

**ANNEXE VII**

**EFFETS MACROECONOMIQUES DE LA REFORME**

## SOMMAIRE

<b><u>I.</u></b>	<b><u>IMPACT MACROÉCONOMIQUE DES VOIES DE RÉFORMES ENVISAGÉES</u></b>	<b><u>.. 3</u></b>
<b><u>A.</u></b>	<b><u>EVALUATION DES EFFETS MACROÉCONOMIQUES DE COURT TERME EN CAS DE BAISS</u></b>	
	<b><u>UNIFORME DES COTISATIONS SOCIALES</u></b>	<b><u>..... 5</u></b>
<u>1.</u>	<u>Substitution cotisations sociales/CVA</u>	<u>..... 5</u>
<u>2.</u>	<u>Substitution Cotisations sociales/TVA</u>	<u>..... 7</u>
<b><u>B.</u></b>	<b><u>EVALUATION DES EFFETS MACROÉCONOMIQUES DE COURT TERME EN CAS DE BAISS</u></b>	
	<b><u>NON UNIFORME DES COTISATIONS SOCIALES</u></b>	<b><u>..... 10</u></b>
<b><u>C.</u></b>	<b><u>EVALUATION DES EFFETS MACROÉCONOMIQUES DE LONG TERME</u></b>	<b><u>..... 12</u></b>
<u>1.</u>	<u>Substitution Cotisations sociales/CVA</u>	<u>..... 12</u>
<u>2.</u>	<u>Substitution Cotisations sociales/TVA</u>	<u>..... 13</u>
<u>3.</u>	<u>Substitution Cotisations sociales/Coefficient emploi-activité</u>	<u>..... 14</u>
<b><u>II.</u></b>	<b><u>SYNTHÈSE DES RÉSULTATS AU REGARD DES OBJECTIFS ASSIGNÉS À</u></b>	
	<b><u>LA RÉFORME</u></b>	<b><u>..... 16</u></b>
<b><u>A.</u></b>	<b><u>IMPACT SUR L'EMPLOI ET L'ACTIVITÉ DES ENTREPRISES</u></b>	<b><u>..... 16</u></b>
<b><u>B.</u></b>	<b><u>IMPACT SUR LE FINANCEMENT DURABLE DE LA PROTECTION SOCIALE</u></b>	<b><u>..... 17</u></b>
<b><u>C.</u></b>	<b><u>IMPACT SUR LA LOCALISATION DE L'ASSIETTE ET RISQUES D'ÉVASION FISCALE</u></b>	<b><u>..... 20</u></b>
<u>1.</u>	<u>Effets sur l'attractivité de la France</u>	<u>..... 21</u>
<u>2.</u>	<u>Effets sur les risques d'évasion fiscale</u>	<u>..... 22</u>

L'objet de cette annexe est de présenter les résultats des simulations macroéconomiques réalisées dans le cadre des travaux du groupe de travail (I), puis d'en synthétiser les résultats au regard des objectifs – emploi et activité des entreprises, financement durable de la protection sociale – assignés à la réforme par le Premier ministre (II).

L'impact microéconomique de la réforme, et notamment son incidence en termes de transferts intersectoriels, sont examinés par ailleurs (voir l'annexe consacrée aux transferts).

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

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

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

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

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

- Pour le court terme, c'est le modèle macroéconométrique de la DGTPE qui a été utilisé (mais des simulations avec le modèle de l'OFCE donnent des résultats peu différents). Dans ce type de modèles macroéconométriques, à court terme, c'est plutôt l'évolution de la demande qui détermine l'évolution de l'économie.
- Pour l'analyse du long terme, la DGTPE a utilisé une maquette simplifiée de l'économie dans laquelle c'est l'offre des entreprises qui détermine l'activité et dans laquelle le rendement du capital (après impôt) est déterminé au niveau international pour refléter la mobilité internationale des capitaux sur le long terme. Il s'agit des hypothèses habituelles d'une modélisation de long terme<sup>1</sup>. L'hypothèse de mobilité du capital est déterminante parce qu'elle implique qu'à montant de prélèvement donné, une taxation du capital est toujours *in fine* plus susceptible d'engendrer des comportements d'évasion fiscale qu'une taxation sur le travail dès lors que le travail est moins mobile que le capital.

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

- Concernant les modèles macroéconométriques, la principale critique est qu'ils prennent mal en compte les anticipations des agents : tout se passe en fait comme si les agents faisaient preuve d'une certaine myopie et ne réagissaient que très lentement aux changements fondamentaux de l'économie. Quoique un peu fruste, cette hypothèse est « standard » dans la modélisation de court terme.
- Concernant la maquette de long terme, les hypothèses sur la mobilité internationale du capital et sur la parfaite homogénéité des qualifications des travailleurs peuvent être discutées. En particulier, un travail plus élaboré consisterait à distinguer entre travail qualifié et travail non qualifié.
- Par ailleurs, des hypothèses doivent être faites sur la valeur de certains paramètres, comme la propension des entreprises à substituer du travail au capital lorsque l'on modifie les coûts de ces deux facteurs. Les hypothèses retenues sont -crédibles (et de fait voisines entre les modèles DGTPE et OFCE) mais pourraient naturellement donner lieu à des « variantes ».
- De plus, les deux types de modèles utilisés ne permettent pas d'évaluer l'articulation entre les allègements de charge sur les bas salaires qui existent déjà et une nouvelle baisse des cotisations sociales patronales. C'est pourquoi cette question fait l'objet de développements et de chiffrages en marge des résultats des modèles utilisés.

Il reste que la réalité est évidemment bien plus complexe que ce que les modèles peuvent saisir. Il n'en reste pas moins qu'ils permettent d'illustrer les enchaînements suivants :

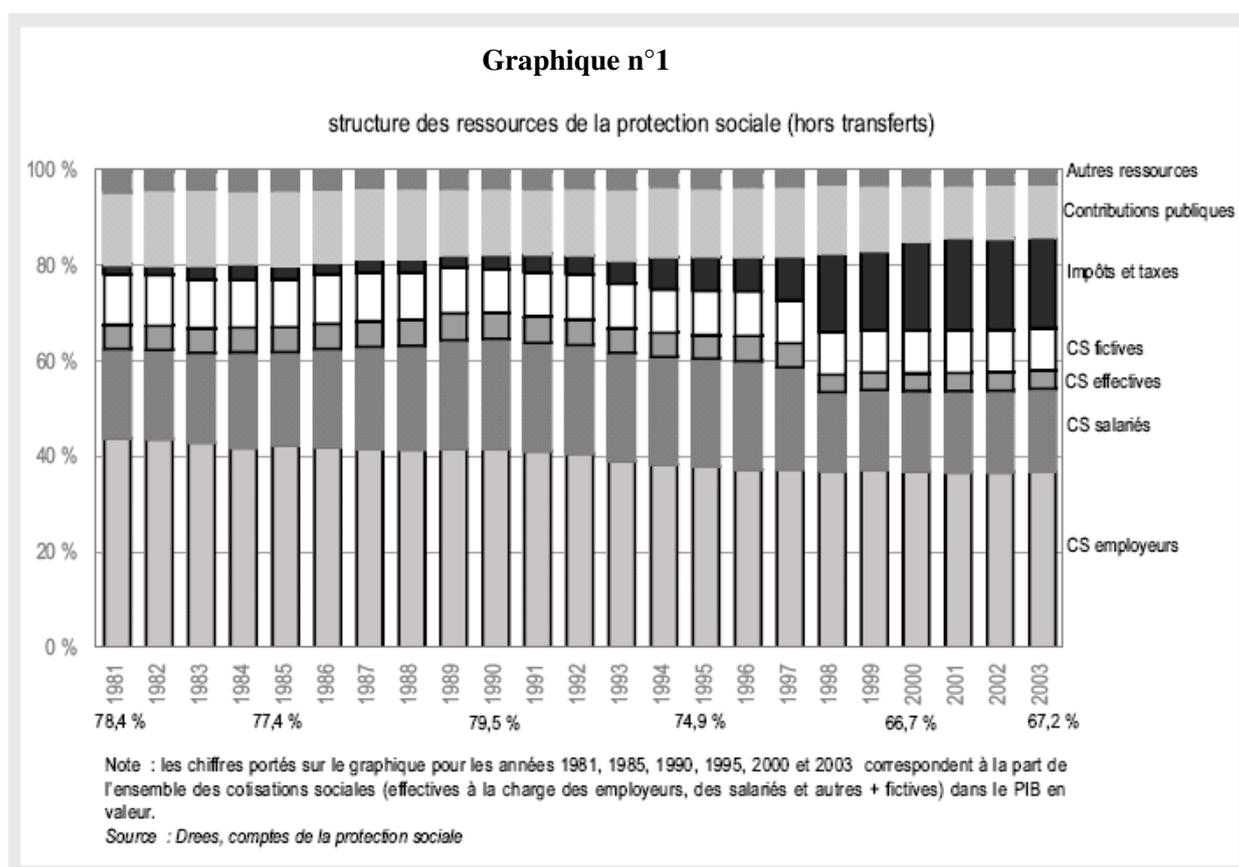
---

<sup>1</sup> voir par exemple, Bénassy-Quéré, Cœuré, Jacquet et Pisani Ferry, « Politique économique », chapitre 7.

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

## I. IMPACT MACROECONOMIQUE DES VOIES DE REFORMES ENVISAGEES

La structure du financement de la protection sociale par type de ressource (cotisations sociales, impôts et taxes affectés, contributions publiques...) a profondément évolué depuis 25 ans, la part des cotisations sociales passant de 78,4% du total en 1981 à 67,2% en 2003, en raison notamment de la création de la CSG.



Toutefois, la diminution de la part des cotisations sociales ne s'est pas accompagnée d'une baisse de même ampleur des prélèvements assis sur les salaires, dès lors en particulier que la CSG repose pour l'essentiel sur les revenus d'activité.

Selon une estimation de la Drees, la part des prélèvements pesant sur les salaires serait restée stable depuis le début des années 1990, aux alentours de 74% du total (cf. Pièce jointe n°1), dans un contexte marqué par une progression rapide des ressources de la protection sociale, de 31,8% du PIB en 1990 à 36,2% en 2003.

Les quatre hypothèses principales examinées par le groupe de travail (cotisation sur la valeur ajoutée (CVA), modulation, TVA sociale et contribution patronale généralisée (CPG)) ont en commun de substituer à une partie des cotisations sociales un prélèvement ne reposant pas exclusivement sur la masse salariale :

- Ce résultat est obtenu par un effet d'assiette dans le cas de la CVA – la valeur ajoutée incluant les salaires mais aussi la rémunération du capital et les impôts – et d'une CPG, ainsi que dans celui de la TVA, qui repose sur la consommation des ménages et des autres non-assujettis ;
- Il est obtenu au stade de la liquidation des cotisations sociales dans le cas d'une modulation en fonction de la valeur ajoutée.

L'impact microéconomique de la CVA ou d'une CPG, d'une part, et de la modulation des cotisations sociales en fonction de la valeur ajoutée, d'autre part, peut différer sensiblement. Par exemple, une entreprise qui n'emploie aucun salarié tout en réalisant une valeur ajoutée élevée, n'acquies pas de cotisations sociales avant la réforme. Elle n'en acquitterait pas davantage si la modulation était mise en œuvre, alors que si la CVA ou une CPG était instaurée, elle y serait assujettie à raison de sa valeur ajoutée ou de son résultat.

Toutefois, dans les deux cas, le mécanisme retenu s'analyse en une substitution à l'assiette salaires d'un prélèvement pesant non seulement sur les salaires, c'est-à-dire la rémunération du travail, mais aussi sur celle du capital. En d'autres termes, CVA, CPG et modulation auraient des effets similaires d'un point de vue macroéconomique.

Compte tenu de cette similitude et des difficultés techniques liées à la simulation de l'impact des effets d'une imposition cédulaire comme la CPG ou d'une modulation des cotisations sociales, ces voies de réforme n'ont pas fait l'objet de simulations spécifiques. Dans la suite de cette annexe, on fera donc l'hypothèse simplificatrice que les effets d'une CPG et de la modulation sont de même nature que ceux de la CVA d'un point de vue macroéconomique.

L'impact macroéconomique d'un remplacement partiel de l'assiette actuelle des cotisations sociales par un prélèvement sur la valeur ajoutée a été évalué à court/moyen terme par la DGTPE et l'OFCE, et à long terme par la DGTPE. Celle-ci a également évalué l'impact économique d'une substitution cotisations/coefficient emploi-activité.

Trois scénarii ont été simulés par la DGTPE, correspondant à une diminution des cotisations sociales employeurs de 2,1 points, soit un montant de 8 Md€. Cette diminution, égale au niveau des cotisations sociales employeurs subsistant aujourd'hui au niveau du SMIC (hors AT/MP), correspond à la substitution maximale envisageable sans altérer la progressivité d'ensemble du système (sur ce point, voir la partie I. C. du rapport). Selon les cas, cette baisse des cotisations sociales employeurs serait financée :

- par la création d'une contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVA), brute ou nette des dotations aux amortissements, cette seconde variante semblant préférable d'un point de vue économique (cf. *pièce jointe* n°6) ;
- ou bien par une hausse de la TVA (« TVA sociale ») ;
- ou par la création d'un coefficient emploi-activité (seuls les effets de long terme de ce scénario ont pu être simulés).

On examinera successivement les résultats des simulations à court/moyen terme proposées par la DGTPE selon qu'est envisagée une baisse des cotisations sociales uniforme (A) ou progressive (B), puis ceux des simulations à long terme (C).

## **A. Evaluation des effets macroéconomiques de court terme en cas de baisse uniforme des cotisations sociales**

Les simulations de court terme ont été réalisées par la DGTPE à l'aide du modèle macro-économétrique Mésange, selon des hypothèses décrites dans la *pièce jointe n°2*, et par l'OFCE à l'aide du modèle macro-économétrique e-mod, selon des hypothèses présentées dans la *pièce jointe n°8*.

Seuls les résultats obtenus à l'aide du modèle Mésange sont présentés ici. Toutefois, ces résultats concordent, pour l'essentiel, avec ceux issus du modèle e-mod (voir pièce jointe n°8 *in fine*).

L'impact économique de court/moyen terme de la réforme varie selon que la baisse des cotisations sociales est compensée par la création de la CVA (1.) ou par une hausse de la TVA (2.).

### **1. Substitution cotisations sociales/CVA**

La réforme envisagée se décompose en deux mesures qui seront mises en œuvre simultanément mais dont les effets sont distincts :

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

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

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

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

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

Au total, deux ans après la réforme, l'investissement est réduit de 0,2% (écart au compte central) et 19 000 emplois environ sont créés si l'on retient une cotisation sur la valeur ajoutée nette (tableau 1 bis). L'effet est légèrement plus sensible si l'on retient la valeur ajoutée brute, dès lors que la part du capital dans cette assiette est plus importante (diminution de 0,3% de l'investissement et augmentation de 28 000 emplois) (tableau 1). L'effet de la réforme est neutre sur la croissance et sur les prix à la consommation.

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

*Sauf indication contraire, écart au compte central, en %*

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

*Source : DGTPE*

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

*Sauf indication contraire, écart au compte central, en %*

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

*Source : DGTPE*

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

## **2. Substitution Cotisations sociales/TVA**

Dans l'hypothèse d'une substitution cotisations/TVA, l'impact du premier élément de la réforme, i.e. la baisse des cotisations sociales, est bien entendu le même que celui décrit *supra*. Quant à la hausse de la TVA, elle est immédiatement répercutée sur les prix à la consommation (qui sont supérieurs à leur valeur de compte central de 1,2% la première année), ce qui réduit le pouvoir d'achat des salaires, mais pas celui des prestations qui sont immédiatement indexées sur les prix.

Il en résulte une baisse de la consommation (-0,3% par rapport au compte central les deux premières années) et une hausse des salaires, laquelle renchérit le coût du travail pour les entreprises. Une boucle prix-salaire s'enclenche alors et entretient la hausse initiale des prix, les prix à la consommation augmentant encore par rapport à la valeur de compte central la deuxième année (+1,5%).

En conséquence, les entreprises diminuent leur demande de travail et 24 000 emplois sont supprimés la première année (65 000 la deuxième année). Les augmentations salariales sont réduites par la suite, du fait de l'augmentation du chômage (+0,1 point la première année et +0,2 point la deuxième année). La hausse des prix à la production affecte la compétitivité-prix de la production domestique, ce qui réduit les exportations. Cependant, cette réduction est moindre que celle des importations, causée par la faiblesse de la demande.

Au total, la balance commerciale se redresse légèrement (+0,2% du PIB la première année et +0,1% la deuxième année). Le PIB est finalement réduit de 0,3% par rapport à sa valeur de compte central les deux premières années.

L'effet combiné des deux mesures (baisse des cotisations sociales et hausse de la TVA) aboutit, ainsi que le montre le tableau 2 ci-dessous, à une légère baisse de l'activité : le PIB est inférieur de 0,1% à sa valeur de compte central la première année et stable la deuxième année. La consommation des ménages perd 0,2% la première année et 0,1% la seconde. La baisse des cotisations sociales créant plus d'emplois que n'en détruit la hausse de la TVA, la réforme a un effet globalement positif sur l'emploi (+17 000 emplois la première année, +23 000 la deuxième année par rapport au compte central).

**Tableau 2 Effet global de court terme et décomposition d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 2,1 points de cotisations sociales en 2005 financée (ex ante) par une hausse de TVA**

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

	Effet global de la réforme		dont baisse des cotisations sociales		dont hausse de la TVA	
	après 1 an	Après 2 ans	Après 1 an	Après 2 ans	Après 1 an	après 2 ans
PIB	-0,1	0,0	0,1	0,3	-0,3	-0,3
Consommation des ménages	-0,2	-0,1	0,1	0,3	-0,3	-0,3
Investissement des entreprises	-0,1	0,0	0,4	0,6	-0,5	-0,6
Prix de la consommation des ménages	0,7	0,8	-0,4	-0,8	1,2	1,5
Emploi salarié ( <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*

La substitution TVA/cotisations a des effets inflationnistes. Si l'on admet, comme c'est le cas dans les simulations présentées au tableau 2, que les prestations sociales sont indexées sur les prix à la consommation, il s'en déduit que l'impact inflationniste de la réforme est susceptible de dégrader l'équilibre des finances publiques, à hauteur d'environ 0,12 point de PIB dès la première année.

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

Ainsi que le montre le tableau 2 bis ci-dessous, une réforme qui préserverait l'équilibre des finances publiques aboutit à des résultats moins favorables que dans le cas précédent. En particulier, l'effet positif sur l'emploi serait largement atténué : 11 000 emplois seraient créés la première année et seulement 7 000 l'année suivante.

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

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

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

*Source : DGTPE*

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

\*\*\*

Au total, les deux scénarios ont un impact positif mais faible sur l'emploi à court terme. En revanche, ainsi que le montre le tableau 3, le scénario CVA semble moins défavorable en termes de croissance, de consommation et d'inflation.

**Tableau 3 Comparaison des résultats (financement des allègements ex ante)**  
*sauf indication contraire, écart au compte central, en %*

	Effet global de la réforme CVA brute		Effet global de la réforme TVA (financement ex ante)		CVA brute-TVA (financement ex ante)	
	Après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans
PIB	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0
Consommation des ménages	0,0	0,1	-0,2	-0,1	0,2	0,2
Investissement total	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,3
Prix de la consommation des ménages	0,0	0,0	0,7	0,8	-0,7	-0,8
Emploi salarié ( <i>en milliers</i> )	17	28	17	23	0	5
Taux de chômage ( <i>en points</i> )	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
RDB réel des ménages	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,1
Balance commerciale ( <i>en % de PIB</i> )	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0

*Source : DGTPE*

### **B. Evaluation des effets macroéconomiques de court terme en cas de baisse non uniforme des cotisations sociales**

Les effets macroéconomiques du remplacement d'une partie des cotisations sociales employeurs par la CVA ou une augmentation de la TVA sont décrits, dans le A. ci-dessus, à partir d'un modèle où le facteur travail est homogène, sans distinguer les emplois qualifiés et non qualifiés.

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

En particulier, dès lors que ne subsistent aujourd'hui que 2,1 points de cotisations sociales employeurs au régime général de sécurité sociale au niveau du SMIC, une baisse des cotisations d'ampleur supérieure aurait pour effet, sauf à baisser les cotisations d'assurance-chômage, voire de retraite complémentaire, de réduire la progressivité résultant des allègements de charges au niveau du SMIC. La taxation relative du travail peu qualifié s'en trouverait augmentée par rapport à celle du travail plus qualifié.

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

- le scénario n°1 simule les effets d'un allègement de cotisations ne remettant pas en cause la progressivité des cotisations (baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations patronales de sécurité sociale, quel que soit le niveau de salaire) ;

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

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

**Tableau 4 : Effets emploi à moyen terme de la substitution cotisations/CVA brute ou cotisations/TVA**

	<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>
<b>Remplacement d'une partie des cotisations sociales par une cotisation sur la valeur ajoutée brute (CVA brute)</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
<b>Remplacement d'une partie des cotisations sociales par une hausse de la TVA</b>				
Montant du transfert (Mds €)	8,0	14,4	15,8	57,4
Nombre d'emplois nets créés	+ 25 000	- 90 000	- 45 000	- 235 000

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

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

Plus l'altération de la progressivité est forte, plus cet impact globalement négatif sur l'emploi est important : dans le scénario 3 (altération minimale de la progressivité), le nombre de destructions nettes d'emplois s'établit entre 35 000 et 45 000, contre 190 000 à 235 000 dans le scénario 4 (altération maximale de la progressivité)<sup>2</sup>.

### C. Evaluation des effets macroéconomiques de long terme

Les effets de long terme ont été obtenus à l'aide d'une maquette stylisée de l'économie où les capitaux sont parfaitement mobiles, où les salaires s'ajustent pour équilibrer le marché du travail et où le salaire minimum ne contraint pas les évolutions salariales. Les principales caractéristiques de cette maquette sont présentées dans la *pièce jointe n°4*.

Là encore, l'impact économique de la réforme varie assez peu selon que la baisse des cotisations sociales est compensée par la création de la CVA (1.) ou par une hausse de la TVA (2.), les résultats du coefficient emploi-activité étant plus atypiques. Par ailleurs, dès lors que la substitution exerce dans les trois cas un effet récessif sur le PIB, il sera nécessaire de compenser l'allègement de charges sociales par une hausse plus qu'équivalente du nouveau prélèvement (bouclage ex post), faute de quoi la réforme se traduira par une dégradation du solde des finances publiques.

#### 1. Substitution Cotisations sociales/CVA

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

- Dans cas d'une taxe sur le travail, le coût réel du capital de long terme étant inchangé, le coût réel du travail n'est pas modifié pour les entreprises. Par conséquent, la taxe est entièrement supportée par les ménages via une réduction du salaire brut. Les ménages offrent donc moins de travail. Comme la demande relative des facteurs reste constante (le coût relatif des facteurs étant inchangé), le travail et le capital diminuent dans les mêmes proportions. La production fait de même ;
- Dans le cas d'une taxe sur le capital, le coût réel du capital d'une entreprise est mécaniquement augmenté. Les entreprises, qui ne peuvent pas diminuer la rémunération versée aux actionnaires si le capital est mobile, répercutent le montant prélevé en une baisse de salaires identique à celle observé dans le cas où le travail est taxé. L'impact de cette taxe est nécessairement plus récessif. En raison de l'évolution des coûts relatifs, l'entreprise substitue du travail au capital. De plus, comme l'offre de travail est moindre (le salaire réel net est plus faible), l'emploi diminue, et la production d'autant plus.

---

<sup>2</sup> Rappelons que les écarts entre les simulations CVA et « TVA sociale » sont dus aux différences de champ des simulations, et non à une différence intrinsèque d'impact sur l'emploi de chacune de ces deux assiettes.

Au total, l'effet économique favorable sur l'emploi constaté les premières années (cf. *supra*, A) s'estompe, la réforme se révélant neutre voire légèrement négative pour l'emploi à long terme. En revanche, l'investissement diminue, ce dont résulte, l'emploi étant inchangé, une baisse du PIB. Toutefois, il faut noter que l'instauration d'une cotisation sur la valeur ajoutée nette a des effets moins récessifs sur l'activité économique et sur l'investissement, pour un impact équivalent en termes d'emploi (voir tableau 5 bis).

**Tableau 5 Effet global de long terme d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 2,1 points de cotisations sociales en 2005 financée (ex post) par la création d'une contribution sur la valeur ajoutée brute**

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

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

*Source : DGTPE*

**Tableau 5 bis Effet global de long terme d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 2,1 points de cotisations sociales en 2005 financée (ex post) par la création d'une contribution sur la valeur ajoutée nette**

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

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

*Source : DGTPE*

## 2. Substitution Cotisations sociales/TVA

Alors que les cotisations sociales reposent complètement sur le facteur travail, la TVA pèse en partie sur le capital. En effet, les limitations du champ d'application de la TVA et du droit à déduction font qu'une partie des consommations intermédiaires et des investissements des entreprises est taxée : on parle de « rémanences » de TVA.

En conséquence, la TVA fait peser au niveau de l'entreprise une partie de la charge fiscale sur le capital (rémanences). Ainsi, en 1999, les ménages ne supportaient qu'environ 68 % du produit de la TVA, contre 15 % pour les administrations, et 16 % pour les entreprises . On peut finalement estimer que 15% des charges de TVA pèse *in fine* sur le capital. Cette valeur a été retenue dans les simulations.

Le tableau 6 bis présente l'effet global de la réforme à long terme dans l'hypothèse d'un bouclage ex post permettant de ne pas dégrader le solde des finances publiques, ainsi que les effets séparés de chacune des composantes de la mesure (cotisations sociales, TVA). Conformément au raisonnement exposé *supra* en ce qui concerne la CVA, l'effet global sur l'emploi est nul et la mesure apparaît légèrement récessive à long terme (-0,1% pour le PIB marchand) du fait d'une diminution du stock de capital utilisé dans l'économie (-0,2%).

**Tableau 6 : Effet global de long terme et décomposition d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales financée (*ex ante*) par une hausse de la TVA**  
*sauf indication contraire, écart au compte central, en %*

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

*Source : DGTPE*

**Tableau 6 bis: Effet global de long terme et décomposition d'une baisse des cotisations sociales d'un montant équivalent à 2,1 points de cotisations sociales compensée (*ex post*) par une hausse de la TVA**  
*sauf indication contraire, écart au compte central, en %*

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

*Source : DGTPE*

### 3. Substitution Cotisations sociales/Coefficient emploi-activité

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

Un allègement de charges financé *ex ante* par la création de cette taxe (pour un montant de recettes équivalent à 2,1 points de cotisations sociales patronales) diminuerait le PIB de 0,3%. Cet effet récessif s'explique par une très forte diminution de l'investissement (-0,9%) alors qu'aucune création d'emplois n'est observée (Tableau 7).

Ces effets macroéconomiques s'expliquent par la compensation à long terme de la hausse du coût du capital par une diminution du coût du travail (diminution des salaires). Cette diminution des salaires est équivalente à celle qui prévaudrait si la taxe portait directement sur le travail : on ne peut donc pas attendre d'importantes créations d'emplois après une réforme fiscale qui substitue une taxe sur le capital à une taxe sur le travail.

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

**Tableau 7 : Effet global de long terme (et décomposition) d'une diminution de 2,1 points de cotisations sociales financée (ex ante) par la création du coefficient emploi-activité**

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

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

*Source : DGTPE*

Le fort effet récessif de la réforme dégrade, de plus, les finances publiques. Un allègement de cotisations sociales d'un montant égal à 2,1 points de cotisations sociales employeurs devrait être financé par la création de la nouvelle taxe pour un montant supérieur afin que les finances publiques restent équilibrées après la réforme. Pour assurer l'équilibre ex post des finances publiques suite à un allègement de cotisations sociales d'un montant de 2,1 points de CVA, il faut prélever à long terme un montant d'environ 0,8% du PIB sur le capital.

Le tableau 7 bis présente les effets macroéconomiques globaux de l'allègement des cotisations sociales de 2,1 points financé par une hausse de l'imposition du capital. Le PIB est réduit de 0,6% et l'investissement de 1,5%, par rapport au compte central. Cette réforme détruirait 17 000 emplois.

**Tableau 7 bis : Effet global de long terme (et décomposition) d'une diminution des cotisations sociales d'un montant de 2,1 points de cotisations patronales en 2005 financée (ex post) par la création du coefficient emploi-activité**

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

	<b>Effet global de la réforme</b>	<b>dont baisse des cotisations sociales</b>	<b>dont création du CEA</b>
PIB marchand	-0,6	0,2	-0,8
Investissement	-1,5	0,2	-1,7
Emploi salarié ( <i>en milliers</i> )	-17	32	-49

*Source : DGTPE*

Ces estimations sous-estiment l'impact récessif de la réforme. On peut en effet attendre de cette réforme une déformation de la structure de production de l'économie, qui s'apparente à un choc négatif de productivité, dont l'ampleur est difficilement mesurable a priori (cf. Pièce jointe n°9).

\*\*\*

Au total, les trois scénarios débouchent à long terme sur des résultats assez semblables en tendance, ce qui est logique dès lors qu'ils ont en commun de substituer à un prélèvement exclusivement assis sur le facteur productif le moins mobile un prélèvement reposant partiellement sur un facteur de production plus mobile : l'impact est neutre sur l'emploi, et négatif sur le PIB et sur l'investissement. L'effet de la TVA est cependant moins défavorable sur l'investissement et sur la croissance, surtout si on la compare à la CVA brute. En revanche, le coefficient emploi-activité a un impact est très fortement récessif.

Les tableaux 8 et 8 bis comparent les résultats obtenus en ce qui concerne la CVA et la TVA sociale.

**Tableau 8 Comparaison des résultats (financement ex ante)**

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

	Effet global de la réforme CVA brute	effet global de la réforme TVA	CVA brute – TVA
PIB marchand	-0,1	-0,1	-0,1
Investissement	-0,3	-0,1	-0,2
Emploi salarié (en milliers)	0	0	0

*Source : DGTPE*

**Tableau 8 bis Comparaison des résultats (financement ex post)**

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

	Effet global de la réforme CVA brute	effet global de la réforme TVA	CVA brute – TVA
PIB marchand	-0,2	-0,1	-0,1
Investissement	-0,4	-0,2	-0,2
Emploi salarié (en milliers)	-4	-2	-3

*Source : DGTPE*

## II. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS AU REGARD DES OBJECTIFS ASSIGNÉS À LA RÉFORME

La réforme du financement de la sécurité sociale vise à favoriser l'emploi et concourir à la compétitivité du pays, tout en consolidant durablement les ressources de la protection sociale deux objectifs.

Les développements qui suivent visent à évaluer les résultats présentés dans la première partie de cette annexe à la lumière de ces objectifs.

### A. Impact sur l'emploi et l'activité des entreprises

Il est reproché à la structure actuelle des prélèvements sociaux, qui sont assis principalement sur le facteur travail<sup>3</sup>, d'être défavorable à l'emploi. Ce point doit être relativisé. En effet, si les cotisations sociales représentent la plus grande partie des ressources des branches AT/MP (91%) ou vieillesse (82 %), elles représentent 34 % de celles de la branche famille et 58 % de celles de la branche maladie.

A cet égard, l'objectif principal de la réforme envisagée est d'élargir et de diversifier l'assiette du financement de la protection sociale afin de limiter les effets négatifs qu'elle exerce sur le marché du travail.

De ce point de vue, les résultats présentés dans la première partie de cette annexe sont peu convaincants.

A long terme, horizon qui semble pertinent s'agissant d'engager une réforme structurelle, l'impact sur l'emploi serait très faible, voire négatif, que l'on privilégie la CVA, la modulation, la TVA sociale ou le coefficient emploi-activité (cf. tableaux 5 à 8 bis *supra*). Cependant, cette neutralité serait obtenue au prix d'un ralentissement de la croissance et de l'investissement des entreprises, observé dans toutes les hypothèses et très marqué dans le cas du coefficient emploi-activité.

<sup>3</sup> Les cotisations sociales représentent la plus grande partie des ressources des branches AT/MP (91%) ou vieillesse (82%), mais seulement 64% de celles de la branche famille et 58% pour la maladie.

Certes, à court terme, la substitution aux salaires d'une assiette plus large, qu'il s'agisse de la CVA (et, par hypothèse, d'une CPG ou de la modulation) ou de la TVA, aurait un effet positif sur l'emploi. Toutefois, ainsi que le montre le tableau 3 reproduit ci-dessous, ce résultat aurait pour contrepartie une diminution de l'investissement des entreprises., A cet inconvénient s'ajouterait un impact inflationniste dans l'hypothèse où la TVA sociale serait privilégiée.

**Tableau 3 Comparaison des résultats (financement des allègements ex ante)**  
*sauf indication contraire, écart au compte central, en %*

	Effet global de la réforme CVA brute		Effet global de la réforme TVA (financement ex ante)		CVA brute-TVA (financement ex ante)	
	Après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans	après 1 an	après 2 ans
PIB	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0
Consommation des ménages	0,0	0,1	-0,2	-0,1	0,2	0,2
Investissement total	-0,1	-0,3	-0,1	0,0	0,0	-0,3
Prix de la consommation des ménages	0,0	0,0	0,7	0,8	-0,7	-0,8
Emploi salarié ( <i>en milliers</i> )	17	28	17	23	0	5
Taux de chômage ( <i>en points</i> )	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
RDB réel des ménages	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,2	0,1
Balance commerciale ( <i>en % de PIB</i> )	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0

*Source : DGTPE (ce tableau figure également supra au I. A.)*

En outre, l'ordre de grandeur auquel aboutissent les simulations réalisées à la demande du groupe de travail est limité : environ 25 000 emplois seraient créés à horizon deux ans.

Enfin, le dispositif d'allègement des charges sur les bas salaires ne laisse aujourd'hui subsister que 2,1 points de cotisations employeurs au régime général de la sécurité sociale au niveau du SMIC. Dans ces conditions, une substitution dont l'ampleur excéderait 2,1 points de cotisations aurait pour effet de réduire la progressivité des prélèvements sociaux et l'incitation à l'embauche de salariés peu qualifiés, sauf à envisager de réduire les cotisations d'assurance-chômage, voire de retraite complémentaire. Les estimations réalisées montrent que dans la première hypothèse, la création d'une CVA ou d'une « TVA sociale » induirait des pertes nettes d'emplois, y compris à court terme.

En résumé, les simulations commentées dans le cadre de cette annexe ne permettent pas de conclure que la modulation des cotisations employeurs en fonction de la valeur ajoutée ou leur remplacement partiel par une cotisation sur la valeur ajoutée, par une contribution patronale généralisée ou par une augmentation de la TVA soient susceptibles d'exercer un effet significatif sur le niveau de l'emploi à long terme.

## **B. Impact sur le financement durable de la protection sociale**

Bien qu'il repose encore essentiellement sur les cotisations sociales, le financement de la protection sociale a connu une réelle diversification depuis le début des années 1990, en raison principalement de la création et des augmentations successives de la CSG. Alors que les cotisations sociales représentaient 79,5% du total des ressources en 1990, leur part n'atteignait plus que 67,2% en 2003 (cf. *supra*, graphique n°1, et pièce jointe n°1).

Toutefois, les impôts et taxes affectés au financement de la protection sociale reposent essentiellement sur les revenus des ménages et les salaires (CSG, garantie des salaires, Fonds de solidarité contribuant au financement de l'allocation de solidarité spécifique, Fonds national d'aide au logement). Au contraire, les prélèvements assis sur l'activité des entreprises (taxe sur les véhicules de société, TGAP) ou sur la consommation des ménages (accises, TVA affectée au financement du budget annexe des prestations sociales agricoles) sont aujourd'hui très minoritaires dans les ressources de la protection sociale.

De ce point de vue, les principaux scénarios envisagés par le groupe de travail (CVA, modulation, CPG et TVA) auraient incontestablement pour effet de diversifier les modes de financement de la sécurité sociale, en accroissant la part de ses ressources assise sur l'activité des entreprises (CVA, modulation, CPG) ou sur la consommation (TVA sociale).

Toutefois, l'intérêt de ces assiettes de substitution du point de vue du financement durable du système de protection sociale peut être relativisé à trois égards.

En premier lieu, la diversification des ressources n'est souhaitable qu'à la condition qu'elle aboutisse à faire reposer le financement de chaque type de prestation sur l'assiette qui lui correspond le mieux. A cet égard, les réformes entreprises depuis quinze ans ont en commun d'avoir contribué à distinguer davantage au sein du système les logiques d'assurance et de solidarité, jusqu'alors très imbriquées. Le postulat sous-jacent est qu'une telle clarification est efficace, car elle renforce le caractère contributif des cotisations, tout en faisant financer les prestations de solidarité par la CSG, impôt à assiette large: l'acceptabilité des prélèvements s'en trouve ainsi a priori accrue.

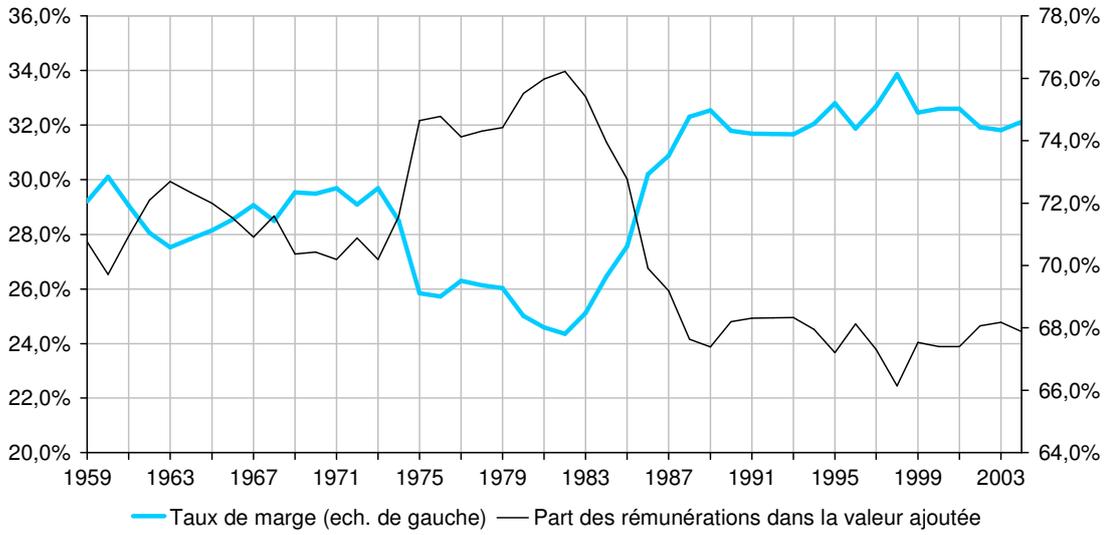
Pour que les voies de réforme envisagées *supra* s'inscrivent dans l'effort de clarification ainsi engagé, il serait souhaitable que les recettes correspondantes soient affectées au financement de prestations de solidarité.

En deuxième lieu, la recherche de nouveaux modes de financement est rendue nécessaire par la discordance existant entre le rythme d'évolution des dépenses, qui augmentent nettement plus vite que le PIB sur longue période, et la progression des salaires, qui est parallèle à celle du PIB (la rémunération des salariés est égale à 58% du PIB depuis une quinzaine d'années).

Or, la valeur ajoutée des entreprises évolue au même rythme que le PIB et les salaires sur longue période. Ainsi, depuis quinze ans, la valeur ajoutée brute des sociétés non financières est restée stable, aux alentours de 50% du PIB et 148% des salaires, qui en sont la principale composante. Quant à la valeur ajoutée nette, qui représente à peu près 88% de la valeur ajoutée brute, elle évolue au même rythme en moyenne, bien que sa volatilité soit un peu plus forte (écart-type de 1,9% au lieu de 1,7% pour la VA brute sur la période récente).

En d'autres termes, ainsi que le montre le graphique n°2, l'évolution de la valeur ajoutée brute (et nette) et des salaires est parallèle sur longue période, au moins si l'on fait abstraction de l'évolution atypique enregistrée du début des années 1970 à la fin des années 1980. Dans ces conditions, il est à craindre qu'un éventuel changement d'assiette ne contribue pas à résoudre les difficultés occasionnées par le dynamisme des dépenses.

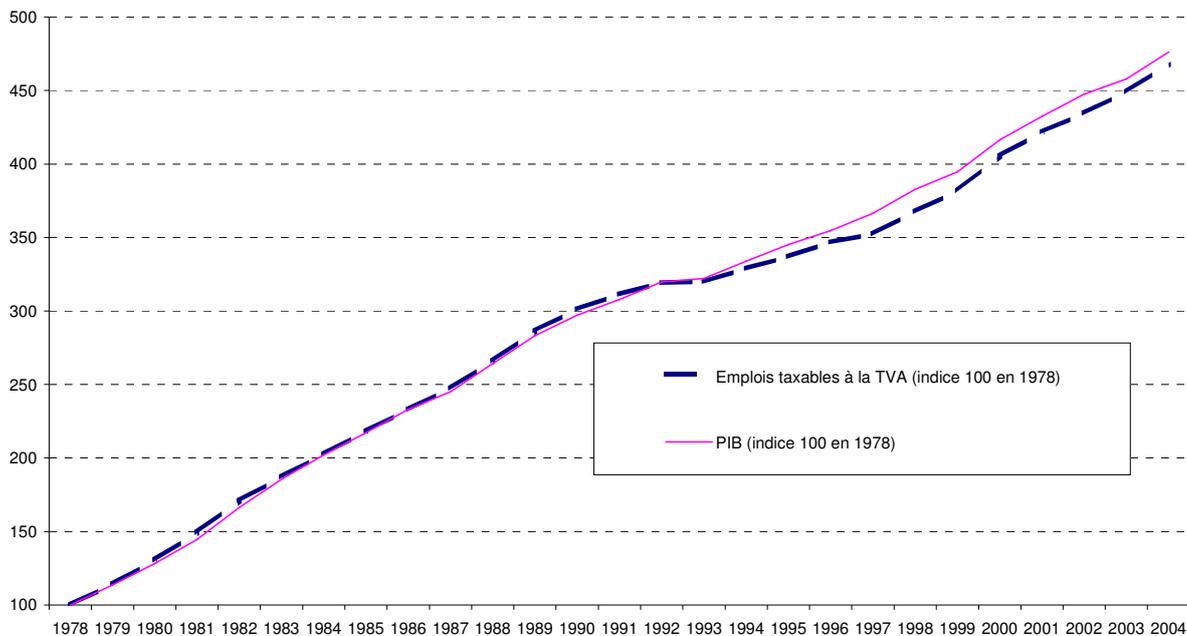
Graphique n°2 : Partage de la valeur ajoutée



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

Le constat est similaire en ce qui concerne la TVA sociale. En effet, ainsi que le montre le graphique n°3, **l'assiette de la TVA connaît, sur longue période, une progression comparable à celle du PIB**, et donc nettement moins dynamique que celle des dépenses.

Graphique n°3 : évolution comparée de l'assiette de la TVA et du PIB



Source : DGTPE

Une troisième réserve doit être formulée, qui à la différence des deux premières, concerne la CVA, la modulation et, à un moindre titre, une CPG, mais non la TVA sociale. Elle concerne les risques d'évaporation de l'assiette taxable liés aux comportements d'optimisation fiscale (voir ci-dessous, C.).

### C. Impact sur la localisation de l'assiette et risques d'évasion fiscale

Des comportements d'optimisation sont d'ores et déjà à l'œuvre en ce qui concerne l'assiette des cotisations sociales et de la CSG, la cinquantaine de dispositifs d'exonérations ciblées actuellement en vigueur pouvant donner lieu à des phénomènes d'optimisation sociale. Notamment, la participation et l'intéressement des salariés, versés en franchise de cotisations sociales, progressent à un rythme beaucoup plus rapide que les salaires, ce qui laisse supposer que certaines entreprises utilisent ces instruments comme de véritables substituts de rémunération.

Si l'on se place dans l'hypothèse d'une économie fermée, les risques liés au transfert d'une partie des ressources vers une assiette valeur ajoutée semblent, en première analyse, limités :

- Certes, le dispositif (CVA, modulation ou CPG) comporterait inmanquablement des exonérations. En outre, l'assiette valeur ajoutée comme le résultat courant n'est connue que par l'intermédiaire des déclarations des entreprises, ce qui pose le problème de la sincérité des comptes ;

- Toutefois, la valeur ajoutée et le résultat courant sont des notions déjà connues de l'administration fiscale, qui les utilise notamment pour calculer le plafond et la cotisation minimale de taxe professionnelle. En outre, la valeur ajoutée est reconstituée à partir des produits et des charges de l'entreprise : une sous-estimation des produits ou une surévaluation des charges sont possibles, mais la DGI est rompue au contrôle de ces éléments, dans le cadre notamment du contrôle des bases de l'IS et de l'IR.

En d'autres termes, les possibilités de minoration de l'assiette valeur ajoutée ou résultat courant en économie fermée ne semblent pas supérieures à celles déjà observées en ce qui concerne l'assiette actuelle des prélèvements sociaux, pour peu – la précision est importante – que la réforme n'aboutisse pas à soumettre les différentes entités d'un même groupe de sociétés à un régime différent<sup>4</sup>.

Le diagnostic est tout autre si l'on examine les risques d'évaporation – et non de minoration – de l'assiette imposable vers l'étranger. De ce point de vue en effet, salaires d'une part, valeur ajoutée et résultat courant d'autre part, présentent des caractéristiques très différentes.

Les travaux du groupe de travail ont permis de mieux cerner les enjeux de la réforme en termes de délocalisations ou d'évaporation d'assiette vers l'étranger. A cet égard, l'instauration de l'assiette valeur ajoutée peut avoir deux effets. Elle est susceptible :

- D'accentuer ou au contraire de diminuer l'incitation à produire en France, en modifiant les conditions de la concurrence entre la France et les autres pays (cf. *infra*, 1.) ;
- De faciliter ou à l'inverse de faire obstacle, en pratique, aux possibilités concrètes d'évasion fiscale (cf. *infra*, 2.).

Sur chacun de ces deux plans, les risques semblent réels.

### ***1. Effets sur l'attractivité de la France***

Bien qu'elle consiste à substituer deux prélèvements à niveau inchangé de prélèvements obligatoires, l'instauration de la CVA ne serait pas neutre sur la compétitivité de l'économie française. Elle aurait en effet deux conséquences :

- d'une part, la substitution cotisations/CVA a pour effet d'abaisser le coût du travail (cf. *supra*, I.), ce qui renforce l'attractivité du territoire ;
- d'autre part, cette réforme accroît le coût du capital, ce qui joue en sens inverse et incite les entreprises à investir à l'étranger plutôt qu'en France.

---

<sup>4</sup> Tel ne serait pas le cas, par exemple, si les PME étaient exonérées en deçà d'un seuil de salariés. Dans cette hypothèse, en effet, il suffirait de localiser l'excédent brut d'exploitation des différentes entités du groupe (soit la VA moins les salaires) dans des structures employant peu de salariés (holdings par exemple) pour minorer artificiellement l'imposition du groupe.

Une étude du Cepii réalisée à la demande du groupe de travail a permis d'évaluer l'impact relatif de chacun de ces deux effets (cf. Pièce jointe n°7). Cette étude confirme tout d'abord – ce qui est conforme à l'intuition – que l'instauration de la CVA améliorerait l'attractivité de la France pour les activités intensives en facteur travail, et jouerait en sens inverse pour les activités intensives en capital.

S'agissant de ces dernières, l'impact désincitatif sur l'investissement en France ne serait pas théorique, dès lors que le coût du capital ne varie que dans des proportions limitées selon les pays. Le risque de délocalisation de ces activités dans d'autres pays apparaît donc réel.

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

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

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

Il paraît raisonnable de considérer qu'il en irait de même, bien que dans une moindre mesure, en cas de mise en œuvre d'une CPG, la partie assise sur le résultat courant des entreprises s'assimilant à un relèvement du taux réel d'imposition des bénéfices des sociétés installées en France.

## ***2. Effets sur les risques d'évasion fiscale***

Le facteur travail, on le sait, est moins mobile que le capital, particulièrement en Europe. L'expatriation des salariés pour des raisons liées au poids des prélèvements sociaux demeure rare. Quant aux délocalisations d'activités opérationnelles, elles sont peu fréquentes, même si leur forte médiatisation peut contribuer à en exagérer l'importance. En d'autres termes, les risques d'évaporation de l'assiette actuelle des cotisations sociales vers l'étranger apparaissent, pour l'essentiel, peu élevés.

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

- De changements de statut juridique (distributeur ou commissionnaire, producteur ou façonnier, entrepreneur principal ou sous-traitant) ;
- D'une localisation opportune des fonctions de recherche & développement, de gestion des marques ou des marges arrières, ainsi que des fonctions financières ou de supervision (sièges sociaux) ;
- D'une manipulation des prix de transfert par la surestimation des charges et la sous-estimation des produits dans les transactions intra-groupe.

Les risques de délocalisation massive seraient d'autant plus importants, si un prélèvement reposant directement ou indirectement sur la valeur ajoutée était instauré, que cette assiette est actuellement vierge de tout prélèvement (dans le cas de la taxe professionnelle, la VA sert de plafond et de plancher, mais non d'assiette d'imposition), ce qui signifie que les marges d'optimisation existantes sont aujourd'hui largement inexploitées par les entreprises.

En particulier, selon le directeur de la DVNI (direction des vérifications nationales et internationales de la DGI), auditionné par le groupe de travail, la probabilité d'une délocalisation rapide des sociétés holdings – dont la valeur ajoutée peut être importante (portage des brevets, des marques, etc.) – serait élevée si une cotisation sur la valeur ajoutée était instituée, même à niveau de prélèvements constant : en effet, ces sociétés, qui ont généralement peu de salariés, ne sont aujourd'hui que marginalement soumises aux cotisations sociales, et sont très facilement délocalisables dès lors qu'elles n'ont pas d'infrastructures fixes (cf. pièce jointe n°5).

Quant aux possibilités de contrer ce type de risque, elles sont aujourd'hui limitées :

- la mise en place de dispositifs anti-évasion est contraire aux libertés de circulation protégées par le Traité de Rome s'agissant des délocalisations vers les Etats membres de l'Union européenne, qui représentent l'essentiel de l'évasion fiscale ;
- l'administration fiscale française est d'ores et déjà la plus active de l'Union européenne en matière de contrôle ; en particulier, elle réalise plus de la moitié des redressements européens en matière de prix de transferts intra-groupe (l'optimisation des prix de transfert constitue l'un des principaux moyens de réduire artificiellement la valeur ajoutée produite en France).

En définitive, le risque d'évaporation transfrontalière de l'assiette des prélèvements sociaux serait probablement accru si la valeur ajoutée était substituée à la base actuelle, essentiellement constituée par les salaires. Les résultats des simulations présentées dans cette annexe doivent donc être lus à la lumière de ce risque, qui n'est pas chiffrable *ex ante*, mais pourrait aboutir à minorer le niveau des recettes procurées par l'assiette valeur ajoutée.

En cas d'instauration de la CVA ou de la modulation, une évaluation complémentaire sera nécessaire afin d'évaluer plus précisément la compatibilité du nouveau prélèvement avec l'objectif de financement durable de la Sécurité sociale.

L'introduction d'une CPG, étant partiellement assise sur le résultat courant, ne poserait pas autant de difficultés mais inciterait également les entreprises à rechercher tous moyens de limiter l'augmentation de l'imposition sur leurs bénéfices.