

# Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales des employeurs ?

**Henri Sterdyniak,**

*Adjoint au Directeur du Département d'économétrie de l'OFCE*

**Pierre Villa,**

*Economiste au CEPREMAP*

*Essayer d'alléger les charges des entreprises en diminuant les cotisations sociales employeurs et en compensant la baisse des recettes publiques par une hausse de la TVA n'apporterait que des avantages douteux ou transitoires. Une telle réforme n'améliorerait durablement ni la situation des entreprises, ni celle de l'emploi. Dans une économie sans échanges commerciaux avec l'extérieur, il n'y a pratiquement presque pas de différence, sur le plan de leur impact économique, entre les cotisations employeurs et la TVA déductible sur l'investissement qui existe actuellement en France.*

*Lorsqu'on tient compte des échanges extérieurs, la mesure est équivalente à une dévaluation : elle se traduit, à court terme, par des gains de compétitivité et de croissance dans la mesure où les salariés subissent des pertes de pouvoir d'achat, mais ces gains sont transitoires et disparaissent à moyen terme, où le seul résultat permanent est un niveau plus élevé des prix.*

Alléger les charges des entreprises en diminuant les cotisations sociales des employeurs et en compensant la baisse des recettes de la Sécurité Sociale par une hausse de la Taxe sur la Valeur Ajoutée est un projet souvent évoqué dans les milieux économiques, dans les cercles gouvernementaux ou dans la presse. Il a même, ces derniers temps, été préconisé à plusieurs reprises par des représentants du patronat <sup>(1)</sup>.

Selon ses partisans cette réforme serait favorable à l'emploi puisqu'elle allégerait le coût du travail. Elle avantagerait particulièrement les entreprises de main-d'œuvre sur lesquelles les cotisations sociales pèsent le plus lourdement. Cet allègement immédiat des charges des entreprises ne créerait pas de déficit public supplémentaire et contribuerait à la restauration des profits et à la lutte contre l'inflation. Il fournirait une marge de compétitivité aux entreprises françaises, puisque la TVA à la différence des cotisations sociales pèse sur les produits importés et est remboursée à l'exportation.

(1) Voir, en particulier l'article de M. Douillard, président de la Commission fiscale du CNPF, le Monde du 26 mai 1983, qui reconnaissait d'ailleurs la complexité du problème et souhaitait que l'étude en soit reprise par des économistes.

De plus ce changement serait indolore, car les impôts indirects ne sont guère ressentis.

En nous plaçant d'un point de vue strictement économique, nous voudrions montrer ici que tous ces avantages sont illusoire ou douteux.

## En économie fermée

Supposons, un instant, que la France n'ait pas d'échanges avec l'extérieur et qu'une hausse de la TVA soit compensée par une baisse des cotisations des employeurs, de façon que le total des recettes demeure le même.

### Un modèle simple supposant l'égalité entre investissement et profit...

Dans un cas de figure qui ne s'éloigne pas fondamentalement de la réalité, on peut évaluer quelles doivent être les variations du taux des cotisations sociales et du taux de TVA pour qu'il en soit ainsi. La TVA payée par les entreprises sur leurs investissements étant déductible de la TVA payée sur leurs ventes, son assiette est la valeur ajoutée moins l'investissement. L'assiette des cotisations sociales est la masse salariale, soit la valeur ajoutée moins les profits. Si, globalement, le profit est égal à l'investissement, les deux taxes ont la même assiette (voir encadré) : comme elles se cumulent, leur produit global est une fraction  $(1 + c)(1 + t) - 1$  de la masse des salaires versés (où  $c$  est le taux de cotisations employeurs,  $t$  le taux de TVA). La condition de neutralité budgétaire est donc que  $(1 + c)(1 + t)$  soit constant.

Supposons, pour fixer les idées, que  $\frac{\Delta t}{1 + t} = -\frac{\Delta c}{1 + c} = 4\%$ . Le taux de TVA de 18,6 % passe à 23,3 % tandis que le taux des cotisations employeurs passe de 38 % à 32,7 %. Le produit total des deux taxes représente toujours 63,7 % de la masse des salaires bruts.

Le niveau des prix à la consommation dépendant du produit  $(1 + c)(1 + t)$ , n'est pas affecté par la mesure (voir encadré) ; donc *a priori* les salaires ne doivent pas varier. Par contre, la mesure doit s'accompagner d'une baisse de 4 % des prix à la production (c'est-à-dire des prix hors taxes), puisque les charges salariales sont réduites d'autant.

La mesure n'a pas d'impact sur le coût relatif du capital et du travail : le coût du travail baisse de 4 %, mais le prix des biens d'équipement varie comme le prix à la production (puisque l'investissement ne supporte pas de TVA) et baisse également de 4 %. La mesure n'incite pas les entreprises à utiliser plus de travail et moins de capital : elle est neutre quant à la substitution capital/travail.

Elle ne modifie pas non plus la situation relative des branches très capitalistiques et des branches de main-d'œuvre : les branches qui utilisent beaucoup de main-d'œuvre et peu de capital supportent à la fois beaucoup de cotisations sociales et beaucoup de TVA, car elles bénéficient peu de la déductibilité de la TVA sur l'investissement ; un transfert de l'une à l'autre ne leur est pas favorable. Non seulement globalement mais aussi pour chaque produit, la baisse des cotisations des employeurs est compensée par la hausse de la TVA. Il n'y a donc pas d'effet sectoriel à attendre.

**La condition de neutralité sur les prix...**

Ecrivons qu'en régime permanent les entreprises fixent le niveau de leur prix de production de façon à s'assurer un certain taux de profit,  $\pi$  :

$$p = w (1 + c) \frac{N}{Y} + (\pi + \delta) p \frac{K}{Y}$$

où  $p$  est le prix de production,  $w$  le salaire nominal,  $c$  le taux de cotisations sociales employeurs,  $N$  l'emploi,  $K$  le capital,  $Y$  la production,  $\delta$  le taux de dépréciation du capital. Le prix d'achat du capital est  $p$  car l'investissement ne supporte pas de TVA.

Le prix à la consommation s'écrit :

$$P = (1 + t) p$$

où  $t$  est le taux de TVA.

On en déduit : 
$$p = (1 + c) \frac{w \frac{N}{Y}}{1 - (\pi + \delta) \frac{K}{Y}}$$

$$P = (1 + t) (1 + c) \frac{w \frac{N}{Y}}{1 - (\pi + \delta) \frac{K}{Y}}$$

Le niveau des prix à la consommation dépend du produit :

$$(1 + t) (1 + c)$$

**... correspond à la neutralité budgétaire**

Cherchons quelles doivent être les variations du taux des cotisations sociales et du taux de TVA pour que les recettes globales de l'Etat ne soient pas affectées. Comme la TVA porte sur la valeur

ajoutée ( $Q$ ), investissement ( $I$ ) exclu, elle rapporte  $\frac{t}{1-t} P (Q - I)$ .

Les cotisations sociales rapportent  $c w N$ . Il faut donc que :

$$\frac{\Delta t}{(1 + t)^2} P (Q - I) = \frac{\Delta c}{(1 + c)} w N$$

Si, approximativement, le profit (PRO) est égal à l'investissement :

$$(1 + c) w N = p Q - \text{PRO} \quad p (Q - I)$$

La condition de neutralité budgétaire est alors :

$$\frac{\Delta t}{1 + t} = - \frac{\Delta c}{1 + c}, \text{ soit } (1 + t) (1 + c) \text{ constant.}$$

**... s'éloigne peu de la réalité**

Le tableau 1 montre que l'égalité entre l'investissement des sociétés et leurs profits est à peu près vérifiée dans les années récentes : les concours extérieurs que les entreprises ont obtenus sont à peu près égaux aux profits qu'elles ont distribués. L'approximation que nous avons faite n'est donc pas abusive.

*Tableau 1*

*Comparaison de l'investissement et du profit des sociétés*

*En milliards de Francs*

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Formation brute de capital .....	140	192	208	218	261	323	297	359
Epargne brute des sociétés .....	82	99	115	141	165	168	156	165
Profit distribué ...	76	81	91	97	111	138	163	191
Profit total .....	158	180	206	238	276	306	319	356

Source : Comptes de la Nation.

**La réforme a cependant des conséquences permanentes ou transitoires**

Notre démonstration suppose que les divers taux de TVA varient proportionnellement ; elle néglige certains aspects de la réglementation actuelle (la TVA non déductible sur les produits pétroliers, le régime particulier de l'agriculture, le plafonnement d'une partie des cotisations employeurs, etc.). Pour certains secteurs économiques, il n'y aurait pas exacte compensation. Cela dépendrait des modalités précises de la réforme et, a priori, n'a pas d'impact macroéconomique prévisible.

Il faut aussi considérer que la mesure réduit durablement de 4 % le niveau relatif du profit et des prix des biens d'équipement par rapport aux salaires et aux prix des biens de consommation. Le taux de profit ne varie pas, ni le pouvoir d'achat du profit exprimé en biens capitaux, mais le profit <sup>(2)</sup> baisse de 4 %.

En régime permanent, cela n'a pas d'importance si, pour chaque agent, le montant des revenus issu des profits est égal au montant des dépenses en biens d'équipement. Ceci n'est pas tout à fait vrai : la mesure nuit aux ménages qui vivent de leurs dividendes (mais ceux-ci ne représentent que 3,2 % du revenu des ménages) ; elle dégrade légèrement le solde budgétaire de l'Etat si les revenus qu'il prélève sur les profits (par l'impôt sur les sociétés, par exemple) sont supérieurs aux subventions qu'il verse aux entreprises. Ces distorsions n'auraient qu'un impact de deuxième ordre pour l'économie française.

(2) De même que les cours de bourse dans la mesure ou ceux-ci sont déterminés par les profits anticipés.

La réforme a une conséquence néfaste importante, bien que transitoire. Si, comme le pensent ses partisans, elle s'effectue sans hausse du niveau des prix à la consommation, alors elle se traduit pour les entreprises par un accroissement du poids de leur endettement. Pour analyser cela, il faut discuter du comportement de fixation de prix des entreprises.

Dans l'hypothèse où les entreprises utilisent la règle du coût marginal, c'est-à-dire fixent leurs prix en fonction du coût de production variable sur l'unité de production la moins efficace, le prix de production baisse bien de 4 % car le coût de production variable ne se compose que de charges salariales et de consommations intermédiaires. Un résultat similaire est obtenu si les entreprises fixent leurs prix en fonction du coût de développement, c'est-à-dire du coût total intégrant les charges salariales et les coûts d'amortissement et d'emprunt du capital, calculés sur la base du coût de remplacement de celui-ci. Dans ces deux cas, le profit des entreprises et la valeur de leur capital baisse immédiatement de 4 %. Or, la valeur de leur endettement ne varie pas. La mesure pèse d'autant plus fortement sur les entreprises que celles-ci sont plus endettées, un profit plus bas devant rembourser une dette et des frais financiers inchangés. Pour dire les choses autrement, les entreprises dont le profit est utilisé à rembourser un investissement subissent une perte car elles ne bénéficient pas du prix plus bas de l'investissement qu'elles ne peuvent augmenter leur prix, du fait de la concurrence des entreprises dont le capital a été acquis depuis la réforme et donc payé à un prix plus bas.

En réalité, une partie des entreprises fixent leurs prix sur la base du coût moyen, intégrant les frais de remboursements et d'intérêts des emprunts faits antérieurement. De ce fait, les prix baisseraient de moins de 4 % à la production et augmenteraient à la consommation. L'économie française se caractérise par une indexation quasiment parfaite à terme des salaires sur les prix à la consommation<sup>31</sup>. La hausse des prix à la consommation entraînerait donc une hausse des salaires qui se repercuterait dans les prix : l'équilibre serait restauré avec une hausse de 4 % du niveau des prix à la consommation et du salaire nominal et un retour au niveau antérieur des prix à la production. Ni les salaires réels, ni le taux de profit, ni la structure de bilan<sup>32</sup> des entreprises ne seraient alors affectés par la mesure. Celle-ci trapperait les ménages détenteurs d'actifs financiers dont la richesse baisserait de 4 %, en pouvoir d'achat.

En fait, l'impact serait intermédiaire entre deux extrêmes : ou la mesure n'a pas d'impact sur le niveau des prix mais augmente le poids de l'endettement des entreprises ou elle se traduit par un niveau de prix plus élevé de 4 %. En tout cas, elle est totalement inefficace pour diminuer les charges des entreprises ou favoriser l'emploi.

Il reste à discuter des prétendus effets bénéfiques liés aux échanges extérieurs.

<sup>31</sup> Cf. Deseurs, s'il n'en était pas ainsi, les entreprises auraient dû maintenir leurs profits en augmentant leurs prix et la question de leurs charges ne se poserait guère.

<sup>32</sup> Cf. Mouton, pour la part des profits affectés à l'endettement.

## En économie ouverte

La TVA se différencie économiquement des cotisations employeurs en ce qu'elle est remboursable à l'exportation et qu'elle pèse sur les importations. Peut-on en déduire que la mesure étudiée améliorerait durablement la compétitivité de l'économie française ? Nous ne le pensons pas, car il faut distinguer, en économie ouverte, son impact immédiat de ses effets à moyen terme.

A court terme, le salaire nominal est fixe. Considérons une entreprise-type dont la structure des coûts est initialement de  $\alpha$  % de coûts salariaux ; de  $\beta$  % de consommations intermédiaires produites en France ; de  $\gamma$  % de consommations intermédiaires importées ; de  $\varepsilon$  % de coûts capitaux. La mesure provoque immédiatement une baisse de 4 % de ses coûts salariaux. Faisons d'abord l'hypothèse que toutes les entreprises françaises répercutent intégralement la baisse de leurs coûts dans leurs prix. L'entreprise considérée bénéficie alors de la baisse du prix des consommations intermédiaires produites en France. Ses coûts de production, et ses prix, baissent de  $\frac{4\alpha}{1-\beta}$  %.

Cette baisse entraîne une amélioration de la compétitivité de produits français sur les marchés extérieurs et sur le marché intérieur. Sur le marché français, pour les biens qui ne supportent pas la TVA, le prix des produits importés est stable tandis que celui des produits français baissent. Quant aux biens qui supportent la TVA, leur prix augmente de 4 %, s'il s'agit de produits importés, de  $4\left(1 - \frac{\alpha}{1-\beta}\right)$  % s'il s'agit de produits français. Les salariés subissent donc une perte de pouvoir d'achat. L'amélioration de la compétitivité des produits français ne provient pas d'un miracle : elle n'est que la contrepartie de la baisse du pouvoir d'achat des salaires. Dans l'immédiat, elle profite aux acheteurs étrangers de produits français et aux acheteurs français de biens qui ne paient pas la TVA (donc aux entreprises).

Mais les salaires sont indexés sur les prix. Au fur et à mesure qu'ils incorporent les hausses de prix, le gain initial de compétitivité tend à s'annuler. A moyen terme, lorsque les salariés ont récupéré leur pouvoir d'achat, ce gain disparaît : les prix de production sont revenus à leur niveau initial et les prix à la consommation ont augmenté de 4 %. Tout se passe comme dans le cas d'une dévaluation. La production est transitoirement plus forte tant que la compétitivité reste améliorée. La balance commerciale se dégrade d'abord, parce que les effets prix jouent plus vite que les effets volume, puis s'améliore de façon transitoire.

Si les entreprises ne répercutent pas intégralement dans leurs prix la baisse de leurs coûts, mais l'utilisent partiellement pour améliorer leurs profits, la période transitoire est légèrement différente : les gains de compétitivité sont plus faibles : la hausse des prix à la consommation et la baisse de pouvoir d'achat des salaires plus fortes à court terme. Mais à moyen terme le point d'arrivée est le même.

Les effets favorables de la réforme envisagée, comme ceux d'une dévaluation, n'existent et ne perdurent que s'il est possible de faire baisser le pou-

voir d'achat du salaire. Plus vite les salaires suivent les prix, moins durable est l'impact. La France a expérimenté suffisamment de dévaluations pour savoir qu'actuellement il est vain d'en espérer des avantages durables de compétitivité, mais que durant la période transitoire le rythme de hausse des prix est notablement accru.

La mesure analysée aurait toutefois deux avantages mineurs en comparaison d'une dévaluation : elle ne nécessiterait pas de négocier le taux de la dévaluation avec nos partenaires du Système Monétaire Européen ; n'ayant pas d'impact sur le taux de change, elle ne récompenserait pas ceux qui ont spéculé contre le franc.

Une telle réforme, si on ne remet pas en cause à cette occasion l'indexation des salaires, est indolore, mais inefficace, car elle ne contribue pas à alléger de façon permanente les charges des entreprises. Pour qu'elle soit efficace, il faut que sa mise en œuvre s'accompagne d'un blocage des salaires, sans blocage des prix et sans rattrapage ultérieur des salaires. Equivalant alors à une baisse des salaires, elle n'est plus indolore.

## **Alléger les charges des entreprises ou en modifier la structure ?**

La réforme proposée est une réponse fautive à un problème réel. Les charges des entreprises sont sans doute trop fortes actuellement et tout particulièrement les charges liées à l'emploi : l'entreprise ne peut embaucher un salarié que si celui-ci produit une valeur ajoutée supérieure au salaire brut augmenté des cotisations sociales (soit 5 400 F par mois au niveau du SMIC) tandis que, du point de vue de l'efficacité sociale et économique, l'embauche serait rentable dès que la valeur produite est supérieure au salaire net moins les prestations chômage (soit 2 000 F par mois, environ). Le gain que représente pour les administrations l'embauche d'un travailleur (économies de prestations chômage, hausse des cotisations) n'est pas pris en compte par l'entreprise. Pour prendre un exemple, si un travailleur ne peut produire que pour 3 800 F, il est en chômage dans le système actuel, alors que l'entreprise l'embaucherait si elle était dispensée des cotisations sociales des employeurs ; les administrations seraient alors dans une situation meilleure, puisqu'elles économiseraient les prestations chômage ; la production supplémentaire serait de 3 800 F pour une consommation maximale supplémentaire du travailleur de 2 000 F. En période de chômage durable, le coût du travail que les entreprises prennent en compte pour leurs décisions d'investissement ou de production ne reflète pas son coût pour la société, qui est beaucoup plus faible.

Dans cette situation, deux stratégies sont possibles. La première consiste à modifier la structure des charges des entreprises, la seconde à en alléger le montant.

La structure des charges des entreprises a deux impacts : au niveau de chaque entreprise, elle détermine la technique de production la plus rentable. Une hausse du coût du capital par rapport à celui du travail incite les entreprises à employer, pour la même production, moins de capital et plus

de travail. Cet effet joue lentement, car la technique de production ne peut généralement être modifiée qu'à l'occasion de la mise en œuvre de nouveaux équipements. D'autre part une modification de la structure des charges diminue les coûts de certaines entreprises au détriment d'autres. Les premières peuvent baisser leurs prix : leurs productions sont plus demandées, elles résistent mieux à la concurrence étrangère. Ainsi le déplaçonnement des cotisations sociales, mis en œuvre actuellement, avantage les secteurs à bas salaires au détriment des secteurs à salaires élevés.

Dans cette optique, la TVA déductible sur l'investissement, tout comme les cotisations salariales, augmente le coût salarial ; elle incite les entreprises à substituer du capital au travail et favorise les secteurs capitalistiques. Sans rouvrir ici la totalité du dossier <sup>(5)</sup>, rappelons qu'une politique désireuse d'inciter à l'emploi et à l'économie de capital devrait substituer aux cotisations des employeurs une taxe qui frapperait soit le capital, soit l'investissement, soit le profit. Ce n'est pas le cas de la TVA telle qu'elle est actuellement : la TVA et les cotisations des employeurs ayant presque la même assiette, un ripage de l'un vers l'autre serait un coup d'épée dans l'eau.

Par contre, une telle politique pourrait consister à étendre l'assiette des cotisations sociales des employeurs à la totalité de la valeur ajoutée ou à supprimer la déductibilité de la TVA frappant l'investissement net. Une telle mesure peut sembler dangereuse dans une période où un fort investissement est souhaité. Elle se comprend si on considère qu'en période de chômage permanent, il est inutile de favoriser les investissements qui économisent de la main-d'œuvre : certains investissements de productivité, qui apparaissent rentables actuellement au niveau de l'entreprise, sont en fait nuisibles macroéconomiquement si on considère le coût social du travail. Ils deviendraient non rentables si le coût effectif du travail reflétait mieux son coût social, ce à quoi tendrait une modification des coûts relatifs capital/travail.

Comme nous venons de le voir, il n'existe malheureusement pas de miracle fiscal qui permettrait d'alléger les charges des entreprises sans contrepartie. Celle-ci peut porter sur les ménages ou consister en une hausse du déficit public. Il ne nous appartient pas ici de discuter si un éventuel prélèvement sur les ménages doit porter sur les seuls salaires (par hausse des cotisations salariales) ou sur la totalité des revenus (par hausse de l'impôt) ; le choix est une question extraéconomique d'équité sociale. Remarquons que si les salariés réussissaient, lors d'une hausse de leurs cotisations, à obtenir une hausse de leur salaire brut de façon à maintenir leur salaire net, la hausse des cotisations des salariés ne différencierait guère de celle des cotisations des employeurs et porteraient sur les entreprises. Mais, dans le cas français, toutes les investigations économétriques s'accordent à repousser ce point de vue.

Quelle que soit sa contrepartie, la baisse des charges des entreprises permet de desserrer la contrainte extérieure, c'est-à-dire soit de produire plus et d'avoir un chômage plus faible sans dégrader le solde extérieur, soit d'améliorer le solde extérieur à production inchangée.

---

(5) Voir P. Artus, H. Sterdyniak et P. Villa : « Investissement, Emploi et Fiscalité », *Economies et Statistique*, n° 127, novembre 1980.

A contrario, la hausse des charges des entreprises ne devrait jamais être un moyen de financer un déficit de la Sécurité Sociale. Ce déficit risque d'augmenter le déficit extérieur ; or la hausse des cotisations des employeurs n'a pratiquement aucun impact favorable sur celui-ci. Elle permet d'équilibrer les comptes de la Sécurité Sociale, mais dégrade ceux de la Nation. Pour la transparence des décisions sociales et l'efficacité économique, la Sécurité Sociale doit être financée par les ménages. Le recours à la TVA, comme substitut aux cotisations des employeurs ne serait qu'une réforme illusoire basée sur des erreurs de raisonnement économique. Elle masquerait les problèmes de fond. Elle augmenterait l'inflation. L'amélioration de la croissance et du solde extérieur, qu'elle permettrait peut-être, ne serait que fugitive.