

LA LETTRE DU

N° 269 — AOÛT 2007

CEPII

CENTRE
D'ETUDES PROSPECTIVES
ET D'INFORMATIONS
INTERNATIONALES

FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE : L'ATTRAIT DES GRANDES ASSIETTES

L'idée qu'une baisse des cotisations sociales compensée par une hausse de la TVA pourrait favoriser l'emploi et la compétitivité fait l'objet de débats. Nous montrons ici qu'une telle mesure n'est pas neutre à long terme : à situation budgétaire inchangée, les effets des allègements de cotisations devraient l'emporter et favoriser l'emploi, quoique modestement. À court terme cependant, si la mesure améliore la compétitivité, elle détériore le pouvoir d'achat des ménages. Par ailleurs, des calculs menés à un niveau sectoriel fin montrent que cette substitution ne bénéficie pas de la même façon à tous les secteurs : dans les activités haut de gamme, qui forment le cœur de la spécialisation européenne, les gains de compétitivité sont très faibles. Le dilemme est alors le suivant : favoriser la demande de travail non qualifié à long terme ou renforcer la compétitivité des secteurs exposés à court terme. Enfin, d'une façon générale, l'efficacité de la mesure n'est pas indépendante des effets distributifs qu'elle produit, que ce soit au sein des secteurs, des entreprises ou des ménages.

L'histoire récente du financement de la protection sociale en France est caractérisée par la montée en puissance de l'impôt, mais les cotisations sociales représentent encore aujourd'hui 60% de ce financement et la protection sociale continue de peser principalement sur les salaires¹. Compte tenu du vieillissement démographique, ce poids risque de s'alourdir de façon importante dans le futur. Afin d'éviter une telle dérive et de relancer la compétitivité des entreprises, l'idée de substituer la TVA – un prélèvement assis principalement sur la consommation finale des ménages – à des cotisations – assises, elles, sur la masse salariale – s'est inscrite au cœur des débats économiques et politiques². Il n'existe toutefois en la matière que peu d'expériences susceptibles de nous servir de guide. En Allemagne, seul un tiers de la hausse récente de trois points du taux de TVA a été affecté à la protection sociale. De même, la hausse du taux normal de TVA en France en 1995 ne correspondait pas aux ordres de grandeur du coût des baisses de charges sur les bas salaires. Tout comme dans le cas souvent cité de la réforme du Danemark de 1987, pays où la part des cotisations dans le financement de la protection sociale est aujourd'hui la plus faible en Europe.

Face à la quasi absence de littérature empirique dans ce domaine, la littérature théorique foisonne en résultats différenciés. L'objet de cette lettre est de clarifier le débat sur

les effets d'une substitution de la TVA aux cotisations sociales et d'estimer dans quelle mesure une telle réforme peut effectivement améliorer la compétitivité des entreprises.

■ Vers une plus grande assiette

Les gains attendus d'une substitution de la TVA aux cotisations sociales proviennent essentiellement, à long terme comme à court terme, du passage du financement de la protection sociale vers une plus large assiette. Mais l'assiette retenue est-elle réellement plus large ? *A priori*, la réponse semble affirmative. En France, la masse salariale nette de cotisations sociales patronales, assiette desdites cotisations, s'élève à environ 660 milliards d'euros³ alors que l'assiette théorique de la TVA est de l'ordre de 1025 milliards. Une hausse d'un point de TVA pourrait ainsi permettre, à court terme, de baisser de 1,5 point le taux de cotisation (en faisant abstraction de la réaction des assiettes à une modification des taux de prélèvement). Mais y a-t-il une justification à ce que l'assiette de la TVA soit durablement plus large ? La théorie économique nous indique à ce propos qu'en économie fermée⁴, si les revenus du capital sont égaux à l'investissement, il y a *équivalence* entre la TVA et les cotisations sociales : c'est sur la masse salariale que pèse la charge des deux

1

1. À l'heure actuelle, le financement de l'assurance-vieillesse et des accidents du travail repose essentiellement sur les cotisations sociales, tandis que le poids de l'impôt et des taxes affectées, principalement la CSG, est plus important dans le cas de l'assurance-maladie et des prestations familiales.

2. Conseil d'Orientation pour l'Emploi (2006), "Emploi et financement de la protection sociale" ; Secrétariat d'État chargé de la Prospective et de l'Évaluation des Politiques publiques (2007), É. Besson, "TVA sociale", septembre.

3. À noter que ce chiffre comprend la masse salariale de la fonction publique qui n'est pas soumise au même taux de cotisation.

4. Et en négligeant les dépenses publiques.

prélèvements⁵. En effet, les cotisations sociales portent sur la masse salariale, différence entre la valeur ajoutée et les revenus du capital ; la TVA est, quant à elle, assise sur la valeur ajoutée nette des dépenses d'investissement, puisque les entreprises récupèrent en grande partie la TVA payée sur ce type de dépenses⁶. Si revenus du capital et dépenses d'investissement sont égaux, les deux prélèvements pèsent alors sur la même assiette : la masse salariale. À long terme, l'égalité des revenus du capital et de l'investissement correspond à la règle d'or de l'accumulation du capital qui maximise la consommation par tête⁷. Cependant l'état d'équilibre de long terme d'une économie ne correspond pas forcément à celui dicté par la règle d'or. Lorsque le taux d'épargne des ménages est relativement faible, comme c'est le cas dans les économies développées, les revenus du capital sont durablement supérieurs à l'investissement. Dans ce cas, la substitution d'une TVA aux cotisations sociales permet bien, à long terme comme à court terme, un gain en terme d'assiette⁸.

Cette caractéristique est importante pour comprendre dans quelle mesure la TVA sociale peut être favorable à l'emploi. Intuitivement, une baisse des cotisations devrait entraîner une hausse de l'emploi, des salaires nets et de l'offre agrégée, et une baisse du prix à la consommation. Une hausse de la TVA provoque, quant à elle, une hausse des prix à la consommation et réduit la demande agrégée, l'emploi et les salaires nets. Les conséquences d'un allègement de charges et de son financement par la TVA tendent donc à s'opposer point par point. Mais, la baisse du taux de cotisation étant, au premier ordre, supérieure à la hausse du taux de TVA qui permet de la financer, les effets de l'allègement de charges devraient l'emporter. La substitution impliquerait alors, en économie fermée, une hausse de l'emploi, des salaires nominaux, et une baisse des prix à la consommation.

Des maquettes analytiques concluent ainsi à un effet positif, mais modeste, sur l'emploi. Selon M. Coupet et J-P. Renne, une baisse des cotisations sociales de 0,5 point de PIB financée par la TVA conduirait, à un horizon de 10 ans, à une hausse du nombre d'emplois de 150 000 à 230 000 lorsque l'allègement concerne le travail non-qualifié ; leur estimation haute est proche de celle avancée par S. Gauthier (2007)⁹. Dans le cas d'un allègement uniforme, l'impact sur l'emploi serait nettement plus faible (60 000 emplois au maximum)¹⁰.

Il faut garder à l'esprit qu'il s'agit là de résultats de moyen-long terme. À court terme, l'effet dépend de l'ajustement des

prix et des salaires. C'est ce dont nous allons discuter maintenant, dans le cadre d'une économie ouverte.

■ Compétitivité et pouvoir d'achat

Jusqu'à présent, nous avons négligé l'ouverture de l'économie. Or, la TVA, qui ne concerne pas les exportations, s'applique aux produits importés comme à ceux produits sur le territoire. En cas de hausse de TVA accompagnée d'une baisse de cotisations sociales, les prix TTC des produits domestiques vont baisser par rapport à ceux des produits importés qui ne bénéficient pas de la baisse du coût du travail ; la réforme fiscale s'apparente donc à une dévaluation.

Cependant l'ampleur des gains de compétitivité est incertaine : les entreprises étrangères peuvent ne pas subir passivement la taxation plus importante de leurs produits et les firmes nationales peuvent profiter de la réforme fiscale pour accroître leurs marges. S. Peltzman évalue qu'aux États-Unis, la moitié seulement des baisses de coûts est en moyenne répercutée dans le prix de vente huit mois plus tard¹¹. C. Carbonnier montre que la hausse du taux normal de TVA effectuée en France en 1995 ne s'est répercutée au bout d'un an qu'à hauteur de 60% à 90% dans les prix à la consommation tant des biens domestiques que des biens importés¹². Plusieurs raisons à cela. D'abord les firmes ne modifient pas instantanément leurs prix, l'ajustement peut se produire au-delà d'un an. Ensuite, lorsque les entreprises sont en situation de concurrence monopolistique, leur taux de marge dépend étroitement de la sensibilité de la demande au prix à la consommation. Lorsque l'élasticité-prix de la demande ne dépend pas des prix, les baisses de charges se retrouvent intégralement dans les prix à la production et la hausse de la TVA est entièrement répercutée sur le prix TTC ; lorsque l'élasticité est croissante avec les prix, ce qui est plus plausible (la baisse de la demande est d'autant plus forte que la hausse des prix est élevée), les prix à la production ne baissent pas autant que le coût et une hausse de TVA n'est pas entièrement répercutée (encadré 1).

Risquons-nous, sur la base de ces chiffres, à évaluer la réaction au bout d'un an du prix à la consommation lorsque le taux de TVA est relevé d'un point et le taux de cotisations sociales employeurs réduit de 1,5 point (pour préserver la neutralité budgétaire à court terme). Les coûts de production de l'économie diminuent de l'ordre de 0,6% car le capital n'est pas concerné directement par la mesure. Dès lors, on peut

5. Voir H. Sterdyniak & P. Villa (1984), "Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales des employeurs ?", *Observations et diagnostics économiques*, n° 6, janvier ; H. Sterdyniak et al. (1991), *Vers une fiscalité européenne*, édité par le CEPPII et l'OFCE, Economica.

6. Aux rémanences près.

7. Dans le cadre très simplifié d'une économie sans progrès technique ni croissance démographique.

8. La prise en compte du déficit extérieur de la France ne fait que renforcer ce résultat.

9. S. Gauthier (2007), "Un exercice de TVA sociale", *Document de travail CREST 2006-07*.

10. M. Coupet & J.P. Renne (2007), "Effet de long terme des réformes fiscales dans une maquette à plusieurs types de travailleurs", *Document de travail de la DGTPE*, n° 2007/01.

11. S. Peltzman, (2000), "Prices Rise Faster than They Fall", *The Journal of Political Economy*, vol. 108, n° 3, p. 466-502.

12. C. Carbonnier (2005), "Is Tax Shifting Asymmetric? Evidence from French VAT Reforms, 1995-2000", *PSE Working Paper*, n° 2005-34.

ENCADRÉ 1 – FIXATION DES PRIX ET RÉACTION À UNE HAUSSE DE TVA

Les entreprises en situation de concurrence monopolistique fixent un prix de production (prix hors taxe) supérieur au coût marginal de production C_m que l'on suppose ici constant : $P_{HT} = \frac{\varepsilon}{\varepsilon - 1} C_m$

où $\varepsilon > 1$ représente l'élasticité de la demande au prix.

Si l'élasticité est constante, l'intégralité de la hausse du taux de TVA est reportée sur le prix TTC : le prix hors taxe n'est pas modifié.

Si l'élasticité augmente lorsque le prix TTC augmente (ce qui est une hypothèse plus raisonnable), les entreprises vont comprimer leurs marges pour que la hausse de TVA ne se répercute pas entièrement sur les prix TTC. La baisse du prix hors taxe est alors

$$\text{égale à : } \frac{dP_{HT}}{P_{HT}} = - \frac{P_{HT} \varepsilon'}{\varepsilon(\varepsilon - 1) + P_{TTC} \varepsilon'} d\tau_{TVA} \text{ avec : } \varepsilon' = \frac{d\varepsilon}{dP_{TTC}}$$

estimer que, au bout d'un an et dans le cas d'une élasticité croissante, les prix hors taxes diminuent (la compétitivité des firmes domestiques s'améliore) de 0,3% tandis que les prix à la consommation augmentent de 0,45% (le panier est constitué pour 20% environ de biens importés), grevant d'autant le pouvoir d'achat des salariés (tableau 1).

Tableau 1 – Impact au bout d'un an sur la compétitivité et les prix à la consommation d'une substitution TVA/cotisations sociales*

	Coûts de production des firmes domestiques		Compétitivité des firmes domestiques		Prix à la consommation	
			Elasticité croissante	Elasticité constante	Elasticité croissante	Elasticité constante
Impact en % d'une :						
. baisse de 1,5 point du taux de cotisations sociales	-0,6	-0,3	-0,6	-0,25	-0,5	
. hausse de 1 point de la TVA	-	-	-	0,7	0,9	
Impact de la substitution	-0,6	-0,3	-0,6	0,45	0,4	

*Impact mécanique lorsque le coût des facteurs (salaires bruts, coût du capital) n'est pas affecté par la mesure.

Source : Calculs des auteurs.

Le même calcul appliqué aux mesures adoptées en Allemagne en janvier 2007 (hausse de trois points du taux normal de la TVA, soit une hausse de deux points du taux moyen, et baisse d'un point des cotisations portant sur le travail, soit trois fois moins que ce que la neutralité budgétaire exigeait) indique, toutes choses égales par ailleurs, une hausse de l'inflation de 1,2% – soit sensiblement ce que l'on a observé – et une amélioration de la compétitivité de 0,2% par rapport aux partenaires européens.

■ Gagner en compétitivité ou en emplois

Cette estimation à gros traits néglige les effets sectoriels. Toute baisse de cotisations, même uniforme, affecte les prix relatifs des biens car l'intensité capitaliste diffère sensiblement d'un secteur à l'autre. Si les baisses de cotisations sont modulées selon les niveaux de salaires, les différences sectorielles s'accroissent, toutes les activités n'employant pas au même niveau moyen de qualification. Par exemple, les secteurs de l'industrie automobile et de l'énergie, relativement intensifs

en travail qualifié et en capital, devraient peu profiter d'une baisse des cotisations sociales ciblée sur les bas salaires. Néanmoins, si l'on tient compte de la part des consommations intermédiaires dans les coûts de production des différents secteurs, les écarts ne sont plus si importants : chaque secteur utilise des consommations intermédiaires et profite, via l'ajustement des prix de production de ses fournisseurs, des baisses de charges des autres secteurs.

Le tableau 2 résume l'impact d'une baisse de cinq points des cotisations sociales employeurs sur les coûts des différentes branches¹³, les calculs étant menés au niveau 3 de la NES¹⁴ (114 secteurs). On a supposé que la baisse des coûts de production était entièrement répercutée dans les prix de vente aux entreprises (aucun comportement de marge pour le prix des consommations intermédiaires) ; nos résultats indiquent donc les baisses de coûts maximales à attendre. Les secteurs dont les coûts baissent le moins en moyenne sont, comme attendu, ceux qui sont les plus intensifs en capital : énergie, industrie automobile, activités immobilières. Les plus avantagés sont la construction et les services. Le ciblage de la baisse de charge sur les bas salaires, intéressant pour plusieurs activités de services (commerce, transports, services aux particuliers), ne l'est pas pour les activités exposées à la concurrence internationale. De ce point de vue, un choix serait à faire entre favoriser la demande relative de travail non qualifié et renforcer la compétitivité du secteur exposé.

À moyen terme, les négociations salariales devraient renforcer ces résultats. Dans les secteurs dont l'intensité capitaliste est la plus forte et qui recourent le plus massivement à la main-d'œuvre qualifiée, la baisse des cotisations employeurs sera partagée entre les salariés et les employeurs sous la forme d'une

Tableau 2 – Impact sur les coûts de production des secteurs d'activité d'une baisse des cotisations sociales employeurs (en %)

Secteurs en noir : abrités en vert : exposés ^a	Baisse uniforme de 5 points	Baisse équivalente ciblée sur les bas salaires	Sensibilité au ciblage ^b
Agriculture, sylviculture, pêche	-1,0	-1,3	0,3
Industries agricoles et alimentaires	-1,4	-1,8	0,4
Industrie des biens de consommation	-1,7	-1,4	-0,3
Industrie automobile	-1,5	-1,2	-0,3
Industries des biens d'équipement	-1,8	-1,4	-0,4
Industries des biens intermédiaires	-1,8	-1,5	-0,3
Énergie	-0,8	-0,5	-0,3
Construction	-1,8	-2,1	0,3
Commerce	-2,3	-2,7	0,4
Transports	-1,9	-2,2	0,3
Activités financières	-2,0	-0,8	-1,2
Activités immobilières	-0,4	-0,4	0
Services aux entreprises	-2,1	-2,0	-0,1
Services aux particuliers	-2,1	-3,4	1,3

Notes : L'évaluation prend en compte le coût des consommations intermédiaires : par exemple, la baisse du prix du secteur "industrie automobile" inclut les bénéfices de la baisse du prix des consommations de "services aux entreprises". Par ailleurs le salaire brut est supposé ne pas augmenter.

^a Un secteur est exposé dès lors que, soit la part des exportations dans la production, soit la part des importations dans la consommation domestique dépasse 25%.

^b Écart entre la baisse des coûts dans le scénario "ciblage bas salaires" et dans le scénario "baisse uniforme". Un nombre positif signifie que le secteur bénéficie du ciblage.

Source : INSEE, calculs des auteurs.

13. Pour une présentation détaillée, voir CEPII, "Impact sectoriel des allègements de charge", Annexe 9 du Rapport "TVA sociale" remis par É. Besson, septembre 2007, disponible sur : www.cepii.fr.

14. Nomenclature économique de synthèse de l'INSEE.

hausse du salaire brut atténuant la baisse du coût du travail. Le partage dépendra du pouvoir de négociation des salariés. Dans les autres secteurs, où l'emploi moins qualifié est plus important, le coût du travail devrait baisser d'un montant proche de celui de l'allègement des charges puisque les rémunérations sont étroitement liées à l'évolution du SMIC qui ne répond pas à une logique de marché. Certes la revalorisation du SMIC en fonction de l'inflation et les effets de contagion du SMIC sur les salaires voisins peuvent atténuer les baisses de coûts attendues. Mais au total, on peut penser qu'une substitution TVA/cotisations sociales améliore la compétitivité relative des secteurs qui sont intensifs en main-d'œuvre peu qualifiée, et que les gains à attendre d'une telle réforme dans des secteurs plus intensifs en capital et en main-d'œuvre qualifiée sont limités.

■ Effets distributifs

La substitution TVA/cotisations sociales n'a globalement pas d'impact à long terme sur le coût relatif du capital et du travail car la baisse du prix HT des biens diminue le coût du capital dans les mêmes proportions que le coût du travail. Néanmoins cette substitution entraîne de nombreux effets distributifs non seulement, comme on l'a vu, entre les secteurs, mais aussi entre les entreprises ou entre les ménages¹⁵.

La structure des dépenses varie selon l'âge et le revenu des ménages. Or la hausse de la TVA risque de ne concerner que le taux normal de sorte qu'une telle hausse induirait une modification des prix relatifs et des effets redistributifs importants. En particulier, les produits pharmaceutiques, dont certains sont taxés au taux super réduit de 2,1%, pèsent cinq fois plus dans le panier des seniors que dans celui des jeunes de moins de 25 ans¹⁶. B. Salanié souligne un autre mode de

redistribution intergénérationnel¹⁷. La mise en place de la réforme conduit *de facto* à taxer l'épargne accumulée : les ménages seniors qui ont accumulé une épargne tout au long de leur vie voient le pouvoir d'achat de cette épargne se dégrader. Enfin les bénéficiaires de revenus de substitution (pensions, *minima sociaux*) risquent d'être plus concernés par la hausse de la TVA, même si leurs revenus sont généralement indexés. Une telle indexation limite cependant les possibilités de baisse des cotisations sociales, à équilibre inchangé des comptes publics. Le risque est alors de voir se réduire l'effet d'assiette positif précédemment discuté. Les questions de redistribution et d'efficacité de la mesure en terme d'emplois ne sont pas indépendantes.

Que penser finalement de ce type de mesure ? D'abord, qu'il existe une grande marge d'incertitude, les résultats dépendant beaucoup des modalités et du contexte dans lequel cette politique s'inscrit. Les arguments précédents laissent néanmoins penser que l'effet sur l'emploi devrait être positif, plus particulièrement dans des secteurs relativement intensifs en main-d'œuvre peu qualifiée, qui sont au centre des politiques de l'emploi. Mais cette mesure s'accompagne d'effets de distribution importants. Enfin elle doit être mise en perspective avec le type de spécialisation acquis et souhaité pour la France : dans les activités haut de gamme qui forment le cœur de la spécialisation européenne¹⁸, il n'y a probablement pas beaucoup à attendre d'une substitution entre TVA et cotisations employeurs.

Martine Carré, Benjamin Carton & Stéphane Gauthier*
veronique.lerolland@cepii.fr

4

15. Voir H. Sterdyniak *et al.* (1991), *op. cit.*, ainsi que S. Gauthier & T. Rebière (2007), "Les bénéficiaires de la TVA sociale", *mimeo*.

16. De façon générale, les biens et services (loyers, éducation, services de santé) exemptés de TVA ou bénéficiant de taux réduits sont principalement non échangeables. Une hausse de la TVA pourrait déplacer la demande au détriment du secteur échangeable, réduisant l'ouverture commerciale de la France. C'est l'argument traditionnel développé par P. Krugman & M. Feldstein (1989), "International trade effects of value added taxation", *NBER Working paper series*, n° 3163.

17. B. Salanié (2002), *Théorie économique de la fiscalité*, Economica, p. 197.

18. L. Fontagné, G. Gaulier & S. Zignago (2007), "Specialisation across Varieties within Products and North-South Competition", *Document de travail du CEPII*, n° 2007-06.

*S. Gauthier est Professeur à l'ENSAE, détaché de l'Université de Caen et membre du CREST-LMA. Les auteurs remercient S. Roux, S. Grégoir, G. Laroque, F. Lengart et A. Trannoy.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2007
RÉDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Agnès Bénassy-Quéré

RÉDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier

GRAPHIQUES :
Didier Boivin

RÉALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 48,50 € TTC
Europe 50,10 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
49,10 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
50,10 € HT
Supl. avion rapide 0,89 €

Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 40 15 70 00

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD

3^{ème} trimestre 2007
AOÛT 2007
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.