

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

30 mai 2006

SOMMAIRE

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

AVANT-PROPOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. Les évolutions du financement de la protection sociale

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

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

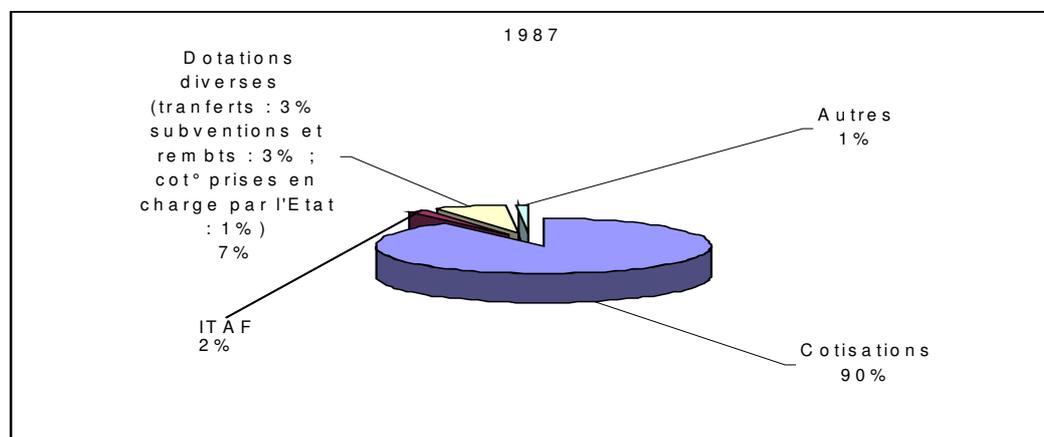
Parallèlement, la structure de ces prélèvements s'est également profondément modifiée, sous l'effet de deux mouvements d'ampleur :

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

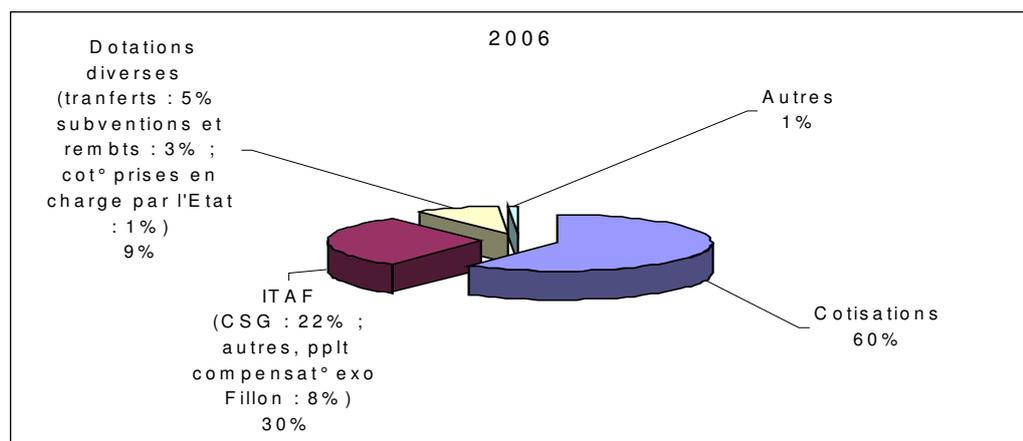
- la mise en place d'exonérations de cotisations de sécurité sociale instituées pour renforcer l'employabilité des travailleurs peu qualifiés, qui ont modifié en profondeur le financement en rendant le système de cotisations sociales progressif. Elles ont fait suite aux opérations de déplafonnement,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

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

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

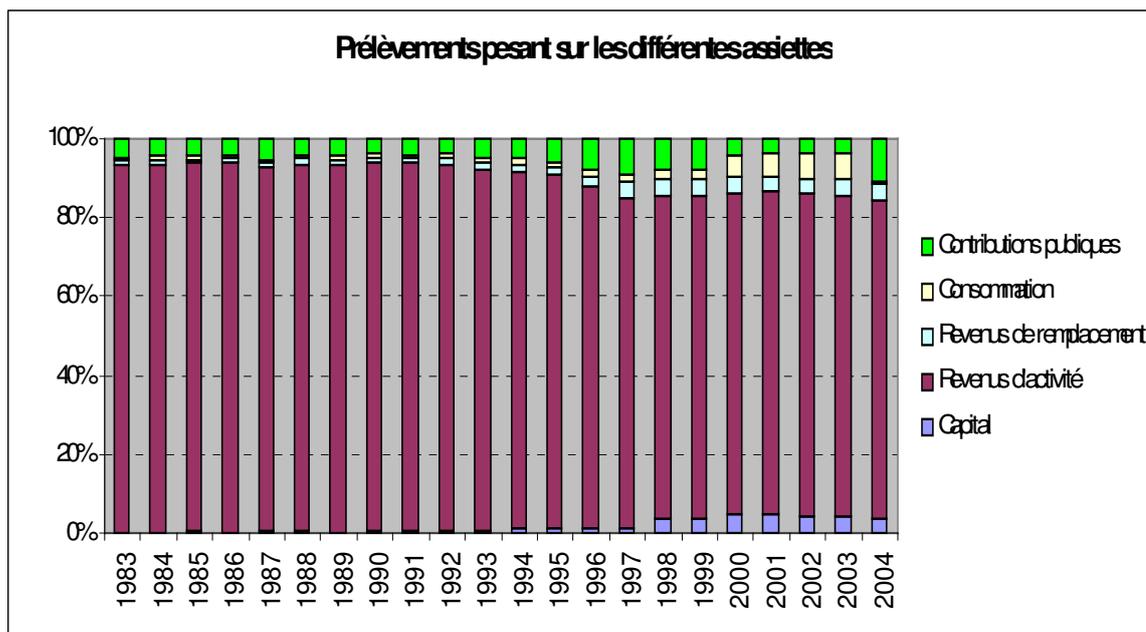


Graphique 2 : Structure du financement du régime général de la sécurité sociale en 2006



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

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



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

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

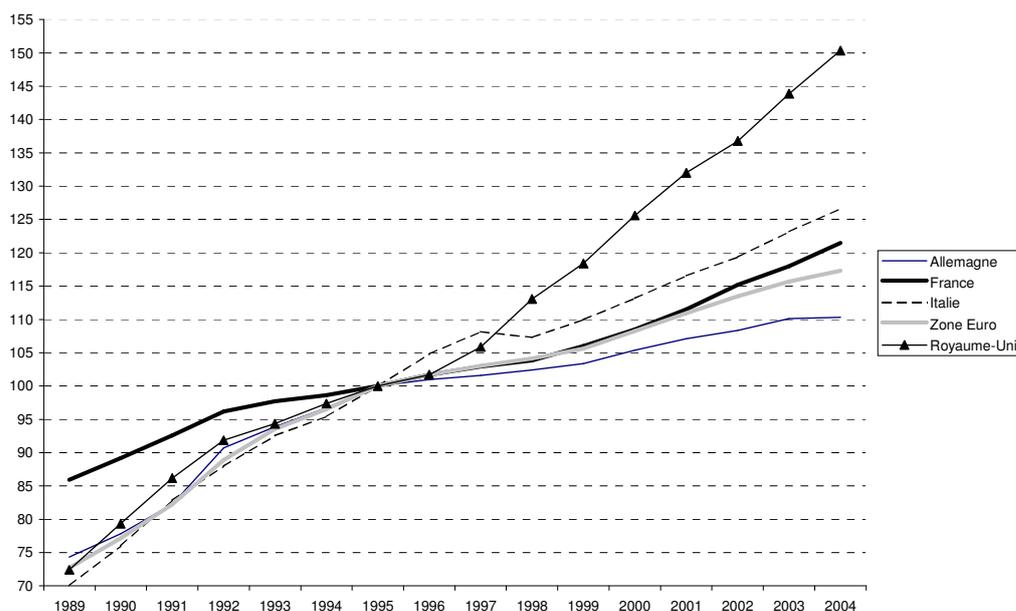
	1 SMIC	1,1 SMIC	1,2 SMIC	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC	1,6 SMIC et +
Cotisations de sécurité sociale (hors ATMP)	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%	28,10%
Accidents du travail et maladies professionnelles	2,28%	2,28%	2,28%	2,28%	2,28%	2,28%	2,28%
Total cotisations de sécurité sociale	30,38%	30,38%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

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

B. Les évolutions du coût du travail

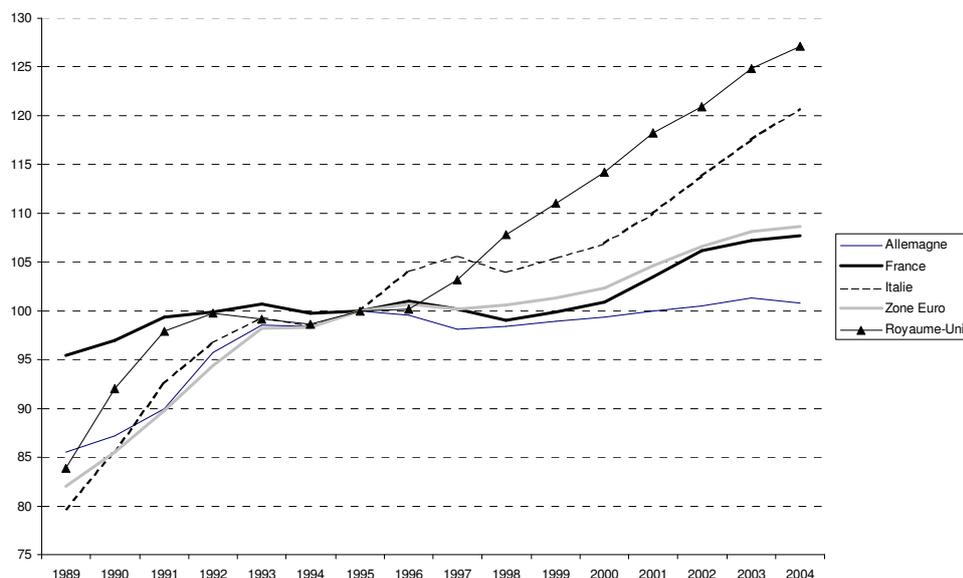
Le coût du travail moyen par tête a augmenté en France à un rythme comparable à celui des autres pays de la zone euro depuis le milieu des années 1990 (graphique 1). Il en va de même pour les coûts salariaux par unité produite de biens et services, à savoir les coûts salariaux unitaires (graphique 2).

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



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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. Le champ de la substitution des cotisations

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

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

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

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

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

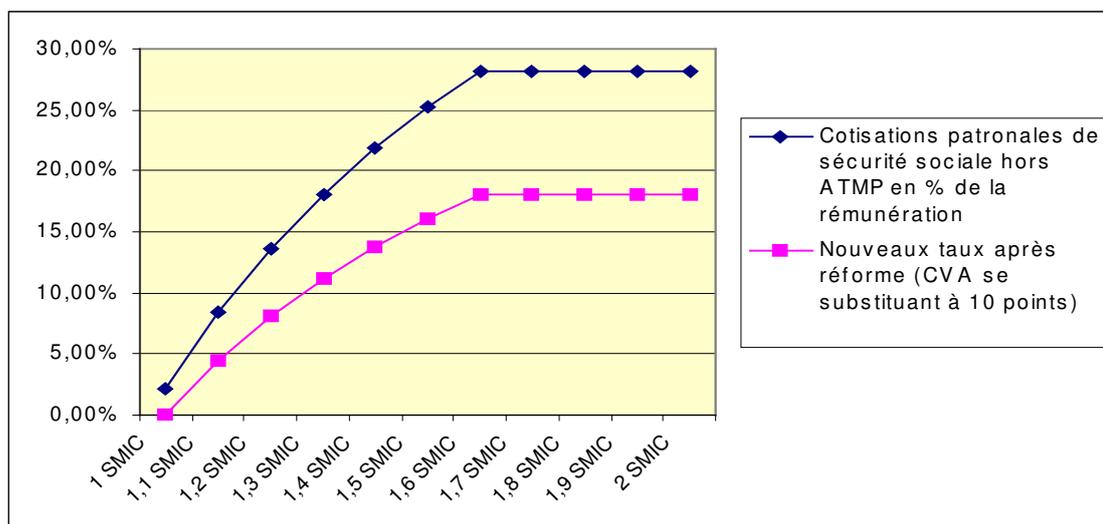
Il convient d'examiner la manière dont une éventuelle première étape de substitution pourrait s'articuler avec des exonérations de cotisations existantes.

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

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

Le graphique 3 illustre ce phénomène.

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



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

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

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

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

D. Les enjeux d'une réforme

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

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

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

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

Plusieurs critères peuvent éclairer ce choix.

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

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

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

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

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

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

II. PRESENTATION DES DISPOSITIFS EXAMINES

A. La cotisation sur la valeur ajoutée

1. *Définition*

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

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

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

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

2. *Faisabilité*

a) *Définition de l'assiette*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) *Définition du champ d'application*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) *Recouvrement et contrôle*

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

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

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

3. *Aspects juridiques*

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

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

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

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

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

b) *Conformité au droit communautaire*

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

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

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

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

1. Définition

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

Deux types de modulation peuvent être envisagés :

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

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

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

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

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

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

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

2. *Faisabilité*

a) *Définition de l’assiette*

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

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

b) *Définition du champ d’application*

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

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

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

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

c) Définition des paramètres de la modulation

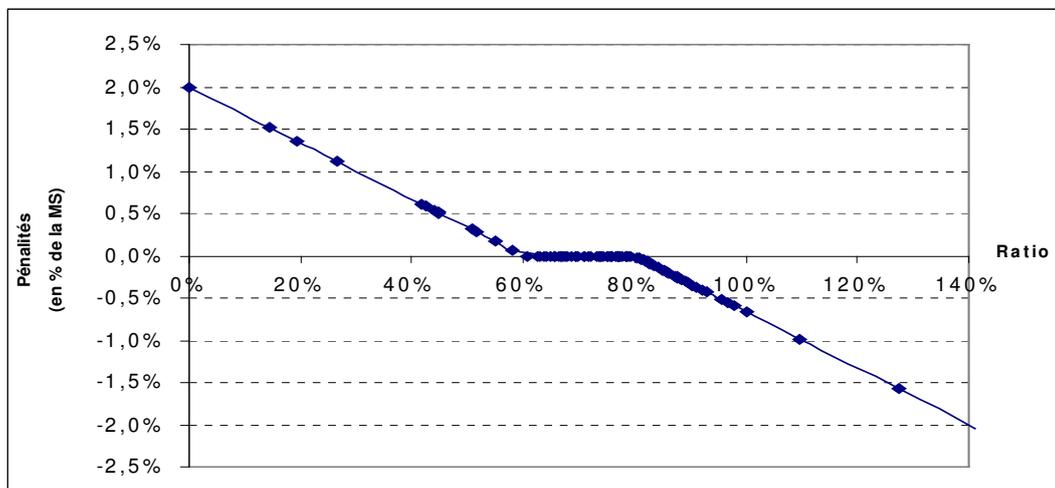
La mise en œuvre d'une modulation nationale des cotisations sociales patronales ne pose pas de difficulté technique majeure. Elle suppose de choisir parmi les options techniques disponibles pour les paramètres :

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) Recouvrement et contrôle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. *Aspects juridiques*

a) *Compatibilité avec la Constitution et la CEDH*

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

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

b) *Compatibilité avec le droit communautaire*

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

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

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

C. La “ TVA sociale ”

I. Définition

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

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

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

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

- elle accroîtrait le risque de fraude ;

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

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

2. *Faisabilité*

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

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

3. *Aspects juridiques*

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

D. Le coefficient emploi-activité

1. *Définition*

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

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

2. *Faisabilité*

a) *Définition de l’assiette*

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

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

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

b) *Définition du champ d'application*

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

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

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

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

3. *Aspects juridiques*

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

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

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

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

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

E. La réduction des “ niches sociales ”

I. L’existence de “ niches sociales ”

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

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

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

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

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

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

2. *Identification des dispositifs concernés*

(a) *Les rémunérations extra-salariales*

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

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

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

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

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

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

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

3. *La contribution sociale généralisée*

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

Ils s'agit par exemple :

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

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

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

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

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

F La contribution patronale généralisée

1. Définition

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

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

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

2. *champ d'application*

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

3. *Faisabilité*

a) *Assiette du prélèvement*

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

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

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

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

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

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

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

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

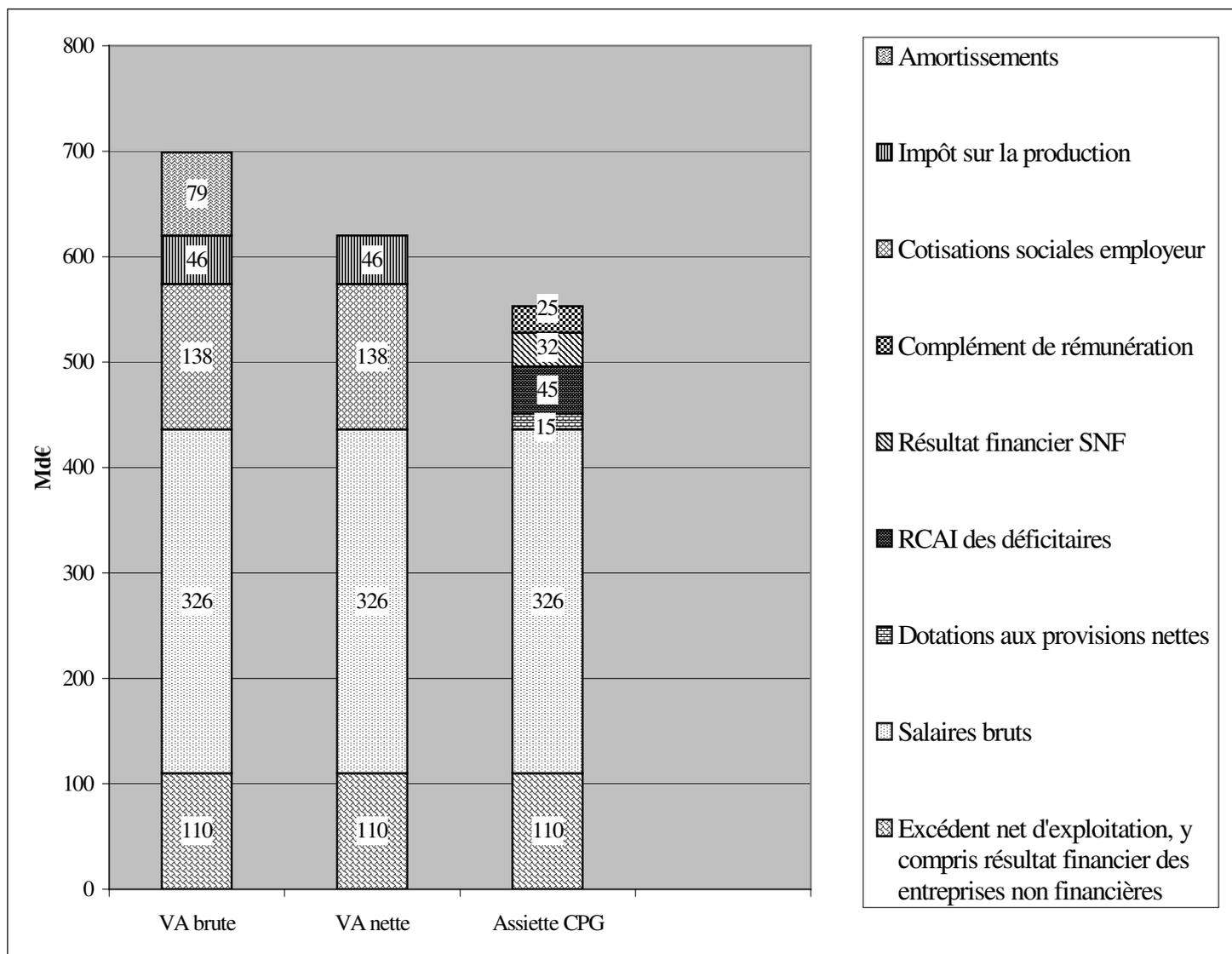
Enfin, il convient de noter que les taux pourraient être différenciés selon les assiettes, à l'instar du régime applicable en matière de CSG.

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

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

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

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



Source : DGTPE.

b) Recouvrement

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

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

4. *Aspects juridiques*

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

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

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

III. ETUDE D'IMPACT DES DIFFERENTS SCENARIOS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Impact macroéconomique de court terme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : DGTPE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

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

Source : DGTPE

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

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

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

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

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

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

Source : DGTPE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. **Impact macroéconomique de long terme**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sauf indication contraire, écart au compte central, en %

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alors que les cotisations sociales reposent intégralement sur le travail, la TVA pèse en partie sur le capital. En effet, les limitations du champ d'application de la TVA et du droit à déduction font qu'une partie des consommations intermédiaires et des investissements des entreprises supportent la taxe sans ouvrir droit à déduction. Ces "rémanences de TVA" représentent environ 15% du produit net de la taxe.

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

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

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

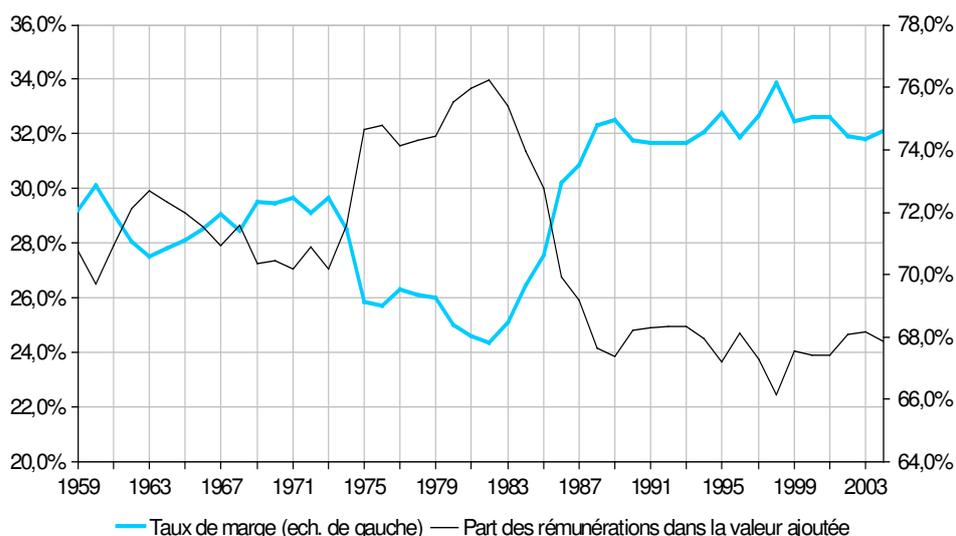
Source : DGTPE

B. Impact sur le financement de la sécurité sociale

1. Impact sur le dynamisme de l'assiette

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

Graphique n°2 : Partage de la valeur ajoutée



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Impact d'un coefficient emploi-activité

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

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

C. Impact sur les transferts entre les cotisants

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

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

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

Tableau 9 : Descriptif des scénarios simulés

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

a) Ventilation des transferts de charges

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : DGTPE

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

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

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

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

Source : DGTPE, fichier de la centrale des bilans

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

b) Proportion d’entreprises gagnantes et perdantes

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

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

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

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

Source : DGTPE

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

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

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

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

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

Encadré 1

CVA, modulation et transferts de charges : études de cas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. *Impact d'une TVA sociale*

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

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

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

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

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

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

Tableau 15 : Variations apparentes de la TVA payée rapportée aux dépenses des ménages par déciles de niveau de vie (en % des dépenses totales du décile)

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

Source : DGTPE

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

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

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

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

- le relèvement du taux réduit est le scénario dans lequel les ménages perdants sont les plus nombreux (de 66% dans le premier décile à près de 50% dans les déciles supérieurs), pour une perte de 0,9 point de pouvoir d'achat en moyenne. En particulier, si la mise en place de la TVA sociale se faisait par un relèvement du taux réduit, 25% des ménages enregistreraient plus de 1% de perte de pouvoir d'achat.

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

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

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

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

Source : DGTPE

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

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

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

Source : DGTPE

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

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

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

5. Impact d'une contribution patronale généralisée

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

Tableau 15 : Descriptif du scénario simulé

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

Source : DGTPE

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

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

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

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

Source : Calculs DGTPE

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

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

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

Source : Calculs DGTPE

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

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

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

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

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

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

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

Source : Calculs DGTPE

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

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

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

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