

Annexe IV : la TVA sociale

I. PRÉSENTATION DE LA RÉFORME	1
1.1 PRINCIPLE	1
1.2 CHAMP DE LA SUBSTITUTION	2
1.2.1 <i>La substitution de la TVA aux cotisations aux régimes de base de sécurité sociale (hors ATMP) .</i>	<i>3</i>
1.2.2 <i>La substitution de la TVA aux cotisations « accidents du travail et maladies professionnelles »...</i>	<i>4</i>
1.2.3 <i>La substitution d'une cotisation sur la valeur ajoutée aux cotisations aux régimes complémentaires et à l'assurance-chômage.....</i>	<i>4</i>
1.2.4 <i>La substitution de la TVA aux cotisations aux autres cotisations d'origine légale ou conventionnelle.....</i>	<i>4</i>
1.3 LA TVA EN FRANCE: ÉTAT DES LIEUX ET MARGE DE MANŒUVRE.....	5
1.3.1 <i>Structure des taux.....</i>	<i>5</i>
1.3.2 <i>Situation de la France en Europe.....</i>	<i>5</i>
1.3.3 <i>Recettes de TVA.....</i>	<i>6</i>
II. ETUDE D'IMPACT	7
2.1 IMPACT MACROÉCONOMIQUE (SANS PRISE EN COMPTE DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS).....	7
2.1.1 <i>À court terme.....</i>	<i>7</i>
2.1.2 <i>À long terme.....</i>	<i>11</i>
2.2 ARTICULATION AVEC LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES DE SÉCURITÉ SOCIALE ET EFFETS SUR L'EMPLOI À MOYEN TERME.....	12
2.3 IMPACT SUR LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	15
2.3.1 <i>Dynamisme et volatilité de l'assiette.....</i>	<i>15</i>
2.3.2 <i>Impact des mesures de compensation de la baisse du pouvoir d'achat</i>	<i>16</i>
III. LES ENJEUX REDISTRIBUTIFS	17
3.1 IMPACT SUR LA CHARGE FISCALE DES MÉNAGES.....	17
3.2 IMPACT SUR LE POUVOIR D'ACHAT DES MÉNAGES	18

I. Présentation de la réforme

1.1 principe

La « TVA sociale » ne consiste pas en la création d'un nouveau prélèvement mais dans la substitution de tout ou partie des cotisations sociales par un financement sur la TVA existante, en relevant d'autant le (ou les) taux. L'assiette de la TVA, essentiellement constituée par la consommation, aurait l'avantage d'inclure les importations.

Une telle réforme ne nécessite aucun aménagement spécifique de mise en œuvre et pourrait être mise en place rapidement.

Les modalités de la réforme dépendraient donc entièrement du choix des cotisations basculées et de l'ampleur du basculement envisagé.

1.2 Champ de la substitution

Les cotisations patronales peuvent être regroupées en deux catégories :

- les cotisations patronales aux régimes de sécurité sociale de base¹ sont fortement progressives, du fait des mesures d'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires. Leur montant total (hors cotisations au régime « accidents du travail / maladies professionnelles » - AT/MP) ne représente plus que 2,1% du taux de salaire horaire au niveau du SMIC, contre 28,1% à partir de 1,6 SMIC ;
- les autres cotisations patronales sont strictement proportionnelles à la rémunération. Leur montant total représente 14,75% du taux de salaire horaire, quel que soit son niveau.

Le tableau 1 présente le détail des cotisations patronales, en indiquant la variation de leur montant en fonction du taux de salaire horaire.

¹ Vieillesse, maladie, famille, accidents du travail et maladies professionnelles. Les cotisations d'assurance chômage ne sont pas progressives.

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

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

Source : DSS.

1.2.1 La substitution de la TVA aux cotisations aux régimes de base de sécurité sociale (hors ATMP)

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

1.2.2 La substitution de la TVA aux cotisations « accidents du travail et maladies professionnelles »

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

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

Compte tenu de l'impossibilité de transférer ces barèmes à la TVA, il ne semble pas souhaitable de substituer cette imposition aux cotisations « accidents du travail et maladies professionnelles ».

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

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

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

1.2.4 La substitution de la TVA aux cotisations aux autres cotisations d'origine légale ou conventionnelle

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

La détermination de celles de ces cotisations qui pourraient être remplacées par une telle hausse de la TVA devrait notamment tenir compte :

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

taxe de formation professionnelle continue, participation des employeurs à l'effort de construction) ou des règles de déductibilité particulières (versements libératoires de la taxe d'apprentissage ou de la taxe de formation professionnelle continue, par exemple) qu'il est bien évidemment impossible de transposer à la TVA.

1.3 La TVA en France: état des lieux et marge de manœuvre

1.3.1 Structure des taux

La France applique trois taux en matière de TVA², deux taux de droit commun et un taux particulier.

Les deux taux de droit commun sont le taux normal (19,6%) et le taux réduit (5,5%). Le taux normal concerne la majorité des ventes de biens et de prestations de services. Le taux réduit est applicable notamment :

- aux denrées alimentaires,
- à certains produits agricoles,
- aux matériels pour handicapés,
- au logement social,
- au transport de voyageurs,
- à l'édition,
- aux travaux de rénovation des logements et aux services à domicile.

Un taux particulier de 2,1 % est applicable aux médicaments remboursables par la sécurité sociale, à la redevance de télévision et aux publications de presse.

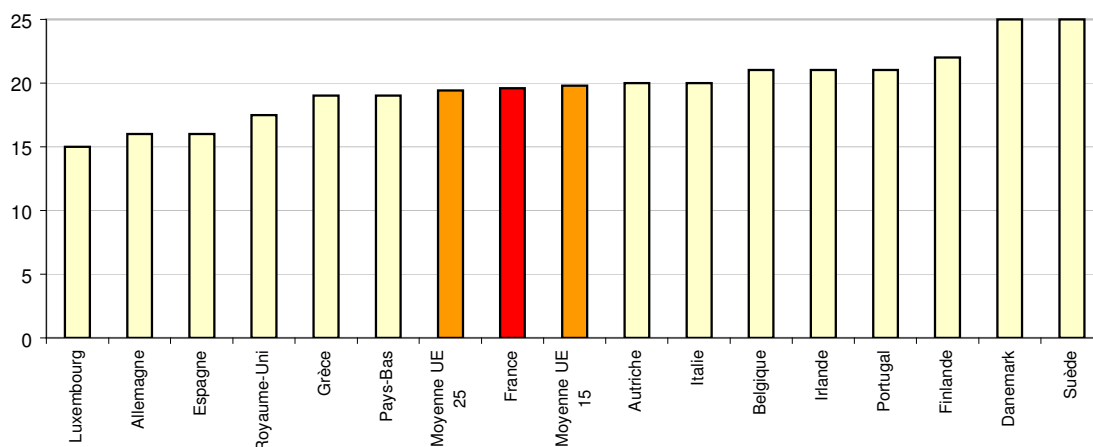
1.3.2 Situation de la France en Europe

La France se singularise au sein de l'Union Européenne par une structure de taux très progressive : l'écart qui sépare le taux réduit du taux normal est en effet de 14,1 points, soit l'écart le plus élevé d'Europe. Il n'est que de 12,5 points au Royaume-Uni et de 9 points en Allemagne.

S'agissant du niveau du taux normal de la taxe, la France est aujourd'hui dans la moyenne de l'Union européenne à 15 (19,8 %) ; le taux français est un peu supérieur à celle de l'Union européenne à 25 (19,36 %).

² Hors les taux spécifiques applicables en Corse et dans les DOM.

Onze Etats (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Pologne, Portugal, Slovénie et Suède) parmi les 25 membres de l'Union européenne ont un taux supérieur au nôtre (19,6 %).



1.3.3 Recettes de TVA.

La TVA nette a rapporté 126,5 Mds € en 2005. Le tableau ci-dessous récapitule les montants de TVA recouverts depuis 2001 :

(en millions d'euros courants)

	Exécution 2001	Exécution 2002	Exécution 2003	Exécution 2004	Exécution 2005	LFI 2006
Taxe sur la Valeur Ajoutée (brute)	136 497	138 500	142 132	155 641	162 490	162 664
Remboursements	- 31 333	- 31 001	- 33 118	- 34 678	- 35 897	-36 935
TVA nette	105 164	107 498	109 014	120 963	126 593	125 729

source : MINEFI

Le rendement d'un point de TVA au taux normal est de 5,78 Mds €, et le rendement d'un point de TVA au taux réduit de 2,24 Mds €.

La réglementation européenne ne prévoit pas de taux plafond de TVA. L'augmentation du taux normal de TVA jusqu'au taux maximal pratiqué en Europe (par la Suède ou le Danemark), soit 25%, permettrait donc de rapporter 32 milliards d'euros, soit environ 25% des cotisations patronales affectées au régime général.

Une substitution de 2,1 points de cotisations patronales par de la TVA nécessiterait de faire passer le taux normal à 20,8%, le rendement supplémentaire étant affecté à l'assurance maladie. Une telle augmentation présenterait toutefois trois inconvénients :

- elle augmenterait l'écart déjà important en France avec le taux réduit, sauf si celui-ci était également concerné par la substitution ;
- elle accroîtrait le risque de fraude ;
- elle éloignerait la France de la moyenne communautaire. Sur ce dernier point, il est observé que l'Allemagne, qui envisage une telle option, pratique aujourd'hui un taux normal de TVA de 16% seulement.

II. Etude d'impact

L'étude de l'impact d'une substitution de la TVA à des cotisations patronales de sécurité sociale a été étudié sous deux angles :

- l'impact macroéconomique de court et long terme, à partir du modèle économétrique MESANGE, qui ne permet pas de prendre en compte le profil aujourd'hui progressif des cotisations sociale sur les bas salaires (partie 2.1) ;
- des simulations spécifiques permettant d'intégrer l'altération éventuelle de la progressivité des cotisations en fonction de l'ampleur du basculement de cotisations effectué (partie 2.2).

2.1 Impact macroéconomique (sans prise en compte des exonérations de cotisations)

La DGTPE a effectué des simulations pour évaluer les impacts macroéconomiques de court et de long terme d'une substitution de recettes de TVA à des recettes de cotisations sociales employeurs pour un montant *ex ante* de 9 milliards, ce qui correspond une baisse uniforme de 2,1 points de cotisations sociales employeurs (hors administrations publiques).

2.1.1 À court terme

2.1.1.1 Scénario central

La modélisation repose sur trois hypothèses :

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

Le modèle macro-économétrique permet de simuler les effets des deux réformes contenues dans la « TVA sociale » : baisse des cotisations sociales patronales d'une part, hausse de la TVA d'autre part.

La baisse des cotisations sociales employeurs diminue le coût du travail supporté par les entreprises, ce qui stimule la demande de travail par les entreprises et permet une baisse des prix à la consommation. Les ménages disposent d'un surcroît de revenus du fait des créations d'emploi, qui favorise la consommation, également soutenue par la baisse des prix.

Dans ce contexte expansionniste, l'investissement est encouragé.

L'effet sur la balance commerciale est légèrement négatif, car la hausse de la demande intérieure engendre une hausse des importations supérieure à la hausse des exportations qui découle de la baisse des prix à la production.

La hausse de la TVA répercutée sur les prix à la consommation réduit le pouvoir d'achat des salaires, mais pas celui des prestations qui sont immédiatement indexées sur les prix. Il en résulte une baisse de la consommation et une hausse des salaires, laquelle renchérit le coût du travail pour les entreprises. Une boucle prix-salaire s'enclenche alors et entretient la hausse initiale des prix.

En conséquence, les entreprises diminuent leur demande de travail et le chômage augmente, ce qui modère les augmentations salariales par la suite.

La hausse des prix à la production affecte la compétitivité-prix de la production domestique, ce qui réduit les exportations. Cependant, cette réduction est moindre que celle des importations, causée par la faiblesse de la demande. Au total, la balance commerciale se redresse légèrement.

Le tableau suivant retrace les principaux résultats obtenus :

Effet global de la réforme et décomposition

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

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

Source : DGTPE

Au total, les effets combinés des deux mesures seraient donc légèrement positifs sur l'emploi (23 000 emplois seraient créés après deux ans, soit une baisse du taux de chômage de 0,1 point), et la mesure serait neutre sur l'activité.

2.1.1.2 variantes

Des variantes au scénario central ont été testées en relâchant chacune des trois hypothèses retenues.

On peut ainsi faire l'hypothèse que la hausse de la TVA n'est pas répercutée immédiatement dans les prix de vente. Cette éventualité est d'autant plus plausible que l'économie est en bas de cycle : dans une conjoncture déprimée, les entreprises sont contraintes sur leurs débouchés et peuvent préférer, à court terme, prendre en charge une partie de la hausse de TVA en réduisant leur marge, de crainte de déprimer la demande.

Sous cette hypothèse, la réforme a un effet expansionniste à court terme (le PIB serait supérieur de 0,1% par rapport à sa valeur de compte central, un an et deux ans après le choc). 63 000 emplois environ seraient créés au bout de deux ans.

Une deuxième variante consiste à faire l'hypothèse d'absence de réaction de la banque centrale (taux d'intérêt nominal de court terme fixe). En effet, l'hypothèse selon laquelle la banque centrale européenne augmente ses taux courts est discutable dans la mesure où l'inflation française est diluée dans les indices de prix européens. Dans ce cas, la mesure ayant un effet inflationniste, le taux d'intérêt réel de court terme diminue. La réforme a donc un léger effet expansionniste à court terme : l'emploi serait supérieur de 46 000 à son niveau de compte central.

Ainsi, en adoptant ces hypothèses, l'effet à court terme sur le PIB pourrait devenir légèrement positif. La probabilité qu'elles se réalisent dépend de la conjoncture (pour la première) et du contexte européen (pour la seconde).

On peut enfin simuler l'impact de la réforme dans le cas où la hausse des prix est répercutée plus lentement sur les salaires. Par rapport à la simulation centrale, le coût du travail est moins important les premières années, les emplois créés sont alors un peu plus nombreux (28 000 emplois deux ans après la réforme).

Cette dernière hypothèse correspond à ce qui a été observé en moyenne durant ces trente dernières années ; toutefois, elle n'a pas été retenue dans le scénario central du fait de la diminution des cotisations sociales induite par la réforme: il est en effet moins probable dans ce contexte les salariés attendent de la réforme une protection sociale accrue. Les résultats sont en outre très peu différents de ceux de la simulation centrale.

2.1.1.3 Prise en compte de la neutralité budgétaire ex post

Les simulations effectuées reposent sur l'hypothèse que les dépenses publiques ne sont pas affectées par la réforme, alors même qu'elles sont indexées en partie sur les prix (prestations sociales, salaires des fonctionnaires). Or, la mesure ayant un effet inflationniste, cette indexation est susceptible de dégrader le solde des finances publiques.

Deux solutions sont alors envisageables pour que la mesure soit neutre pour les finances publiques :

- une augmentation plus forte de la TVA *ex ante*,
- un ralentissement de l'indexation des prestations sociales sur les prix.

La DGTPE a effectué des simulations complémentaires pour évaluer l'impact macro-économique de ces deux adaptations.

Une prise en compte de l'effet sur les finances publiques *ex post* aboutit à des résultats moins favorables que dans la simulation initiale ; l'impact positif sur l'emploi est notamment atténué.

Dans le cas d'une augmentation plus forte de la TVA, 11 000 emplois sont créés la première année et 7 000 l'année suivante, contre 17 000 et 23 000 pour la simulation initiale. En outre, l'équilibre des comptes publics n'est assuré approximativement que la première année. Au delà , on peut prévoir une nouvelle dégradation, le surcroît de TVA se traduisant à son tour

par une inflation accrue qui affecte à nouveau les dépenses publiques du fait des mécanismes d'indexation.

Les résultats sont identiques dans le cas d'une limitation de l'indexation des prestations sociales sur les prix à la consommation.

Ainsi, pour que la TVA sociale puisse exercer un impact plus significatif sur l'emploi sans dégradation des finances publiques, il serait nécessaire que les principales indexations soient suspendues, ce qui affecterait le pouvoir d'achat des ménages. Cette hypothèse nécessiterait toutefois un degré élevé de consensus social.

2.1.2 À long terme

Les effets de long terme d'une TVA sociale ont été simulés par la DGTPE à l'aide d'une maquette stylisée de l'économie, sous des hypothèses fortes :

- les capitaux sont parfaitement mobiles,
- les salaires s'ajustent pour équilibrer le marché du travail et le salaire minimum ne contraint pas les évolutions salariales.

La maquette permet de mesurer l'impact de la réforme en l'assimilant à une substitution d'impôts sur le capital à des impôts sur le travail.

En effet, alors que les cotisations sociales reposent complètement sur le facteur travail, la TVA pèse en partie sur le capital. Les limitations du champ d'application de la TVA et du droit à déduction font qu'une partie des consommations intermédiaires et des investissements des entreprises est taxée (on parle de « rémanences » de TVA). Ainsi, en 1999, les ménages ne supportaient comptablement qu'environ 68 % du produit de la TVA, contre 15 % pour les administrations, et 16 % pour les entreprises³.

La simulation retient donc comme estimation que 15% des charges de TVA pèse *in fine* sur le capital.

Or, à long terme, la maquette économique utilisée conclut qu'un impôt sur le capital est plus récessif qu'un impôt sur le travail.

Dans cas d'une taxe sur le travail, la taxe est entièrement supportée par les ménages via une réduction du salaire brut. Les ménages offrent donc moins de travail. Mais le *coût relatif des facteurs* étant inchangé, le travail et le capital diminuent dans les mêmes proportions et la production aussi.

Dans le cas d'une taxe sur le capital, le coût réel du capital d'une entreprise est mécaniquement augmenté. Les entreprises, qui ne peuvent pas diminuer la rémunération versée aux actionnaires, répercutent le montant prélevé en une baisse de salaires, l'offre de travail est moindre et l'emploi diminue. Mais en outre, en raison de *l'évolution des coûts relatifs*, l'entreprise substitue du travail au capital, ce qui induit un effet récessif.

Le tableau suivant présente l'effet global de la réforme à long terme, ainsi que les effets séparés de chacune des composantes de la mesure (cotisations sociales, TVA).

³ Cf. rapport du Conseil des impôts de 2001 sur la TVA, chapitre III : *Champ d'application, exonérations et droit à déduction : harmoniser et limiter les rémanences de TVA.*

Effet global de long terme et décomposition d'une baisse de 2,1 points de cotisations sociales compensée par une hausse de la TVA (équilibre financier ex-ante de la mesure)

écart au compte central, en %

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

Source : DGTPE

La mesure est neutre sur l'emploi est nul et légèrement récessive à long terme (-0,1% pour le PIB marchand) du fait d'une diminution du stock de capital utilisé dans l'économie (-0,1%).

En outre, comme indiqué plus haut, la réforme est susceptible de dégrader les finances publiques.

Pour assurer l'équilibre *ex post* des finances publiques, une baisse de 2,1 points des cotisations sociales (0,5% du PIB) doit donc être compensée par une hausse de la TVA de l'ordre de 0,6% du PIB. La prise en compte de ces éléments ne modifie guère les résultats obtenus : on retrouve un effet récessif sur le PIB et l'investissement, mais de plus l'emploi diminue légèrement (- 2000 emplois) :

Effet global de long terme et décomposition d'une baisse de 2,1 points de cotisations sociales compensée par une hausse de la TVA (équilibre financier ex-post de la mesure)

écart au compte central, en %

	effet global de la réforme	dont baisse des cotisations sociales	dont hausse de la TVA
PIB marchand	-0,1	0,2	-0,3
Investissement	-0,2	0,2	-0,4
Emploi salarié (en milliers)	-2	32	-34

Source : DGTPE

2.2 Articulation avec les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale et effets sur l'emploi à moyen terme

Les hypothèses retenues plus pour simuler l'impact économique d'une TVA sociale ne prennent pas en compte l'existence d'une rigidité salariale au niveau du SMIC ni l'existence d'un barème progressif des cotisations sociales tel qu'il résulte aujourd'hui des allègements de cotisations sociales.

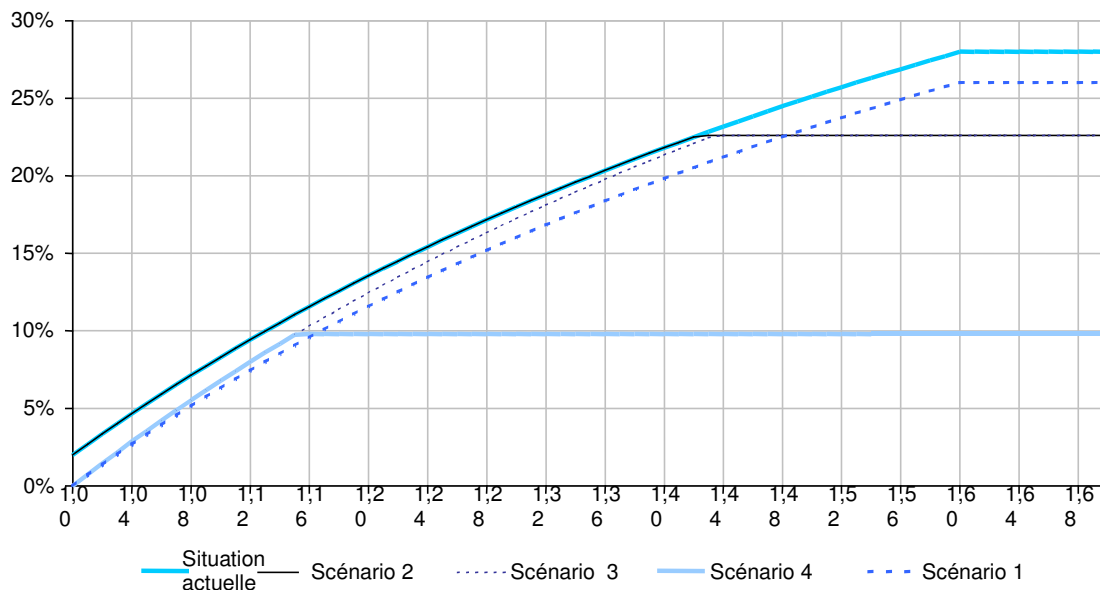
La DGTPE s'est attachée à mesurer l'impact de cette modification de la structure des coûts relatifs des différents niveaux de qualification sur l'emploi à partir d'une maquette spécifique, autour de quatre scénarios (pour la méthodologie, voir pièce jointe n°3) :

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

Ainsi que le montre le tableau 4 ci-dessous, l'effet positif sur l'emploi à court terme décrit au A. supra ne vaut qu'en cas de baisse uniforme des cotisations (scénario 1). En revanche, tous les scénarios qui ont pour effet d'altérer la progressivité des cotisations résultant des allègements de charges sur les bas salaires ont un impact négatif sur l'emploi à moyen terme. Scénario 1 (2 ;2) : une diminution du taux de cotisation de manière uniforme de 2 points pour tous les niveaux de salaire ;

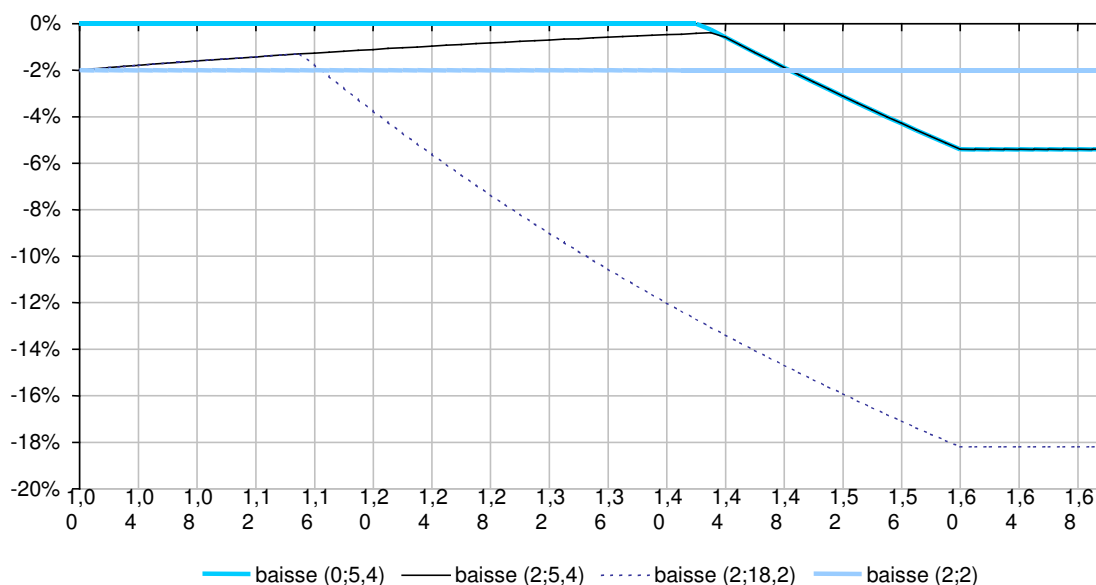
Le graphique ci-dessous permet de visualiser les scénarios simulés :

Taux de cotisation patronale de sécurité sociale selon le salaire en parts de SMIC



Dans les 3 derniers scénarios, la baisse de cotisations serait ciblée sur les salaires les plus élevés, et ce d'autant plus si elle est de faible ampleur. Ainsi, un basculement de 18,2 points de sécurité sociale profite significativement aux salaires de l'ordre de 1,2 SMIC, alors qu'un basculement plus modeste de 5 points ne profite qu'aux salaires supérieurs à 1,45 SMIC, comme le montre le graphique suivant :

variation du taux de cotisation patronale de sécurité sociale selon le salaire en parts de SMIC



L'analyse effectuée⁴ montre qu'un basculement de cotisations sociales vers une augmentation de la TVA est défavorable à l'emploi à moyen terme pour tous les scénarios qui atténuent la progressivité des cotisations sociales.

L'effet positif de la TVA sociale uniforme (de l'ordre de 40 ou 45 000 emplois créés pour les deux scénarios centraux) est en effet contrebalancé par le reprofilage des cotisations sociales, ce qui induit au total une destruction d'emplois (entre 45 000 et 90 000).

Le tableau suivant résume les principales conclusions des simulations :

Effets emploi à moyen terme des différents scénarios

	Scénario 1 (2 ;2)	Scénario 2 (0 ;5,4)	Scénario 3 (2 ;5,4)	Scénario 4 (2 ; 18,2)
Montant transfert (en Md€)	8,0	14,4	15,8	57,4
Effets emploi reprofilage des cotisations sociales (a)	0	-130 000	-90 000	-405 000
Effets emploi d'une TVA sociale uniforme (d)	+25 000	+40 000	+45 000	+170 000
Effets emploi totaux (e) = (a) + (d)	+25 000	-90 000	-45 000	-235 000

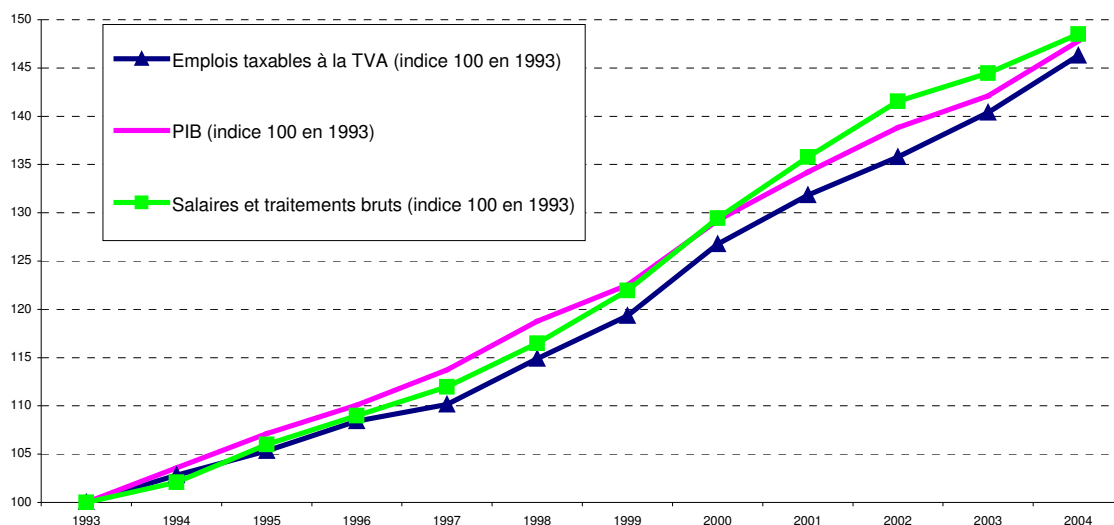
2.3 Impact sur le financement de la Sécurité sociale

2.3.1 Dynamisme et volatilité de l'assiette

L'assiette économique de la TVA est constituée à hauteur des deux tiers des dépenses des ménages (59% au titre des dépenses de consommation et 8% au titre de l'investissement, en particulier en logement), à hauteur de 18% des investissements et des consommations intermédiaires des entreprises (TVA dite "rémanente") et à hauteur de 14% de dépenses des administrations publiques.

Sur longue période, ces "emplois taxables" ont connu une évolution très proche du PIB et des salaires bruts.

⁴ Deux approches équivalentes, donnant des résultats comparables, ont été utilisées. La première consiste à analyser chacun des scénarios comme une baisse de cotisations employeurs ciblée sur les salaires les plus élevés, compensée par l'augmentation de la TVA. La seconde analyse chacun des scénarios comme le cumul de trois réformes : une réduction des exonérations générales de cotisations sociales, une TVA sociale uniforme (i.e. une baisse uniforme de deux points, pour tous niveaux de salaires, du taux de cotisation, financée par une augmentation de la TVA), et une baisse du taux de TVA pour rester à coût constant.



Source : comptabilité nationale base 2000, calculs DGTPE

La substitution de la TVA sociale aux cotisations patronales ne se traduirait donc pas à long terme par une dynamique des recettes de la sécurité sociale plus importante que celles assises sur la masse salariale.

En outre, l'assiette économique de la TVA a présenté sur les dix dernières années une volatilité quasiment identique à celle des salaires et traitements bruts.

2.3.2 *Impact des mesures de compensation de la baisse du pouvoir d'achat*

L'impact de la mise en place d'une TVA sociale sur les finances de la Sécurité sociale est largement dépendant des modalités d'application d'une telle réforme et en particulier des compensations accordées aux salariés en contrepartie de la baisse de pouvoir d'achat induite par l'augmentation de la TVA.

Si la hausse de TVA était répercutée intégralement sur les revenus de remplacement pour éviter une baisse du pouvoir d'achat des ménages concernés, la hausse de ces revenus impliquerait une perte immédiate pour les finances de la sécurité sociale.

A partir d'une maquette simplifiée des finances publiques, la diminution de la capacité de financement des administrations publiques a ainsi été évaluée à environ un quart de point de PIB la première année de mise en place de la mesure.

A contrario, toute compensation de cet amoindrissement des recettes (par une hausse supplémentaire de TVA *ex ante* ou par une non indexation des prestations sociales) atténue les effets positifs sur l'emploi décrit *supra*.

III. Les enjeux redistributifs

Si une modification d'un ou plusieurs taux de TVA n'a pas d'impact redistributif entre secteurs d'activité puisque la taxe est acquittée essentiellement par les ménages, en revanche une telle réforme aurait des effets redistributifs parmi les ménages. Deux mécanismes expliquent notamment ces effets :

- les différences de structure de consommation des ménages : les ménages aux revenus les plus faibles consomment plus de produits à taux réduit que les ménages aux revenus élevés ;
- l'impact inflationniste de la réforme et ses conséquences sur les salaires. Les consommateurs sont protégés par des mécanismes institutionnels qui répercutent la hausse des prix sur leurs revenus, comme le SMIC ou les pensions de retraites, ou peuvent tenter de se protéger en revendiquant le maintien du pouvoir d'achat de leurs salaires. Cette indexation des salaires augmente alors les coûts de production des entreprises, qui sont à nouveau incitées à augmenter leurs prix pour compenser l'effet sur leurs bénéficiaires.

Ces effets redistributifs ont été simulés par la DGTPE en analysant les effets d'une variation des taux de TVA sur la charge fiscale rapportée aux dépenses moyennes des ménages tout d'abord (mesurant l'effet de la structure de consommation), et sur leur pouvoir d'achat ensuite (en tenant compte de l'impact sur les prix).

Trois scénarios sont envisagés :

- une hausse du taux normal de 3 points, de 19,6% à 22,6%, correspondant à un basculement des cotisations sociales à hauteur de 1 point de PIB (scénario A) ;
- une hausse du taux réduit de 7,5 points, de 5,5% à 13% (scénario B), permettant aussi un allègement des cotisations sociales à hauteur de 1 point de PIB ;
- une hausse du taux normal de 5,4 points, à 25%, soit le maximum constaté au niveau européen (scénario C).

3.1 Impact sur la charge fiscale des ménages

La différence dans les structures de consommation explique les différences d'impact sur les bas revenus entre les scénarios A et B : l'alourdissement du poids de la TVA par rapport aux dépenses des ménages des déciles inférieurs est plus faible que la moyenne lorsqu'on augmente le taux normal (scénario A) (+1,2 point contre +1,3 point en moyenne pour l'ensemble des ménages) et, inversement, plus fort quand on augmente le taux réduit (scénario B) (+1,7 point contre +1,5 point en moyenne).

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

Le tableau suivant retrace l'impact des différents scénarios sur la charge fiscale par décile de revenu :

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

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

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

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

3.2 Impact sur le pouvoir d'achat des ménages

Afin de simuler l'impact d'une modification des taux de TVA sur le pouvoir d'achat des ménages, il est nécessaire de tenir compte des effets inflationnistes de la réforme. Les simulations effectuées reposent sur les hypothèse de moyen terme d'indexation unitaire des salaires et de répercussion uniforme, dans tous les secteurs, de la hausse des coûts salariaux dans les prix.

Les résultats des simulations sont répertoriés dans le tableau suivant :

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

Décile de revenu par unité de consommation	Scénario A (Tx normal à 22,6%)	Scénario B (Tx réduit à 13%)	Scénario C (Tx normal à 25%)
1	+0,1	-0,2	+0,2
2	+0,1	-0,2	+0,2
3	+0,1	-0,1	+0,1
4	0,0	-0,1	+0,1
5	0,0	0,0	0,0
6	0,0	0,0	0,0
7	0,0	0,0	0,0
8	-0,1	+0,1	-0,1
9	-0,1	+0,1	-0,1
10	-0,1	+0,2	-0,2
Total	0,0	0,0	0,0

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

La hausse du taux normal de 3 points entraînerait *in fine* une perte moyenne de pouvoir d'achat de l'ordre de 0,1 point pour les déciles supérieurs et parallèlement, un gain moyen de pouvoir d'achat de 0,1 point pour les déciles inférieurs.

A contrario, la hausse du taux réduit de 7,5 points entraînerait une perte de pouvoir d'achat de l'ordre de 0,2 point pour les déciles inférieurs et parallèlement, un gain de pouvoir d'achat de 0,2 point pour les déciles supérieurs.

On retrouve donc le même résultat en termes de pouvoir d'achat que pour la charge fiscale: la hausse du taux normal est moins anti-redistributive que la hausse du taux réduit. En outre, les variations de pouvoir d'achat au niveau de chaque décile semblent relativement modérées.

Toutefois, ces chiffres moyens peuvent masquer au niveau individuel des variations plus marquées, qui reflètent l'hétérogénéité des structures de consommation au sein de chaque décile.

Dans le cas d'un relèvement du taux normal à 22,6% par exemple, la proportion de ménages enregistrant une perte de pouvoir d'achat est importante au sein des 3 premiers déciles (de 27% à 29%) – déciles qui affichent pourtant un léger gain en moyenne (+0,1) –, et encore plus forte dans les déciles supérieurs (de 40 à 50%). Le tableau suivant illustre ces variations intradéciles en indiquant le pourcentage de perdants et gagnants :

Impact sur le pouvoir d'achat des ménages : répartition des perdants et des gagnants

selon les scénarios et selon les déciles de revenus

décile	Scénario A (Tx normal à 22,6%)		Scénario B (Tx réduit à 13%)		Scénario C (Tx normal à 25%)	
	% de perdants	% de gagnants	% de perdants	% de gagnants	% de perdants	% de gagnants
1	27	73	66	34	27	73
2	28	72	65	35	28	72
3	29	71	64	36	29	71
4	31	69	62	38	31	69
5	37	63	57	43	37	63
6	41	59	54	46	41	59
7	39	61	51	49	39	61
8	43	57	51	49	43	57
9	47	53	49	51	47	53
10	48	52	46	54	48	52
Total	37	63	57	43	37	63

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

On constate que c'est le scénario B (relèvement du taux réduit) qui crée le plus de perdants (de 66% au sein du 1^{er} décile à près de 50% dans les déciles supérieurs) pour des pertes en moyenne de 0,9 point de pouvoir d'achat.

Les simulations ont montré en particulier que dans ce scénario 25 % des ménages enregistrent plus de 1% de perte de pouvoir d'achat, comme l'indique le tableau suivant :

Pourcentage de perdants et gagnants significatifs selon les scénarios

décile	Scénario A (Tx normal à 22,6%)		Scénario B (Tx réduit à 13%)		Scénario C (Tx normal à 25%)	
	Perte supérieure à 1%	Gain supérieur à 1%	Perte supérieure à 1%	Gain supérieur à 1%	Perte supérieure à 1%	Gain supérieur à 1%
1	0%	10%	27%	1%	0%	22%
2	0%	13%	27%	3%	0%	28%
3	0%	13%	29%	3%	1%	28%
4	0%	13%	25%	3%	0%	26%
5	0%	12%	24%	3%	0%	24%
6	0%	13%	23%	4%	1%	23%
7	0%	11%	23%	4%	1%	24%
8	0%	11%	22%	5%	1%	23%
9	0%	11%	22%	6%	3%	23%
10	1%	13%	25%	11%	6%	25%
Total	0%	12%	25%	4%	1%	25%

Note de lecture : dans le scénario B, 24% des ménages du 5^{ème} décile enregistrent à terme une perte de pouvoir d'achat supérieure à 1 point.

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

Il convient de souligner que ces simulations ne sont que des ordres de grandeur qui doivent être appréhendés avec prudence pour quatre raisons :

- Tout d'abord, il s'agit d'une analyse des effets redistributifs ex ante, qui ne tient pas compte des comportements des ménages⁵ à la suite de ces hausses de taux : l'élasticité-prix de la demande des différents biens et services est supposée nulle.
- Ensuite, l'étude retient une hypothèse d'indexation unitaire des salaires aux prix à moyen terme, alors que l'indexation des revenus à la hausse des prix est différenciée : alors que les hauts revenus et les revenus du capital ne sont pas indexés, le Smic et les revenus sociaux bénéficient de clauses d'indexations sur les prix. L'impact d'une baisse de TVA sur le pouvoir d'achat d'un ménage dépend donc étroitement de la composition de son revenu entre salaires (voisins ou éloignés du Smic), revenus sociaux et du patrimoine.
- L'analyse ne porte en outre que sur les dépenses, sans tenir compte de l'épargne : il faudrait également raisonner sur la part du revenu consommé dans le revenu disponible pour faire une analyse plus complète des effets redistributifs d'une hausse de la TVA.
- Enfin, s'agissant du taux réduit, le scénario envisagé (hausse du taux réduit de 7,5 points), établi dans un souci de cohérence en termes de masse financière avec le scénario de relèvement du taux normal (les deux scénarios permettant de financer un allègement des cotisations de 1 point de PIB), est évidemment excessif. S'il permet de situer des ordres de grandeur, il est peu vraisemblable en effet qu'une hausse du taux réduit atteigne ces proportions.

⁵ De même que les simulations sur les transferts intersectoriels dans le cas de la mise en place d'une CVA ou de la modulation ne tenait pas compte des comportements *ex post* des entreprises.