

Effets de l'introduction d'une assiette « valeur ajoutée » pour les cotisations

Introduire un nouveau prélèvement assis sur la valeur ajoutée conduirait à taxer les revenus du capital comme le feraient la compensation par la CSG et celle de la compensation par l'IS. Avec le nouveau prélèvement ou avec la CSG ces revenus ne sont pas les seuls en cause. D'un autre côté les revenus du capital dont il s'agit avec le prélèvement envisagé correspondent à ceux taxés par l'impôt sur les sociétés beaucoup mieux qu'à ceux taxés par la CSG.

Les revenus que les ménages tirent de leurs patrimoines diffèrent en effet beaucoup des profits des entreprises. Ils comprennent des revenus fonciers et immobiliers, souvent liés à des rentes de situation ou provenant d'héritages ; ils ne sont affectés que très indirectement et partiellement par les profits non distribués des entreprises, au moment de la réalisation de plus-values. On peut considérer que ces différences importent peu quand on reste dans le cadre de la problématique du coût des facteurs. Elles deviennent au contraire déterminantes quand on réfléchit aux éventuels effets sur l'esprit d'entreprise.

Compte tenu de ces similarités et différences, nous pouvons nous attendre à ce que la seule problématique du coût des facteurs conduise à anticiper que le remplacement, partiel ou total, de l'assiette masse salariale par l'assiette valeur ajoutée provoque à terme une augmentation de la demande de travail, mais une augmentation bien moindre que celle à laquelle conduirait un calcul négligeant les rétroactions induites sur le système des prix et coûts relatifs. Quant aux effets sur l'esprit d'entreprise, ils devraient être les mêmes que ceux évoqués ci-dessus à propos d'une majoration du taux de l'IS, avec toutefois prise en compte de ce que le taux du nouveau prélèvement serait sans doute nettement inférieur à la majoration envisagée pour le taux de l'IS. Ajoutons toutefois trois précisions.

Premièrement, tel qu'il a été envisagé jusqu'à présent, un nouveau prélèvement assis sur la valeur ajoutée taxerait la dépréciation du capital, ce

que ne font ni CSG ni IS. Nous nous sommes expliqués sur l'aberration que représente une telle taxation dans un système fiscal qui adhère au principe de non-taxation des consommations intermédiaires. Il en résulterait des pertes par rapport à l'efficacité productive, des pertes dont il est malheureusement impossible de chiffrer l'ordre de grandeur.

Deuxièmement, l'annexe permet de proposer un ordre de grandeur de l'effet qui serait constaté sur l'emploi si n'intervenaient simultanément ni la taxation de la dépréciation du capital, ni celle du profit pur. À la fin de sa deuxième partie elle conclut que, avant tout effet sensible sur la substitution des facteurs, l'incidence sur le coût réel du travail serait à peu près la même que celle retenue en fin de compte pour la variante de compensation par la TVA. Elle explique ensuite dans sa cinquième partie que l'effet final sur l'emploi serait mieux déterminé mais que son ordre de grandeur pourrait être voisin : de l'ordre de 70 000 emplois supplémentaires après dix ans pour une substitution d'assiette à hauteur de 3 % du coût du travail (la substitution pourrait évidemment être plus ample, jusqu'à trois ou quatre fois avec les institutions actuelles de la Sécurité sociale).

L'effet final sur l'emploi serait mieux déterminé puisque, la compensation s'effectuant en principe à l'intérieur du coût de production, ce dernier ne varierait pas sur le coup. N'interviendrait plus alors l'effet favorable provenant des entreprises non contraintes par leurs débouchés, un effet dont l'importance est difficile à estimer. En revanche, l'effet de substitution, plus facile à évaluer serait plus fort puisque l'élévation du coût d'usage du capital ajouterait son impact à celui de la baisse du coût du travail.

Troisièmement, la mobilité internationale du capital financier a pour effet probable de fixer les taux d'intérêt hors prélèvements auxquels les entreprises françaises pourront se financer. Le nouveau prélèvement aura alors pour résultat de majorer définitivement le coût d'usage du capital d'un montant qui ne sera pas réduit quand les salaires réels augmenteront au rythme de la croissance de l'emploi ; le coût de production croîtra alors ; la rentabilité se détériorera et l'emploi en souffrira. La cinquième partie de l'annexe avance la conclusion que, à long terme, et tout bien pesé, la stimulation de l'emploi serait vraisemblablement plus faible que si la compensation budgétaire était obtenue de la TVA ou de la CSG, cela compte non tenu de possibles effets défavorables sur l'esprit d'entreprise.

Quatrième partie. Mise en place d'une assiette valeur ajoutée

Depuis juin 1997, le Premier Ministre dispose du rapport établi par Jean-François Chadelat, Inspecteur général des affaires sociales, qui préconise et étudie la substitution de l'assiette valeur ajoutée à l'assiette masse salariale pour les cotisations patronales de Sécurité sociale⁽¹⁸⁾. Les proposi-

(18) Voir *Liaisons Sociales*, n° 79/97, mardi 9 septembre 1997.

tions faites dans son rapport ont été examinées de près par les administrations concernées, notamment quant à leurs modalités d'application.

L'auteur de l'étude économique ici présentée n'a pas compétence pour s'exprimer sur les aspects fiscaux ou parafiscaux. S'il va cependant les évoquer brièvement c'est uniquement en vue de donner un éclairage synthétique à la décision de principe qui devra être prise soit en faveur, soit à l'encontre de la réforme proposée par le rapport en question. Les éléments du diagnostic économique doivent être d'abord rassemblés.

- Ce serait une erreur de penser que, à l'avenir, l'assiette valeur ajoutée serait plus favorable que l'assiette masse salariale pour la régulation des finances de la Sécurité sociale. Comme dans le passé, la valeur ajoutée subira des fluctuations conjoncturelles plus amples que celles affectant la masse salariale. Contrairement à ce que l'on a constaté pendant les années quatre-vingt marquées surtout par un rattrapage après l'évolution inverse des années soixante-dix, la valeur ajoutée n'augmentera pas en tendance plus vite que la masse salariale⁽¹⁹⁾.

- Du fait de son impact sur les prix et coûts relatifs, le changement d'assiette devrait avoir un effet favorable à l'emploi, mais un effet faible, surtout si le changement ne s'appliquait qu'à une petite partie des cotisations patronales.

- Une part notable de cet effet disparaîtrait si l'assiette valeur ajoutée était « modulée » de façon à « limiter les transferts intersectoriels » (voir ci-après).

- De toutes façons l'effet serait lent à se réaliser ; il se dissiperait même dans le cas où le taux de chômage devait connaître par ailleurs une décrue prolongée.

- Du fait du prélèvement qu'il introduirait sur le profit hors intérêt du capital, le recours à l'assiette valeur ajoutée risquerait d'affecter défavorablement le dynamisme des entreprises françaises, surtout celui des plus innovantes. Nous manquons malheureusement de base pour avoir même une idée grossière de l'importance de cet effet.

- Il n'est pas justifié de prétendre que le recours à l'assiette valeur ajoutée serait inéluctable pour tout gouvernement soucieux de l'emploi, car il existe d'autres réformes possibles qui auraient également un effet favorable à travers l'impact sur les prix et coûts relatifs (probablement même un effet plus marqué), qui ne prendraient pas le risque d'un effet défavorable à travers la taxation des profits purs et qui éviteraient l'introduction d'un nouveau mode de prélèvement.

(19) Certains semblent craindre le développement de rémunérations non assujetties dont bénéficieraient certains salariés. Si tel devait être le cas, une intégration de ces rémunérations dans l'assiette masse salariale pourrait être envisagée.

S'agissant de la viabilité fiscale de ce nouveau prélèvement, l'auteur de la présente étude n'a guère compétence mais a constaté que les avis étaient assez concordants :

- des cotisations patronales assises sur la valeur ajoutée pourraient être gérées à condition d'y impliquer les services fiscaux, qui auraient alors besoin de moyens supplémentaires non négligeables ;
- pour la collecte des éléments intervenant dans le calcul de l'assiette, des déclarations particulières des entreprises seraient requises, sauf éventuellement, si la définition retenue pour la valeur ajoutée le permet, de la part des 250 000 entreprises qui demandent à bénéficier du plafonnement de la taxe professionnelle, ou alternativement de la part des entreprises de plus de 50 salariés qui demandent à profiter des dispositions de la loi sur la participation des salariés aux fruits de l'expansion ;
- il est peu probable que l'on réussisse à définir la valeur ajoutée de façon à éliminer toutes les possibilités de manipulation avantageuse des déclarations (on dit, paraît-il, du côté des services fiscaux et du côté des conseillers fiscaux, que la définition retenue pour le plafonnement de la taxe professionnelle ne les élimine pas toutes) ;
- enfin la nouvelle assiette serait mal adaptée au cas de certaines entreprises. Ainsi J-F. Chadelat propose d'exclure cette assiette pour les administrations publiques, les associations, les emplois familiaux, les exploitations agricoles et les entreprises ayant une valeur ajoutée inférieure à 3 millions de francs.

Après ces brefs rappels auxquels il ne croit pas utile d'ajouter, l'auteur de cette étude souhaite exprimer une certaine surprise vis-à-vis de ce qu'il perçoit être une timidité inopportune des promoteurs de l'assiette valeur ajoutée. Cela concerne d'abord l'idée de gradualisme dans la mise place du prélèvement, ensuite le concept de modulation.

Le rapport écrit : « Il est clair que l'étalement dans le temps de la réforme des cotisations patronales est une condition impérative au succès d'un tel bouleversement dans nos habitudes et nos traditions » (p. 9). À l'appui de cette affirmation sont citées les quatorze années au cours desquelles s'est échelonné le déplafonnement des cotisations de Sécurité sociale. Au principe d'étalement dans le temps sont ajoutées les idées de vérifications régulières et d'adaptations pragmatiques, qui évoquent celles de tâtonnements et d'expérimentations.

Le rapport écrit par ailleurs : « Au-delà des approches traditionnelles de la valeur ajoutée utilisée comme nouvelle assiette des cotisations, une nouvelle réflexion originale consisterait à prendre en compte cette notion pour moduler les cotisations par différents paramètres, notamment par un paramètre valeur ajoutée... Combinée avec la définition du champ d'assujettissement, la modulation permet de limiter les transferts intersectoriels » (p. 7).

Pourquoi de telles circonspections ? Ou bien on est convaincu des vertus de l'assiette valeur ajoutée, et il convient alors de l'introduire le plus tôt possible, de la façon la plus déterminée possible et la plus simple possible ; ses effets sur l'emploi seront déjà assez lents à se manifester, même si les entreprises considèrent que la réforme est irréversible et comprennent immédiatement ce qu'elle signifie (voir ce qui a été écrit dans la première partie de cette étude). Ou bien on n'en est pas convaincu, et mieux vaut alors ne pas s'engager dans un processus incertain dont l'aboutissement sera soit un retour en arrière, soit des cotisations patronales de Sécurité sociale régies par des règles compliquées, déroutantes pour le bon sens et portant la trace de concessions faites à des groupes de pression, à l'image de ce que montrent certaines parties actuelles de notre fiscalité.

S'agissant de la modulation en fonction de la valeur ajoutée, elle consisterait à corriger la cotisation assise sur la masse salariale de l'entreprise, soit S_i , en lui appliquant un coefficient calculé en fonction de sa valeur ajoutée, soit VA_i . Selon la version la plus simple des trois proposées par le rapport, le coefficient multiplicateur serait égal à $(VA_i / S_i) / (VA_s / S_s)$ où s désigne le secteur auquel appartient l'entreprise. Une telle proposition s'explique vraisemblablement par la lecture des résultats prétendus annoncer les « transferts intersectoriels », résultats que nous avons vu concerner, quant à leur importance, une éventualité purement virtuelle (voir ci-dessus). Elle aurait pour conséquence de faire disparaître presque intégralement la partie de l'effet favorable à l'emploi qui serait due à la modification des prix relatifs et au changement induit dans la composition de la demande de biens et services.

Une autre version calcule le coefficient multiplicateur à l'aide d'un barème appliqué au rapport entre (VA_i / S_i) et la valeur du même ratio au niveau agrégé pour l'ensemble du champ concerné, le barème croissant mais bornant le coefficient à un intervalle donné (par exemple 0,8 à 1,2). Le changement induit dans la composition de la demande serait alors réduit, moins toutefois qu'avec la version se référant à un ratio sectoriel. Si l'on voulait faciliter la transition vers l'assiette valeur ajoutée, on pourrait retenir, pour un petit nombre d'années, l'idée d'un tel barème dont l'intervalle croîtrait en taille selon une progression annoncée à l'avance.

La troisième version n'est qu'esquissée : le coefficient dépendrait de la variation du ratio (VA_i / S_i) par rapport à l'année précédente. Le montant des cotisations augmenterait dans la phase ascendante du cycle des affaires ; il diminuerait dans la phase descendante ; les entreprises seraient incitées à réduire année après année leur ratio, peut-être trop à la longue ; les difficultés du contrôle fiscal seraient fort accrues.