

UNIVERSITE PARIS II - PANTHEON-ASSAS

MAGISTERE DE JURISTE D'AFFAIRES

ALEXANDRE MICHEL

TVA SOCIALE :
L'INCERTITUDE QUANT AUX EFFETS

Sous la direction de Monsieur le Professeur Guy Gest

Année universitaire 2007 – 2008

L'université Panthéon-Assas Paris II droit-économie-sciences sociales n'entend donner aucune approbation, ni improbation, aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	p. 4
CHAPITRE I : Les effets de la TVA sociale au plan interne.....	p. 11
SECTION 1 : Quel impact sur l'emploi.....	p. 12
SECTION 2 : Des effets sur l'ensemble de l'économie.....	p. 20
CHAPITRE II : Les effets de la TVA sociale au plan externe.....	p. 30
SECTION 1 : La compétitivité de la France en jeu.....	p. 31
SECTION 2 : La TVA sociale dans une perspective européenne.....	p. 39
CONCLUSION GENERALE.....	p. 45
BIBLIOGRAPHIE.....	p. 46
SOMMAIRE DETAILLE.....	p. 49

INTRODUCTION

Le niveau élevé de protection sociale en France s'inscrit pleinement dans ce que l'on nomme le « modèle social français ». Cette expression, lourde de sens, emporte deux observations liminaires. Tout d'abord, lorsque l'on parle de « modèle », il faut entendre en cela un ensemble-type, et non une référence à suivre. En effet, le concept même de « modèle social français » semble être né pour en exprimer les difficultés, les limites et finalement essayer de déterminer les moyens de le sauvegarder. Par ailleurs, ce modèle est « français » en ce qu'il est *sui generis*, autrement dit commun à celui d'aucun autre pays. Le modèle de protection sociale français peut-être considéré comme hybride car il emprunte à la fois au modèle allemand, dit « bismarckien », basé sur des cotisations patronales et sociales ainsi que des subventions gouvernementales, mais aussi au modèle dit « beveridgien » proposant un système universel, donc uniforme, et financé par l'impôt¹.

Produit de l'histoire, et plus particulièrement des ordonnances des 4 et 19 novembre 1945, ce mode de financement révèle aujourd'hui ses limites et fait l'objet de très nombreuses critiques. Si les solutions diffèrent, le constat de son inadaptation fait en revanche pratiquement l'unanimité. Bâti à une époque où l'économie était relativement fermée et le plein emploi réalisé, un tel système était viable. Mais à l'heure actuelle, une réadaptation semble nécessaire pour sauvegarder à la fois un niveau de protection sociale élevé sans obérer la place de la France dans une économie mondialisée.

- Le mode de financement de la protection sociale très contesté

Les critiques formulées à l'encontre du mode traditionnel de financement de la protection sociale sont multiples. En premier lieu apparaît évidemment le déficit chronique de celui-ci, lequel s'est élevé pour le régime général de la Sécurité sociale à 9,4 milliards d'euros en 2007. Et cette absence d'équilibre n'est pas sans conséquence pour l'économie générale de la France puisqu'il contribue inlassablement à creuser une dette publique déjà très importante et qui peine à rentrer dans les seuils fixés par le traité de Maastricht. En partant du principe

¹La « TVA emploi », Rapport effectué par le pôle de recherche en économie : Evaluation des politiques publiques et réformes de l'Etat, Edhec Business School, Mars 2007, p. 16.

que personne ne souhaite ni ose remettre en cause le niveau de protection sociale, seules deux solutions non exclusives semblent permettre une réduction de ce déficit : d'une part une compression des coûts par une amélioration de la gestion de l'ensemble du système, à l'image des techniques de « cost-killing » pratiquées dans le secteur privé. D'autre part, une augmentation des revenus allouée au régime de la Sécurité sociale par un élargissement de l'assiette des prélèvements, la création de nouveaux impôts ou encore le relèvement des taux appliqués. Pour parvenir à l'équilibre, la première des deux méthodes ne peut suffire. En conséquence, le mode de financement de la sécurité sociale se doit d'être repensé afin qu'il cesse de grever continuellement le budget de l'Etat.

Par ailleurs, la critique se focalise sur la structure même du financement. En effet, celui-ci prend la forme d'une multitude de prélèvements dont une grande partie sont des charges sur le travail. Il s'agit des cotisations patronales telle que celles dues à l'URSSAF et des cotisations salariales avec essentiellement la contribution sociale généralisée (CSG). En ce qui concerne les contributions à la charge de l'employeur, la France compte parmi les pays où celles-ci sont les plus élevées, y compris en Europe. Avec, en 2005, 28,67% du coût total de la main d'œuvre payé par l'employeur destiné à la Sécurité sociale, la France se classe en 4^{ème} position parmi les pays répercutant le plus le financement de leur protection sociale sur la part patronale de ses contributions². Bien que ce pourcentage soit resté stable sur les dix dernières années, il reste très élevé au regard de celui de l'Allemagne (23,10%), du Royaume-Uni (18,37%) ou encore des Pays-Bas (21,40%), et très proche du maximum réalisé par la Suède (30,56%). Dans le même sens, en 2003 les employeurs français ont contribué à hauteur de 46,1% du total des recettes de la protection sociale, loin au-dessus de la moyenne de l'Europe des 25 se situant à 38,9%³. Ces chiffres concordants témoignent de l'important coût du travail en France, lequel incorpore une très grande partie du financement de la protection sociale pourtant élevé.

Or un coût du travail faible et une protection sociale élevée ne sont pas forcément antinomiques. Pour preuve, le Danemark connaît un niveau de protection au moins similaire à celui de la France et un taux de cotisation patronale parmi les plus faibles d'Europe (10,93%

² Source : Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>; Le classement est établi parmi les 27 pays de l'UE sur la base de l'année 2005, exception faite de l'Irlande dont les données sont indisponibles, et sur la base du pourcentage de 2002 pour l'Italie dont aucune valeur plus récente n'est disponible.

³ La « TVA emploi », Rapport effectué par le pôle de recherche en économie : Evaluation des politiques publiques et réformes de l'Etat, Edhec Business School, Mars 2007, p. 16.

du coût total de la main d'œuvre)⁴. Un tel schéma est le fruit d'une fiscalisation accrue de la protection sociale, *id est* d'un financement de celle-ci principalement par l'affectation des recettes de différents impôts.

Le coût du travail est au cœur des débats sur le mode de financement de la protection sociale. Et pour cause, celui-ci est un élément clé dans l'équilibre économique d'un pays puisqu'il est d'une part un facteur important du niveau d'emploi et d'autre part un déterminant essentiel de la balance commerciale.

Pour ce qui est de l'emploi, il résulte des théories économiques classiques libérales que l'offre de travail est nécessairement décroissante par rapport au coût de celui-ci (la rigidité des salaires expliquerait le chômage). En d'autres termes, plus le coût de la main d'œuvre est faible, plus le taux de chômage est bas. Les délocalisations en sont la parfaite illustration, puisqu'elles sont pratiquement toutes motivées par l'installation dans un pays où la main d'œuvre est moins chère.

S'agissant de la balance commerciale d'un pays, c'est à dire le total des ses exportations en biens et services moins la somme de ses importations, cet indicateur de compétitivité est également influencé par le coût de la main d'œuvre. Un coût du travail plus faible peut être répercuté sur le prix du bien ou du service produit, favorisant dès lors les ventes à l'export et dissuadant pour partie les ventes à l'import. Or la France connaît précisément une crise sans précédent s'agissant de son déficit commercial, lequel s'élève à 39,171 milliards d'euros en cumulé pour l'année 2007⁵. Et ces résultats ne peuvent s'expliquer uniquement par la faiblesse du dollar et la facture énergétique étant donné que sur la même période l'Allemagne réalise quant à elle un excédent record de 19 milliards d'euros⁶.

Face à un tel constat, peu de parties prônent l'immobilisme. Et si de nombreuses pistes ont été explorées ces dernières années, l'une d'entre elle a particulièrement canalisé les débats et fait naître une véritable réflexion sur la nécessité d'une réforme du mode de financement de la Sécurité sociale, tout en mettant en exergue la problématique du coût du travail en France : la TVA sociale. C'est ce que Philippe Marini résume lorsqu'il dit de cette mesure qu'elle

⁴ Source : Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>

⁵ Eric Chol, « Déficit commercial record, la France vend mal », *L'express*, 7 février 2008

⁶ Claire Guélaud, « Déficit commercial record de la France, excédent historique de l'Allemagne », *Le Monde*, 11 janvier 2008

n'est pas « *l'alpha et l'oméga de toute politique économique, financière et fiscale dans ce pays. Cependant, elle représente le meilleur fil directeur : on tire sur ce fil et tout vient* »⁷

- La TVA sociale comme mode de financement alternatif

La TVA sociale consiste à diminuer tout ou partie des charges patronales destinées au financement de la protection sociale et à compenser les sommes correspondantes par une augmentation de la TVA. En cela, elle conduit à amoindrir le coût de la main d'œuvre en ce qu'elle transfère la charge liée à la sécurité sociale du stade de la production vers celui de la consommation. Toutefois, loin d'être une solution miracle, les effets collatéraux de cette mesure divisent économistes et politiques, nourrissant ainsi le débat.

Il est important de souligner que c'est ici d'un transfert d'assiette dont il est question. Mais dans la mesure où l'Etat participe déjà à la protection sociale (à hauteur de 22 milliards en 2007), on peut dire que la TVA sociale existe déjà puisque 1,5 points des recettes de cet impôt indirect correspond à la part du financement de la protection sociale supportée par l'Etat.⁸ Autrement dit, le concours de l'Etat augmenterait, et l'affectation des nouvelles recettes de TVA serait spécialement dédiée à la sécurité sociale, mais c'est l'accroissement de ce financement en provenance de l'Etat et non l'origine même du financement qui serait une nouveauté.

Toutefois l'importance d'une telle réforme ne peut être minimisée, et c'est la raison pour laquelle elle a suscité nombre d'études, rapports, discussions et débats. Il est difficile de déterminer la paternité de ce projet, ce qui conduit le groupe de travail de l'UMP à débiter son rapport par la phrase suivante : « *l'origine de la TVA sociale est collective* »⁹.

Néanmoins, le nom de Jean Arthuis, actuel président de la Commission des Finances du Sénat, lui est étroitement associé, pour l'ensemble de ses travaux menés depuis 1993 en

⁷ « la TVA sociale comme mode de financement alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises et l'emploi. », Rapport d'information du Sénat n°283, Session ordinaire de 2006 - 2007, p. 57.

⁸ « Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale », 24 septembre 2007, p. 81 et 82. Le chiffre de 1,5 point de TVA est obtenu en considérant le concours de l'Etat de 22 milliards d'une part, et le fait que la TVA a participé à hauteur de 44,5% du total des recettes du budget général de l'Etat en 2006 d'autre part.

⁹ « Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale », 24 septembre 2007, p. I.

faveur de ce projet¹⁰. Même si d'autres études ont évoqué la TVA sociale par la suite¹¹ et que celle-ci a même fait l'objet d'une proposition de loi en 2005¹², le sujet n'est réellement apparu au centre de la scène politique et médiatique que lors des dernières campagnes présidentielle et législative. Favorable à l'expérimentation de cette mesure, Nicolas Sarkozy consacra sept pages de son livre programme « Ensemble » à cette question¹³. La TVA sociale est alors devenue un terrain d'opposition entre les deux principaux candidats, exacerbé lors de l'entre-deux-tours des élections législatives au point de devenir la pierre angulaire d'un clivage prétendument idéologique. La confrontation entre Jean-Louis Borloo et Laurent Fabius sur le sujet aurait coûté selon les analystes de nombreux sièges à l'UMP pour sa prise de position floue en faveur d'une mesure faisant craindre aux Français une baisse de leur pouvoir d'achat, pourtant au cœur de toutes les préoccupations depuis maintenant un an.

- TVA sociale, sujet de division même au sein de la majorité

Qu'il soit légitime ou erroné, le scepticisme quant aux conséquences de cette réforme témoigne de la complexité d'un sujet peu compris du public. Pour éclairer le gouvernement sur la voie à suivre quant à la TVA sociale, le chef de celui-ci a commandé deux rapports en date du 12 juin 2007 : le premier à Madame Christine Lagarde, Ministre de l'économie des finances et de l'emploi et le second à Monsieur Eric Besson, alors secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques. Parallèlement, un troisième rapport a été rédigé par un groupe de parlementaires de l'UMP et d'experts indépendants. S'agissant des deux rapports lancés à l'initiative du gouvernement, l'opposition et l'incertitude demeurent. Le rapport remis par Monsieur Besson est largement en faveur d'une telle mesure. Il indique notamment que « *l'adoption d'une TVA sociale améliorerait la compétitivité-prix des produits français à la fois sur le marché intérieur et sur les marchés étrangers essentiellement intra-européens* »¹⁴, ou encore qu'« *une telle réforme créerait des emplois* »¹⁵.

¹⁰ Jean Arthuis, est à l'auteur du rapport d'information du Sénat n°337 (1992-1993), remis le 4 juin 1993, fait au nom de la commission des finances, intitulé « l'incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de service » dans lequel il prend position pour un mécanisme qui sans en porter le nom s'apparente à la TVA sociale.

¹¹ Voir notamment le Rapport d'information n°52 (2004-2005), remis le 3 novembre 2004 par Philippe Marini, intitulé : « Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : pour une fiscalité plus compétitive »

¹² Proposition de loi n°2533, prévoyant l'instauration de la TVA sociale, à l'initiative de Christian Vanneste, portant modification de l'article L. 241-1 du code de la sécurité sociale, dans lequel les mots : « des cotisations proportionnelles aux rémunérations ou gains perçus par les assurés » sont remplacés par les mots : « une taxe portant sur le prix des biens et services consommés ».

¹³ « Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale », 24 septembre 2007, p. 7.

¹⁴ Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007, p. 11.

A l'inverse, Madame Christine Lagarde fait preuve de moins d'enthousiasme, craignant essentiellement une résurgence de l'inflation comme en témoignent les propos suivants : « *une hausse de la TVA aurait également un effet sur le niveau des prix (...). Cette hausse aurait probablement des répercussions, du moins à court terme, sur la consommation et la croissance* »¹⁶.

Parallèlement à ces deux rapports, l'UMP a également commandé un travail réalisé par des parlementaires et des experts. Celui-ci se montre favorable à l'idée d'une réduction des charges pesant sur les salaires mais ne cantonne pas cette réduction à la seule part patronale et ne ferme pas la porte à d'autres assiettes de prélèvements que la TVA comme mode de financement alternatif. En résumé, ces trois rapports parus en septembre 2007 à l'initiative du gouvernement et de la majorité parlementaire diffèrent largement dans leurs conclusions.

Par ailleurs, d'autres contributions importantes au débat se doivent d'être d'ores et déjà mentionnées. Il s'agit en premier lieu de deux tables rondes tenues au Sénat le 14 mars 2007, à l'initiative de M. Jean Arthuis, dont la première avait pour thème « *La TVA sociale comme alternative au mode de financement de la protection sociale* » et la seconde pour objet « *l'impact de la TVA sociale sur l'économie et l'emploi en France* »¹⁷. Bien que l'initiateur de ces discussions soit largement favorable à cette réforme, les intervenants choisis croisent des regards différents et parfois opposés sur le sujet, cristallisant ainsi les différentes interprétations que peuvent avoir plusieurs parties d'une même mesure.

Enfin, deux récentes initiatives gouvernementales se doivent d'être relevées. En premier lieu il s'agit de la saisie du Conseil Economique et Social (CES) en septembre 2007, faisant suite à la remise des deux rapports de Christine Lagarde et d'Eric Besson. Les conclusions de cette institution rendues en décembre 2007 se veulent largement défavorables à une telle mesure¹⁸. Dans le même temps, la « Commission pour la libération de la croissance », présidée par Jacques Attali, rédigeait un rapport rendu public le 24 janvier 2008. Celui-ci propose « 300 décisions pour changer la France », parmi lesquelles vingt sont qualifiées de « fondamentales ». Au onzième rang, on peut lire qu'il faut : « Réduire le coût

¹⁵ Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007, p. 9.

¹⁶ Christine Lagarde, « Etude 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 », 11 septembre 2007, p. 3.

¹⁷ Tables rondes dont les interventions ont été intégralement transcrites dans le rapport d'information n°283 (2006-2007) du Sénat

¹⁸ « Le CES rejette la TVA sociale », *La Tribune*, 11 décembre

du travail pour toutes les entreprises en transférant une partie des cotisations sociales vers la contribution sociale généralisée (CSG) et la TVA ». Sans la nommer, la commission Attali préconise donc, du moins pour partie, un transfert d'assiette du financement de la protection sociale qui n'est autre que la TVA sociale.

Les travaux énoncés ci-dessus ne constituent en rien une liste exhaustive des rapports produits sur ce projet de réforme et d'autres viendront par la suite illustrer cette étude. Cependant ceux jusqu'ici cités ont pour dénominateur commun d'être d'origine gouvernementale ou bien d'être issus de la majorité parlementaire associée, qu'ils aient été rédigés directement au sein de cabinets ministériels et parlementaires ou encore commandés par ces derniers. Malgré ce lien fort, aucune réponse ne semble s'imposer à la question de l'opportunité d'un transfert du financement de la sécurité sociale vers la TVA.

La raison de ces oppositions ne peut donc être d'ordre idéologique, mais doit être recherchée dans les effets supposés de la TVA sociale et de ses principales alternatives, tant au plan interne (Chapitre I), notamment en matière d'emploi, de pouvoir d'achat, d'inflation ou encore de croissance, qu'au plan externe (Chapitre II) avec la question délicate et cruciale de la compétitivité des entreprises françaises.

CHAPITRE I :

LES EFFETS DE LA TVA SOCIALE AU PLAN INTERNE

Emploi, pouvoir d'achat, croissance... autant d'indicateurs économiques majeurs au cœur de l'actualité et des préoccupations des français, non sans raisons. La croissance demeure faible, autour de 2% depuis 2001, soit environ un point en dessous de celle des Etats-Unis ou de l'Allemagne¹⁹ et le taux de chômage, bien qu'en légère baisse, reste loin d'être satisfaisant. Quant au pouvoir d'achat, il est dans tous les esprits, de records des prix du pétrole en hausse des prix des produits de grande consommation.

Alors, lorsque le président Nicolas Sarkozy déclare, parlant de la croissance : « *Si elle n'est pas assez forte, eh bien, j'irai encore plus loin dans l'allègement du coût du travail, dans la création des emplois de service(...)* »²⁰, on pourrait s'attendre à voir se mettre en place la TVA sociale. Mais l'absence de consensus quant aux effets de cette réforme conduit à une certaine retenue dans la conduite de celle-ci. Les rapports des commissions se succèdent, sans pour autant aboutir à une décision, allant jusqu'à faire dire à certains que le gouvernement cherche à « enterrer » la TVA sociale²¹.

La clé de cet immobilisme tient donc au fait que si pour certains ce projet demeure synonyme d'emploi, de croissance, et donc *in fine* de pouvoir d'achat, pour d'autres il représente à l'inverse un fort risque d'inflation, d'accroissement des inégalités ou encore une mesure totalement ineffective quant à l'emploi. Ainsi, la première partie de ce mémoire a pour objet d'étudier ces divergences d'analyse au plan interne.

¹⁹ Source : INSEE, www.insee.fr

²⁰ « Interview : Nicolas Sarkozy », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 6 septembre 2007

²¹ « Le CES rejette la TVA sociale », *La Tribune*, Mardi 11 décembre 2007. Selon un membre du conseil, « la saisine du CES s'est faite dans l'esprit d'enterrer la TVA sociale »

SECTION 1 : QUEL IMPACT SUR L'EMPLOI

1§ La TVA sociale comme mesure en faveur de l'emploi

A - Rapport Besson

Le rapport remis par Eric Besson présente la TVA sociale comme une réforme favorisant l'emploi, ainsi que le souligne le « deuxième constat » fait en introduction²². La raison tient « au coin fiscal » sur le travail qui est élevé en France, lequel se trouverait amélioré par une baisse des cotisations patronales²³. Reprenant les conclusions d'une étude de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)²⁴, le rapport précise qu'une réduction de dix points du « coin fiscal » entraînerait une augmentation de 3,7 points du taux d'emploi. Or, selon Eric Besson, le fait qu'à 1,5 points de cotisations se substitue 1 point de TVA conduit à une diminution à la marge du « coin fiscal », et donc à une amélioration de la situation de l'emploi.

Cependant, ces affirmations se doivent d'être nuancées selon le profil des baisses envisagé, lequel n'est pas neutre tant en matière d'emploi que de compétitivité. C'est d'ailleurs ce que le rapport du secrétaire d'Etat chargé de la prospective nomme « le dilemme entre compétitivité et emploi ». Les effets sur l'emploi de la TVA sociale sont particulièrement sensibles à la catégorie de salariés visée par les réductions de charges, puisque des études chiffrées indiquent que la mise en place de cette réforme pourrait conduire à la perte de 50 000 emplois si les allègements de charges patronales étaient ciblés sur les hauts salaires, tandis que la même mesure pourrait conduire à une augmentation de 310 000 emplois en cas de baisse des contributions des employeurs ciblée sur les bas salaires²⁵.

²² Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007, p. 9.

²³ D'après ce même rapport, p. 86, le coin fiscal sur le travail représente « la différence entre le coût salarial pour l'employeur et le pouvoir d'achat disponible pour le travailleur, tous prélèvements obligatoires déduits. Ces prélèvements incluent :

- Les cotisations sociales employeurs et salariés
- L'impôt sur le revenu, CSG incluse
- Les impôts indirects sur la consommation
- Diminués des prestations sociales sous conditions de ressource »

²⁴ « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006 », publié le 14 juin 2006

²⁵ « Evaluation macroéconomique de la TVA sociale », étude réalisée par la Direction Générale du Trésor et de la Politiques Economique (DGTPE), annexe 3 du rapport d'Eric Besson, p. 186.

En outre, étant donné qu'il ne pèse pratiquement plus de charges patronales affectées au financement de la Sécurité sociale sur le SMIC, il faut en réalité entendre par « ciblage sur les bas salaires » l'application de contributions négatives ou bien encore un allègement effectué sur d'autres régimes.

Face à cette constatation, il semble à première vue préférable d'orienter les diminutions vers les salaires les moins élevés afin que « l'effet emploi » soit maximum. Mais ce serait ignorer « l'effet compétitivité » négatif que porterait une telle mesure. Le raisonnement à l'appui de cette affirmation tient en ce qu'un tel ciblage serait peu profitable dans les secteurs fortement capitalistiques faisant appel à de la main d'œuvre qualifiée. Or ce sont précisément ces entreprises qui ont le plus vocation à exporter, et connaîtraient un regain de compétitivité à la faveur d'une baisse du coût du travail. Les priver de cet avantage compétitif par une allocation en faveur de l'emploi conduirait ainsi à faire perdre tout ou partie d'un avantage essentiel de la TVA sociale, à savoir la dévaluation compétitive que celle-ci opère, qui fera l'objet de développements en seconde partie.

Au final, les conclusions du rapport Besson sont favorables à la TVA sociale comme mesure créatrice d'emploi. Même si un arbitrage entre « l'effet emploi » et « l'effet compétitivité » doit être réalisé, l'existence même de ce choix et la possibilité de privilégier l'un ou l'autre de ces indicateurs constituent de solides arguments en faveur de cette réforme.

En outre, une perspective plus générale faite dans ce rapport mérite d'être évoquée. Dans ce dernier, la TVA sociale est vue comme un « sous-élément » de la flexi-curité²⁶, c'est à dire un système conjuguant une plus grande facilité de licenciements avec un niveau de protection sociale élevé, en particulier en termes d'assurance chômage. Ainsi, sans aller jusqu'à le préconiser explicitement, se cache derrière la faveur à la TVA sociale un souhait de modernisation du droit du travail vers une plus grande flexibilité.

B - Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale

Sans entrer dans des analyses macroéconomiques semblables à celles de l'étude supervisée par Eric Besson, le rapport du groupe de travail sur la TVA sociale²⁷ se montre

²⁶ Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007, p. 66.

²⁷ « Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale », 24 septembre 2007, p. 98.

également favorable à ce projet en terme d'emplois. A l'appui de cette affirmation, un argument d'ordre pragmatique est avancé, consistant à dire que la réduction de la masse salariale induite par un allègement des cotisations patronales réduira la tendance des entreprises à faire de la somme des salaires une variable d'ajustement en cas de difficultés financières. En d'autres termes, la diminution relative du facteur travail dans l'ensemble des coûts supportés par l'entreprise conduira à un moindre nombre de licenciements lorsque les résultats seront jugés insuffisants.

Il est important de préciser que selon ce même rapport, si la TVA sociale constitue un vecteur d'emploi selon les mécanismes énoncés ci-dessus, elle n'en est pas pour autant le seul puisque deux autres assiettes de substitution sont évoquées : la Contribution sociale généralisée (CSG) et la Contribution Sociale de Solidarité des Sociétés (C3S)²⁸ hors masse salariale. Toutefois, la TVA semble retenir la préférence des parlementaires à l'origine de ces travaux de part le double intérêt que celle-ci présente : la certitude de la ressource, perçue au moment de l'achat par le consommateur final, et le fait qu'elle opère un élargissement du nombre de personnes participant au financement de la protection sociale.

C - Rapport de Christine Lagarde

Enfin, le rapport remis par Christine Lagarde, bien que dans l'ensemble défavorable à la TVA sociale, ne conteste pas le potentiel en matière d'emploi que représente cette réforme²⁹. Mais là encore le rapport préconise de cibler les allègements sur les bas salaires pour trois raisons, teintées de désapprobation quant à l'opportunité de la TVA sociale.

La première tient à l'arbitrage entre compétitivité et emploi tel qu'évoqué précédemment. C'est ce qu'indique la Ministre de l'Economie lorsqu'elle précise qu'« 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 emplois resterait modeste ».

²⁸ Article L 651-1 et suivants du Code de la sécurité sociale : il s'agit d'une taxe sur le chiffre d'affaires dont le taux d'imposition est de 0,13%

²⁹ Christine Lagarde, « Etude 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 », 11 septembre 2007, p. 4.

La seconde raison tient au fait que la TVA sociale entraînerait une hausse des prix, laquelle conduirait mécaniquement à une hausse du SMIC, indexé sur ceux-ci, et donc à une « destruction » d'emplois. Seul un ciblage des allègements sur les bas salaires serait dès lors à même de contrebalancer l'effet négatif sur l'emploi causé par l'inflation.

La dernière justification quant à une réduction non uniforme des cotisations se trouve dans le « potentiel significatif » de création d'emplois au voisinage du SMIC, ce qui génère toutefois un déséquilibre à la faveur des secteurs où l'intensité capitalistique est moindre et la main d'œuvre nombreuse et peu qualifiée.

Ainsi, ce rapport ne méconnaît pas les effets favorables à l'emploi de la TVA sociale, mais ne manque pas de relever les conséquences négatives pour arriver à cette fin, qu'il s'agisse de l'inflation ou encore d'une renonciation à une meilleure compétitivité.

A la lumière de ces trois rapports, il semble que la TVA sociale soit une mesure capable de faire naître de l'emploi. Toutefois, il apparaît en filigrane à la lecture de l'étude supervisée par Eric Besson, et au premier plan à travers celle de Christine Lagarde, que les résultats ne seront pas les mêmes selon le secteur et le niveau de qualification. En outre, le niveau de compétitivité sera inversement proportionnel au niveau d'emploi recherché.

Et s'il ne s'agit là que d'arbitrages en apparence neutres. Il faut donc rechercher dans d'autres facteurs, au premier rang desquels le risque d'inflation, la réticence de certains à l'égard de ce projet de réforme.

2§ Principales alternatives en faveur de la création d'emplois

A - La Cotisation sur la Valeur Ajoutée (CVA)

La cotisation sur la valeur ajoutée (CVA) s'inscrit comme l'alternative principale à la TVA sociale sur la question de l'emploi. Egalement appelée « CSG employeur », il s'agirait d'un nouvel impôt, à la différence de la TVA sociale, cette dernière n'ayant de novateur que l'affectation des recettes au financement de la protection sociale en contrepartie de la diminution des cotisations patronales.

Le principe de la CVA est d'asseoir la taxation sur la valeur ajoutée produite par les entreprises, c'est à dire à un niveau plus global que sur les seuls salaires. La conséquence essentielle et recherchée serait alors un allègement du poids relatif du facteur travail, grâce à un élargissement de l'assiette. A ce niveau de l'analyse, une telle mesure apparaît comme favorable à l'emploi en ce qu'elle permet une répartition de la charge de financement de la protection sociale entre le capital et le travail. Ainsi, même des sociétés sans salariés qui actuellement ne paient pas de contributions sociales, telles que des holdings, pourraient être soumises à ce nouvel impôt.

Toutefois, à l'instar de la TVA sociale, la CVA divise également quant à ses effets. En pratique, la mise en place de la CVA serait très complexe et induirait des coûts de gestion importants. C'est pourquoi les petites entreprises en seraient probablement exclues, ou bénéficieraient d'un mode de calcul simplifié³⁰. En outre, ainsi que l'indique le Conseil d'Orientation pour l'Emploi, un prélèvement sur la valeur ajoutée poserait plusieurs difficultés de principe, dont la principale tiendrait au fait qu'il pèserait sur les amortissements, donc sur l'investissement. Leur déduction lors du calcul de la valeur ajoutée est certes envisageable, mais réduirait significativement l'assiette de la CVA.

Enfin, la compatibilité de la CVA avec le droit communautaire, et plus précisément avec la sixième directive sur la TVA, est incertaine. Seul un impôt régional italien nommé l'IRAP semble se rapprocher par son mécanisme de la CVA. Celui-ci a d'ailleurs fait l'objet d'un contentieux devant la Cour de Justice de la Communauté Européenne (CJCE), au motif que l'IRAP aurait le caractère de taxe sur le chiffre d'affaires³¹. Toutefois, la CJCE a estimé que cet impôt ne présentait pas les caractéristiques essentielles de la TVA³² et pouvait en cela être maintenu. Par analogie, on peut donc supposer conforme la CVA sur le plan de la légalité européenne, mais on ne peut tenir ce raisonnement pour certain.

Ainsi, bien qu'incertaine au plan de sa validité juridique, la CVA présente des avantages certains en matière d'emploi, en faisant moins peser sur ce facteur le financement

³⁰ Avis du Conseil d'Orientation pour l'emploi sur l'élargissement des cotisations de sécurité sociale, 20 juillet 2006, p. 3.

³¹ Avis du Conseil d'Orientation pour l'emploi sur l'élargissement des cotisations de sécurité sociale, 20 juillet 2006, p. 4.

³² CJCE, 3 octobre 2006

de la sécurité sociale. Toutefois, il ne s'agit que d'une répartition du coût au sein d'une même entité, l'entreprise, laquelle ne serait *in fine* pas plus compétitive au plan externe. L'amélioration de la situation au niveau de l'emploi risquerait en outre d'être en tout ou partie compensée par la perte d'initiative en matière d'investissement, ce qui aurait un effet global négatif sur l'ensemble de l'économie. Une telle mesure n'est en conséquence pas souhaitable, ainsi que le souligne le Conseil d'analyse économique dans la conclusion d'un avis remis en juillet 2006 : « le CAE n'est pas convaincu de l'intérêt d'un élargissement de l'assiette des cotisations patronales, qui serait effectué par le biais d'une CVA, fût-elle débarrassée de ses inconvénients économiques les plus évidents (taxation de l'amortissement). Car, quelle que soit la formule retenue, les coûts de gestion de la formule, et qui ne sont sans doute pas que de transition, seraient significatifs en comparaison d'avantages incertains et probablement limités. Une sorte de principe de précaution rend ici le statu quo assez attractif pour beaucoup des membres du CAE ».³³

B - La « TVA emploi »

La « TVA emploi » est issue des travaux du pôle de recherche en économie, évaluation des politiques publiques et réforme de l'Etat de l'Edhec, et se pose comme une alternative sérieuse à la TVA sociale. A la différence de cette dernière, la TVA emploi n'a pas pour principe un mécanisme de diminution des charges patronales, mais préconise en revanche une baisse des cotisations salariales. La compensation serait recherchée dans une hausse de la TVA. Outre ses effets sur les prix et le commerce extérieur, lesquels seront analysés ultérieurement, cette réforme aurait un effet favorable sur l'emploi, ainsi que son nom l'indique.

L'analyse comparative entre la TVA sociale et la TVA emploi se fonde sur un ensemble d'équations ayant pour objet de modéliser l'impact d'un « choc » que créerait une baisse des cotisations patronales ou salariales compensée par une hausse de la TVA³⁴. La simulation porte sur une diminution de 25 milliards d'euros de cotisations sociales (salariales pour la TVA emploi et patronales pour la TVA sociale).

³³ Avis du CAE sur le projet d'élargissement de l'assiette des cotisations sociales employeurs, 27 juillet 2006, p. 8 et 9.

³⁴ « La réforme du financement de la protection sociale : Essai comparatif entre la TVA sociale et la TVA emploi », Edhec Business School, juillet 2007, p. 5.

Les résultats de cette étude en matière d'emploi donnent la TVA emploi gagnante par rapport à la TVA sociale sur un horizon temporel de long terme. La diminution des charges salariales, ayant pour conséquence une augmentation du salaire net perçu, aurait pour effet de conduire les salariés à se présenter en plus grand nombre sur le marché du travail, diminuant de fait le chômage. Cette réforme a donc l'effet d'une « sur-prime » à l'emploi, ainsi que l'indique le premier rapport de l'Edhec remis sur la question en mars 2007³⁵. Ainsi, toujours selon ce modèle, et dans les hypothèses décrites ci-dessus, la TVA emploi créerait 110000 emplois contre seulement 84000 pour la TVA sociale.

Toutefois, à l'image de tous les projets de réformes proposés dans le cadre du vaste débat engagé depuis plusieurs années sur le financement de la protection sociale et plus largement le coût du travail en France, la TVA emploi comporte également son lot d'effets non souhaitables, d'incertitudes et au final de contestations.

En ce qui concerne les gains sur le terrain de l'emploi, la critique la plus forte à l'égard de la TVA emploi se situe au niveau de la sensibilité de l'offre de travail au salaire réel, autrement dit de la propension des gens à se présenter sur le marché du travail du fait de l'augmentation de la rémunération qu'ils y percevraient. C'est du reste la critique fondamentale qu'adresse Jean Arthuis à Noel Amenc, directeur du pôle de recherche de l'Edhec³⁶ : *« une sensibilité deux fois moindre, qui ne semble pas moins vraisemblable que celle que vous privilégiez – certains auteurs estiment même que cette sensibilité pourrait être négligeable -, diviserait par deux le nombre d'emplois créés par la TVA emploi »*.

Au-delà de cette incertitude sur l'emploi, le scepticisme et les critiques se dressent également contre la TVA emploi pour les effets prétendument inflationnistes qu'elle porterait et le problème de la compétitivité des entreprises française qu'elle ne résoudrait pas. Si ces éléments feront l'objet de plus amples développements dans la suite de cette étude, on peut d'ores et déjà dire que sur la seule question de l'emploi, la mesure préconisée par l'Edhec ne rencontre, à l'image de la TVA sociale aucun consensus. La raison en est qu'elle repose, comme tout modèle économique chiffré, sur un certain nombre d'hypothèses de base dont la quantification divise les analystes. Or, selon les éléments retenus, et particulièrement en

³⁵ « La TVA emploi », Edhec Business School, Mars 2007, p. 28.

³⁶ Lettre de Jean Arthuis, président de la commission des finances, à Noel Amenc, directeur du pôle de recherche de l'Edhec, disponible sur le site www.edhec.com, 8 août 2008

l'espèce la valeur de la sensibilité de l'offre de travail au salaire réel, les conclusions diffèrent radicalement. Et si une seule variable peut suffire à contredire les résultats d'une étude, on peut facilement imaginer au vu du nombre d'éléments inclus dans les modèles d'analyse que les résultats ne puissent, s'agissant de la TVA sociale comme de la TVA emploi, rencontrer un accueil favorable unanime.

La TVA sociale, la « TVA emploi » ou encore la CVA sont trois mesures pouvant très certainement générer de l'emploi, quand bien même les avis divergent s'agissant de la quantification exacte de leurs résultats. Mais ces effets ne peuvent être isolés de ceux sur l'ensemble de l'économie, afin de déterminer si l'une de ces mesures est souhaitable.

Section 2 : Des effets sur l'ensemble de l'économie

1§ Le spectre de d'inflation

A - Présentation du risque

Définie comme « la perte du pouvoir d'achat de la monnaie qui se traduit par une augmentation générale et durable des prix »³⁷, l'inflation représente un grave risque pour l'équilibre économique d'un pays. Au centre de toutes les attentions, le maintien de cet indicateur au-dessous de 2% constitue même l'objectif principal de la Banque Centrale Européenne (BCE).

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que la crainte de poussées inflationnistes à raison de l'introduction de la TVA sociale fasse l'objet de nombreux débats, lesquels n'aboutissent cependant pas tous aux mêmes conclusions. Il convient pour en comprendre les termes de déterminer préalablement en quoi cette mesure pourrait générer une hausse des prix à la consommation.

Si la TVA sociale était mise en place, une accélération de l'inflation pourrait provenir, selon les détracteurs de ce projet, de deux mécanismes distincts.

En premier lieu, s'agissant des biens produits par les entreprises nationales, il faut rappeler que cette réforme aurait pour effet et pour but de diminuer le coût de production, à travers une baisse des charges grevant le travail. Or si les entreprises ne répercutent pas cet avantage sur leur prix, et profitent de la TVA sociale pour augmenter leurs marges, des effets inflationnistes seront à attendre sur les produits « made in France ».

Par ailleurs, en ce qui concerne les produits importés, ne bénéficiant donc pas de ces allègements de charges, leur coût de production resterait inchangé, ainsi que leur prix de vente hors taxes, avec pour conséquence en bout de chaîne une augmentation de leur prix toutes taxes comprises du montant de la hausse de TVA.

³⁷ Définition disponible sur le site internet de l'INSEE, www.insee.fr

Ce double risque de résurgence de l'inflation constitue l'une des critiques majeures adressées à l'encontre de la TVA sociale. Toutefois, les raisonnements énoncés ci-dessus ont été combattus et plusieurs arguments permettent de mettre en doute l'effet inflationniste de la TVA sociale.

Tout d'abord, s'agissant des produits et services nationaux, Jean Arthuis propose un exemple éclairant permettant d'illustrer l'absence de risque d'inflation. Ses propos sont les suivants³⁸ : « *Imaginons le cas d'un produit français dont le prix est aujourd'hui de 100 euros hors taxes. Grâce à l'exonération des cotisations d'assurance maladie et des cotisations familiales, le prix devrait être ramené à 95 euros. Aujourd'hui, avec une TVA à 19,6%, le prix final est de 119,6 euros. Avec une TVA à 25%, le prix final serait de 118,75 euros. Par conséquent, aucun risque d'inflation ne devrait voir le jour, à condition d'avoir un large débat préalable* ».

Cette illustration ne permet pas à elle seule de se convaincre de l'absence de risque d'inflation, puisqu'elle ne couvre que les produits nationaux et part de l'hypothèse implicite de la répercussion des baisses des cotisations dans le prix de vente hors taxe des produits. Mais d'autres arguments viennent cependant appuyer cette affirmation.

Le principal élément avancé permettant de conclure à l'absence d'effets sur les prix est la régulation par la pression concurrentielle. C'est notamment le sens des réflexions de Pascal Salin, Professeur d'économie à l'Université Paris-Dauphine, qui bien qu'étant hostile à la TVA sociale pour d'autres raisons, affirme qu'une telle mesure ne serait pas vecteur d'inflation. A l'occasion de ces mêmes tables rondes organisées par la Commission des Finances du Sénat, il exprime sa conviction que « *l'impact sur les prix est inexistant* ».

Dans la mesure où les prix sont déterminés par la confrontation de l'offre et de la demande, il ne peut y avoir d'inflation qu'en cas de création monétaire selon ce même auteur. Pour étayer cette thèse, il précise que s'il suffisait aux entreprises d'augmenter leurs prix afin

³⁸ « la TVA sociale comme mode de financement alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises et l'emploi. », Rapport d'information du Sénat n°283, Session ordinaire de 2006 - 2007, p. 31.

de réaliser des profits plus élevés, elles l'auraient déjà fait sans attendre le prétexte d'un relèvement des taux de TVA.

Les vertus prétendues et attendues de la concurrence joueraient donc à la fois en faveur de la régulation des prix des produits et services nationaux, par l'impossibilité faite aux entreprises d'accroître leurs marges grâce au jeu des marchés. Cet environnement concurrentiel aurait également un effet positif au niveau des produits importés puisque la loi de l'offre et de la demande contraindrait de la même façon les importateurs à vendre leurs produits au prix de marché sans faire supporter au client final le poids d'une hausse de la TVA.

B - Des modèles contradictoires

Le rapport Besson présente en introduction le risque d'inflation comme faible, puisqu'il croit en l'absence d'augmentation des marges des entreprises françaises par le jeu de la concurrence, partageant ainsi la vision de Pascal Salin. Mais à la différence de ce dernier, le rapport indique que les prix des produits étrangers intégreraient quant à eux la hausse de TVA, incitant ainsi les consommateurs français à une substitution de certains biens importés vers des produits nationaux.

Cependant, les différentes analyses macroéconomiques citées n'apparaissent pas aussi rassurantes. En effet, partant de l'hypothèse qualifiée de « probable » selon laquelle les entreprises ne répercuteront pas instantanément l'effet des diminutions des charges salariales sur leur prix de vente hors taxes, les modèles d'analyses livrent des résultats peu encourageants à court et moyen termes³⁹.

Selon le « modèle dynamique d'équilibre général » de la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) repris dans le rapport Besson, l'inflation pourrait gagner un point après deux ans, du fait d'une hausse de trois points de la TVA. Deux autres modèles de l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE) et de l'Ecole Centrale de Paris aboutissent sensiblement aux mêmes résultats.

³⁹ Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007, p. 16.

L'augmentation dans une telle proportion de l'inflation aurait pour conséquence, toujours selon ces modèles, de réduire de moitié les effets positifs de la TVA sociale sur l'emploi et la croissance, voire même de rendre pratiquement nuls ceux-ci. Pour cette raison, la clé de la réussite de cette réforme tient, selon le rapport Besson, dans la surveillance particulière du niveau général des prix, et dans l'engagement clair des représentants patronaux de ne pas augmenter leurs marges, particulièrement dans les secteurs les moins concurrentiels.

Sur une note moins optimiste, le rapport Lagarde expose qu'« *une hausse de TVA aurait également un effet sur le niveau des prix, faute de 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* »⁴⁰. Pour cette raison, Christine Lagarde préconise une politique active de modération des prix dans l'hypothèse de la mise de la TVA sociale.

Ainsi, les deux rapports gouvernementaux se rejoignent quant à la nécessité de surveiller l'inflation, eu égard aux simulations macroéconomiques menées. Ces dernières se fondent sur des mécanismes d'ajustements des prix dans un environnement de marchés imparfaits. C'est dans cette différence d'hypothèses que semble résider l'écart entre les conclusions de Pascal Salin sur les vertus de la concurrence et les analyses chiffrées évoquées de la DGTPE et de l'OFCE.

La différence quant aux effets présumés de la TVA sociale en matière d'inflation résident donc dans la confiance faite au marché et à la concurrence ou, le cas échéant, dans la capacité des autorités publiques à contrôler et réprimer les comportements d'entreprises qui profiteraient de cette réforme pour augmenter leurs marges.

C - Les exemples danois et allemand

A défaut de certitudes théoriques, il apparaît intéressant de procéder par des voies empiriques. En effet, la TVA sociale n'est pas une idée originale française, puisque cette mesure a déjà été expérimentée au Danemark et en Allemagne.

⁴⁰ - Christine Lagarde, « Etude 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 », 11 septembre 2007, p. 3.

Le premier pays à s'être lancé dans l'aventure est le Danemark, qui a pratiquement supprimé entre 1987 et 1989 les cotisations sociales versées par les employeurs, et compensé par une hausse de trois points du taux de TVA, portant ce dernier à 25%⁴¹. Si les partisans de la TVA sociale font facilement valoir cet exemple, c'est que l'expérience montre qu'aucune hausse de l'inflation n'a été constatée durant cette période, tandis que le taux de chômage est resté à un taux faible et que le pays a connu dès lors une situation durable d'excédent budgétaire. Cependant, il doit leur être opposé que la structure fiscale d'ensemble du Danemark est très différente de celle de la France, et ne permet pas de réelle transposition des résultats obtenus.

En revanche, l'expérience que connaît l'Allemagne depuis le 1^{er} janvier 2007 est davantage instructive. Une augmentation de trois points du taux normal de TVA a été réalisée, tandis qu'un point des recettes supplémentaires a été affecté à la baisse de 2,3 points des cotisations sociales⁴². Il s'agit donc, du moins partiellement, d'une « TVA sociale », les deux autres points servant à la réduction des déficits publics.

L'impact qu'a eu cette réforme sur le niveau général des prix est cependant très difficile à estimer et à isoler. Le rapport du groupe de travail sur la TVA sociale se contente de relever que l'inflation est restée très modérée, à 1,8% (en équivalent annuel) au premier semestre de 2007, plaçant celui-ci dans la moyenne des précédents niveaux relevés. Toutefois, en septembre 2007, soit au même moment que le rapport précédemment cité, Christine Lagarde faisait valoir sa méfiance à l'égard des chiffres de l'inflation allemande prétendument encourageants. Bien au contraire, elle indique que « l'inflation sous-jacente a cru de 0,8 point au premier trimestre 2007 », mais que les effets sur les prix ont été masqués par la baisse simultanée des prix pétroliers⁴³.

Mais depuis la remise de ces rapports, la situation a considérablement évolué. L'inflation s'est accélérée au second semestre 2007, pour atteindre 2,8% fin décembre 2007, (son pire niveau depuis 13 ans) avant de poursuivre son envolée au début de l'année 2008

⁴¹ « la TVA sociale comme mode de financement alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises et l'emploi. », Rapport d'information du Sénat n°283, Session ordinaire de 2006 - 2007, p. 15.

⁴² « Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale », 24 septembre 2007, p. 73.

⁴³ - Christine Lagarde, « Etude 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 », 11 septembre 2007, p. 15.

jusqu'à 3,1% en rythme annuel en mars dernier⁴⁴. S'il est certain que cette hausse trouve au moins pour partie son origine dans les hausses des produits pétroliers et alimentaires, il est difficile de déterminer une corrélation, si elle existe, avec la récente mise en place de la TVA sociale outre-Rhin.

Au final, les exemples danois et allemands, pourtant si souvent avancés comme éléments en faveur de la neutralité de la TVA en terme d'inflation, apparaissent comme étant inadéquats, soit à raison d'une structure fiscale globale totalement différente s'agissant du Danemark, soit du fait d'un contexte général de hausse des prix sur lequel est difficile de tirer de réelles conclusions concernant l'Allemagne.

2§ Le caractère anti-redistributif de la TVA, sujet de controverse

A - Une critique à relativiser

Il est régulièrement invoqué à l'encontre de la TVA sociale son caractère inéquitable, l'UFC-Que choisir évoquant même un « *impact négatif historique sur le budget des consommateurs* » avant d'ajouter « *la seule certitude si on veut préserver le pouvoir d'achat, c'est de ne pas toucher à la TVA* »⁴⁵. A l'occasion de la campagne des législatives, c'est d'ailleurs cette critique qui a valu au projet de réforme d'être rebaptisé par Laurent Fabius « TVA antisociale »⁴⁶.

Il convient de préciser tout d'abord qu'une telle critique ne peut s'entendre que dans l'hypothèse d'une hausse des prix. En effet, il n'y aurait aucune inéquité dans le changement de la structure du financement de la protection sociale en l'absence d'impact sur les prix. Or, ainsi que cela a été vu au paragraphe précédent, le débat sur l'effet inflationniste de la TVA sociale n'est pas tranché. En d'autres termes, les ménages les plus modestes ne seraient pas lésés par ce type de financement si les entreprises décident de répercuter dans leurs prix hors taxes les économies réalisées grâce à la diminution des cotisations patronales.

⁴⁴ « L'inflation allemande a atteint 3,1% en mars », *Capital*, 16 avril 2008.

⁴⁵ « La TVA sociale très inéquitable pour les ménages », *La Tribune*, 22 juin 2007

⁴⁶ « Polémique à gauche sur un sujet jugé antisocial », *Le Figaro*, 14 juin 2007

En revanche, à supposer une accélération de l'inflation, une étude de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE)⁴⁷ précise que, dans la mesure où les ménages les plus modestes ont plus tendance à consommer leur revenu qu'à l'épargner, toute hausse des prix se répercute proportionnellement davantage sur eux. Pour mesurer l'écart selon le niveau de vie, l'étude révèle que la TVA représente seulement 11% du revenu disponible des ménages les plus aisées, là où elle occupe 24% de celui des plus pauvres.

La simulation effectuée dans le cadre de cette étude confirme cette analyse, puisque les résultats tendent à montrer que plus les ménages ont un niveau de vie modeste, plus la hausse de la TVA conduit à une diminution de leur niveau de vie. Ces conclusions sont naturellement plus fortes lorsque la hausse de la TVA porte uniquement sur le taux réduit.

Toutefois, d'après les termes mêmes de cette étude, « *l'augmentation des taux de TVA simulée ici entraîne une accentuation des inégalités de niveau de vie, mais de faible ampleur* ». Dans le cas d'une hausse de trois points du taux normal, cela représenterait une ponction supplémentaire de 1,3% pour les ménages les plus modestes contre seulement 0,7% pour les ménages aux revenus les plus élevés.

La même simulation révèle par ailleurs qu'une baisse à la fois des cotisations patronales et salariales serait davantage source d'inégalités dans la mesure où la part des cotisations à la charge des salariés dans le revenu disponible est plus grande pour les ménages aisés. Or une telle constatation est en défaveur de la « TVA emploi », qui préconise une diminution des cotisations salariales. Si l'étude menée par l'Edhec ne manque pas de révéler que, dans les hypothèses retenues, « *l'augmentation de la TVA accroît les inégalités de niveau de vie de 1,2%* »⁴⁸ en revanche aucune comparaison n'est mise en avant quant à ce point dans l'essai à vocation pourtant comparative des mêmes auteurs⁴⁹.

Le rapport Besson offre une vision plus optimiste des résultats issus de l'étude de l'INSEE, puisqu'il relève que cette dernière ne prend pas en compte les indexations de revenus du fait de l'inflation, ni la baisse des prix générée par la diminution des cotisations

⁴⁷ « Notes sur les effets redistributifs de la CSG et de la TVA », réalisée par l'INSEE et la DREES, annexe 6 du rapport d'Eric Besson, p. 254.

⁴⁸ « La TVA emploi », Edhec Business School, Mars 2007, p. 41.

⁴⁹ « La réforme du financement de la protection sociale : Essai comparatif entre la TVA sociale et la TVA emploi », Edhec Business School, juillet 2007, juillet 2007.

sociales. Si tel avait été le cas, les conclusions quant à l'effet anti-redistributif de la TVA sociale auraient été amoindries.

Si l'effet anti-redistributif reste faible au final, du moins d'après l'étude de l'INSEE et à la lecture du rapport Besson, il existe et incite à une réflexion plus profonde sur le degré d'inégalité acceptable de toute réforme fiscale. C'est d'ailleurs le sens de l'expression employée par Eric Besson lorsqu'il parle de « *choix de la TVA du point de vue de l'arbitrage équité/optimalité fiscale* »⁵⁰.

B - La CSG comme alternative plus équitable mais peu acceptable

Face à ce débat sur le caractère anti-redistributif de la TVA, l'alternative de financement de la Sécurité sociale qui semble être la plus équitable est l'augmentation de la CSG, comme le souligne Xavier Timbeau, directeur du département « analyse et prévision » de l'OFCE⁵¹. En effet, ce type de prélèvement étant proportionnel au salaire, cette mesure ne souffrirait d'aucune critique du point de vue de la justice sociale.

Le basculement d'une part des cotisations patronales vers la CSG serait en outre source d'emploi, puisqu'il aurait pour effet de diminuer le coût du travail. De plus, cette mesure ne serait suivie d'aucune inflation, voire même d'une diminution des prix, synonyme de compétitivité⁵². Mais le revers de la médaille en contrepartie de cet ensemble d'éléments positifs est de taille, puisque la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE) précise qu'une telle mesure conduirait à une diminution du pouvoir d'achat.

Pour cette raison, un transfert du financement de la protection sociale exclusivement vers la CSG paraît inenvisageable politiquement de part la place qu'occupe actuellement le pouvoir d'achat sur la scène médiatique, à raison de l'accélération de l'inflation en France et en Europe. Toutefois, elle reste envisageable et envisagée comme complément d'une réforme plus générale. C'est notamment le sens de la conclusion sur les mesures à réaliser à long

⁵⁰ Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007, p. 39.

⁵¹ « Des économistes de droite comme de gauche comparent les avantages de la TVA sociale et de la CSG ; Consommation ou revenus : qui doit financer la protection sociale », *Le Monde*, 15 juin 2007

⁵² « Evaluation macroéconomique de la TVA sociale », étude réalisée par la Direction Générale du Trésor et de la Politiques Economique (DGTPE), annexe 3 du rapport d'Eric Besson, p. 194.

terme préconisées par le groupe de travail sur la TVA sociale⁵³ : « *une solution associant un prélèvement de 10% des recettes de toute assiette au titre de la dépense sociale, en complément d'un travail sur trois ressources qui apporteront l'essentiel de la contrepartie, en l'occurrence la contribution sociale généralisée (CSG), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)* ».

C – Logiques de solidarité et d'assurance

A l'occasion des tables rondes tenues le 14 mars 2007 à l'initiative de la Commission des Finances du Sénat, il a été précisé que la TVA sociale n'a pas vocation à financer l'intégralité des dépenses de Sécurité sociale. En revanche, elle permettrait de finaliser la fiscalisation des branches maladie et famille⁵⁴. Et ce choix n'est pas le fruit du hasard, puisqu'il correspond aux entités se rattachant à une logique de solidarité. En d'autres termes, puisque ces prestations bénéficient à tous, « *actifs, inactifs, résidents légaux voire illégaux* »⁵⁵, il paraît juste que l'ensemble de la population participe à l'effort de financement de ces deux branches à travers la nouvelle assiette basée sur la consommation. A l'inverse, les régimes de retraite et d'assurance chômage répondent à une logique d'assurance, et sont en conséquence financés presque exclusivement par des cotisations.

Sur le plan de l'équité, et en ce qui concerne la fiscalisation, cette réforme apparaît plus juste en ce qu'elle rapproche davantage les contributeurs des bénéficiaires des prestations sociales. Au minimum, cette réforme rendrait plus légitime et acceptable le coût important de notre Sécurité sociale, et sensibiliserait les bénéficiaires sur le fait qu'un haut niveau de protection va de pair avec un haut niveau de contribution.

Les effets de la TVA sociale en matière d'emploi, d'inflation et de redistribution divisent, et aucune des alternatives proposées ne semble en mesure de gommer les risques supposés de ce projet de réforme. La raison de ces différences tient essentiellement à la multitude des déterminants économiques que toucheraient une telle mesure. Les modèles

⁵³ « Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale », 24 septembre 2007, p. 120.

⁵⁴ « la TVA sociale comme mode de financement alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises et l'emploi. », Rapport d'information du Sénat n°283, Session ordinaire de 2006 - 2007, p. 11.

⁵⁵ Christian Saint-Etienne, « La TVA sociale, une bonne solution », *Les Echos*, 12 mars 2007.

utilisés présentent l'avantage de divulguer des informations quantifiées, mais ne doivent pas faire oublier qu'ils reposent sur des hypothèses parfois contestées ou contestables. L'opportunité de la mise en place de la TVA sociale doit donc s'analyser à la lumière d'une multitude d'effets positifs, neutres ou négatifs.

Pour faire la balance des intérêts et des risques, du moins au plan interne, une pondération de l'importance relative des effets économiques et sociaux doit être réalisée. Nul doute que l'actuel regain d'inflation en France et l'inquiétude quant au pouvoir d'achat conduit à accorder un poids supérieur à l'importance de ces facteurs, ce qui incite à davantage de prudence quant à la conduite de cette réforme et expliquerait l'actuel silence du gouvernement à son sujet.

Toutefois, considérer le bilan de la TVA sociale au strict plan interne serait particulièrement réducteur et incomplet tant cette réforme a été pensée pour s'inscrire dans le cadre d'une économie mondialisée.

CHAPITRE II :

LES EFFETS DE LA TVA SOCIALE AU PLAN EXTERNE

« *Le financement de la protection sociale a été assis sur le travail lorsque l'économie française était largement fermée* »⁵⁶, ainsi que le souligne Christian Saint-Etienne, Professeur des Universités et membre du Conseil d'Analyse Economique. Cependant, la mondialisation de l'économie a rendu, de l'avis de beaucoup, un tel système incompatible avec l'impératif de compétitivité. Et bien qu'un mouvement de fiscalisation de la protection sociale ait été amorcé, *id-est* un processus favorable aux entreprises françaises sur le marché mondial, les promoteurs de la TVA sociale souhaiteraient voir celui-ci parachevé par l'introduction de leur mesure.

Aussi, un tel projet de réforme ne saurait s'analyser au seul plan interne pour deux raisons. La première tient à l'essence même de la TVA sociale, une mesure dont l'un des objectifs principaux, sinon l'objectif principal, est précisément d'améliorer la compétitivité des entreprises françaises.

La deuxième raison provient du constat selon lequel même si la matière fiscale demeure essentiellement régalienne, une telle mesure ne peut s'abstraire d'une analyse à l'échelon européen. Qu'il s'agisse des problématiques de concurrence ou d'harmonisation fiscale, du contrôle de l'inflation ou plus simplement du cadre légal commun de la Taxe sur la Valeur Ajoutée, les effets et enjeux de la TVA sociale au niveau de l'Europe des 27 et de l'Union Economique et Monétaire doivent être détaillés.

⁵⁶ Christian Saint-Etienne, « L'expérience allemande d'une hausse de 3% du taux de TVA montre que le risque inflationniste est très faible », *Le Figaro*, 19 juin 2007.

SECTION 1 : LA COMPETITIVITE DE LA FRANCE EN JEU

1§ L'effet sur la compétitivité, clé de voûte de la TVA sociale

A – Un rôle central dans l'esprit des avocats de la TVA sociale

Les cotisations sociales peuvent être perçues comme de véritables « *droits de douane à l'envers* »⁵⁷, ce que la TVA sociale se propose de résoudre. Et bien que les gains en matière d'emploi soient régulièrement avancés pour justifier cette réforme, l'amélioration de la compétitivité des entreprises françaises semble constituer l'argument central des promoteurs de ce projet. Pour s'en convaincre, il suffit de constater la place faite à cet élément dans les principaux rapports en faveur de cette mesure.

Tout d'abord, le premier des quatre constats fait en introduction du rapport d'Eric Besson indique qu'« *un tel transfert réduirait les coûts de production en France et augmenterait le prix des importations. Il apparaît donc favorable à la compétitivité des entreprises françaises* »⁵⁸.

De la même façon, le rapport d'information du Sénat réalisé à la suite des tables rondes organisées autour de la TVA sociale indique explicitement en introduction, sous la plume de son plus fervent défenseur, que cette réforme est « *la pierre angulaire de la politique destinée à redonner de la compétitivité à l'économie française* »⁵⁹.

Enfin, le rapport de l'UMP remis par Jérôme Chartier souligne également en introduction que « *l'objectif du groupe de travail a donc été de se placer sous la lumière de la compétitivité fiscale* »⁶⁰.

⁵⁷ Jean Arthuis, « Plaidoyer pour la TVA sociale », *Le Monde*, 11 juillet 2007.

⁵⁸ Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007, p. 9.

⁵⁹ « La TVA sociale comme mode de financement alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises et l'emploi. », Rapport d'information du Sénat n°283, Session ordinaire de 2006 - 2007, p. 11.

⁶⁰ « Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale », 24 septembre 2007, p. IV.

B – De la compétitivité en question et des gains à attendre

Dire de la TVA sociale qu'elle améliore la compétitivité de la France est une chose, mais encore faut-il délimiter le marché sur lequel s'exerce cette « concurrence ». Il serait en effet fantasque de considérer que cette réforme améliorerait la situation concurrentielle de la France face à des pays où le coût de la main d'œuvre est extrêmement bas, tels que la Chine ou l'Inde.

La vraie compétition se situe davantage dans l'Union Européenne, et en particulier avec l'Allemagne selon Philippe Marini⁶¹. Ce dernier point n'est en outre pas sans soulever d'importantes questions quant à la cohérence d'une telle mesure dans la perspective de la coopération et de l'intégration européenne, et fera l'objet de développements ultérieurs.

Les avantages attendus en termes de compétitivité prendraient plusieurs formes que l'on peut regrouper en deux catégories : une attractivité accrue des produits français d'une part et du territoire français d'autre part.

S'agissant de la hausse de l'attractivité des produits français, la diminution relative de leurs prix au regard de ceux des produits étrangers conduirait à des phénomènes de substitutions au bénéfice des biens français. Et cet avantage serait réalisé tant en France, en raison de l'absence du bénéfice de l'allègement des cotisations pour les biens importés, qu'à l'étranger puisque les produits exportés le sont hors taxes.

Par ailleurs, le territoire français deviendrait plus attractif pour les entreprises étrangères, ce qui emporterait une augmentation des Investissements Direct à l'Etranger (IDE) à destination de la France, et conduirait réciproquement à diminuer les délocalisations d'entreprises nationales⁶².

Il convient de préciser que si les gains de compétitivité générés par la TVA sociale trouvent essentiellement leurs sources dans la diminution du coût du travail, cette réforme peut également marginalement attirer les capitaux étrangers en ce qu'elle constitue une

⁶¹ « Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale », retranscription de l'audition de Philippe Marini, 24 septembre 2007, p. 66.

⁶² Voir notamment en ce sens : « Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : pour une fiscalité plus compétitive », Rapport d'information n°52 (2004-2005), remis le 3 novembre 2004 par Philippe Marini

amélioration de la lisibilité de notre droit. En effet, la disparition d'« obscures » cotisations patronales remplacées par un impôt connu de tous serait un argument de plus pour inciter à s'installer des investisseurs étrangers jusqu'à présent dissuadés par la complexité des prélèvements sur le travail. Toutefois, il serait excessif de mettre au premier plan cette amélioration dans la mesure où le droit fiscal demeure, au-delà de cette réforme, peu accessible aux entrepreneurs désireux de s'installer en France.

C - Compétitivité et croissance

L'accroissement de la compétitivité n'est pas simplement synonyme de redressement de la balance commerciale, mais produit, selon plusieurs modélisations macroéconomiques⁶³, de réels effets sur la croissance du Produit Intérieur Brut (PIB). En effet, les résultats de la simulation de l'OFCE présentent une amélioration allant de 0,1 à 0,5 points de PIB, générée en grande partie par une contribution extérieure de 0,3 points.

En d'autres termes, les résultats de cette analyse mettent en évidence qu'à court et moyen terme l'avantage compétitif procuré par la TVA sociale contribue non seulement à une augmentation du niveau général du PIB, mais en constitue même le levier principal.

Les effets à long terme sont néanmoins bien plus difficiles à évaluer à l'aide d'une simulation macroéconomique. Seul « le modèle dynamique d'équilibre général » de la DGTPE apporte une réponse chiffrée quant à l'impact attendu sur un tel horizon temporel. Les conclusions de ce dernier corroborent à court et moyen terme les résultats du modèle de l'OFCE en ce que la contribution extérieure au PIB est supérieure à celle d'origine intérieure. En revanche, les effets supposés de la TVA sociale à long terme sont nuls du point de vue de la croissance, laquelle ne serait plus supportée par aucune contribution ni extérieure ni intérieure.

Deux remarques doivent accompagner ces résultats. La première consiste à souligner la fragilité de l'ensemble de ces simulations, et particulièrement celle de long terme, dans la

⁶³ Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007, p. 15.

S'agissant du modèle de l'OFCE, les différences quant aux niveaux de croissance sont fonction de l'horizon temporel retenu et de la « viscosité des prix de production ». Il convient de noter que dans un des scénarios de réalisation de la TVA sociale, la contribution intérieure au PIB est négative, de -0,2 points, tandis que la contribution extérieure est positive, et représente 0,3 points de PIB, soit au final une progression du PIB de 0,1 point.

mesure où ces modélisations supposent nécessairement des choix de leurs auteurs, quant aux variables choisies et aux valeurs des facteurs retenus. Par ailleurs, et à supposer les conclusions de ces simulations probables, l'impact neutre sur la croissance à long terme ne prive pas une telle réforme de tout intérêt puisque les résultats positifs de court et moyen termes peuvent avoir pour effet d'enclencher un cercle vertueux bénéfique à l'économie dans son ensemble.

Ainsi, les enjeux en terme de compétitivité sont au cœur de la réforme sur le mode de la protection sociale. Mais si une mesure telle que la TVA sociale serait à même, sous certaines hypothèses favorables, de conduire aux résultats positifs énoncés ci-dessus, de nombreux éléments peuvent réduire voire détruire les avantages attendus sur le plan externe.

2§ Les risques et arbitrages défavorables à l'effet sur la compétitivité

A – Les risques directs

Les effets positifs sur la compétitivité constituent certes la clé de voûte de la TVA sociale selon ses avocats, mais cette mesure n'en demeure pas moins exposée à de nombreux risques et arbitrages qui diminuent voire annulent les avantages compétitifs recherchés dans la baisse du coût du travail.

Tout d'abord, ainsi que le relève le rapport Besson, la TVA sociale a pour effet théorique une amélioration de la compétitivité-prix. Mais cet effet, bien que positif, se révèle insuffisant pour régler tous les problèmes internationaux, dont certains ont pour origine un désavantage compétitif-hors prix⁶⁴. Ce dernier type de compétitivité, basé sur l'innovation et une qualité supérieure des produits, constitue donc une première limite à l'effet tant recherché par les promoteurs de la TVA sociale.

Par ailleurs, ainsi que cela a été démontré en première partie, aucune certitude n'existe quant au fait que les entreprises ne vont pas profiter d'une hausse de la TVA pour augmenter leurs marges. Au-delà des conséquences sur l'inflation évoquées précédemment, un tel

⁶⁴ Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007, p. 11.

comportement porterait également préjudice à la compétitivité-prix des entreprises françaises. Les mesures de contrôles étroits de l'inflation préconisées par l'ensemble des rapports ainsi que la concertation avec les représentants des employeurs apparaissent donc plus que jamais indispensables à la réussite de la mise en œuvre de la TVA sociale.

C'est ce que tend à prouver la simulation produite par l'école Centrale de Paris⁶⁵, puisque, selon cette dernière, la contribution extérieure au PIB serait de 0,1 à 0,2 point en cas de baisse des prix hors taxes des produits nationaux, mais deviendrait nulle en cas de « viscosité des prix de production », autrement dit d'un ajustement imparfait au nouveau coût du travail.

La première partie a également été l'occasion de développements quant à la redistributivité de la TVA sociale, analysée du point de vue de ses contributeurs. Cependant, si l'on inverse la perspective, il est intéressant de constater que les effets sur la compétitivité de cette mesure ne sont pas neutres en ce qui concerne la redistributivité de l'impôt, entendu cette fois comme du côté des bénéficiaires des allègements de charges. Ce projet de réforme sera donc à l'avantage des entreprises principalement exportatrices, et symétriquement en défaveur de celles essentiellement importatrices. Si certaines études concluent à une amélioration de la croissance, il faut garder à l'esprit que celle-ci ne sera pas uniforme et variera considérablement selon les secteurs d'activités.

Enfin, le taux normal actuel de la TVA de 19,6% en France peut être considéré comme durs et déjà élevé, puisqu'il se situe au-dessus de celui de l'Allemagne malgré son relèvement de trois points, de 16% à 19%. Un relèvement de notre taux emporterait donc un accroissement du risque de fraude, et ce d'autant plus que l'harmonisation européenne en matière de TVA constitue un ensemble propice à ce type de comportement. Au centre des préoccupations de Bruxelles, la commission a d'ailleurs adopté récemment une proposition de modification de la directive TVA⁶⁶ et du Règlement sur la coopération administrative en matière de TVA⁶⁷ afin de mieux lutter contre la fraude dans ce domaine. Mais avec un taux normal avoisinant ou égal à 25% en cas d'introduction de la TVA sociale, il est à craindre que

⁶⁵ Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007, p. 15.

⁶⁶ « Proposition de modification de directive du conseil modifiant la directive 2006/112/CE du conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en vue de lutter contre la fraude fiscale liée aux opérations intracommunautaire », présentée par la Commission, 17 mars 2008.

⁶⁷ « Proposition de règlement du conseil modifiant le règlement (CE) n° 1798/2003 en vue de lutter contre la fraude fiscale liée aux opérations intracommunautaires », présentée par la Commission, 17 mars 2008.

la France devienne un terrain favorable aux fraudes fiscales en dépit des efforts des institutions européennes.

B – Les arbitrages en jeu

Ainsi qu'il a été vu précédemment, il existe selon les termes du rapport Besson un dilemme entre compétitivité et emploi selon le profil retenu de baisse des cotisations⁶⁸. La TVA sociale amène donc à opérer un délicat arbitrage, sans qu'aucune solution n'apparaisse évidente. Il serait en effet très impopulaire de sacrifier l'emploi sur l'hôtel de la compétitivité, de même que les défenseurs de la TVA sociale ne pourraient souffrir de voir « la pierre angulaire » de ce projet de réforme disparaître. Seule une solution de compromis semble dès lors envisageable, à supposer que des résultats puissent être significativement positifs sur ces deux variables à la fois. Les simulations ne donnant aucune information à ce niveau, on ne peut donc que s'en remettre à l'optimisme des promoteurs de la TVA sociale ou au scepticisme de ses détracteurs pour en imaginer les effets, toujours si controversés.

Au-delà de cette réforme, de nombreuses autres pistes sont envisageables pour améliorer la compétitivité des entreprises. L'une d'entre elle mérite d'être présentée à ce stade de l'analyse puisqu'elle partage deux traits communs avec la TVA sociale, que sont la recherche de la compétitivité et le financement par une augmentation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée. Toutefois, à la différence de la mesure faisant l'objet de ce mémoire, l'objet de cette alternative n'est pas le financement de la protection sociale, mais la suppression de la taxe professionnelle⁶⁹.

L'intérêt d'un tel basculement doit être recherché selon Gilbert Cette, membre du Conseil d'Analyse Economique (CAE), dans la disparition d'un impôt « *spécifique, sans équivalent à l'étranger et dont la complexité peut constituer un handicap pour l'attractivité de notre territoire* ». La compétitivité est donc de l'esprit de cette proposition, qui ne présente aucun dilemme avec l'emploi puisqu'elle n'en ferait pas naître, du moins directement. De plus, elle serait vecteur d'inflation puisqu'elle porterait, à l'image de la TVA sociale, les risques inhérents à toute modification à la hausse des taux. Aussi, cette mesure ne présente

⁶⁸ Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007, p. 91.

⁶⁹ Gilbert Cette, « Quelques considérations générales sur les changements d'assiette de financement de la protection sociale et sur le TVA sociale », Contribution n°1 au rapport d'Eric Besson, p. 131.

d'intérêt que si l'on souhaite favoriser la compétitivité sans agir directement sur l'emploi, le tout au détriment du pouvoir d'achat, en raison des risques inflationnistes, un ensemble d'effets qui ne rencontrerait vraisemblablement pas une très grande popularité.

C – Un accompagnement nécessaire

La TVA sociale n'est pas l'ultime étape dans la quête vers une plus grande compétitivité des entreprises françaises. En effet, si pour ses défenseurs elle en serait le moteur, ils n'en concèdent pas moins qu'elle ne peut se concevoir isolément.

Jean Arthuis précise justement, malgré toute la conviction qu'il porte dans la TVA sociale, que cette réforme « *ne dispensera pas la France de mesures structurelles nécessaires, comme l'Allemagne a su le faire* »⁷⁰.

Cet accompagnement de la TVA sociale en Allemagne prend plusieurs formes. En premier lieu, il faut rappeler que sur les trois points de la hausse de TVA allemande, deux sont affectés au remboursement de la dette publique afin de respecter à terme les critères de convergence. Ce processus « d'assainissement » des finances publiques allemandes ne doit pas être analysé du seul point de vue statique. Dans une vision dynamique, il est à attendre de cette mesure un allègement du coût de la dette, *id-est* des intérêts, libérant ainsi de nouveaux leviers qui, utilisés habilement, pourraient être favorable à l'ensemble de l'économie. Or la situation de la France sur le plan de l'équilibre budgétaire pourrait tout aussi bien justifier une pareille mesure, qui en l'absence de croissance suppose une « politique de rigueur ».

L'Allemagne ne s'est pas contentée d'une redistribution des recettes supplémentaires générées au bénéfice du coût du travail et de la dette publique. Le 25 mai 2007, une importante réforme de la fiscalité des entreprises a été adoptée, représentant un allègement de plus de 5 milliards par an⁷¹.

⁷⁰ « la TVA sociale comme mode de financement alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises et l'emploi. », Rapport d'information du Sénat n°283, Session ordinaire de 2006 - 2007, p. 11.

⁷¹ « Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale », 24 septembre 2007, p. 75.

L'impôt sur les sociétés a été ramené de 25% à 15% ce qui constitue « *un signal fort pour l'attractivité fiscale de l'Allemagne* »⁷². La pression fiscale sur les sociétés de capitaux passe ainsi de 38,7% à 29,8% et se situe désormais dans la moyenne européenne.

Ainsi, l'exemple allemand nous montre que la recherche de la compétitivité peut et doit emprunter plusieurs voies complémentaires, et ne saurait trouver dans la seule mise en œuvre de la TVA sociale un remède à tous les maux.

Alors si les effets de cette réforme divisent par leur complexité lors même qu'ils sont appréhendés toutes choses égales par ailleurs, jusqu'à quel point régnerait la division si les simulations prenaient systématiquement en compte l'ensemble des accompagnements nécessaires à cette réforme ? Il serait pourtant souhaitable d'intégrer aux modèles d'équations ainsi qu'aux débats l'intégralité des termes d'une réforme plus globale, afin d'en cerner davantage la fin autant que les résultats.

⁷² « L'Allemagne allège la fiscalité des entreprises », *La Tribune*, 28 mai 2007.

SECTION 2 : LA TVA SOCIALE DANS UNE PERSPECTIVE EUROPEENNE

1§ Une réforme encadrée au niveau communautaire

L'analyse des effets de la TVA sociale ne peut se faire sans prendre en compte l'espace d'intégration européen. Parce qu'elle ne peut déroger aux règles harmonisées et puisque l'efficacité de ses effets dépend étroitement de la politique monétaire commune, cette réforme et sa réussite semblent étroitement dépendantes de l'échelon supranational.

A – Des contraintes institutionnelles à respecter

Juste complément de l'abolition des frontières douanières et fiscales, le système de TVA intracommunautaire est entré en vigueur en 1993, et repose actuellement sur le principe du pays de destination. Mis en place à titre provisoire, ce régime applicable aux opérations intracommunautaires prévu dans la directive du 16 décembre 1991 continue de s'appliquer, même s'il a fait l'objet depuis de nombreuses modifications. L'adoption du régime définitif, fondé sur la taxation des biens et services dans le pays d'origine, demeure toutefois peu susceptible d'être instauré prochainement⁷³

Mais dans la perspective d'un basculement vers le principe du pays d'origine, un rapprochement des taux de TVA serait souhaitable. C'est la raison pour laquelle ceux-ci ont fait l'objet d'un encadrement, relativement souple néanmoins. Les seules contraintes sont de définir un taux normal de TVA égal ou supérieur à 15% et un taux réduit sur certains produits égal ou supérieur à 5% sauf exceptions. Les Etats ont de plus pris l'engagement politique, mais non juridique, de ne pas fixer le taux normal au-delà de 25%⁷⁴. Enfin, le nombre de taux est quant à lui limité au nombre de trois.

Avec un taux normal de 19,6%, la France dispose donc d'une marge de manœuvre conséquente de 5,4 points pour son seul taux normal. D'apparence libre de toute contrainte

⁷³ Mémento Pratique Francis Lefebvre, Fiscal 2006, p. 652.

⁷⁴ Patrick de Fréminet, « Taux de la TVA : cohérence ou incohérence européenne », Revue de droit fiscal, n°6 – année 2003, p. 242.

institutionnelle européenne, la TVA sociale se heurte cependant à l'existence d'une règle impérative.

Il s'agit de la limite relative au nombre de taux qui prive d'une modulation fine des hausses selon la catégorie de produits concernée, ce qui aurait permis de diminuer l'effet inégalitaire que la TVA sociale fait naître au détriment des ménages les plus modestes. Ce projet de réforme ne peut donc être mis en œuvre qu'au moyen d'une hausse uniforme.

B – TVA sociale et influence de la Banque Centrale Européenne

Chargée de définir la politique monétaire de la zone euro, la Banque Centrale Européenne (BCE) a pour principal objectif le contrôle de l'inflation, devant la croissance et l'emploi.

Cette position inflexible de la BCE n'est pas sans poser de questions quant à l'opportunité de la mise en place de la TVA sociale. Les risques inflationnistes que celle-ci porte pourrait en effet conduire à un relèvement des taux directeurs de cette institution, avec pour conséquence instantanée une augmentation du cours de l'euro⁷⁵. Le mécanisme est simple : la rémunération plus forte résultant de la hausse des taux d'intérêt conduit à accroître la demande de monnaie européenne, et donc son coût, c'est-à-dire sa parité.

Or une augmentation de la valeur de notre devise signifie que le coût des marchandises étrangères devient inférieur, ce qui accroît les importations, tandis que le prix des produits nationaux s'apprécie hors de la zone euro, avec pour incidence une baisse des exportations. La politique de lutte contre l'inflation conduit donc à une perte de compétitivité, *id-est* à des effets opposés à ceux attendus de la TVA sociale.

Ainsi, il est à craindre que l'inflation générée par la TVA sociale incite la BCE à relever ses taux, ce qui annulerait en tout ou partie l'avantage compétitif recherché par cette mesure à l'égard des pays ne partageant pas notre devise.

⁷⁵ « La TVA sociale comme mode de financement alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises et l'emploi. », Rapport d'information du Sénat n°283, Session ordinaire de 2006 - 2007, propos de Jean Paul Fitoussi, Professeur des Universités à l'Institut d'Etude Politiques de Paris et président de l'observatoire français des conjonctures économiques, p. 31.

Toutefois, la dévaluation compétitive opérée par la TVA sociale garderait toute son efficacité entre les pays de la zone euro puisque la variation de son cours ne serait d'aucune influence pour les pays partageant la même devise.

Ceux qui n'attendent de la TVA sociale qu'une amélioration de la compétitivité des entreprises françaises au sein de l'Europe ne seront donc que peu craintif d'une intervention de la BCE, sans influence ou presque à cette échelle, exception faite essentiellement de l'Angleterre qui peut être considéré comme un concurrent direct européen mais hors de la zone euro.

Pour ceux qui en revanche souhaitent faire de cette mesure un levier de la compétitivité française à l'échelle mondiale, la politique monétaire de la banque centrale pourrait faire perdre à la TVA sociale son principal effet et donc son intérêt.

Ainsi, des contraintes pesant sur le nombre de taux au risque d'intervention de la BCE, le niveau communautaire n'est pas neutre au plan des effets de la TVA sociale.

2§ De la cohérence de la TVA sociale au sein du Marché Commun

Les effets de la TVA sociale peuvent être appréhendés sous le jour de leurs conséquences économiques. Mais les enjeux peuvent tout aussi bien être politiques, et ce tout particulièrement à l'échelle européenne. Aussi, il convient d'analyser la cohérence de ce projet au regard des objectifs de coordination et d'intégration en jeu.

A – TVA sociale et concurrence fiscale

La TVA est selon Patrick de Fréminet le seul impôt qui préserve la neutralité fiscale⁷⁶. Dans la mesure où le même taux s'applique aux produits nationaux et à ceux en provenance

⁷⁶Patrick de Fréminet, « Taux de la TVA : cohérence ou incohérence européenne », Revue de droit fiscal, n°6 – année 2003, p. 242.

de l'étranger, sur un territoire donné, l'auteur exprime la conviction que le taux élevé ou faible ne peut être source de distorsions fiscales.

L'analyse des taux de l'Europe des 27 tend d'ailleurs à prouver l'absence de stratégie de moins-disant fiscal. Sur l'ensemble des Etats membres, seuls deux appliquent le taux plancher de 15%⁷⁷ et deux autres le taux plafond de 25%⁷⁸. Entre les deux, les différents Etats se répartissent de manière homogène⁷⁹.

Mais la TVA reste un outil majeur de « concurrence fiscale indirecte », puisque c'est elle qui permet de contrebalancer la conséquence des allègements faits en matière de fiscalité directe, domaine où la souveraineté nationale a largement été préservée⁸⁰. A titre d'exemple, le taux de TVA est de 21% en Irlande et de 22% en Pologne, deux pays où la pression fiscale est faible par ailleurs.

Or la mise en œuvre de la TVA sociale aurait précisément l'effet un effet concurrentiel indirect, puisque si la hausse de TVA reste neutre du point de vue des autres pays, la baisse des cotisations patronales ne l'est en revanche pas. C'est justement l'effet recherché par les avocats de la TVA sociale, dont il reste à déterminer cependant s'il est cohérent avec les raisons d'être de l'Union Economique et Monétaire, et plus généralement avec le processus d'intégration.

B – Une concurrence légitime ?

Joel Bourdin, participant aux tables rondes du Sénat sur la TVA sociale et sénateur de l'Eure, établit un parallèle entre la mise en place de cette réforme et la mise en place de droits de douanes lors de l'entre deux-guerres, lesquels s'étaient montrés particulièrement destructeurs⁸¹. De plus, si les autres pays mettent à leur tour en œuvre cette mesure, cela

⁷⁷ Chypre et Luxembourg

⁷⁸ Suède et Danemark

⁷⁹ « Taux de TVA appliqués dans les Etats membre de la Communauté européenne », disponible sur le site internet : <http://ec.europa.eu>, situation au 1^{er} janvier 2008.

⁸⁰ Nicolas Gobalraja , Agnès Bénassy-Quéré, « L'harmonisation fiscale en Europe », Revue d'Economie Financière, 1^{er} juillet 2007, p. 89.

⁸¹ « La TVA sociale comme mode de financement alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises et l'emploi. », Rapport d'information du Sénat n°283, Session ordinaire de 2006 - 2007, p. 35.

pourrait conduire à en annuler les avantages. Pour cette raison, l'auteur préconise une introduction à l'échelle européenne.

Il serait illogique de créer par le biais de la TVA sociale une discrimination entre pays européens alors que le processus d'intégration les combat. Et ce constat trouve davantage de force dans le cadre de l'Union Economique et Monétaire, puisque cette réforme aurait finalement le même impact qu'une politique de change à laquelle les Etats ont pourtant renoncé à travers l'adoption de la monnaie unique.

A l'inverse, on peut opposer la vision très libérale de Pascal Salin⁸², membre du Conseil pour la concurrence fiscale, selon lequel puisque « l'harmonie provient de la diversité », la concurrence est mère de cette harmonie. De ce point de vue, la TVA sociale en tant que mesure de concurrence fiscale ne souffrirait d'aucun reproche.

Entre ces deux extrêmes, les conclusions du rapport du Conseil d'Analyse Economique (CAE)⁸³ illustrent un avis largement partagé. Partant du constat que l'intégration européenne s'est réalisée jusqu'à présent au soutien de la concurrence fiscale, mais qu'une base commune vers laquelle la commission tend reste nécessaire, les auteurs de ce rapport sont favorables à une saine émulation, protégée des dérives d'une « *concurrence fiscale complètement débridée* » par la mise en place d'un cadre commun.

Au final, le degré d'acceptation de la TVA sociale comme mesure de concurrence fiscale dépend du modèle d'Europe souhaité. S'il ne s'agit que d'un cadre économique, un vaste marché, alors la concurrence doit y régner sans freins, et la TVA sociale aurait dès lors toute sa place. A l'inverse, si on recherche à travers le processus de construction européenne l'émergence d'un « super-Etat » à la fois politique, économique et social, alors une réflexion sur un projet ayant vocation à créer un avantage compétitif ne peut être menée isolément et se doit d'être examiné à l'échelon européen.

⁸² Pascal Salin, « Vive la concurrence fiscale », *Le Figaro*, 17 septembre 2004

⁸³ Christian Saint-Etienne, Jacques Le Cacheux « Croissance équitable et concurrence fiscale », Rapport du Conseil d'Analyse Economique, par, 2005, p. 81.

La question de la cohérence de la TVA sociale du point de vue de l'Union Européenne ne peut trouver de réponse *in abstracto* puisqu'elle est propre à la vision de l'Europe de chaque personne. Mais si on inverse la perspective, l'adoption d'une telle mesure tendrait à nous écarter un peu plus d'un processus d'intégration déjà largement mis à mal depuis l'échec de la Constitution.

CONCLUSION

Qu'ils soient attendus ou simplement supposés, négatifs ou positifs, les effets de la TVA sociale divisent quant à leur ampleur voire même leur réalité. La difficulté essentielle d'analyse tient à la multitude de facteurs et d'indicateurs susceptibles d'être affectés par la hausse de la TVA et la baisse du coût du travail.

Au fond, les difficultés d'évaluation ne sont pas nouvelles et étaient déjà soulignées dans le rapport Malinvaud remis en 1998 lorsqu'il est dit que les situations « *varient d'un bien à un autre, d'une branche à une autre, d'un transfert à un autre, et d'autant plus aussi que le contexte dans lequel ces multiples réactions se produiront sera lui-même influencé par elles, notamment s'il y a des effets favorables à l'emploi* »⁸⁴.

Compétitivité, emploi, croissance, lisibilité de notre droit sont régulièrement opposés aux risques de chômage, d'accroissement des inégalités, de baisse du pouvoir d'achat ou encore d'inflation. Seule certitude, pour la TVA sociale comme ses alternatives, aucun projet ne semble s'imposer de lui-même.

Peut-être faut-il chercher les raisons de cette indécision dans cette réflexion du groupe de travail sur la TVA sociale relativement peu optimiste : « *Aucune assiette fiscale permet de supporter un volume important de fiscalité ou de cotisations sociales sans pénaliser la consommation, ou l'emploi, ou le capital. Il n'y a pas de système idéal dès lors qu'on veut prélever l'impôt. Il n'y a que des moins mauvaises solutions* »⁸⁵

Quoi qu'il en soit, les inquiétants chiffres que connaît la France actuellement en termes de croissance, de commerce extérieur mais aussi de déficit de la Sécurité sociale rendent urgent la réouverture du débat, vraisemblablement clos pour cause d'impopularité depuis maintenant plusieurs mois. Pourtant, il en va de la sauvegarde de notre modèle social aussi bien que de l'avenir de notre économie dans son ensemble.

⁸⁴ « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique », par Edmond Malinvaud, 1998.

⁸⁵ « Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale », 24 septembre 2007, p. III.

BIBLIOGRAPHIE

- **RAPPORTS :**

- Eric Besson, « La TVA sociale », septembre 2007

- Christine Lagarde, « Etude 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 », 11 septembre 2007

- « Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale », 24 septembre 2007

- « La TVA emploi », Edhec Business School, Mars 2007

- « La réforme du financement de la protection sociale : Essai comparatif entre la TVA sociale et la TVA emploi », Edhec Business School, juillet 2007

- « La TVA sociale comme mode de financement alternatif de financement de la sécurité sociale destiné à renforcer la compétitivité des entreprises et l'emploi. », Rapport d'information du Sénat n°283, Session ordinaire (2006 – 2007)

- « L'incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de service », rapport d'information du Sénat n°337 (1992-1993), 4 juin 1993

- « Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : pour une fiscalité plus compétitive », Rapport d'information du Sénat n°52 (2004-2005)

- « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006 », 14 juin 2006

- « Avis du Conseil d'Orientation pour l'emploi sur l'élargissement des cotisations de sécurité sociale », 20 juillet 2006

- « Avis du Conseil d'Analyse Economique sur le projet d'élargissement de l'assiette des cotisations sociales employeurs », 27 juillet 2006

- Christian Saint-Etienne, Jacques Le Cacheux, « Croissance équitable et concurrence fiscale », Rapport du Conseil d'Analyse Economique, 2005

- Edmond Malinvaud, « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique », 1998

- **ARTICLES DE PRESSE :**

- Eric Chol, « Déficit commercial record, la France vend mal », *L'express*, 7 février 2008

- Claire Guélaud, « Deficit commercial record de la France, excédent historique de l'Allemagne », *Le Monde*, 11 janvier 2008

- « Le CES rejette la TVA sociale », *La Tribune*, 11 décembre 2007

- « Interview : Nicolas Sarkozy », *Dernières Nouvelles d'Alsace*, 6 septembre 2007

- « L'inflation allemande a atteint 3,1% en mars », *Capital*, 16 avril 2008

- « La TVA sociale très inéquitable pour les ménages », *La Tribune*, 22 juin 2007

- « Polémique à gauche sur un sujet jugé antisocial », *Le Figaro*, 14 juin 2007

- « Des économistes de droite comme de gauche comparent les avantages de la TVA sociale et de la CSG ; Consommation ou revenus : qui doit financer la protection sociale », *Le Monde*, 15 juin 2007

- Christian Saint-Etienne, « La TVA sociale, une bonne solution », *Les Echos*, 12 mars 2007

- Christian Saint-Etienne, « L'expérience allemande d'une hausse de 3% du taux de TVA montre que le risque inflationniste est très faible », *Le Figaro*, 19 juin 2007
- Jean Arthuis, « Plaidoyer pour la TVA sociale », *Le Monde*, 11 juillet 2007
- « L'Allemagne allège la fiscalité des entreprises », *La Tribune*, 28 mai 2007
- Pascal Salin, « Vive la concurrence fiscale », *Le Figaro*, 17 septembre 2004

- **ARTICLES DE DOCTRINE**

- Patrick de Fréminet, « Taux de la TVA : cohérence ou incohérence européenne », *Revue de droit fiscal*, n°6 – année 2003, p. 242
- Nicolas Gobalraja , Agnès Bénassy-Quéré, « L'harmonisation fiscale en Europe », *Revue d'Economie Financière*, 1^{er} juillet 2007, p. 89

- **MANUEL :**

- Mémento Pratique Francis Lefebvre, Fiscal 2006

- **SITES INTERNET :**

- <http://ec.europa.eu>
- <http://www.insee.fr>
- <http://www.edhec.com>

SOMMAIRE DETAILLE

INTRODUCTION.....	p. 4
- Le mode de financement de la protection sociale très contesté	
- La TVA sociale comme mode de financement alternatif	
- TVA sociale, sujet de division même au sein de la majorité	
CHAPITRE I : Les effets de la TVA sociale au plan interne.....	p. 11
SECTION 1 : Quel impact sur l'emploi.....	p. 12
<u>1§ La TVA sociale comme mesure en faveur de l'emploi</u>	
A - Rapport Besson	
B - Rapport du groupe de travail sur la TVA sociale	
C - Rapport de Christine Lagarde	
<u>2§ Principales alternatives en faveur de la création d'emplois</u>	
A - La Cotisation sur la Valeur Ajoutée (CVA)	
B - La « TVA emploi »	
SECTION 2 : Des effets sur l'ensemble de l'économie.....	p. 20
<u>1§ Le spectre de d'inflation</u>	
A - Présentation du risque	
B - Des modèles contradictoires	
C - Les exemples danois et allemand	
<u>2§ Le caractère anti-redistributif de la TVA, sujet de controverse</u>	
A - Une critique à relativiser	
B - La CSG comme alternative plus équitable mais peu acceptable	
C - Logiques de solidarité et d'assurance	

CHAPITRE II : Les effets de la TVA sociale au plan externe..... p. 30

SECTION 1 : La compétitivité de la France en jeu..... p. 31

1§ L'effet sur la compétitivité, clé de voûte de la TVA sociale

- A - Un rôle central dans l'esprit des avocats de la TVA sociale
- B - De la compétitivité en question et des gains à attendre
- C - Compétitivité et croissance

2§ Les risques et arbitrages défavorables à l'effet sur la compétitivité

- A - Les risques directs
- B - Les arbitrages en jeu
- C - Un accompagnement nécessaire

SECTION 2 : La TVA sociale dans une perspective européenne..... p. 39

1§ Une réforme encadrée au niveau communautaire

- A - Des contraintes institutionnelles à respecter
- B - TVA sociale et influence de la Banque Centrale Européenne

2§ De la cohérence de la TVA sociale au sein du Marché Commun

- A - TVA sociale et concurrence fiscale
- B - Une concurrence légitime ?

CONCLUSION GENERALE..... p. 45

BIBLIOGRAPHIE..... p. 46