



**Etude sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA
au financement de la protection sociale en contrepartie
d'une baisse des charges sociales pesant sur le travail**

Note d'étape

Le Ministre

Paris, le 11 septembre 2007

Monsieur le Premier Ministre,

A la suite de votre courrier du 12 juin dernier, j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint une note d'étape sur la possibilité d'affecter une partie de la TVA au financement de la protection sociale, en contrepartie d'une baisse des charges pesant sur le travail. Elle est fondée sur les travaux engagés à ma demande, depuis juin dernier, sous l'égide de l'Inspection générale des finances par les quatre directions directement concernées : DGTPE, Budget, DLF et DSS. Ces travaux ont été menés en concertation avec le Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Sans se prononcer sur le principe de la création d'une TVA sociale, cette note identifie les prélevements qui pourraient être réduits en contrepartie. Elle dégage quelques options en expertisant leur faisabilité technique juridique et financière. Etant donné l'impact conjoncturel probable qu'aurait l'introduction d'une TVA sociale, les moyens d'atténuation de ces effets sont également étudiés.

Pour aller au-delà de cette note d'étape, dans le sens des orientations que vous avez données cette semaine, il serait utile, en lien avec les autres membres du gouvernement concernés par ce sujet, d'associer aussi à la suite de cette réflexion les partenaires économiques et sociaux. Le débat sur la TVA sociale s'inscrit en effet dans une problématique plus large, celle du coût du travail et de l'assiette de financement de la protection sociale.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Christine LAGARDE

Monsieur François FILLON
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57, rue de Varenne
75007 - PARIS

Le principe de la TVA sociale est de substituer une fraction de la TVA à des cotisations sociales assises sur les seuls salaires. Mettre en place la TVA sociale ne consisterait donc pas à accroître le montant des prélèvements obligatoires, mais à substituer un prélèvement à un autre.

La présente note ne se prononce pas sur le principe de la création d'une TVA sociale. Elle identifie les prélèvements qui pourraient être réduits en contrepartie d'une hausse de TVA et dégage quelques options en expertisant leur faisabilité technique, juridique et financière.

Selon les promoteurs de la TVA sociale, l'assiette de la TVA serait moins délocalisable et plus large que celle des cotisations : la TVA taxe en effet tous les produits consommés, quelle que soit l'origine –salariale ou non salariale – des revenus et quelle que soit l'origine géographique des produits. Cet élargissement de l'assiette permettrait en principe de baisser le coût du travail, ce qui aurait pour effet :

- de stimuler l'emploi dans tous les secteurs, qu'ils soient exposés ou abrités de la concurrence internationale ;
- d'améliorer la compétitivité des produits français puisque les exportations bénéficieraient de la baisse de charges tandis que les importations seraient renchérées par la hausse de TVA. C'est à ce titre que la TVA sociale est parfois comparée à une dévaluation monétaire.

Une hausse de TVA aurait également un effet sur le niveau des prix, faute d'une répercussion rapide et complète auprès du consommateur final d'une baisse des charges sur les entreprises. Cette hausse aurait probablement des répercussions, du moins à court terme, sur la consommation et la croissance.

Fondée sur les travaux d'expertise réalisés par les différentes directions concernées du ministère de l'Economie des Finances et de l'Emploi, en liaison avec celles du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, cette note d'étape présente sous quelles conditions les enchainements qui viennent d'être rapidement décrits pourraient se matérialiser si la décision d'instaurer une TVA sociale était prise. Etant donné l'impact conjoncturel probable qu'aurait l'introduction d'une TVA sociale, les moyens d'atténuation de ces effets sont également étudiés. Sans se prononcer sur l'opportunité de mettre en place la TVA sociale, quelques enseignements peuvent être tirés de ces premiers travaux.

Premier enseignement : pour obtenir un effet favorable sur l'emploi, le supplément de TVA devrait être prioritairement affecté à des allègements de charges ciblés sur les bas salaires. Ce résultat se fonde sur 3 considérations :

- parce qu'elle ferait monter les prix, la hausse de la TVA ferait monter les salaires – à commencer par le SMIC – ce qui "détruirait" de l'emploi. Il faudrait donc affecter les recettes supplémentaires de TVA à une baisse des coûts de production des entreprises si l'on voulait obtenir un résultat net favorable à l'emploi ;
- une mesure générale de baisse des coûts de production (baisse uniforme des charges sociales sur tous les salaires par exemple) pourrait être utile pour soulager la compétitivité de nos industries, du moins à court terme, mais son "rendement" en emploi resterait modeste ;
- une opération de TVA sociale permettant d'amplifier la baisse des charges au voisinage du SMIC recèlerait pour sa part un potentiel significatif de créations d'emplois, sachant que celles-ci seraient sans doute davantage à attendre dans les services intensifs en main d'œuvre que dans les secteurs industriels les plus exposés à la concurrence internationale.

Deuxième enseignement : pour éviter la mise en place de "cotisations négatives", le ciblage des baisses de charges pourrait prendre la forme d'une extension au-delà du SMIC des 28 points d'allègements existant au niveau du SMIC.

La poursuite des allègements de charges ciblés se heurterait à une difficulté : il ne reste quasiment plus, aujourd'hui, de cotisations de Sécurité Sociale obligatoires au niveau du SMIC, les autres prélèvements sur le travail relevant soit de régimes paritaires (retraites complémentaires et chômage) soit de circuits de financement distincts de la Sécurité Sociale (logement, formation,...).

Dans un tel contexte, deux solutions principales seraient envisageables : mettre en place un système de "cotisations négatives", ce qui ne serait pas sans poser de nombreux problèmes de principe et de mise en œuvre ; étendre aux salaires situés juste au-delà du SMIC le taux maximum d'allègements de cotisations qui ne bénéficie aujourd'hui qu'au SMIC.

Troisième enseignement : pour atténuer l'impact conjoncturel, la mise en place de la TVA sociale devrait s'accompagner d'une politique économique active de modération des prix.

Comme le suggèrent les expériences récentes dans les différents pays du monde, la solidité de la croissance est une condition essentielle pour mettre en place la TVA sociale. Il faudrait donc, en cas de mise en place de la TVA sociale, minimiser les risques conjoncturels, ce qui pourrait être fait en procédant à un basculement d'assiette d'ampleur initialement modérée, ainsi qu'en mettant en œuvre la seconde étape de la réforme de la loi Galland sur les relations entre fournisseurs et distributeurs. C'est sans doute le moyen le plus direct et le plus rapide de peser sur les prix, comme en témoigne l'efficacité de la réforme de 2006.

Quatrième enseignement : du fait des règles de bon fonctionnement du marché unique européen et de la réglementation communautaire, aucun terrain réaliste d'expérimentation sectorielle ou géographique de TVA sociale n'a pu être identifié.

Au-delà de ces premiers enseignements, la mission tient à souligner que la TVA sociale ne pourrait jouer qu'un rôle d'appoint dans la mise en place d'une stratégie d'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises. De même, elle ne constituerait qu'un levier parmi d'autres pour obtenir une baisse du coût du travail : une taxe de lutte contre le changement climatique, par exemple, pourrait permettre de financer une baisse du coût du travail par une taxation plus forte des émissions de gaz à effet de serre et des pollutions.

I - LE CADRE INSTITUTIONNEL : QUELLES SONT LES MARGES DISPONIBLES POUR EXPERIMENTER OU METTRE EN PLACE LA TVA SOCIALE ?

1 – La France se singularise en Europe par une structure de taux de TVA progressive.

- Le taux normal de TVA est fixé à 19,6 %, soit un niveau proche de la moyenne communautaire (19,4 %) et du taux allemand (19 % depuis le 1er janvier 2007).
- La France a un taux réduit, égal à 5,5% auquel s'ajoute un taux particulier de 2,10% principalement applicable à la presse et aux médicaments remboursables.
 - L'écart entre taux normal et taux réduit, actuellement de 14,1 points, est l'un des plus élevés à l'intérieur de l'Union¹.
 - De plus, le champ couvert par le taux réduit français est large, la France ayant exploité quasiment toutes les possibilités d'application du taux réduit offertes par la réglementation européenne (annexe III à la directive du 28 novembre 2006) : produits alimentaires, médicaments, chauffage, travaux d'entretien du logement, hôtellerie, livres et spectacles principalement.

2 – Dans ce contexte, les marges de relèvement des taux de TVA offertes par la réglementation européenne sont les suivantes :

a) La France pourrait augmenter le taux normal de TVA jusqu'à 25%.

- Les Etats membres ne peuvent appliquer *qu'un seul* taux normal de TVA, qui doit être égal ou supérieur à 15 %.
- Les Etats membres ont pris l'engagement jusqu'au 31 décembre 2010 de ne pas aller au-delà de la fourchette de 10 points actuellement constatée dans l'Union. Ceci équivaut pour la France à une marge de manœuvre de 5,4 points.

b) La France pourrait aussi augmenter son taux réduit actuel ou créer un nouveau taux réduit intermédiaire.

- La réglementation européenne autorise les Etats membres à appliquer *un ou deux* taux réduits égaux ou supérieurs à 5 % sur les seuls biens et services mentionnés à l'annexe III.
- La France pourrait donc juridiquement augmenter le taux réduit actuel de 9 points (de 5,5% à 15%).

¹ Sept Etats membres ont un différentiel égal ou supérieur (Belgique, Finlande, Hongrie, Pologne, Portugal, République tchèque, Suède), mais cinq d'entre eux possèdent un taux intermédiaire.

- Le taux particulier de 2,10% applicable à certains produits (médicaments, presse,...) est pris sur le fondement d'une "clause de gel" et n'est pas comptabilisé comme taux réduit². La France pourrait donc également créer un deuxième taux réduit, en pratique un "taux intermédiaire" compris entre 5 et 15%.
 - Une telle innovation serait conforme à l'esprit des projets de la Commission. Celle-ci, dans sa communication du 5 juillet 2007, propose en effet une esquisse de réforme des taux de TVA, qui pourrait s'organiser selon un schéma à trois étages : des taux très bas/nuls (entre 0 et 5 %) pour les produits de première nécessité, des taux intermédiaires (entre 10 % et 12 %) pour certains secteurs préférentiels, le taux normal pour les autres catégories.
 - Dans l'immédiat, la liste des produits qui pourraient être soumis à ce nouveau taux intermédiaire reste limitativement définie par l'annexe III à la directive du 28 novembre 2006. Créer un taux intermédiaire revient donc en pratique à relever de 5 à 10-12% le taux appliqué à certains produits déjà au taux réduit. Or, beaucoup de ces produits sont des services de proximité pour lesquels la hausse des taux n'aurait pas d'impact sur les importations (travaux d'entretien du logement, abonnements au gaz à l'électricité et aux réseaux de chaleur, hôtellerie,...). Seul le secteur agro-alimentaire pourrait répondre à la cible visée par la TVA sociale de taxation des produits importés, mais un relèvement du taux sur les produits de première nécessité serait contraire à l'objectif du Gouvernement de soutenir le pouvoir d'achat.
 - Le rendement financier lié à la mise en place d'un taux intermédiaire resterait en toute hypothèse modeste – de l'ordre de 2 milliards d'euros.

3 – Les possibilités d’expérimentation apparaissent très contraintes

- Une expérimentation géographique de TVA sociale ne serait juridiquement possible que dans les DOM car le cadre communautaire ne s'y applique pas. En Métropole, elle serait contraire au droit communautaire car elle aboutirait *de facto* à la création d'un deuxième taux normal et contreviendrait au principe d'unicité de taux ("un produit ou un service, un taux").
- Une expérimentation sectorielle de la TVA sociale, consistant à augmenter le niveau du taux normal pour les ventes de certains biens et services relevant d'un secteur économique particulier, serait contraire au droit communautaire. Elle conduirait en effet à créer, là encore, un deuxième taux normal³. Par ailleurs, la contrepartie logique de la mise en place d'une nouvelle taxe dans un secteur donné serait une diminution concomitante et à due concurrence des cotisations sociales employeurs de ce secteur. Or une telle affection entrerait en contradiction avec l'encadrement communautaire des aides d'Etat.

² Les Etats membres qui, au 1^{er} janvier 1991, appliquaient un taux réduit inférieur à 5 % peuvent le maintenir jusqu'à l'adoption du régime définitif de TVA intracommunautaire.

³ Il est naturellement toujours possible d'introduire une taxe *ad hoc* sur la consommation de certains produits, comme cela existe déjà (au titre du recyclage des déchets par exemple).

II - LES ENJEUX ECONOMIQUES : A QUELLES CONDITIONS LA TVA SOCIALE PERMETTRAIT-ELLE D'AMELIORER LA COMPETITIVITE, LE POUVOIR D'ACHAT ET L'EMPLOI ?

1 – Dans un monde sans "frottement" et sans indexation, la TVA sociale amélioreraient la compétitivité et l'emploi.

- Les prix de vente proposés aux consommateurs par les entreprises françaises resteraient inchangés – la baisse des charges employeurs venant compenser l'impact défavorable sur les prix à la consommation des relèvements de TVA. Seuls augmenteraient les prix des biens importés qui supporterait une TVA plus élevée sans bénéficier des baisses de charges.
- L'élargissement de l'assiette des prélèvements à l'ensemble des revenus consommés permettrait d'alléger le coût du travail sur les productions françaises, avec un impact positif sur la compétitivité des produits exposés à la concurrence internationale et sur l'emploi dans *tous* les secteurs.
- Dans ce schéma, la TVA sociale pourrait avoir des effets favorables sur le pouvoir d'achat global dans la mesure où l'emploi et l'activité seraient stimulés à moyen terme, avec toutefois un effet défavorable sur le pouvoir d'achat individuel à court terme puisque les produits importés seraient plus chers.

2 – Ces enchainements doivent en pratique être amendés sur deux points importants.

- D'abord, la hausse initiale des prix irait en pratique au-delà du seul renchérissement des importations. En effet, les baisses de charges ne se répercuteraient que lentement en baisses de prix de vente des entreprises, pour des raisons qui peuvent tenir aux délais normaux de production des biens et de changement des prix, aux besoins de reconstitution des marges de certaines entreprises ou à l'insuffisance de concurrence qui peut régner dans certains secteurs.
- Ensuite, différents mécanismes d'indexation viendraient protéger le pouvoir d'achat des salariés – dont celui des salariés rémunérés au SMIC - et des inactifs (titulaires de pensions de retraite ou de minima sociaux). Ces mécanismes de protection du pouvoir d'achat auraient pour corollaire mécanique une diminution du rendement économique et financier de la TVA sociale :
 - l'indexation des salaires sur des niveaux de prix plus élevés viendrait limiter l'effet initial de baisse du coût du travail ;

- l'indexation des pensions de retraites et des minima sociaux (RMI, AAH, API,...) viendrait pour sa part limiter le gain financier permis par l'élargissement de l'assiette. Cette indexation représenterait en effet un coût supplémentaire pour les finances publiques, ce qui limiterait d'autant les possibilités de baisse des cotisations sociales à équilibre inchangé des comptes publics ;

Ces éléments conduisent à formuler deux remarques :

- la TVA procurerait bien un gain d'assiette par rapport aux cotisations sociales, dans la mesure où elle taxerait la consommation des produits domestiques et importés, quelle que soit l'origine - salariale ou non salariale - des revenus. Cependant, l'incidence favorable de ce gain d'assiette sur l'emploi et les finances publiques serait amoindrie par les mécanismes d'indexation destinés à protéger le pouvoir d'achat des salaires et des prestations ;
- les mécanismes d'indexation n'invalident pas en principe l'intérêt économique de la TVA sociale, mais ils impliquent que la hausse de TVA devrait être prioritairement affectée à des allègements de charges sur les entreprises. A défaut, la TVA sociale risquerait de se traduire, après indexation des salaires sur un niveau de prix plus élevé, par une hausse du coût du travail défavorable à l'emploi.

3 – Trois scénarios d'allègements de charges ont été analysés.

Ces scénarios se fondent de manière conventionnelle sur l'exemple d'un relèvement de 9 milliards de la TVA, correspondant à un relèvement d'1,5 point du seul taux normal ou d'1 point de tous les taux existants (*cf* tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 : Rendement budgétaire du relèvement d'1 point des différents taux de TVA (en milliards d'euros)

Taux normal	Taux réduit	Taux super réduit	Tous les taux
5,9	2,9	0,5	9,3

Source : DLF

a) Premier scénario : affectation des recettes supplémentaires de TVA à des allègements de charges au niveau du SMIC.

- Dans ce premier scénario, les recettes supplémentaires de TVA collectées seraient intégralement affectées à accroître le montant des allègements de charges au niveau du SMIC : celui-ci passerait de 28 points à 38 points pour ensuite décroître jusqu'à 1,6 SMIC (le point de sortie des allègements restant donc inchangé).

- Ce scénario aurait un impact favorable sur l'emploi à moyen terme.
 - La hausse de TVA aurait certes pour effet de détruire des emplois : 90 000 emplois "perdus" à terme pour un prélèvement de 9Mds€ Cependant, cet effet négatif serait plus que compensé par l'effet favorable des baisses de charges ciblées.
 - Le gain net pourrait aller jusqu'à 300 000 emplois créés, (*cf* tableau 2 ci-dessous), sous l'hypothèse forte toutefois que les entreprises ne se heurteraient pas à des difficultés de recrutement, ce qui pourrait être le cas dans des secteurs tels que ceux du bâtiment ou de l'hôtellerie-restauration.

**Tableau 2 : Impact de moyen terme de la TVA sociale
- Hausse de la TVA de 9 milliards affectée
à différents scénarios d'allègements de charges -**

	Scénario 1 Baisse des cotisations employeurs au niveau du SMIC	Scénario 2 Baisse uniforme des cotisations employeurs	Scénario 3 Exonération actuelle de 28 points sur le SMIC étendue de 1 à 1,1 SMIC
PIB	+0,7	0	+0,4
Emploi	300 000	30 000	100 000

Source : DGTPE

- Cette efficacité des baisses de charges ciblées s'appuie sur deux considérations :
 - l'emploi est particulièrement sensible à son coût au niveau des bas salaires, notamment parce que les emplois faiblement qualifiés sont plus facilement délocalisables ou peuvent être plus facilement automatisés ;
 - c'est au niveau des faibles qualifications que le chômage français se concentre et qu'il existe donc de la main d'œuvre disponible (*cf* tableau 3 ci-dessous).

Tableau 3 : Taux de chômage selon le diplôme

Sans diplôme ou CEP	15 %
BEPC, CAP ou BEP	9,3 %
Baccalauréat	9,2 %
Bac+2	6,6 %
Diplôme supérieur	7 %

Source : INSEE (*Enquête Emploi 2005*)

- Ces deux considérations se traduisent, dans le modèle utilisé pour réaliser les simulations résumées dans le tableau 2, par une élasticité de la demande de travail au niveau du SMIC de 1,2, décroissante ensuite pour atteindre 0,3 au niveau de 1,4 SMIC (soit une élasticité moyenne de 0,54). D'autres modèles économétriques, qui ne distinguent pas selon les types de qualifications, donnent des effets sur l'emploi des baisses de charges ciblées généralement significatifs mais un peu plus faibles.

- Ce scénario de concentration des baisses de charges au niveau du SMIC poserait toutefois deux types de problèmes :
 - un risque de "trappes à bas salaires" : les entreprises seraient peu incitées à revaloriser les bas salaires, puisque le montant d'allègements, très important au niveau du SMIC, diminuerait ensuite rapidement ;
 - un problème de "cotisations négatives" puisque toutes les cotisations obligatoires de Sécurité Sociale sont aujourd'hui déjà supprimées au niveau du SMIC. Les administrations publiques deviendraient en quelque sorte co-financeurs du salaire brut versé par les entreprises.

b) Deuxième scénario : affectation des recettes supplémentaires de TVA à des allègements généraux de charges, sans souci de ciblage particulier.

- Plusieurs arguments peuvent être invoqués en faveur d'une baisse des charges qui soit uniforme sur tous les salaires et qui ne soit donc plus, comme les précédentes, ciblées sur les bas salaires :
 - les allègements de charges ciblés profitent essentiellement aux services, moins exposés à la concurrence mondiale. Ils devraient désormais prendre un tour plus général pour profiter pleinement à l'industrie et l'aider à améliorer sa compétitivité ;
 - les allègements de charges ciblés finiraient par biaiser la structure de l'emploi français en incitant les entreprises à se spécialiser dans des productions riches en main d'œuvre mais à faibles qualifications. Or notre pays doit monter en gamme pour tirer un meilleur parti de la mondialisation.
- Ces arguments appellent d'abord 2 remarques concernant le profil des bénéficiaires des allègements de charges :
 - Les allègements de charges actuels profitent davantage aux services qu'à l'industrie. On notera cependant que les entreprises industrielles bénéficient de la baisse du coût des services permise par la baisse des charges, en particulier de ceux qu'elles ont externalisés au cours des années passées ;
 - les allègements de charges actuels profitent davantage aux petites entreprises qu'aux grandes, dans la mesure où les salaires moyens tendent à progresser avec la taille des entreprises. D'après les données de l'ACOSS, les allègements de charges représentent ainsi actuellement 6,9% de la masse salariale des entreprises de moins de 10 salariés, contre 3,1% de la masse salariale des entreprises de plus de 2000 personnes (cf tableau 4 ci-dessous)

Tableau 4 : Montant des allègements de charges par taille d'entreprise en 2006

Taille d'entreprises	Part des allègements dans la masse salariale
0-9	6,9%
10-19	5,3%
20-49	4,8%
50-99	4,5%
100-249	3,8%
250-499	3,4%
500-1999	2,6%
Pus de 2000	3,1%

Source : AC OSS

- Au-delà de ces remarques, les simulations réalisées par la DGTPE montrent qu'une hausse de TVA de 9 milliards venant financer un allègement général (uniforme) de charges (2 points de cotisations employeurs) permettrait de "soulager" la compétitivité des secteurs industriels, du moins à court terme, mais n'aurait que des effets limités sur l'emploi (*cf* scénario 2 du tableau 2 ci-dessus)⁴. Pour bien comprendre ce résultat, sans doute convient-il de le décomposer en deux éléments :
 - avant indexation des salaires sur les prix, les allègements uniformes de charges permettraient effectivement de réduire le coût du travail, avec des effets favorables sur la compétitivité et l'emploi. Dans un monde sans indexation, les créations d'emploi permises par une baisse uniforme de charges de 9 milliards seraient supérieures à 50 000 ;
 - cependant l'indexation des salaires sur les prix – de droit au niveau du SMIC, observée dans les faits pour les niveaux de salaires plus élevés – viendrait annuler environ la moitié de cet effet favorable des baisses de charges ;
 - au total, le résultat sur l'emploi resterait donc modeste, à l'inverse d'une baisse de charges ciblée qui permettrait, même après indexation, de générer une baisse significative du coût du travail au voisinage du SMIC favorable à la résorption du chômage des personnes peu qualifiées ou peu expérimentées.

⁴ Il en irait de même de la mise en place d'une franchise (avec 9 milliards d'euros de recettes de TVA, il serait possible d'instaurer une franchise de 260€ sur toutes les cotisations sociales).

c) Troisième scénario : affectation des recettes supplémentaires de TVA à l'extension jusqu'à 1,1 SMIC du niveau d'allègements de charges actuel sur le SMIC

- Actuellement les allègements de charges sont de 28 points au niveau du SMIC pour décroître dès 1,01 SMIC. Dans ce scénario 3, le niveau maximal d'allègements serait conservé jusqu'à 1,1 SMIC, pour décroître ensuite jusqu'à 1,8 SMIC.
- Ce scénario permettrait d'anticiper la création d'environ 100 000 emplois (*cf tableau 2 ci-dessus*). Le rendement emploi serait plus faible que dans le scénario 1 (fondé sur un ciblage centré sur 1 SMIC), mais il présenterait en contrepartie deux types d'avantages :
 - il éviterait la mise en place d'un système de "cotisations négatives" ;
 - il ne créerait pas de risque de "trappe à bas salaires" puisque la pente des allègements actuels serait conservée (le point de sortie des allègements étant décalé de 1,6 à 1,8 SMIC) ;
- La répartition sectorielle des allègements de charges du scénario 3 se situerait logiquement à mi-chemin entre celle du scénario 1 et celle du scénario 2.
 - Le scénario 1 d'allègements de charges ciblés sur le SMIC profiterait davantage à la construction et aux services qu'aux secteurs industriels les plus exposés à la concurrence internationale (*cf tableau 5 ci-dessous*).
 - Le scénario 2 d'allègement uniforme des cotisations sociales profiterait à l'ensemble des secteurs, à l'exception de ceux de l'énergie et des activités financières qui récupéreraient moins d'allègements de charges, rapportés à la valeur ajoutée, que la moyenne.
 - Le scénario 3 se situerait à mi-chemin entre les 2 scénarios précédents : il favoriserait la construction et le commerce, désavantagerait l'énergie et les activités financières, les autres secteurs de services et d'industrie enregistrant des allègements de charges proches de la moyenne.
 - Il convient de souligner que l'évaluation retracée dans le tableau 5 est effectuée sur la base d'une baisse des charges ciblée de 9 milliards, sans tenir compte des effets sectoriels d'une hausse de TVA d'un montant équivalent.

**Tableau 5 : Impact sectoriel des allègements de charges
- allègements de cotisations en % de la valeur ajoutée -**

	Scénario 1 Baisse des cotisations employeurs au niveau du SMIC	Scénario 2 Baisse uniforme des cotisations employeurs	Scénario 3 Exonération actuelle de 28 points sur le SMIC étendue de 1 à 1,1 SMIC
Industries agro-alimentaires	-1,3	-0,8	-1,2
Biens de consommation	-0,8	-0,9	-0,9
Automobile	-0,4	-1,0	-0,8
Biens d'équipement	-0,7	-1,0	-0,9
Biens intermédiaires	-0,8	-0,9	-1,1
Energie	0	-0,5	-0,1
Construction	-1,4	-1,1	-1,8
Commerce	-1,6	-0,9	-1,3
Transports	-0,7	-0,9	-0,8
Activités financières	-0,2	-0,6	-0,3
Immobilier	-1,0	-0,8	-0,8
Services aux entreprises	-0,9	-1,0	-0,9
Services aux particuliers	-1,6	-0,7	-0,9
<i>Total</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,9</i>

Source : DGTPE

III – LES RISQUES CONJONCTURELS : COMMENT POURRAIT-ON ATTENUER LES RISQUES CONJONCTURELS ASSOCIES A UNE HAUSSE DE TVA ?

1 - La hausse des prix intérieurs qu'impliquerait la mise en place de la TVA comporterait à court terme un risque pour la bonne tenue de la consommation et de la croissance.

- La hausse initiale des prix serait pour une large part inévitable :
 - parce que les biens de consommation importés subiraient la hausse de la TVA. Ce renchérissement des imports serait même une condition nécessaire à la réussite de l'opération ;
 - parce que la hausse de la TVA s'appliquerait immédiatement à des biens produits avant la mise en œuvre de la réforme, sur lesquels les entreprises n'auraient pas bénéficié de la diminution des cotisations sociales.
- Le problème principal viendrait de la lenteur de la répercussion des baisses de charges employeurs dans les prix. Cette lenteur pourrait avoir plusieurs origines :
 - les délais normaux du cycle de production ;
 - le besoin éventuel de reconstitution des marges. Certaines entreprises, en particulier les PME, pourraient choisir de tirer profit de la baisse des charges pour restaurer leurs marges ;
 - le manque de concurrence dans certains secteurs, qui pourrait pousser à des comportements de rente.

2 – Une des leçons importantes que l'on peut tirer des expériences passées ou étrangères de hausse de TVA (certaines venant gager des baisses de cotisations, d'autres étant consacrées à la réduction des déficits) est que les conditions initiales jouent un rôle important.

- L'Allemagne a augmenté la TVA de 3 points au 1^{er} janvier 2007 dans un contexte de reprise économique et de baisse de prix du pétrole qui ont incontestablement favorisé l'absorption initiale. Il semble bien que la hausse de la TVA ait eu les effets de court terme attendus en termes d'inflation et de consommation, mais ceux-ci ont été masqués – et absorbés – par une conjoncture favorable :
 - l'inflation sous-jacente a cru de 0,8 point au premier trimestre 2007, effet masqué sur les prix à la consommation par la baisse concomitante des prix pétroliers ;
 - la consommation privée a chuté de 1,8% au premier trimestre 2007, diminuant (toutes choses égales par ailleurs) la croissance du PIB de 1,1 point.

- D'autres épisodes de hausse de TVA, intervenant dans une conjoncture fragile, semblent avoir eu un effet dépressif, le cas extrême étant celui du Japon en 1997.

3 – La tendance de consommation est actuellement favorable en France. Il n'en reste pas moins que la mise en place de la TVA sociale devrait s'accompagner d'une politique active de modération des prix pour prévenir tout risque conjoncturel.

- La hausse initiale de prix pourrait être d'au moins ½ point pour un relèvement de TVA de l'ordre de 9 milliards finançant une baisse d'un montant équivalent de cotisations employeurs. Cela signifie que l'ampleur du basculement initial devrait rester relativement contenue. .
- Parmi toutes les mesures envisageables pour stimuler la concurrence et peser sur les prix, la solution la plus efficace et la plus directe serait sans doute la mise en œuvre de la seconde étape de la réforme de la loi Galland sur les relations entre fournisseurs et distributeurs et de la réforme sur l'urbanisme commercial.
 - La réforme de la loi Galland engagée en janvier 2006 a permis, toutes choses égales par ailleurs, de faire baisser l'indice des prix à la consommation de 0,3 point selon les estimations de la DGTPE. Aller au bout de la réforme (c'est-à-dire passer au "triple net") permettrait, selon la DGTPE, de réduire d'environ un point supplémentaire le niveau des prix – dans des délais qui restent cependant difficiles à évaluer.
 - Ces effets pourraient être amplifiés par l'assouplissement des règles sur l'urbanisme commercial, demandé par la Commission européenne.

IV – QUELS SERAIENT LES EFFETS REDISTRIBUTIFS DE LA TVA SOCIALE ?

L'évaluation quantitative des effets redistributifs de la TVA sociale n'est pas disponible à ce stade et reste en toute hypothèse complexe puisqu'il faudrait pouvoir décomposer par décile de revenu l'incidence des baisses de charges. La mission peut à ce stade indiquer qu'une évaluation qualitative des effets redistributifs devrait en toute hypothèse intégrer trois types d'éléments : la structure de consommation des ménages, l'indexation du SMIC et des minima sociaux sur les prix, les créations d'emplois permises par la baisse des charges des entreprises.

1 - La TVA est dégressive par rapport au revenu dans la mesure où la part du revenu consommé décroît avec le revenu. Elle est en revanche progressive par rapport à la consommation, dans la mesure où la part de consommation taxée au taux normal est un peu plus élevée pour les déciles supérieurs de revenus que pour les premiers déciles (*cf* tableau 6 ci-dessous).

Tableau 6 : charge de TVA rapportée à la dépense moyenne par unité de consommation

Taux d'imposition moyen	Taux d'imposition moyen du premier décile de revenu	Taux d'imposition moyen du dernier décile de revenu
11,2%	10,5%	11,6%

Source : DGTPE

2 - L'indexation du SMIC et des minima sociaux a pour effet de protéger le pouvoir d'achat des revenus modestes d'une hausse de TVA.

Sur cette base, la DGTPE a examiné l'effet redistributif de différents scénarios de hausse de TVA, après prise en compte de l'indexation des revenus sur les prix :

- la hausse du taux normal de TVA aurait des effets légèrement progressifs : après indexation des revenus sur les prix, la hausse du taux normal de TVA conduirait à une légère perte de pouvoir d'achat pour les revenus élevés et un léger gain pour les revenus les plus faibles ;
- la hausse du taux réduit de TVA, après indexation des revenus sur les prix, conduirait à un léger gain de pouvoir d'achat pour les revenus élevés et une légère perte pour les revenus les plus faibles.

3 – Enfin, les allégements de charges, s'ils sont ciblés, auraient des effets favorables sur les créations d'emplois : la TVA sociale serait à ce titre favorable aux salariés aux bas revenus.

V – QUEL SERAIT L’IMPACT DE LA TVA SOCIALE SUR LES FINANCES SOCIALES ?

La mise en place de la TVA sociale pourrait affecter la gouvernance des finances sociales à travers deux questions : comment baisser les charges sociales au voisinage du SMIC ? faut-il affecter une fraction des recettes de TVA à la Sécurité Sociale ?

1 – L’incidence de la baisse des charges sociales au voisinage du SMIC sur la gouvernance de la Sécurité Sociale constituerait un premier élément de débat.

- Il ne reste plus aujourd’hui de cotisation de sécurité sociale employeur obligatoire au niveau du SMIC, pour les entreprises de moins de 20 salariés. Seuls subsistent désormais (*cf* tableau 7 ci-dessous) :
 - les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles, exclues du champ des exonérations patronales dans la mesure où le système de gestion du risque est fondé sur les notions de prévention et de responsabilisation des employeurs ;
 - les cotisations aux régimes paritaires de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO) et de chômage (UNEDIC) ;
 - divers prélèvements, venant notamment financer le 1% logement et la formation professionnelle.
- Si l’on ne veut pas perturber le fonctionnement normal de la protection sociale, on a vu que le schéma le plus efficace est de ne pas toucher au montant actuel des allègements au niveau du SMIC (28 points).
- Si l’on entendait toutefois approfondir les baisses de charges au niveau du SMIC, la première option serait de mettre en place un système de cotisations négatives de Sécurité Sociale.
 - Cette solution consisterait à ne pas toucher aux prélèvements des régimes paritaires et à s’engager dans un système de crédit de cotisations, qui pourrait être versé par les URSSAF aux entreprises (ou imputé en trésorerie sur les cotisations salariales).
 - Une telle solution poserait, on l’a dit, une question de principe : si les aides en matière de cotisations venaient à dépasser ces mêmes cotisations, cela signifierait que les administrations publiques prendraient en charge une partie de la rémunération normalement due par les entreprises à leurs salariés.

- Une seconde option consisterait à étendre les allègements de charges aux régimes paritaires, avec lesquels une négociation devrait alors être engagée, ou à réduire les autres contributions des employeurs (solidarité-autonomie, formation professionnelle, logement,...), ce qui nécessiterait alors d'ouvrir, contribution par contribution, une réflexion sur les modalités et les circuits de financement.

Tableau 7 : Taux de cotisations employeurs au niveau du SMIC

	Entreprises de moins de 20 salariés	Entreprises de plus de 20 salariés
Taux de cotisations employeurs - Maladie-Retraite-Famille-	0	2,1
Taux de cotisations Accidents du travail-Maladies professionnelles (en moyenne)	2,3	2,3
Taux de cotisations Retraites complémentaires	5,7	5,7
Taux de cotisations Chômage	4,0	4,0
Autres contributions des employeurs	5,8	6,3
- solidarité-autonomie	0,3	0,3
- construction	0	0,45
- aide au logement	0,1	0,5
- transports	2,6	2,6
- formation professionnelle	1,05	1,6
- apprentissage	0,68	0,68
- fonds de garantie des salaires	0,15	0,15

2 – Le choix du prélèvement qu'il faudrait effectivement affecter à la Sécurité Sociale constituerait un autre élément de débat.

- Une première option consisterait simplement à affecter des recettes de TVA aux organismes de Sécurité Sociale en compensation des allègements de charges supplémentaires.
 - La Sécurité Sociale pourrait y voir deux avantages :
 - permettre une diversification de l'assiette des recettes, actuellement assises essentiellement sur les salaires ;
 - pouvoir clarifier à cette occasion le partage de financement entre l'Etat et la Sécurité Sociale. Le panier de recettes d'Etat actuellement affecté à la Sécurité Sociale pour compenser les allègements de charges se compose de droits à tabac et alcools, de taxe sur les salaires, de taxe sur les conventions d'assurances et de TVA sur les tabacs et les produits pharmaceutiques. On pourrait, à l'occasion de la mise en place de la TVA sociale, affecter une part de TVA à la Sécurité Sociale en substitution de l'essentiel de ce panier et en financement des nouveaux allègements qui seraient décidés.

- Dans le même temps, les risques de conflits récurrents entre l'Etat et la Sécurité Sociale si l'on s'engageait dans une logique de partage d'un impôt potentiellement dynamique ne doivent pas être sous-estimés.
- Une seconde option consisterait à budgétiser une partie de la dépense sociale, les cotisations sociales afférentes étant supprimées et l'Etat étant affectataire du produit de la TVA supplémentaire. Cette budgétisation devrait concerner des dépenses sociales qui n'ont pas *a priori* de raison d'être financées sur les seuls salaires. A ce titre, la budgétisation des aides au logement, dont le financement est assuré par l'Etat d'un côté et la CNAF de l'autre, pourrait par exemple être étudiée.