

## **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

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

---

<sup>1</sup> 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 base<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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<br>SMIC               | 1,1<br>SMIC        | 1,2<br>SMIC        | 1,3<br>SMIC        | 1,4<br>SMIC        | 1,5<br>SMIC   | 1,6<br>SMIC<br>et + |
| Maladie  | 12,80<br>%              | 12,80<br>%         | 12,80<br>%         | 12,80<br>%         | 12,80<br>%         | 12,80%        | 12,80<br>%          |
| 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<br>cotisations sécurité sociale<br>hors ATMP                        | 28,10<br>%              | 28,10<br>%         | 28,10<br>%         | 28,10<br>%         | 28,10<br>%         | 28,10%        | 28,10<br>%          |
| ATMP   | 2,19%                   | 2,19%              | 2,19%              | 2,19%              | 2,19%              | 2,19%         | 2,19%               |
| Total cotisations de<br>sécurité sociale                                       | 30,29<br>%              | 30,29<br>%         | 30,29<br>%         | 30,29<br>%         | 30,29<br>%         | 30,29%        | 30,29<br>%          |
| Réduction Fillon   | 26,00<br>%              | 19,70<br>%         | 14,40<br>%         | 10,00<br>%         | 6,20%              | 2,90%         | 0,00%               |
| <b>Total I<br/>Cotisations sécurité<br/>sociale<br/>après réduction Fillon</b> | <b>4,29%</b>            | <b>10,59<br/>%</b> | <b>15,89<br/>%</b> | <b>20,29<br/>%</b> | <b>24,09<br/>%</b> | <b>27,39%</b> | <b>30,29<br/>%</b>  |
| 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%               |
| <b>Sous-total<br/>régimes complémentaires</b>                                  | <b>5,92%</b>            | <b>5,92%</b>       | <b>5,92%</b>       | <b>5,92<br/>%</b>  | <b>5,92%</b>       | <b>5,92%</b>  | <b>5,92<br/>%</b>   |
| 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%               |
| <b>Sous-total<br/>assurance-chômage</b>  | <b>4,29%</b>            | <b>4,29%</b>       | <b>4,29%</b>       | <b>4,29<br/>%</b>  | <b>4,29%</b>       | <b>4,29%</b>  | <b>4,29<br/>%</b>   |
| 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<br>(+ 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%               |
| <b>Sous-total<br/>autres cotisations</b>                                       | <b>4,53%</b>            | <b>4,53%</b>       | <b>4,53%</b>       | <b>4,53<br/>%</b>  | <b>4,53%</b>       | <b>4,53%</b>  | <b>4,53<br/>%</b>   |
| <b>Total II<br/>Autres cotisations et<br/>contributions sociales</b>           | <b>14,75<br/>%</b>      | <b>14,75<br/>%</b> | <b>14,75<br/>%</b> | <b>14,75<br/>%</b> | <b>14,75<br/>%</b> | <b>14,75%</b> | <b>14,75<br/>%</b>  |
| <b>TOTAL GENERAL</b>   | <b>19,04<br/>%</b>      | <b>25,34<br/>%</b> | <b>30,64<br/>%</b> | <b>35,04<br/>%</b> | <b>38,84<br/>%</b> | <b>42,14%</b> | <b>45,04<br/>%</b>  |

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*

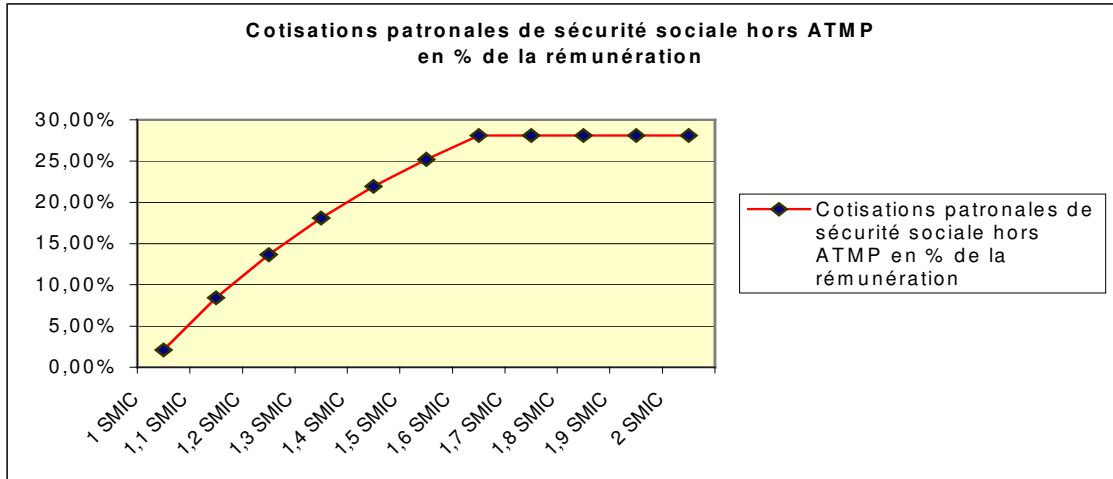
Dans un objectif de promotion de l'emploi des travailleurs les moins qualifiés, les pouvoirs publics se sont depuis le début des années 90 efforcés de réduire le coût du travail peu qualifié en allégeant les charges pesant sur les salaires proches du SMIC.

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).



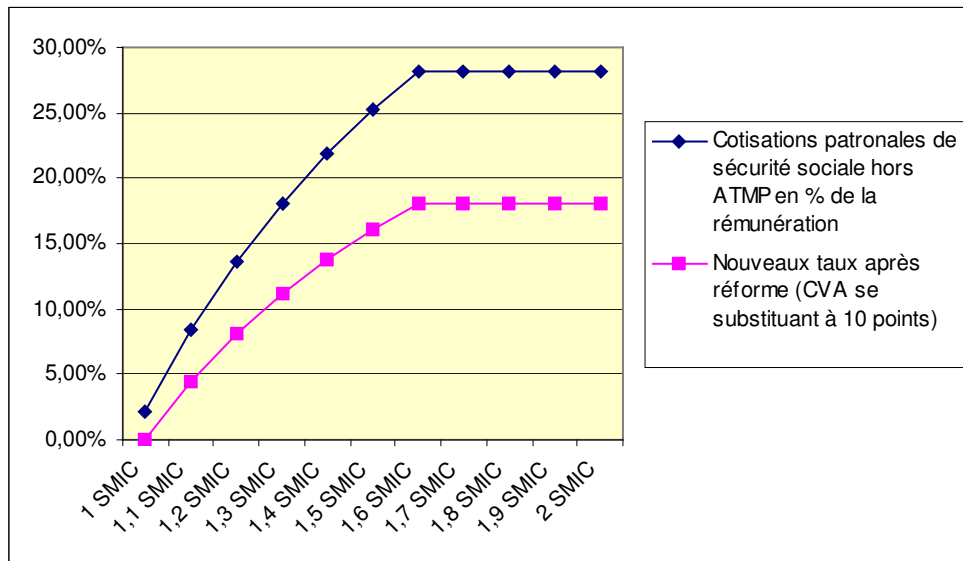
Graphique 1



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<sup>er</sup> 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<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> 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

|                              | <b>Scénario 1</b>                            | <b>Scénario 2</b>                             | <b>Scénario 3</b>                              | <b>Scénario 4</b>                              |
|------------------------------|--|---|--|--|
|                              | <b>Maintien de la progressivité actuelle</b> | <b>Altération moyenne de la progressivité</b> | <b>Altération minimale de la progressivité</b> | <b>Altération maximale de la progressivité</b> |
| 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 : DGTPPE. 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 %*

|                                       | <b>Effet global de la réforme</b> | <b>dont baisse des cotisations sociales</b> | <b>dont création de la CVA</b> |
|---------------------------------------|-----------------------------------|---|--------------------------------|
| 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 %*

|                                       | <b>Effet global de la réforme</b> | <b>dont baisse des cotisations sociales</b> | <b>dont création de la CVA</b> |
|---------------------------------------|-----------------------------------|---|--------------------------------|
| 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)

|                              | <b>Scénario 1</b>                            | <b>Scénario 2</b>                             | <b>Scénario 3</b>                              | <b>Scénario 4</b>                              |
|------------------------------|--|---|--|--|
|                              | <b>Maintien de la progressivité actuelle</b> | <b>Altération moyenne de la progressivité</b> | <b>Altération minimale de la progressivité</b> | <b>Altération maximale de la progressivité</b> |
| 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

|  | <b>Scénario 1</b>                            | <b>Scénario 2</b>                             | <b>Scénario 3</b>                              | <b>Scénario 4</b>                              |
|--|--|---|--|--|
|  | <b>Maintien de la progressivité actuelle</b> | <b>Altération moyenne de la progressivité</b> | <b>Altération minimale de la progressivité</b> | <b>Altération maximale de la progressivité</b> |
| 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.

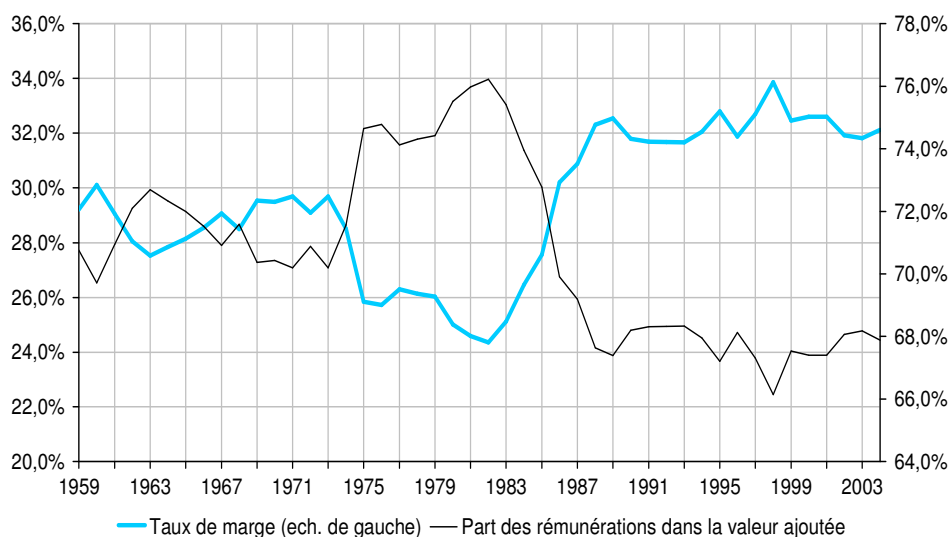
En outre, dans tous les scénarios, selon les projections effectuées sur l'ensemble des entreprises sur le champ ICS, les entreprises individuelles seraient globalement pénalisées si aucune dérogation n'était consentie en leur faveur. Le taux de perdants représenterait 85% des entreprises de moins de 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 :<br><br>Non | Mensuelle ou trimestrielle           | Entreprises assujetties à la TVA :<br><br>Oui | Non                                 |
|                     |  | Autres entreprises :<br><br>Oui               |                                      | Autres entreprises :<br><br>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 professionnelle<sup>3</sup>) ;
- 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.

---

<sup>3</sup> 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.