NON	Hausse de trois points du taux normal de la TVA au 1 ^{er} janvier 2007 dont un point serait affecté à l'allègement des cotisations patronales d'assurance-chômage.

Pays	Modes de financement	Assiette et taux des cotisations patronales	Cotisation sur la valeur ajoutée	Réformes en cours ou en projet
Belgique	<ul style="list-style-type: none"> - Cotisations sociales patronales et salariales représentant 72 % du financement ; - Subventions globales de l'Etat assurant 11 % du financement ; - Affectation d'une fraction de certains impôts d'Etat (TVA principalement, accises) ainsi que du produit de la cotisation sur les emballages et de la taxe sur les industries pharmaceutiques. Cette affectation de ressources fiscales assure 17 % du financement. 	Cotisations sociales assises sur les salaires. Taux variant selon la branche concernée : 8,86 % pour les retraites, 3,80 % pour la maladie, 1,46 % pour le chômage...	NON	<p>Aucune décision actuelle quant aux modalités de réforme du financement (différents scénarios sont envisagés : hausse de la taxation directe dans une hypothèse de salaires bruts constants, ou de la fiscalité indirecte, dans une hypothèse de salaires libres).</p> <p>Le financement alternatif par la TVA a été jugé peu performant dans les hypothèses examinées. Enfin, un alourdissement de la taxation du capital a également été exclu.</p>
Canada	<ul style="list-style-type: none"> - Cotisations sociales patronales et salariales ; - Cotisations versées aux assurances volontaires privées. 	Cotisations sociales assises sur les salaires (éventuellement plafonnés), aux taux de 2,73 % (maladie, maternité, chômage), 4,95 % (retraite) et 1,62 % (accident du travail).	NON	
Chypre	<ul style="list-style-type: none"> - Cotisations patronales et salariales ; - Contribution de l'Etat. 	Cotisations sociales assises sur les salaires plafonnés. Taux global de 8 % pour l'ensemble des risques couverts.	NON	Mesures envisagées : reculer l'âge de la retraite, augmenter le nombre minimum d'années de cotisations, augmentation des cotisations sociales.
Espagne	<p>La protection sociale, à l'exception de l'assurance chômage, relève de la compétence des régions. Le financement est assuré par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les cotisations sociales patronales et salariales ; - les impôts (fraction de certains impôts d'Etat ou impôts propres aux régions). 	Cotisations assises sur les salaires, éventuellement plafonnés. Taux global de 30,60 % pour l'ensemble des risques couverts.	NON	
Etats-Unis	<ul style="list-style-type: none"> - Cotisations sociales patronales et salariales ; - Cotisations versées aux assurances volontaires privées. 	Cotisations sociales assises sur les salaires, éventuellement plafonnés, aux taux de 1,45 % (maladie), 6,2 % (retraite) et 0,8 % (chômage).	NON	
Grèce	<ul style="list-style-type: none"> - Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat. 	Cotisations sociales assises sur les salaires plafonnés. Taux global de 28,06 % pour l'ensemble des risques couverts.	NON	Mesures envisagées : allongement de la durée des cotisations, recul de l'âge de départ à la retraite, incitations à l'épargne individuelle privée (épargne retraite, couverture des risques santé par des incitations fiscales prévues en 2007).

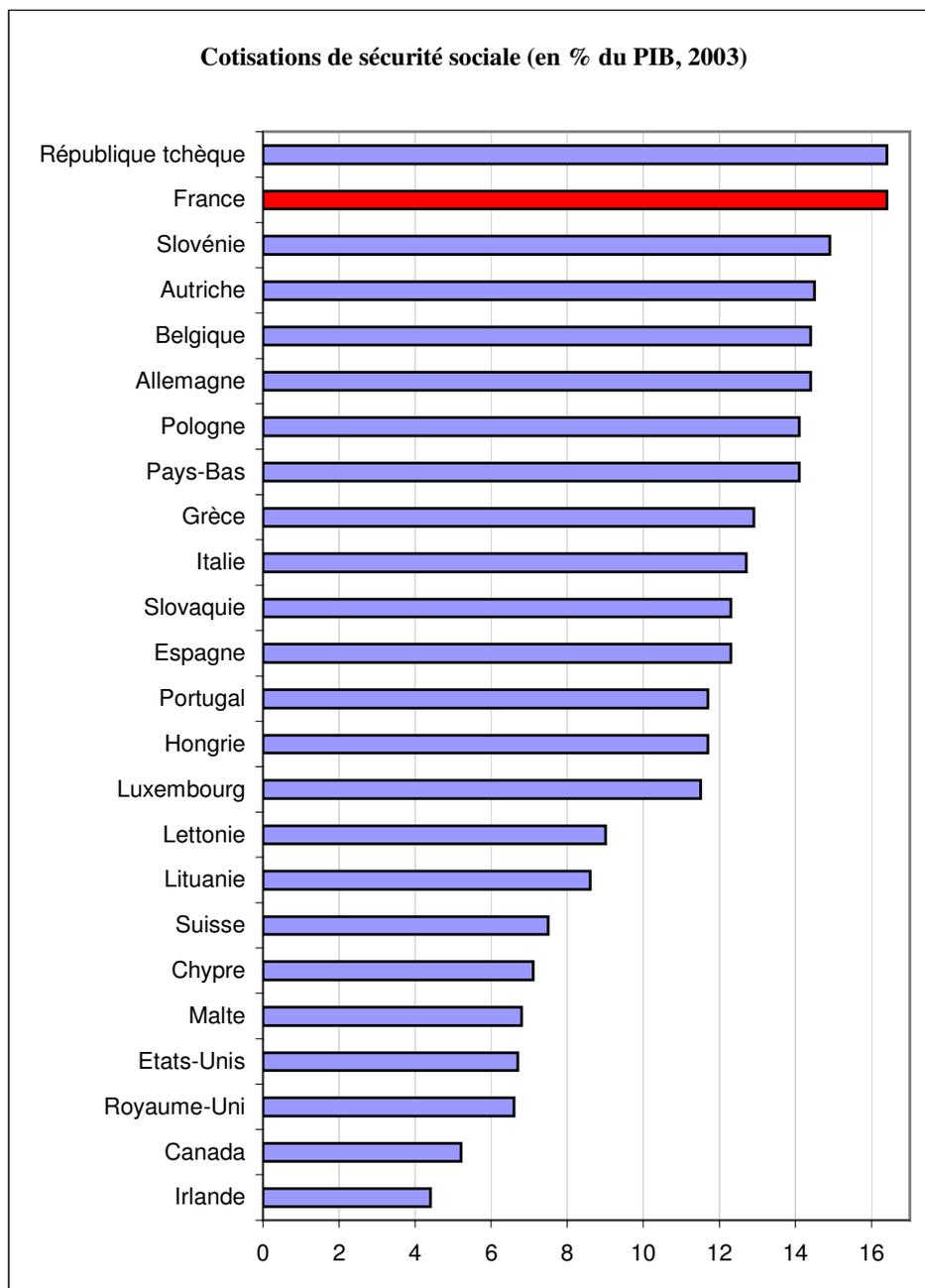
Pays	Modes de financement	Assiette et taux des cotisations patronales	Cotisation sur la valeur ajoutée	Réformes en cours ou en projet
Hongrie	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat.	Cotisations sociales assises sur le montant brut des salaires aux taux de 11 % (maladie), 18 % (retraite) et 3 % (chômage).	Taxe professionnelle assise sur la valeur ajoutée. Mais, aucune information permettant de penser que cet impôt est affecté au financement de la protection sociale.	Tendance actuelle : élargissement de l'assiette des cotisations et baisse des taux.
Irlande	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat.	Cotisations sociales assises sur les salaires non plafonnés au taux de 10,75 %. Ce taux est réduit à 8,5 % pour les salaires inférieurs à 356 € par semaine.	NON	L'Irlande n'a pas aujourd'hui de problèmes de financement de la protection sociale. Cependant, au vu des difficultés rencontrées par les autres Etats, le " <i>Pension reserve fund</i> " a été créé, grâce aux revenus de la vente de l'agence nationale de téléphone <i>Telecom Eireann</i> . 1 % du PNB est versé chaque année dans ce fonds jusqu'en 2025. Aucun prélèvement ne peut être effectué avant cette date.
Italie	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat (notamment, affectation de certains impôts, dont l'IRAP).	Cotisations sociales assises sur les salaires. Taux variant en fonction de la nature et de la taille de l'entreprise ainsi que du grade du salarié.	OUI Un impôt régional sur les activités productives assis sur la valeur ajoutée des entreprises est perçu au taux normal de 4,25 % au profit des régions afin de financer les dépenses de santé.	
Lettonie	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat.	Cotisations sociales assises au taux global de 24 % sur le montant du salaire retenu pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Ce montant est plafonné (28 668 € en 2005).	NON	La création d'un fonds de réserve est envisagée mais il n'existe pas aujourd'hui de véritable débat sur le financement de la protection sociale, les prévisions tablant sur la viabilité du système.
Lituanie	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat.	Cotisations sociales assises sur le salaire brut aux taux de 22,5 % (retraite), 6 % (maladie et maternité), 1,5 % (chômage), et 1 % (prévention	NON	En matière de retraite, il est envisagé d'allonger la durée de travail et de promouvoir l'emploi des personnes âgées.

Pays	Modes de financement	Assiette et taux des cotisations patronales	Cotisation sur la valeur ajoutée	Réformes en cours ou en projet
		des risques professionnels).		
Luxembourg	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat.	Cotisations sociales assises sur les salaires plafonnés. Taux global pour l'ensemble des risques couverts variant de 17,31 % à 22,66 %	NON	
Malte	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat.	Cotisations sociales au taux de 10 % assises sur les salaires. Ces cotisations sont plafonnées hebdomadairement à 31,04 €.	NON	
Pays-Bas	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat.	Cotisations sociales assises sur les salaires plafonnés. Taux global de 18,08 % pour l'ensemble des risques couverts.	NON	Idée d'une cotisation sociale assise sur la valeur ajoutée abandonnée fin 1980. Des mesures sont envisagées afin d'accélérer le retour à l'emploi : réduction de la durée d'indemnisation du chômage, diminution du nombre des bénéficiaires des allocations d'incapacité au travail, lutte accrue contre la fraude. Par ailleurs, modification des régimes de préretraite en vue de retarder l'âge de départ effectif.
Pologne	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat.	Cotisations sociales assises sur les salaires (éventuellement plafonnés) au taux global de 17,23 % pour l'ensemble des risques couverts. Ce taux peut atteindre 20,12 % selon l'étendue de la couverture du risque accidents du travail.	NON	
Portugal	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat.	Cotisations sociales assises sur les salaires au taux de 23,75 %.	NON	En 2005, le taux normal de la TVA a été relevé de deux points et le surplus de recettes a été affecté à la protection sociale (sécurité sociale et retraites). De nombreuses autres mesures ont été adoptées ou sont en cours d'adoption, notamment : convergence des différents régimes de protection sociale et uniformisation des systèmes de santé, réduction des coûts du service national de santé (baisse des prix des médicaments, des taux de remboursement, amélioration de la gestion des hôpitaux publics...), augmentation de la participation financière des usagers aux soins de santé (suite à une remise en cause du principe constitutionnel de gratuité des soins), élimination des taux réduits des contributions patronales à la caisse de retraite, suppression des possibilités de

Pays	Modes de financement	Assiette et taux des cotisations patronales	Cotisation sur la valeur ajoutée	Réformes en cours ou en projet
				retraites anticipées et réforme du RMI (pour un réel respect du contrat d'insertion).
République Tchèque	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat.	Cotisations sociales assises sur les salaires au taux global de 35 % pour l'ensemble des risques couverts.	NON	
Royaume-Uni	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Financement par l'Etat des dépenses de santé et médico-sociales, des allocations familiales et des prestations sociales sous condition de ressources.	Cotisations sociales assises sur les salaires. Taux variant selon quatre catégories. Ce taux est fixé à 12,8 % pour la catégorie principale (salariés et dirigeants).	NON	
Slovaquie	Cotisations sociales patronales et salariales.	Cotisations sociales assises sur les salaires plafonnés. Taux global de 35,2 % pour l'ensemble des risques couverts.	NON	Une petite partie des recettes découlant des privatisations seront affectées au soutien de la caisse de retraite. Pour le système de santé, les réformes récemment mises au point traduisent le passage d'un système de solidarité à un système plus libéral.
Slovénie	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat.	Cotisations sociales assises sur le montant brut des salaires. Taux global de 16,1 % pour l'ensemble des risques couverts.	NON	Les mesures envisagées consistent notamment à lutter contre les abus du système d'assistance sociale en incitant au retour à l'emploi des chômeurs et des bénéficiaires de transferts sociaux. Des changements dans le système d'assurance vieillesse devraient récompenser les personnes restant actives plus longtemps et l'épargne retraite devrait être favorisée.
Suisse	- Cotisations sociales patronales et salariales ; - Contributions de l'Etat sous la forme, notamment, de l'affectation de 1 % du produit de la TVA, de l'impôt sur les jeux et des accises sur les alcools et le tabac.	Cotisations sociales assises sur le montant brut des salaires, plafonné pour le risque chômage. Taux global de 6,05 % pour l'ensemble des risques couverts.	NON	Le projet gouvernemental d'un relèvement de la TVA pour financer le système de retraite a été rejeté par référendum. La mesure reste envisagée pour financer l'assurance invalidité (hausse prévue de 0,8 point) mais les controverses sont vives. Des hausses des cotisations sont également prévues (assurances invalidité et chômage), ainsi qu'une modification du financement du système hospitalier, ou encore des incitations au maintien à domicile des personnes âgées. L'accès aux prestations chômage a été limité au cours des dernières années.

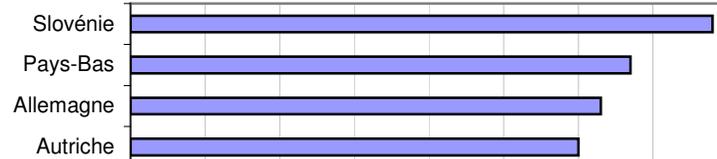
Sources : Attachés fiscaux, attachés sociaux et missions économiques (2006) ; Direction de la législation fiscale (2006)

Graphique 1



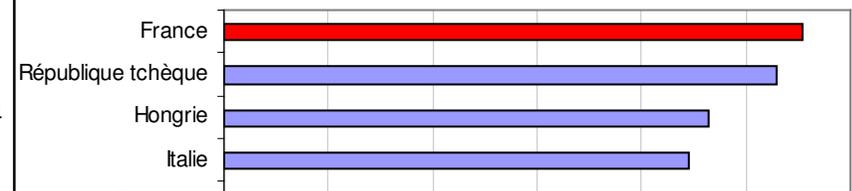
Graphique 2

Cotisations de sécurité sociale à la charge des salariés
(en % du PIB, 2003)

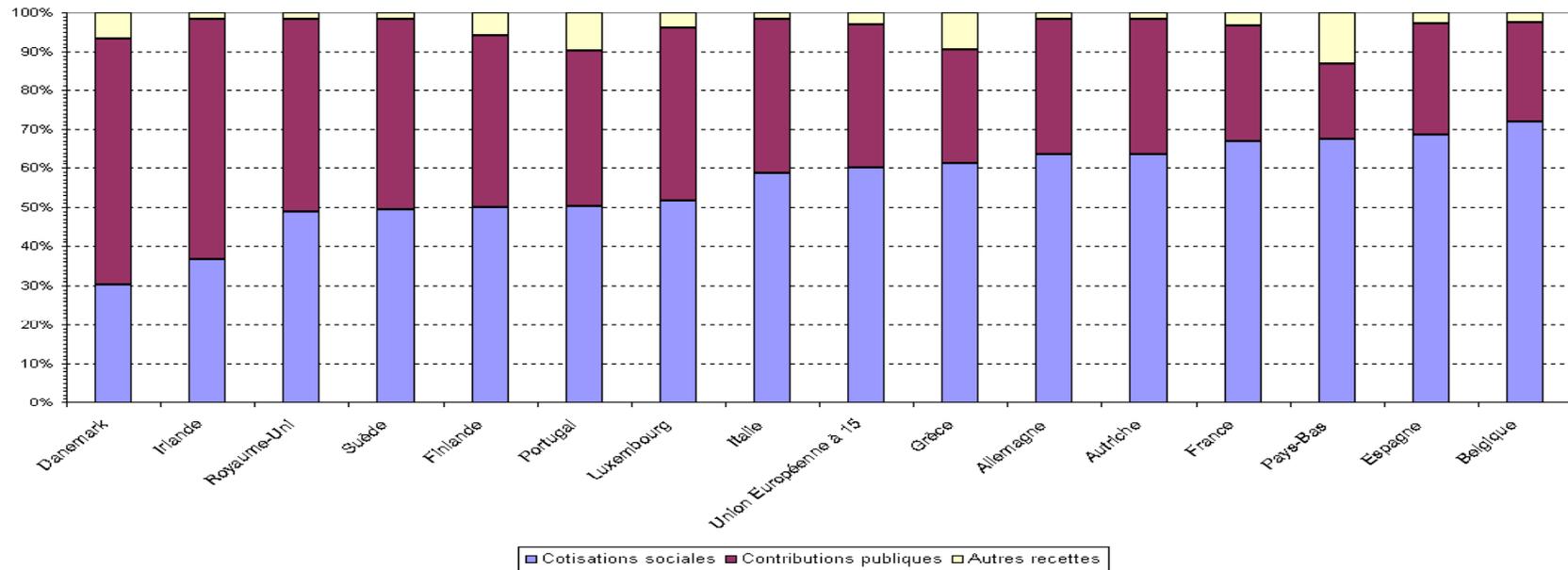


Graphique 3

Cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs
(en % du PIB, 2003)



Structure du financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 2003



Source : DRESS (2006)

ANNEXE XI

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe de travail était composé des administrations suivantes :

Secrétariat :

- Direction de la Sécurité Sociale
- Direction de la Législation Fiscale

Membres :

- Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
- Direction générale des Impôts
- Direction des Politiques Economiques
- Direction générale de la Comptabilité Publique
- Direction du Budget
- Direction du Commerce, de l'Artisanat, des Services et des Professions Libérales
- Direction générale de la Forêt et des Affaires Rurales
- Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle
- Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques
- Direction de l'animation et de la recherche des études et des statistiques
- un représentant du Centre d'analyse stratégique

Le groupe était appuyé par trois rapporteurs (Conseil d'Etat, IGF, IGAS) et a fait appel à plusieurs experts extérieurs.