



Rapport de l'association ATTAC

sur la TVA « sociale »

30 juillet 2007

Ont participé à la rédaction de ce document :

**Jacques Cossart
Vincent Drezet
Gérard Gourguechon
Jean-Marie Harribey
Michel Husson
Pierre Khalfa
Dominique Plihon**

Sommaire

Résumé : Pourquoi la TVA « sociale » est une très mauvaise idée (p. 3)

Présentation générale de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (p. 5)

- La Taxe sur la Valeur ajoutée, un impôt invisible, rentable, injuste et largement fraudé (p. 5)
- La réalité du prélèvement de la TVA en chiffres (p. 7)

Les exemples étrangers ; des modèles à suivre ? (p. 9)

- Le Danemark : un exemple classique en devenir (p. 9)
- L'Allemagne : un exemple classique solidement établi (p. 10)

Retour sur les arguments avancés par les partisans de la TVA sociale (p. 12)

- « TVA anti-délocalisation » ? (p. 12)
- Favoriser le commerce extérieur ? (p. 13)
- Créer des emplois ? (p. 13)
- Quels effets sur les prix et le pouvoir d'achat ? (p. 15)
- Une fausse neutralité du financement de la Sécurité sociale (p. 16)
- Une TVA antisociale (p. 17)

À quoi sert la TVA sociale et ce qu'il faudrait faire (p. 18)

- Pour un financement solidaire de la Sécurité sociale (p. 18)

Annexes :

Regards croisés sur les économies européennes (p. 20)

Historique de la Taxe sur la valeur ajoutée (p. 23)

- La Taxe sur la Valeur ajoutée, une invention française (p. 23)
- La Taxe sur la Valeur ajoutée, une taxe unique, générale, et à paiements fractionnés (p. 24)
- La Taxe sur la Valeur ajoutée, une taxe communautaire (p. 25)

Résumé

Pourquoi la TVA « sociale » est une très mauvaise idée

Attac, 30 juillet 2007

1. La TVA sociale n'est pas une réponse aux délocalisations

Pour que cela soit le cas, il faudrait que la baisse du coût du travail induite par cette mesure puisse compenser le différentiel salarial existant aujourd'hui avec des pays comme la Chine ou même avec les pays de l'Europe de l'Est. Or il n'en est rien. Le coût du travail est environ cinq fois moins cher en Pologne et sept fois moins cher en Lituanie que dans les pays de l'ancienne Europe des 15 et le ratio avec la Chine est de l'ordre de 30 en moyenne. Au vu de tels écarts, une éventuelle baisse des cotisations patronales serait sans effet. Les délocalisations ne sont certes pas une vue de l'esprit et environ 5 % des emplois supprimés sont dus à ce phénomène. Mais dire qu'une baisse des cotisations patronales et l'instauration d'une TVA « sociale » pourraient y répondre apparaît comme un simple discours de propagande patronale justifiant un partage des richesses produites encore plus favorable aux profits.

2. La TVA sociale va à l'encontre de l'harmonisation européenne

Le basculement des cotisations vers la TVA sociale équivaut à une dévaluation déguisée. Les prix à l'exportation, exonérés de la TVA, pourraient baisser en raison des allègements de cotisations, tandis que les prix des importations, soumises à la TVA, augmenteraient. Cet avantage compétitif dépend du comportement de marge des entreprises exportatrices qui pourraient profiter de l'opération pour augmenter leurs profits. C'est un avantage transitoire, puisque la hausse des prix finira par se transmettre aux prix intérieurs et pèsera en fin de compte sur le pouvoir d'achat des consommateurs.

Au-delà, c'est le principe même d'une telle mesure qu'il faut interroger. Jouer ainsi sur les taux de TVA revient à aggraver la concurrence entre les États, particulièrement ceux de la zone euro.

Cela s'apparente aux politiques de « dévaluations compétitives » du passé que la création de l'euro avait précisément pour but d'éliminer ! Au lieu donc de promouvoir des politiques de coopération en Europe qui passeraient par l'harmonisation des politiques économiques et la fin du dumping fiscal et social, une telle mesure entraînerait les pays de l'Union européenne dans une course sans fin dont tous sortiraient perdants.

3. La TVA sociale n'est pas favorable à l'emploi

La question n'est pas ici de savoir si une baisse du coût du travail a un effet bénéfique sur l'emploi. En effet, l'instauration d'une TVA sociale ne modifierait qu'à la marge le coût relatif du travail et du capital, parce que la TVA sur les investissements est déductible. A comportement de marge inchangé, les entreprises de main-d'œuvre bénéficieront de la baisse des cotisations, tandis que les entreprises capitalistiques bénéficieront plutôt de la baisse du prix hors taxe des biens d'équipement achetés en France.

4. La TVA sociale implique une perte de pouvoir d'achat

Le scénario le plus vraisemblable est qu'une partie des entreprises utiliseront l'aubaine de la TVA sociale pour augmenter leurs prix et améliorer encore leurs marges. Ce sera d'autant plus facile pour celles qui produisent et distribuent les biens de consommation courante qu'elles sont moins soumises à une pression concurrentielle forte. Le 4 mai 2004, Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'économie, reconnaissait devant le Sénat que « l'État ne contrôlait pas le niveau des prix, et qu'il était donc à craindre qu'une hausse de la TVA, malgré la diminution des charges, ne fut intégrée dans la marge, et donc intégralement répercutée sur le prix de vente, à l'image de ce qui avait déjà été constaté dans la grande distribution ».

Cette baisse de pouvoir d'achat frappera davantage les ménages les plus pauvres qui consacrent une plus grande partie de leur budget à des biens de consommation courante. La TVA dite sociale est donc une mesure non seulement anti-sociale mais aussi anti-économique.

5. La TVA sociale gèlerait le financement de la Sécurité sociale

Même si la neutralité de la mesure était à peu près assurée à court terme, la logique d'évolution du système serait profondément modifiée. La réforme servirait à acter le fait que les ressources de la Sécurité sociale sont durablement gelées : si on baisse les cotisations, ce n'est évidemment pas pour les augmenter dans les années à venir. Et le recours à la TVA est un procédé qui ne peut servir qu'une fois. La croissance prévisible des dépenses de Sécurité sociale devra donc être couverte autrement, par recours aux assurances santé ou aux dispositifs de retraites privés, avec un nouveau creusement des inégalités dans la couverture du droit à la santé et à la retraite. En bloquant les moyens de fonctionnement de la Sécurité sociale, on casse la logique de solidarité qui la fonde, au profit d'une marchandisation accrue de la satisfaction des besoins sociaux.

6. Les quatre dangers de la TVA sociale

Les avantages de l'instauration d'une TVA sociale sont finalement aléatoires : pas de nouvelles ressources pour la Sécurité sociale, pas d'effet sur l'emploi et une amélioration provisoire de la compétitivité. En revanche ses risques sont considérables :

- la TVA sociale équivaldrait à une politique non coopérative au niveau européen ;
- la TVA sociale signifierait une nouvelle baisse de la contribution des entreprises aux financements sociaux, sans aucune contrepartie de leur part en termes de baisse des prix et de création d'emplois ;
- la TVA sociale ne serait qu'un expédient anti-social pour financer l'augmentation du déficit budgétaire induite par les cadeaux du « paquet fiscal » aux détenteurs de revenus les plus élevés ;
- la TVA sociale irait encore un peu plus à l'encontre du caractère redistributif de l'impôt.

7. Ce que propose Attac

Un financement solidaire de la Sécurité sociale :

l'augmentation des besoins de la Sécurité sociale est prévisible, notamment en matière de santé et de retraites. Nous sommes alors devant un choix de société : soit on bloque ces dépenses et l'on s'en remet aux assurances privées, en creusant ainsi les inégalités sociales ; soit on considère que la satisfaction de ces besoins passe par une autre répartition des revenus. C'est pourquoi nous sommes favorables à toutes les mesures qui vont dans ce sens et dégagent de nouvelles ressources : augmentation des cotisations employeurs, modulation-sanction des taux de cotisations, mise à contribution des revenus financiers non investis par extension de l'assiette des cotisations ou taxation directe. Nous sommes donc opposés au principe de « neutralité » qui sous-tend toutes les « réformes ». Celles-ci considèrent comme une donnée intangible la ponction exercée par les revenus financiers sur les richesses produites. Face au « coût du travail » nous soulignons le « coût » croissant du capital qui exige de plus en plus des rémunérations directes élevées (des taux à deux chiffres) tout en obtenant par la suite d'être de plus en plus largement exonéré du financement des dépenses publiques, au plan, fiscal comme au plan social. A tout ceci nous opposons une logique de transfert : des dividendes vers la Sécurité sociale.

Une harmonisation fiscale en Europe :

la concurrence fiscale qui se mène au niveau européen, et dont le projet de TVA sociale n'est qu'un exemple, équivaut à une mise en concurrence des systèmes sociaux et ne peut conduire qu'à leur alignement vers le bas. A cette concurrence, nous opposons un principe général d'harmonisation, notamment de la fiscalité sur le capital. Nous proposons la création d'impôts spécifiques sur les revenus du capital pour alimenter un budget européen élargi qui permettrait d'accompagner un processus d'harmonisation, notamment en direction des nouveaux Etats-membres. Concernant la TVA, nous proposons la création d'un véritable régime de TVA unifié au niveau européen, assorti d'un mécanisme de compensation.

Présentation générale de la Taxe sur la Valeur Ajoutée

La Taxe sur la Valeur ajoutée a été imaginée et mise au point en France dans les années 1950, avant d'être adoptée par d'autres pays et par la Communauté économique européenne. Elle est maintenant présente pratiquement sur les cinq continents.

La TVA est un impôt qui frappe la consommation. Alors que les impôts directs (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés) s'appliquent à des revenus, la TVA frappe l'utilisation des revenus, c'est-à-dire la dépense ou la consommation de biens ou de services par les personnes. En cela, il n'est pas possible de dissocier l'imposition de la consommation de celle des revenus comme Nicolas Sarkozy l'a souvent fait lorsqu'il a déclaré à de multiples reprises qu'il valait mieux taxer la consommation que les revenus. En réalité, en augmentant la TVA, on augmente de facto l'imposition des revenus des ménages, et singulièrement ceux des plus modestes dont le revenu ne peut être épargné puisqu'il est entièrement consacré à la consommation.

Si l'impôt direct est recouvré personnellement auprès de chaque contribuable (personne physique ou société), la TVA, quant à elle, est recouvrée sur les consommateurs, lors de chacune de leurs opérations d'achat, par l'intermédiaire des commerçants et des prestataires de services, seuls « redevables » de la TVA, qui l'ajoutent à leurs prix « hors taxe », la réclament ensuite à leurs clients en même temps que le prix (le prix « toutes taxes comprises » TTC) et en versent normalement, et périodiquement, le montant au service des impôts.

La Taxe sur la Valeur ajoutée, un impôt invisible, rentable, injuste et largement fraudé

Les succès nationaux de la TVA (elle représente la moitié des recettes fiscales du budget de l'Etat en France) et internationaux (la TVA existe dans près de 120 pays dans le monde) s'expliquent par les multiples avantages qu'elle peut présenter pour nombre de ministres des finances et autant de gouvernements.

La première caractéristique de la TVA est certainement qu'elle est acquittée régulièrement par les consommateurs, au fur et à mesure de leurs actes de consommation de biens ou de services, mais sans qu'ils s'en rendent compte, la TVA étant incorporée dans le prix global réclamé au consommateur. Ce sont les entreprises, les commerçants, tous les professionnels dont tout ou partie de l'activité relève du champ d'application de la TVA, qui sont les collecteurs quotidiens de cet impôt et qui doivent donc reverser régulièrement leurs collectes aux services des impôts. Bien souvent d'ailleurs, eux mêmes ont le sentiment que ce sont eux qui sont les véritables contribuables, dès lors que ce sont eux qui font les chèques au Trésor public, mais en oubliant que leurs clients leur ont fait au préalable l'avance des fonds. Ce système de collecte privatisée de l'impôt par une multitude de « fermiers généraux » (les 3,5 millions d'entreprises et de professionnels qui, en France, relèvent de la TVA) présente certes des avantages pour le Trésor public (une économie de fonctionnement), mais aussi des inconvénients (des collecteurs ne reversent pas toujours l'intégralité de ce qu'ils ont collecté, se font une souplesse de trésorerie avec ces fonds publics, ou mettent la clef sous la porte et partent avec la caisse...).

Il s'agit donc d'un impôt plus ou moins « invisible » aux yeux de celles et ceux qui le supportent réellement, et c'est là un de ses gros avantages pour l'Etat, par rapport, par exemple, à l'impôt sur le revenu ou aux impôts locaux comme la taxe d'habitation. Cela rend tout système fiscal qui fait largement appel à cet impôt d'autant plus trompeur : de nombreuses personnes pensent ne pas « payer d'impôts » alors qu'elles en payent chaque jour, dès lors qu'elles font un achat.

Le caractère « rentable » de cet impôt découle principalement de cet état de fait et nombre d'Etats ont largement recours à cet impôt pour financer leurs dépenses publiques. En France, dans les plus récents budgets de l'Etat, la TVA représentait près de la moitié des recettes fiscales

de l'Etat. Dans son dix-neuvième rapport au Président de la République (2001), le Conseil des impôts rappelait les avantages de la TVA et, plus largement, des taxes à la consommation : « les taxes à la consommation ont une assiette très large et permettent d'obtenir un rendement élevé pour des taux relativement bas... Ce rendement est en outre assez stable, la consommation étant moins volatile que d'autres assiettes fiscales quand la conjoncture évolue ».

Le caractère injuste de cet impôt est facile à comprendre : il s'agit d'un impôt assis sur les consommations des ménages, qui ne tient pas du tout compte des véritables « facultés contributives » des personnes et qui ampute à chaque fois leurs possibilités de consommation, puisque le coût de la TVA est légalement intégré au prix de vente des biens et des services, et vient donc augmenter d'autant ce prix. Dans l'histoire de la TVA française une diversité de taux a été souvent utilisée (pendant une période existait même un « taux majoré » allant jusqu'à 33 % pour les produits estimés être des produits de luxe). En 2007 coexistent plusieurs taux : 2,1 % (presse, médicaments remboursés par la sécurité sociale, etc), 5,5 % (produits alimentaires, boissons non alcoolisées, livres, aliments pour le bétail, hôtellerie, cinéma, musées, transports de voyageurs, etc), et 19,6 % pour les autres biens de consommation (automobile, vêtements, disques, informatique,... et tout le reste des biens et des services).

Cette diversité de taux n'empêche pas que la TVA pèse finalement beaucoup plus sur les familles modestes que sur les personnes disposant de revenus élevés. En effet les personnes disposant d'un revenu faible « consomment » la totalité de ce revenu, payent de la TVA sur toutes ces consommations, et finalement payent de la TVA sur la totalité de leur faible revenu. Par contre les personnes disposant d'un revenu élevé ont des facultés d'épargne importantes, et tous ces revenus qui sont détournés pendant un temps plus ou moins long de la consommation et vont s'installer sur d'autres marchés, ou pour d'autres placements ne supportant pas la TVA, vont donc être « hors TVA ». Non seulement donc la TVA n'est pas progressive en fonction du revenu des personnes, elle n'est même pas proportionnelle, mais bien dégressive : plus les personnes disposent d'un revenu élevé et moins elles payent de TVA en pourcentage de leur revenu.

La TVA est bien un impôt injuste socialement, et tout système fiscal qui réduit la part de l'impôt sur le revenu progressif, la part de l'impôt sur les sociétés, la part de l'impôt sur la fortune et celle des contributions frappant les patrimoines, et qui fait proportionnellement plus appel à la TVA, est un système fiscal qui est globalement de plus en plus injuste, de moins en moins redistributif et réducteur d'inégalités, mais au contraire devient un système qui conforte et renforce les inégalités économiques et sociales. C'est bien la situation actuelle du système fiscal français.

Le caractère inflationniste de la TVA est un élément supplémentaire d'injustice. Chaque fois que les taux de la TVA sont augmentés, cette augmentation est légalement répercutée dans les prix qui vont finalement être supportés par les consommateurs. Dans toute l'histoire de la TVA française, c'est ainsi que ces augmentations se sont traduites, sauf quelques rares exceptions lors desquelles une part plus ou moins importante de l'augmentation a été supportée par les producteurs et les détaillants (quand, dans une période où le contrôle des prix existait encore, il est arrivé qu'un gouvernement fasse pression pour freiner l'augmentation des prix lors d'une augmentation de la TVA ; dans quelques cas, une augmentation d'un taux de TVA n'était pas répercutée par des entreprises d'un secteur professionnel qui en faisaient un argument commercial et de concurrence – cela a pu être possible pour le prix des véhicules automobiles par exemple).

La TVA est par ailleurs un impôt assez facilement et assez largement fraudé. La façon dont cet impôt fonctionne explique les méthodes utilisées pour le frauder. Les entreprises qui collectent l'impôt doivent, chaque mois pour la plupart, faire une déclaration dans laquelle figurent leurs ventes taxables, à partir desquelles sera déterminé le montant de la TVA à verser après déduction de la TVA figurant sur leurs achats du même mois (achats de matières premières, et quote-part sur le matériel). Il est déjà possible de minorer dans la déclaration le chiffre d'affaires réalisé (cela est plus ou moins facile selon les secteurs professionnels, le lien de l'entreprise avec d'autres entreprises, en amont ou en aval, la nature des paiements – en espèces ou par chèques – etc). Il est aussi possible de « jouer » sur les déductions, sachant que chaque entreprise peut déduire de la TVA dont elle doit

s'acquitter celle qu'elle a elle même payée à ses fournisseurs et qu'elle justifie par la présentation de factures sur lesquelles figure de la TVA. Pour payer moins de TVA on peut donc présenter des factures où figure de la TVA mais qui ne correspondent pas à de réels achats, c'est ce qu'on appelle les « fausses factures », qui, bien entendu, ressemblent matériellement à de vraies factures, si ce n'est qu'il n'y a pas de réelle transaction en lien avec cette facture. Comme les exportations ne sont pas taxables à la TVA, des entreprises peuvent être tentées d'exagérer la part de leurs ventes exportées par rapport à l'ensemble de leurs ventes ; la présentation de doubles de factures libellées au nom de clients localisés à l'étranger est chaque fois un moyen de réduire le montant de la TVA à acquitter. La réduction des contrôles par les services douaniers des transports et des échanges de marchandises

aux frontières, et particulièrement dans les échanges entre Etats membres de l'Union européenne (échanges intracommunautaires) facilite d'autant ce genre de fraude.

Les enjeux budgétaires sont énormes, dans son rapport au Parlement européen sur « Le recours aux mécanismes de la coopération administrative dans la lutte contre la fraude à la TVA » du 16/04/2004, la Commission estime que la seule fraude à la TVA intracommunautaire sur livraisons de biens pouvait atteindre 10 % des recettes nettes de TVA ce qui, pour la France, représente un manque à gagner de 13 à 14 milliards d'euros par an. En réalité, l'absence de régime européen de TVA véritablement unifié et le maintien d'un régime transitoire aussi aisément contournable expliquent l'importance, la variété et la complexité des fraudes à la TVA.

La réalité du prélèvement de la TVA en chiffres

Un rapide regard sur la structure fiscale française montre que la TVA est l'impôt numéro « un » du système fiscal français.

<i>Recettes fiscales brutes</i> (en milliards d'euros)	2005	2006	2007
Impôt sur le revenu (IR)	57,482	58,180	57,095
Autres impôts directs par rôles	7,240	6,080	6,200
Impôts sur les sociétés (IS) brut	49,455	54,020	55,575
Autres impôts et taxes	9,158	10,013	10,592
Taxe intérieure sur produits pétroliers	19,324	19,300	18,822
TVA brute	162,664	166,100	174,787
Enregistrement, autres contributions	20,947	21 263	20,580
Total recettes brutes	326,269	334,956	343,652
TVA en % des recettes brutes	49,85	49,58	50,86

(Source : loi de finances 2007)

Les recettes fiscales brutes doivent cependant être diminuées de certains dégrèvements et remboursements (en matière d'IR, d'IS et de TVA notamment) pour aboutir aux recettes nettes. Mais malgré tout, les proportions ne changent guère, ainsi qu'en témoigne la loi de finances pour l'année 2007 qui montre que, non content de constituer le premier impôt français, la part de la TVA progresse.

<i>Recettes fiscales nettes</i> (en milliards d'euros)	2005	2006	2007
Impôt sur le revenu (IR)	56,4	58,2	57,1
Impôts sur les sociétés (IS) net	40,9	43,7	46,1
Taxe intérieure sur produits pétroliers	18,9	19,3	18,8
TVA nette	126,6	127,4	133,5
Autres impôts	28,8	14,3	11,7
Total recettes nettes	271,6	262,8	267,2
TVA en % des recettes nettes	46,61	48,47	49,96

(Source : loi de finances 2007)

% Attac, 66-72, rue Marceau, 93100 Montreuil-sous-Bois

Tél. : 01 41 58 17 40 - Fax : 01 43 63 84 62 - Mel : attacfr@attac.org - Internet : www.france.attac.org %

La hausse des rentrées de TVA s'explique principalement par le dynamisme de la demande intérieure, elle-même soutenue en partie par la baisse du taux d'épargne des classes modestes et moyennes. Cette « désépargne » se ainsi trouve réinjectée dans la consommation, laquelle est précisément soumise à TVA. La hausse des prix des actifs immobiliers constitue une autre explication puisque l'immobilier « neuf » est soumis à TVA immobilière.

L'analyse selon laquelle la TVA pèse plus lourdement dans le budget des ménages modestes que dans celui des ménages aisés a fait l'objet d'une mesure par le Conseil économique et social. Dans son rapport de fin 2005 intitulé « Prélèvements obligatoires, compréhension, efficacité économique et justice sociale », le Conseil économique et social a ainsi évalué le taux d'effort des ménages par décile de revenus en matière de TVA. Il montre clairement l'injustice du principal impôt français, en dépit de l'existence du taux réduit qui ne vient pas compenser la dégressivité globale de la TVA.

(données en % du revenu disponible)

	Total	D 01	D 02	D 03	D 04	D 05	D 06	D 07	D 08	D 09	D 10
TVA dont	5,3	8,1	7,1	6,7	6,2	5,9	5,6	5,3	5,0	4,4	3,4
TVA 19,6 %	4,6	7,0	6,1	5,7	5,3	5,0	4,9	4,6	4,3	3,9	3,0
TVA 5,5 %	0,7	1,1	1,0	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,4

(Source : CES)

Lecture du tableau : les 10 % des ménages disposant des revenus les plus faibles consacrent 8,1 % de leur revenu au paiement de la TVA pendant que les 10 % des ménages disposant des revenus les plus élevés ne consacrent que 3,4 % de leur revenu à la TVA, ce qui confirme que, de fait, la TVA devient un impôt dégressif.

Les exemples étrangers : des modèles à suivre ?

Le Danemark et l'Allemagne sont les deux principaux exemples étrangers qui viennent fréquemment alimenter le débat français sur la TVA sociale. Sont-ils pour autant des modèles adaptables au contexte français, « clés en main », qu'il conviendrait de suivre aveuglément ? Pour le savoir, il faut revenir sur l'organisation et l'évolution du système de protection sociale et de répartition des richesses.

Le Danemark : un exemple classique en devenir

Il est désormais fréquent de voir le Danemark pris en exemple en France dès qu'une mesure ou une proposition vise à instaurer davantage de flexibilité au travail ou, au cas particulier, à proposer une augmentation de la TVA dénommée « TVA sociale ». Le Danemark jouit en effet d'une bonne réputation en France et, plus largement, en Europe, qui provient notamment du fait que ce pays combine depuis plusieurs années un faible taux de chômage, un taux d'emploi élevé et une activité économique dynamique avec un haut niveau de protection sociale et de dépenses publiques. En France, ce pays rassure donc plus que le Royaume-Uni ou les Etats-Unis...

Le système de protection sociale danois est financé principalement par la fiscalité (impôts nationaux et locaux). Il s'inspire en cela du principe d'universalité dit « beveridgien » : pour le dire simplement, disons que dans un tel système, tout le monde cotise par l'impôt et les prestations ne sont pas directement liées à la qualité de cotisant. Dans ce mode de financement, la TVA joue un rôle important qu'il convient toutefois de replacer dans l'approche globale de ce qui fonde le « modèle danois », c'est-à-dire essentiellement la solidarité par la redistribution des richesses. Un rapide rappel historique est donc indispensable pour comprendre l'évolution de ce « modèle social ».

Retour sur l'évolution de l'économie danoise

Le Danemark, petite économie très ouverte, a connu de profonds bouleversements depuis un demi-siècle. Entre 1950 et 2005, le nombre

d'agriculteurs est passé de 450 000 à 85 000, l'industrie a perdu 160 000 emplois, mais le secteur public s'est accru de 560 000 personnes et celui des services de 500 000 personnes. Ce basculement s'est accompagné de mesures visant à élever le niveau de qualification et à investir massivement dans le renouvellement de l'économie (en particulier de l'industrie) danoise. Autre caractéristique du monde du travail, la proportion de femmes y est passée de 33 % à 48 % entre 1950 et 2005. En 2005, le taux d'emploi global est de 76 %, de 79 % pour les hommes et de 73 % pour les femmes.

Le Danemark a fait le choix de l'investissement massif dans l'éducation et la formation en pratiquant une politique solidaire des salaires basée sur des salaires minimums d'un niveau relativement élevé et sur une distribution primaire des revenus moins inégalitaire que dans la plupart des pays d'Europe. Le choix de société fait au Danemark est donc de réduire les inégalités de revenus et de compétences, notamment grâce à un haut niveau de ressources publiques (48,8 % du PIB), avec un certain nombre de conséquences sociales positives qui procèdent directement de l'intervention publique dans la répartition des richesses. L'Unicef a ainsi montré que la proportion d'enfants pauvres au Danemark passait de 17,4 % à 5,1 % après impôts et transferts sociaux. On rappellera pour mémoire que ces proportions sont respectivement de 28,7 % et 7,9 % en France, de 16,8 % et 10,7 % en Allemagne et de 36,1 % et 19,8 % au Royaume Uni.

Plus largement, le Danemark se positionne parmi les pays développés (avec la Finlande, la Norvège et la Suède) où les inégalités sont les plus réduites. Sans surprise, on notera d'ailleurs que ces pays offrent un niveau élevé de protection sociale et des politiques publiques très actives et présentes, ce qui se traduit mécaniquement par un niveau également élevé de prélèvements obligatoires dans ces pays. Pour exemple, en 2002, si l'indicateur de développement humain a placé le Danemark et les Etats-Unis en tête en termes de richesses par habitant, on remarquera que, durant les années 90, la part des salariés percevant moins de la moitié du

revenu médian s'élevait en moyenne à 9 % au Danemark et à 21 % aux Etats-Unis.

La structure fiscale danoise constitue en particulier un révélateur du choix de lutter contre les inégalités. L'impôt sur le revenu y représente en effet 53 % des recettes fiscales. Or, c'est bien l'impôt direct progressif qu'est l'impôt sur le revenu qui permet d'effectuer une redistribution fiscale réellement efficace. De ce point de vue, la France se situe très loin du Danemark, car l'impôt sur le revenu n'y représente que 17 % des recettes fiscales. Le système fiscal danois est en réalité plus équilibré puisqu'il comporte une majorité d'impôts directs (du seul fait de l'impôt sur le revenu) qui concourent à la réduction des inégalités. Telle est la réalité danoise qui n'est curieusement pas mise en exergue en France par ceux qui nous vantent aujourd'hui les vertus d'une TVA qui deviendrait « sociale » du seul fait d'une affectation d'une partie de ses rentrées au budget de la Sécurité sociale. Il est alors aisé de comprendre que le niveau et la structure des recettes fiscales ne sont pas comparables à celles en vigueur en France et qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, de s'inspirer d'une mesure qui fait partie d'un « tout ».

La protection sociale danoise depuis les années 70 : Beveridge pour inspiration

Après avoir connu depuis la fin du 19^{ème} siècle des assurances maladie et vieillesse dont seuls les salariés ayant des revenus inférieurs à un certain plafond pouvaient bénéficier, le Danemark a évolué au cours des années 60 et 70 vers un système de protection sociale dit « beveridgien ». Le financement a progressivement évolué vers une fiscalisation quasi-totale des ressources du système de protection sociale. Progressivement, entre 1987 et 1989, la TVA a été portée de 22 % à 25 % afin de compenser une baisse des cotisations sociales patronales, réduites depuis à la portion congrue. Aujourd'hui, le financement des prestations sociales est assuré à plus de 90 % par les impôts locaux et nationaux.

Conformément au principe d'universalité, toute la population bénéficie du système de protection sociale. Ainsi, toute la population est couverte pour les prestations de soins et de vieillesse et bénéficie des allocations familiales sans avoir à justifier d'une activité professionnelle. Seules les couvertures des accidents du travail et du

chômage demeurent en marge de ce système national. Le risque « accident du travail » est géré par des compagnies d'assurance privées auxquelles les employeurs doivent cotiser. L'assurance chômage résulte d'une assurance volontaire à laquelle la grande majorité des salariés a cependant choisi de cotiser. Les prestations destinées à compenser une perte de revenus sont versées uniquement aux actifs.

Les prestations sociales sont gérées par des services sociaux spéciaux des collectivités locales. Ces services sociaux sont placés sous l'autorité de plusieurs ministères (celui des impôts pour les allocations familiales, celui de la santé pour les prestations de l'assurance maladie maternité, celui des affaires sociales pour les accidents du travail, les prestations d'assurance maladie maternité et les allocations d'aide sociale et celui du travail pour les indemnités de chômage, les indemnités journalières de maladie et de maternité, congés parentaux et congés sabbatiques). Les médecins généralistes exercent dans un cadre libéral avec un paiement à l'acte mais sont rémunérés par le service national de santé. La participation des usagers est marginale : elle concerne uniquement les soins dentaires et les médicaments, les consultations et les hospitalisations étant entièrement pris en charge par le service de santé. La politique de prévention est particulièrement développée : elle repose sur des plans de prévention en matière de tabagisme, d'alcoolisme, de toxicomanie et la promotion d'une alimentation saine et de l'activité physique.

Globalement, le principe d'universalité est respecté : ainsi, sur un total de dépenses de santé (publiques et privées) de 2 763 euros par habitant en moyenne en 2003, la part des dépenses publiques atteint 2 285 euros (soit 82,7 %).

L'Allemagne : un exemple classique solidement établi

L'Allemagne est un pays économiquement comparable à la France et géographiquement proche d'elle. C'est notre principal partenaire et aussi notre principal concurrent. Cela explique qu'il est traditionnellement pris en exemple en toute circonstance. Ainsi, lorsque le taux nominal de l'impôt sur les sociétés baisse en Allemagne, la France s'empresse d'en faire autant, ce qui a notamment pour effet d'alimenter la concurrence fiscale et sociale en Europe et d'augmenter la

part disponible des profits des actionnaires des deux côtés du Rhin. On retrouve cette attraction mimétique en matière de financement du système de protection sociale.

Un rapide retour sur l'évolution du système de protection sociale allemand est utile pour en comprendre l'évolution.

Présentation du système Bismarckien

L'Allemagne est le premier pays à avoir organisé un système de protection sociale national. Les années 1881 à 1889 voient naître les assurances sociales : l'assurance maladie est créée en 1883, l'assurance accident du travail en 1884 et l'assurance vieillesse en 1889. Les lois bismarckiennes respectent les principes d'organisation et de fonctionnement des caisses qui existaient auparavant en Prusse. Les trois caractéristiques majeures de la protection sociale en Allemagne sont : un système contributif basé sur le travail, un système catégoriel, un système géré paritairement.

Le système est financé par des cotisations dont l'importance varie en fonction des branches. L'assurance obligatoire ne concerne que les ouvriers (sous condition de ressources, un plafond assez élevé cependant, étant fixé). A la fin du 19^{ème} siècle, les nouvelles assurances sociales concernent 10 % de la population. Les assurances sociales obligatoires se sont développées tout au long du 20^{ème} siècle pour parvenir à couvrir plus de 90 % de la population. Le régime d'assurances sociales s'est en effet étendu aux différentes catégories professionnelles. Les prestations des assurances maladie, accident du travail et vieillesse, créées à la fin du 19^{ème} siècle se sont en outre améliorées. Par ailleurs, l'assurance chômage s'est rajoutée en 1927 aux trois premières branches « historiques ». L'assurance dépendance est venue compléter le système en 1995. Ces assurances sociales sont obligatoires, mais il existe également des assurances privées. Enfin, on notera que les prestations familiales sont financées par l'impôt.

Une TVA partiellement « sociale »

Le gouvernement d'Angela Merkel a porté le taux de TVA de 16 % à 19 % au 1^{er} janvier 2007. Cette hausse poursuit en réalité deux objectifs :
- le premier est la réduction de l'endettement de l'Allemagne, puisque deux points de TVA y seront

consacrés en 2007 et un point à partir de 2008, - le deuxième est de contribuer au financement du système de protection sociale puisque deux points y seront consacrés à partir de 2008 (un point seulement en 2007).

L'augmentation de la TVA ne remet pas en cause fondamentalement la logique du système de protection social allemand mais introduit, au pays de Bismarck, une nouveauté susceptible de faire évoluer le système vers une fiscalisation croissante, à l'instar de la France, dont la part des impôts dans les recettes sociales va croissante depuis le début des années 90. S'agissant des dépenses de santé (exprimées en dollars corrigés par les parités de pouvoir d'achat) en 2005, elles s'établissent, selon un rapport de l'OCDE de 2007, à 3 374 \$ pour la France, dont un peu plus de 2 700 \$ de dépenses publiques. Pour l'Allemagne les chiffres, pour la même année, sont respectivement de 2 287 \$ et un peu moins de 2 700 \$ de dépenses publiques. Rappelons que la moyenne OCDE est de 2 759 pour les dépenses globales dont 2 000 \$ environ de dépenses publiques. Les chiffres pour les Etats-Unis sont, pour le total des dépenses de santé de 6 401 \$, dont quelque 2 900 de dépenses publiques. La Turquie, au dernier et 31^{ème} rang de l'OCDE dans ce classement, enregistre une dépense moyenne de santé de 586 \$ dont un peu moins de 500 \$ pour les dépenses publiques.

Cette hausse de la TVA a été un peu trop rapidement présentée en France comme étant une « TVA sociale » : en réalité, elle ne l'est que très partiellement puisqu'elle servira également à réduire l'endettement. Par ailleurs, il convient de remarquer que cette hausse ramène la TVA allemande dans la moyenne de l'Union européenne. Elle a ainsi utilisé une marge de manœuvre dont la France (19,6 % pour le taux normal de TVA) ne dispose pas.

A ce jour, il est trop tôt pour tirer une conclusion sérieusement établie et étayée de la hausse de trois points du taux normal de TVA effective depuis le 1^{er} janvier 2007. Les premiers éléments disponibles montrent certes une hausse des prix au de 1,17 % entre Janvier et Mai 2007 contre 0,92 % en 2006 sur la même période. Mais il est difficile d'établir un diagnostic étayé, tant sur le plan du regain espéré de compétitivité à l'exportation que sur celui de la hausse des prix.

Retour sur les arguments avancés par les partisans de la TVA sociale

La TVA « sociale » a été présentée par le gouvernement comme devant répondre à plusieurs objectifs. Outre le financement de la protection sociale, tout en baissant le coût du travail, elle devrait nous protéger des délocalisations, le premier ministre ayant d'ailleurs proposé de l'appeler « TVA anti-délocalisation ». Cette baisse du coût du travail devrait permettre, en outre, des créations d'emplois. Elle devrait enfin être bénéfique pour le commerce extérieur. Aucune hausse des prix n'en résulterait car l'augmentation de la TVA serait compensée par une baisse des prix consécutive à la baisse du coût du travail. Bref, un véritable remède-miracle dont on s'étonne que l'on n'y ait pas pensé avant. Mais les remèdes miracles se révèlent souvent de la poudre de perlimpinpin et la TVA « sociale » ne déroge pas à cet adage.

« TVA anti-délocalisation » ?

L'instauration de la TVA sociale permettrait de supprimer une partie de la part patronale des cotisations sociales qui représentaient 236 milliards d'euros en 2005. La pratique européenne interdit de dépasser le taux de 25 % de TVA. Dans sa version la plus extrême, le relèvement du taux réduit (5,5 %) et du taux normal (19,6 %) aboutirait à un rendement supplémentaire de 90 milliards d'euros ce qui correspond à un allègement de 38 % des cotisations sociales. Ce chiffre doit probablement être revu à la baisse car il existe déjà de nombreux allègements ciblés de cotisations sociales qui vont jusqu'à 1,6 Smic.

Il s'agit, quoi qu'il en soit, d'une baisse importante des cotisations patronales et donc d'une baisse du coût du travail. Cette baisse aura-t-elle le moindre impact sur les délocalisations ? On peut fortement en douter. Pour que cela soit le cas, il faudrait que la baisse du coût du travail induite par cette mesure puisse compenser le différentiel salarial existant aujourd'hui avec des pays comme la Chine ou même avec les pays de l'Europe de l'Est. Or il n'en est rien. Le coût du travail est environ cinq

fois moins cher en Pologne et sept fois moins cher en Lituanie que dans les pays de l'ancienne Europe des 15 et le ratio avec la Chine est de l'ordre de 30 en moyenne. Une éventuelle baisse des cotisations patronales sera sans effet au vu de tels écarts.

Il est donc vain de croire que l'on pourra combler le différentiel de salaires avec les pays émergents au vu de l'écart des coûts salariaux qui existent entre les différentes régions du monde. Mais surtout une telle affirmation révèle une incompréhension des mécanismes qui fondent les décisions des employeurs. Certes les entreprises préfèrent toujours que le coût du travail soit le moins élevé possible. Mais ce n'est évidemment pas le seul critère pris en compte sinon il y a belle lurette qu'il n'y aurait plus aucune entreprise en France ni dans aucun pays développé. D'autres critères sont pris en compte comme la productivité du travail, l'état des infrastructures, l'existence d'un marché potentiel...

Un récent rapport d'information du Sénat (www.senat.fr/rap/r06-189/r06-1899.html) fournit des indications intéressantes sur les différentiels de productivité entre les pays émergents et les pays du Nord. Ainsi, le rapport indique que la productivité du secteur manufacturier en Inde ne représente qu'un peu plus de 2 % du niveau américain et moins de 3 % par rapport à l'ex Union européenne à 15. Celle de la Chine est à peine supérieure : un peu plus de 5 % du niveau américain et moins de 7 % du niveau de l'ex Union européenne à 15. On comprend les raisons qui font que les entreprises y regardent à deux fois avant de se délocaliser.

Si les écarts de productivité sont moins importants avec les nouveaux États membres de l'Union européenne, ils restent encore très importants : 20 % du niveau américain, 26 % par rapport à l'ex Union à 15. Dans cette dernière, la France est particulièrement bien placée. Ainsi, le PIB créé par heure travaillée est, en France, supérieur de 32 % par rapport à l'Italie, de 42 % par rapport au Japon, de 20 %

par rapport à la Grande-Bretagne et de 3 % par rapport aux Etats-Unis (OCDE, 2004). De plus, contrairement aux poncifs développés sur le sujet, un salarié français travaille autant, voire plus que ses voisins. Selon Eurostat, organisme officiel de l'Union européenne, en 2006 un salarié français travaillait en moyenne 36,4 heures par semaine contre 36,1 heures dans l'ex Europe des 15, quasiment autant qu'un Anglais (36,5 heures) mais plus que les Danois (34,6 heures) ou que les Allemands (34,5 heures) pourtant montrés régulièrement en exemple. Productivité du travail élevée, temps de travail dans la norme européenne, bon état des services publics, tout cela explique que la France reste un des pays au monde qui attire le plus les investissements étrangers.

Les délocalisations ne sont pas certes pas une vue de l'esprit et environ 5 % des emplois supprimés en France sont dus à ce phénomène. Mais dire qu'une baisse des cotisations patronales et l'instauration d'une TVA « sociale » pourraient y répondre apparaît comme un simple discours de propagande patronale.

Favoriser le commerce extérieur ?

La hausse de la TVA, en contrepartie d'une baisse des cotisations patronales, aurait un effet bénéfique sur le commerce extérieur. Le schéma serait le suivant. La hausse de la TVA ne serait pas répercutée sur les prix, les entreprises ne profitant pas de la baisse des cotisations patronales pour augmenter leurs marges. Les prix sur le marché français resteraient donc théoriquement stables. Par contre, le prix à l'exportation, exonéré de la TVA, baisserait et le prix des importations, soumises à la TVA, augmenterait. Tout bénéfique donc pour le commerce extérieur : on importerait moins et on exporterait plus.

Ce raisonnement a pourtant un défaut, celui de parier sur le fait que les entreprises ne profiteraient pas de l'opération pour augmenter leurs profits. Or c'est ce qui se passe dans la réalité puisque l'expérience montre que toute augmentation de TVA est répercutée à près de 80 % sur les prix. C'est un comportement de marge bien connu et recensé par les études existantes. Ce constat empirique trouve ses

raisons dans le fonctionnement du capitalisme financier qui privilégie la rémunération des actionnaires sur tout autre considération. Les cotisations patronales non versées ont donc de fortes chances de se retrouver dans leurs poches. De plus, l'augmentation des prix à l'importation a des conséquences sur les consommateurs, et aussi sur les entreprises qui achètent ces biens et qui se verront pénalisées. C'est notamment le cas des entreprises non assujetties à la TVA comme beaucoup des entreprises travaillant sous franchises. Elles auront donc d'autant plus tendance à ne pas répercuter la baisse de cotisation sociale sur les prix. Les consommateurs payeront ... si leur pouvoir d'achat le leur permet ; si tel ne devait pas être le cas, c'est la sacro-sainte croissance qui ne serait pas au rendez-vous !

Au-delà, c'est le principe même d'une telle mesure qu'il faut interroger. La hausse de la TVA agit comme une dévaluation déguisée. Comme toute dévaluation, celle-ci n'a de sens que si les autres pays ne procèdent pas de même. Si tel n'est pas le cas, l'avantage de compétitivité s'annule. Outre donc le caractère aléatoire d'une telle mesure, vouloir jouer ainsi sur les taux de TVA revient à aggraver la concurrence entre les Etats, particulièrement ceux de la zone euro. Cela s'apparente aux politiques de « dévaluations compétitives » du passé que la création de l'euro avait précisément pour but d'éliminer ! Au lieu donc de promouvoir des politiques de coopération en Europe qui passeraient par l'harmonisation des politiques économiques et la fin du dumping fiscal et social, une telle mesure entraînerait les pays de l'Union européenne dans une course sans fin dont tous sortiraient perdants.

Créer des emplois ?

La TVA sociale est l'une des nombreuses réformes possibles du financement de la Sécurité sociale que l'on peut analyser en fonction des réponses qu'elles apportent à ces deux questions :

- y a-t-il ou non changement de l'assiette (actuellement la masse salariale pour l'essentiel) sur laquelle sont établis les prélèvements (impôts ou cotisations) ?

- la réforme vise-t-elle ou non à augmenter les ressources de la Sécurité sociale au-delà du taux de prélèvement actuel ?

En croisant ces deux critères, on obtient une typologie simplifiée, résumée dans le tableau ci-dessous.

	taux de prélèvement global inchangé	taux de prélèvement global accru
mode de financement inchangé	statu quo	augmentation du taux de cotisation
nouveau mode de financement	bascule neutre TVA CSG CVA*	élargissement de l'assiette

* La cotisation sur la valeur ajoutée (CVA) est souvent considérée à taux de prélèvement global inchangé, mais elle pourrait ne pas l'être et, dans ce cas, être assimilable à un élargissement de l'assiette à taux de prélèvement global accru.

Le changement du mode de financement peut donc être justifié de deux manières, qui peuvent d'ailleurs se combiner : soit parce qu'il permet de dégager de nouvelles ressources pour la Sécurité sociale, soit parce qu'il serait plus favorable à l'emploi. Il est clair que le projet de la TVA sociale est une « bascule neutre » qui compense les baisses de cotisations par une augmentation de la TVA. L'argument des nouvelles ressources est donc absent, seul l'effet sur l'emploi est invoqué (ainsi que l'argument de compétitivité discuté plus haut).

Cet argument pro-emploi consiste à dire que les cotisations sociales, assises sur la seule masse salariale, représentent un poids excessif qui défavorise le travail par rapport au capital. En « basculant » une partie des cotisations sociales vers la TVA dont l'assiette est plus large, on baisse le coût du travail. Ce changement dans le « coût relatif des facteurs » inciterait alors les entreprises à utiliser plus de facteur travail et moins de facteur capital. Ce raisonnement, qui a servi à justifier les allègements de cotisations depuis une quinzaine d'années, est en soi discutable (voir encadré sur le coût du travail). Mais cette discussion est ici superflue dans la mesure où l'instauration d'une TVA sociale ne modifierait qu'à la marge le coût relatif du travail et du capital.

La TVA payée sur l'investissement est en effet déductible. Michel Didier¹, le directeur de l'institut patronal Rexecode s'en félicite : la TVA est « neutre pour les investissements et ne les pénalise pas », tandis qu'Henri Sterdyniak (économiste à l'OFCE) le déplore : la TVA « ne

frappe donc que le travail, ce qui est injuste et peu efficace en période de chômage de masse »². Mais les deux s'accordent sur le constat, qui est assez simple à établir.

Supposons pour l'instant que les entreprises ne modifient pas leurs comportements de marge, autrement dit qu'elles n'augmentent pas leur prix à l'occasion de la bascule d'une partie des cotisations employeurs vers la TVA sociale. La baisse des cotisations sociales est donc répercutée sur le prix hors TVA ; la TVA augmente, mais le prix TTC est supposé rester constant.

Dans la mesure où la TVA sur l'investissement est déductible au même titre que les achats intermédiaires, le prix du capital est donc un prix hors TVA qui baisse à proportion des allègements de cotisations sociales dans les entreprises produisant les biens d'équipement. Le coût du travail baisse lui aussi, pour les mêmes raisons. Dans ces conditions, le coût relatif des facteurs (capital et travail) ne change pas, et il n'y a pas plus d'incitation à recourir au travail plutôt qu'au capital, qu'avant le basculement des cotisations sociales vers la TVA. Pour les mêmes raisons, les prix relatifs n'ont pas de raison d'être modifiés d'une branche à l'autre³.

Ce raisonnement suppose que les entreprises ne profitent pas de la réforme pour augmenter leurs prix, autrement dit pour capter à leur profit tout ou partie des allègements de cotisations sociales. Cependant, si toutes les entreprises adoptent ce comportement, alors les résultats précédents tiennent toujours : le coût relatif des facteurs et la structure des prix relatifs ne bougent pas.

1. Voir « TVA, un débat à valeur ajoutée » <http://www.nouveleconomiste.fr/1394/1394-Une-experts.html>

2. Idem. Voir aussi, du même auteur : *La TVA sociale, un remède miracle ?* <http://www.ofce.sciences-po.fr/pointdevue/points-15.htm>

3. pour une démonstration détaillée, voir l'annexe 1 de : Henri Sterdyniak et Pierre Villa, « Pour une réforme du financement de la Sécurité sociale », *Revue de l'OFCE* n° 67, Octobre 1998, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/4-67.pdf>

L'argument du coût du travail

La justification de l'instauration de la TVA « sociale » emprunte ici le discours classique sur les effets supposés des baisses du coût du travail sur l'emploi. Le postulat, jamais démontré, est que le coût du travail trop élevé est la cause principale du chômage. Les salariés n'étant pas prêts à accepter une diminution de leur salaire direct, la baisse du coût du travail emprunte le chemin des exonérations de cotisations sociales. Les divers dispositifs mis en place aboutissent à 25 milliards d'euros dépensés chaque année par l'Etat à ce titre. Si on rajoute les aides diverses de l'Etat aux entreprises, qui participent de la même logique, on aboutit à 65 milliards d'euros par an (chiffre de 2005).

Ce type de politique date de plus de vingt ans et a été poursuivi sans relâche par tous les gouvernements quelle qu'ait été leur couleur politique. Des sommes considérables ont été dépensées. Ont-elles servi à créer des emplois ? Rien n'est moins sûr. Certes, l'économétrie n'est pas avare d'études théoriques sur "maquette", ex ante dans le jargon de la profession, qui l'affirment. Mais les études empiriques échouent régulièrement à mettre en évidence le lien entre les exonérations de cotisations sociales et les aides aux entreprises et les créations d'emplois. Aucune évaluation sérieuse ex post n'a pu en mesurer l'effet.

Dans la période récente, c'est entre 1997 et 2000 que la France a créé le plus d'emplois, environ 1 600 000. Or, loin d'être le produit de la baisse du coût du travail, ces créations d'emplois ont correspondu à une rupture timide, mais réelle, avec les préceptes néolibéraux : bond des exportations dû à une brusque hausse du dollar, réduction du temps de travail, relance salariale, la reprise de l'investissement accompagnant la croissance de la consommation des ménages.

En fait, les entreprises embauchent quand leurs carnets de commande sont pleins et qu'elles ne peuvent plus répondre à une demande supplémentaire avec le personnel en place ou quand le fait de ne plus pouvoir y répondre a des conséquences sur la part de marché déjà occupée. Comme le temps de travail n'est encore pas extensible à l'infini, que le recours aux heures supplémentaires atteint rapidement des limites lorsque la demande ne fléchit pas et que le recours à l'intérim ou aux CDD est encadré, il faut bien embaucher de nouveaux salariés. D'où d'ailleurs les demandes patronales, visiblement prises en compte par le nouveau gouvernement, d'en finir avec ces « rigidités ».

Les exonérations de cotisations sociales ont donc essentiellement servi à augmenter les profits des entreprises, celles-ci profitant dans le meilleur des cas de l'aubaine pour procéder à des embauches qu'elles auraient effectuées de toute façon.

Quels effets sur les prix et le pouvoir d'achat ?

Il n'y aura de changement dans la structure des coûts et des prix relatifs que dans la mesure où certaines entreprises augmenteront leur marge et donc leur prix, alors que d'autres ne le feront pas. C'est le point obscur du dispositif qui permet de définir deux scénarios polaires fondés sur la distinction entre deux grandes branches de l'économie : celles qui produisent les biens destinés à la consommation et celles qui produisent les biens d'équipement.

Premier scénario : les prix restent inchangés dans le secteur des biens d'investissement mais

augmentent dans les secteurs des biens de consommation. C'est doublement mauvais pour l'emploi : d'abord parce que ce mouvement de prix relatifs implique une baisse du pouvoir d'achat des salariés. Ensuite, parce que la baisse du prix relatif des biens d'équipement équivaut à une augmentation du coût relatif du travail, ce qui pénalise encore plus l'emploi, si on accepte l'idée qu'il est sensible à ce coût relatif.

Deuxième scénario : les prix restent inchangés dans le secteur des biens de consommation mais augmentent dans les secteurs des biens d'équipement. Ce scénario est a priori plus favorable à l'emploi que le précédent, puisque le pouvoir d'achat des salariés est maintenu et que

le coût relatif du travail baisse en raison du renchérissement des biens d'équipement.

Mais l'évolution effective se rapprochera probablement du premier scénario, dans la mesure où les entreprises de biens d'équipement sont confrontées à une pression concurrentielle plus forte que celles qui produisent et distribuent les biens de consommation courante. L'effet du dispositif pourra alors s'analyser comme un double transfert. Le mouvement des prix relatifs instituera un transfert de l'industrie vers les services les moins sophistiqués, de l'industrie électronique de pointe vers les cafés et restaurants et la petite distribution pour aller vite. Mais l'effet global sur le pouvoir d'achat des salariés sera lui aussi différencié et sa baisse sera plus marquée pour les ménages les plus pauvres qui consacrent une plus grande partie de leur budget à des biens de consommation courante. La TVA dite sociale est donc une mesure non seulement anti-sociale mais aussi anti-économique.

Ce bilan peut être compliqué en fonction des modalités pratiques de la réforme. Deux pistes seront probablement explorées : le « reprofilage » des cotisations sociales, et la modulation des taux de TVA. Par reprofilage des cotisations, on désigne ici un dispositif où les baisses de cotisations seraient plus importantes en haut de l'échelle des rémunérations, ce qui peut être obtenu par une modification des plafonds. La raison en est que le taux de cotisations est déjà très faible au niveau du Smic. Cette orientation représenterait une inflexion des politiques passées qui ciblaient les allègements de cotisations sociales sur les bas et moyens salaires (jusqu'à 1,6 Smic soit 58 % des salariés). Une telle mesure serait plutôt favorable à l'emploi qualifié et déplacerait les effets de trappes à bas salaires qui résultent notamment des allègements Fillon.

Une autre piste, qui sera éventuellement explorée, a été mise en avant par Christian Saint-Etienne⁴ (le conseiller économique de François Bayrou) : « Il faut distinguer les PME à forte composante de main-d'œuvre et les producteurs de biens manufacturés ; la TVA à 22 % ou 25 % s'appliquerait aux biens manufacturés et aux

services à valeur ajoutée tandis qu'une TVA à 15 % s'appliquerait aux petites entreprises, au commerce et à l'artisanat. Pour compléter, un taux de 8 % s'appliquerait à tous les produits de première nécessité. Ainsi construite, cette structure de taux – 8,15, 22 ou 25 – serait le pilier d'une fiscalité indirecte efficace et néanmoins opérationnellement juste ». En l'état, cette proposition est manifestement absurde puisqu'elle conduirait à une baisse de recettes de TVA : le passage à 25 % pour les biens manufacturés et les services à valeur ajoutée (sic) ne compenserait la baisse de TVA à 15 % des petites entreprises qu'au moyen d'une augmentation à 8 % sur les produits de première nécessité (actuellement taxés à un taux réduit de 5,5 % ou « super-réduit » de 2,1 %). Ce serait socialement et politiquement intolérable. Une modulation supplémentaire n'est cependant pas à exclure, mais elle reviendrait avant tout à limiter l'augmentation des marges pour les entreprises en position de profiter de l'aubaine.

Une fausse neutralité du financement de la Sécurité sociale

Il y a deux manières d'analyser la mesure. En statique, elle peut être neutre à la condition, déjà difficile à garantir, que les entreprises n'en profitent pas pour répercuter la hausse de TVA dans les prix. Mais même si cette neutralité était à peu près assurée à court terme, la logique d'évolution du système serait profondément modifiée. La question de fond est en effet de savoir si et comment les dépenses supplémentaires de Sécurité sociale seront financées dans les années à venir. De ce point de vue, la réforme sert à acter le fait qu'elles ne pourront l'être par une augmentation des cotisations. Si le gouvernement réussit à marquer un point politique central en légitimant la baisse des cotisations, ce n'est évidemment pas dans l'intention de les augmenter dans les années à venir. La réforme a pour objectif de décréter que les ressources de la Sécurité sociale ne devront plus jamais augmenter (en proportion du revenu national), voire baisser à nouveau.

La logique de la réforme implique que c'est la TVA sociale qui pourra seule remplir cette

4. Voir « TVA, un débat à valeur ajoutée » <http://www.nouveleconomiste.fr/1394/1394-Une-experts.html>

fonction. Mais c'est également exclu, pour deux raisons. La première est que le taux maximum de 25 % autorisé par les accords européens sera à peu près atteint et qu'une fuite en avant permanente dans la « désinflation compétitive » n'est pas soutenable, parce qu'elle deviendrait à coup sûr inflationniste. La seconde raison est que les effets néfastes de la TVA sociale sur le pouvoir d'achat seront pris comme argument politique pour dire que cette voie est bouchée. Résultat : on aura institutionnalisé le blocage des ressources de la Sécurité sociale. La croissance prévisible des dépenses devra donc être couverte autrement, par recours aux assurances santé ou au dispositif de retraites privés, avec un nouveau creusement des inégalités dans la couverture du droit à la santé et à la retraite.

Le projet de TVA sociale concerne les ressources de la Sécurité sociale et conduit de fait à rendre impossible leur progression ultérieure. Il va donc se combiner forcément avec les projets portant sur les dépenses, principalement la santé et les retraites. Il faudra donc analyser ses propositions qui tenteront sans doute d'ouvrir des pistes pour camoufler une logique générale d'assèchement des ressources de la Sécurité sociale derrière des arguments d'équité redistributive.

Au total, les arguments en faveur de la TVA sociale, qui aurait pour avantage de moins « taxer » le travail et de favoriser l'emploi, sont donc sans fondement économique. Mais, en un sens, ce n'est pas grave pour ses promoteurs dont l'objectif est de geler indéfiniment les dépenses sociales, au moins en proportion du revenu national. En bloquant les moyens de fonctionnement de la Sécurité sociale, on casse la logique de solidarité qui la fonde, au profit d'une marchandisation de la satisfaction des besoins sociaux. La défense de la Sécurité sociale doit au contraire être conçue en prenant en compte l'augmentation à venir de ses dépenses ; elle passe donc par l'idée que les moyens d'accompagner cette évolution des dépenses doivent être garantis du côté des recettes. Il faut donc récuser le principe selon lequel toute nouvelle hausse du prélèvement global est a priori

exclue et, pour cela, ne pas réduire la question du financement de la Sécurité sociale à la recherche d'un « meilleur » mode de financement.

Une TVA antisociale

La TVA est un impôt, dont 68 % du produit est supporté par les ménages, comme le notait le Conseil des impôts en 2001. C'est un impôt proportionnel et donc injuste. Impôt sur la consommation des ménages, il frappe particulièrement ceux dont les revenus sont les moins élevés. Ces caractéristiques de la TVA sont renforcées par la structure des prélèvements fiscaux propre à la France, la fiscalité étant essentiellement indirecte : la TVA représente en France 51 % de la totalité des impôts levés par l'Etat, alors que l'impôt progressif sur le revenu n'en représente que 17 %. A titre de comparaison, la part de l'impôt sur le revenu dans les recettes fiscales représente 20 % dans les pays de l'OCDE, atteint près de 30 % au Royaume Uni et dépasse les 53 % au Danemark. On le voit, le déséquilibre entre impôts directs et impôts indirects serait encore aggravé par l'augmentation des taux de TVA. De plus, une telle mesure irait à l'encontre de la nécessaire harmonisation des systèmes fiscaux dans l'Union européenne.

Enfin, la TVA « sociale » décharge les entreprises de la responsabilité de verser l'ensemble des composantes du salaire, dont la cotisation sociale. Cette défausse sur la collectivité ne change certes rien au fait que, en fin de compte, le travailleur-consommateur « paie » toujours, mais un tel basculement n'est jamais neutre au regard de la répartition de ce paiement entre catégories sociales, et l'on voit bien que celles qui bénéficient de revenus élevés (surtout de nature financière) sont, avec ce système, davantage épargnées que les plus modestes. Le surcroît d'imposition serait particulièrement lourd pour les ménages. En effet, une augmentation du taux normal de TVA d'un point représente 5,7 milliards d'euros et une hausse générale de la TVA d'un point (taux réduit et taux normal) représente 8 milliards d'euros.

À quoi sert la TVA sociale et ce qu'il faudrait faire

Les avantages de l'instauration d'une TVA sociale sont finalement aléatoires : pas de nouvelles ressources pour la Sécurité sociale, pas d'effet sur l'emploi, et une amélioration provisoire de la compétitivité. En revanche ses risques sont considérables :

- c'est une politique anti-coopérative au niveau européen qui enclenche un cycle de « dévaluation compétitive » toujours désastreux dans un seul pays et qui le serait encore plus au niveau européen ; en 2004, Nicolas Sarkozy considérait qu'une « augmentation du taux de TVA irait à l'encontre de la construction européenne » et de la « convergence des taux d'imposition », puisque le taux normal de TVA en France est « plus élevé que la moyenne de l'Union européenne »⁵.

- c'est une nouvelle baisse de la contribution des entreprises, sans aucune contrepartie de leur part en termes de baisse des prix et de création d'emplois. Il y a trois ans, Nicolas Sarkozy relevait que « les études économiques dont il disposait montraient que l'impact le plus récessif d'une hausse de la fiscalité des ménages provenait de la TVA, dont une hausse d'un point pouvait donner lieu à 0,9 point de croissance en moins ». Il avait aussi rappelé « que l'Etat ne contrôlait pas le niveau des prix, et qu'il était donc à craindre qu'une hausse de la TVA, malgré la diminution des charges, ne fut intégrée dans la marge, et donc intégralement répercutée sur le prix de vente, à l'image de ce qui avait déjà été constaté dans la grande distribution »⁶.

- c'est un expédient pour financer l'augmentation du déficit budgétaire induite par les cadeaux du « paquet fiscal » aux détenteurs de revenus les plus élevés. On pourrait reprendre ici la formule du même Sarkozy selon laquelle « le budget de l'Etat n'avait pas vocation à devenir le

« réceptacle » de tout ce que les acteurs économiques ne pouvaient eux-mêmes payer »⁷. L'instauration d'une « TVA sociale » serait donc une mauvaise mesure car elle serait injuste, inefficace et tournerait le dos à une harmonisation fiscale européenne et à une nécessaire réforme fiscale d'ensemble destinée à augmenter l'efficacité et le caractère redistributif de l'impôt. Ce que nous proposons est donc tout différent et tourne autour de deux principes essentiels.

Pour un financement solidaire de la Sécurité sociale

L'augmentation des besoins de la Sécurité sociale est prévisible, notamment en matière de santé et de retraites. Nous sommes alors devant un choix de société : soit on bloque ces dépenses et l'on s'en remet aux assurances privées, en creusant ainsi les inégalités sociales ; soit on considère que la satisfaction de ces besoins passe par une autre répartition des revenus, et c'est bien notre option. C'est pourquoi nous sommes favorables à toutes les mesures qui vont dans ce sens et dégagent de nouvelles ressources, tout en organisant un contrôle du flux des dépenses, particulièrement celles qui résultent des niveaux des profits et des revenus de l'industrie pharmaceutique et des professionnels libéraux : augmentation des cotisations employeurs, modulation-sanction des taux de cotisations en fonction des politiques d'emploi des entreprises, mise à contribution, au minimum, des revenus financiers non investis par extension de l'assiette des cotisations ou taxation directe. Nous sommes donc opposés au principe de « neutralité » qui sous-tend toutes les « réformes ». Celles-ci considèrent comme une donnée intangible la ponction exercée par les revenus financiers sur les richesses produites. Nous lui opposons une logique de transfert : des dividendes vers la Sécurité sociale.

5. Audition de M. Nicolas Sarkozy, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, devant la commission des finances du Sénat, 4 mai 2004, <http://www.senat.fr/commission/fin/fin040510.html>

6. idem

7. idem

Pour une harmonisation fiscale en Europe

La concurrence fiscale qui se mène au niveau européen, et dont le projet de TVA sociale n'est qu'un nouvel exemple, conduit délibérément à une mise en concurrence des systèmes sociaux dont l'aboutissement est leur alignement vers le bas. A cette concurrence, nous opposons un principe général d'harmonisation, notamment de la fiscalité sur le capital et de la fiscalité des entreprises. Nous proposons la création d'impôts spécifiques sur les revenus du capital pour alimenter un budget européen élargi qui permettrait de financer des solidarités et des services publics au niveau européen et d'accompagner un processus d'harmonisation,

notamment en direction des nouveaux Etats-membres. Concernant la TVA, le régime transitoire de 1993 est de fait toujours en vigueur et n'a pas été modifié par la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006. La place est donc largement ouverte à la « fraude carrousel » qui consiste à se faire rembourser la TVA déductible sur des livraisons intracommunautaires fictives. C'est pourquoi nous proposons la création d'un véritable régime de TVA unifié au niveau européen, assorti d'un mécanisme de compensation.

Annexes

Regards croisés sur les économies européennes

La plupart des mesures relatives au financement du « modèle social », qu'il s'agisse du système de protection sociale ou de la fiscalité (nationale et locale), sont justifiées au nom d'une prétendue efficacité économique et s'appuient sur les modèles étrangers.

En matière de « TVA sociale », le Danemark et l'Allemagne sont fréquemment cités comme étant les exemples à suivre. Avant d'examiner la réalité des systèmes de protection sociale danois et allemands, il n'est pas inutile de montrer en quoi les situations économiques divergent au sein de l'Union européenne et de l'OCDE.

Prélèvements obligatoires en proportion du PIB

Les prélèvements obligatoires sont constitués du total formé des impôts d'Etat, des impôts locaux et des cotisations sociales. Leur importance dans les principaux pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) a évolué de la manière suivante sur ces 15 dernières années.

	1990	2004
Suède	52,7	50,4
Danemark	46,5	48,8
Belgique	42,0	45,0
France	42,2	43,4
Autriche	39,6	42,6
Italie	37,8	41,1
Allemagne	35,7	34,7
Pays-bas	41,1	37,5
Royaume-Uni	36,5	36,0
Portugal	27,7	34,5
Espagne	32,5	34,8
Etats-Unis	27,3	25,5
OCDE	34,2	35,9
Union Européenne (15)	38,4	39,7

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 2005*

Le Danemark apparaît en tête de ce classement. Mais l'utilité de ce type de données est toute relative : en réalité, une telle comparaison n'enseigne rien en terme d'activité économique, elle montre simplement que le choix de société au Danemark consiste à prendre collectivement en charge davantage de besoins sociaux que des pays comme l'Espagne par exemple. Pour spectaculaire qu'elle puisse paraître, la différence ne traduit donc pas une différence dans la qualité de la gestion des finances publiques et sociales, elle procède uniquement de différence dans le mode de gestion du système de protection sociale.

Part des cotisations sociales

Pays	Cotisations salariales en % des recettes publiques	Cotisations patronales en % des recettes publiques
Danemark	2,7	0,7
France	9,3	25,3
Allemagne	17,6	19,8
Royaume Uni	6,8	9,6
Moyenne UE des 15	9,1	16,3
Moyenne OCDE	8,3	14,6

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 2005 (données 2002)*

Le choix de financer la protection sociale par des cotisations sociales assises sur le travail varie selon les pays. Les pays à tradition « bismarkienne » comme l'Allemagne et la France se distinguent ainsi nettement des pays « beveridgiens » (Danemark) ou libéraux (Royaume Uni). Sans surprise, le Danemark présente une très faible proportion de cotisations sociales puisqu'il finance son système de protection sociale par l'impôt. Là également, le poids global relativement peu élevé des cotisations en Allemagne s'explique par le fait que certains prélèvements effectués au titre d'accords de branche (retraites complémentaires par exemple, qui comptent pour environ 3 % du PIB), ne sont pas pris en compte dans ces statistiques.

Part de l'impôt sur le revenu

Pays	IR en % des recettes fiscales
Danemark	53,2
France	17,3
Allemagne	25,1
Royaume Uni	29,8
Moyenne UE des 15	25,8
Moyenne OCDE	26,0

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 2005 (données 2002)*

L'examen de la structure fiscale montre l'importance de l'impôt sur le revenu progressif danois et la faiblesse de l'impôt sur le revenu français par rapport aux autres pays. Un tel écart n'est pas neutre, puisque c'est principalement par cet impôt que la correction des inégalités peut s'effectuer, avant une éventuelle redistribution sous formes de prestations sociales en espèce ou en nature. On notera cependant que les prestations ne sont pas automatiquement versées sous condition de ressources, à l'instar des prestations familiales ou des remboursements de frais médicaux, et qu'elles n'ont donc pas automatiquement toutes un impact positif sur la réduction des inégalités.

Dépenses sociales en proportion du PIB

Pays	% PIB
Danemark	30,0
France	29,1
Allemagne	29,1
Belgique	28,3
Pays Bas	26,3
Espagne	19,2
Suède	32,3
Royaume Uni	25,9
Moyenne UE des 15	27,2

Source : Eurostat (données 2003)

Logiquement, le Danemark effectue une redistribution par voie de prestations sociales d'un niveau élevé ; cela conforte l'approche selon laquelle la justice sociale est compatible avec un haut niveau de développement et d'emploi, ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous. Et cette redistribution permet de soutenir le pouvoir d'achat de tous les ménages, et donc la consommation. On notera également que la structure démographique des pays européens influe mécaniquement sur les dépenses sociales. Ainsi, si l'on excepte l'Irlande (où 30 % de la population a moins de 20 ans contre 23 % en moyenne au sein de l'Union européenne), les dépenses de vieillesse constituent la principale dépense sociale (en moyenne environ 46 % du total des dépenses sociales).

Pays	Taux d'emploi en 2005	Croissance moyenne du PIB de 1993 à 2005
Danemark	75,9	2,5
France	63,1	2,1
Allemagne	65,4	1,5
Belgique	61,1	2,3
Pays Bas	73,2	2,9
Espagne	63,3	3,7
Suède	72,5	2,9
Royaume Uni	71,7	2,9
Moyenne UE des 15	65,2	2,3

Source : Eurostat

Dispersion des rémunérations annuelles brutes

Pays	D9/D1
Danemark	2,1
France	3,4
Allemagne	3,2
Belgique	2,6
Pays Bas	2,8
Espagne	3,2
Suède	2,0
Royaume Uni	3,2

Source : Eurostat (données 2003)

Conséquence logique du haut degré de solidarité existant dans les pays nordiques, les écarts entre le premier et le neuvième décile de revenus sont limités au Danemark et plus élevés dans les autres pays.

Taux normal de TVA

Pays	Taux
Danemark	25
France	19,6
Allemagne	19
Belgique	21
Pays Bas	19
Espagne	16
Suède	25
Royaume Uni	17,5

Source : Eurostat (données 2007)

Pour mémoire, on rappellera que la TVA n'a pas été instaurée à la même période selon les pays. Le taux normal de TVA lors de la mise en place de la TVA variait entre 20 % (en France) et 10 % (en Allemagne et au Royaume Uni). La convergence s'effectue actuellement autour de 20 %.

Historique de la Taxe sur la valeur ajoutée

La Taxe sur la Valeur ajoutée, une invention française

Le terme de Taxe sur la Valeur ajoutée apparaît dans le vocabulaire économique, fiscal ou financier en 1954, année de la première application de ce nouveau système à la taxation de certains produits, puis de certains services et avant sa quasi généralisation à la plupart des biens, des produits et des services qui a été réalisée en une trentaine d'années.

Cette première version de la TVA mise en application par une loi du 10 avril 1954 est la résultante de tâtonnements précédents qui avaient commencé en 1917 avec l'instauration d'une première taxe sur les paiements. En 1954 il s'agissait bien de dépasser l'insuffisance et les inconvénients des systèmes élaborés antérieurement. Une loi du 31 décembre 1917 avait institué une taxe sur les paiements civils et commerciaux d'un taux très bas, et d'un rendement très faible par rapport à ses difficultés d'administration et de contrôle.

La taxe générale sur le chiffre d'affaires qui devait la remplacer à compter de juin 1920 était plus large, visant toutes les transactions, au niveau de la production comme à celui de la distribution, et son taux de 2 % lui donnait un rendement réel. Cette taxe voulait répondre en partie aux difficultés financières nées de la guerre : il s'agissait d'imaginer un système d'un rendement immédiat et très important. La loi du 25 juin 1920 instituant cette taxe générale sur le chiffre d'affaires contenait déjà certaines dispositions qui ont marqué pour longtemps le système fiscal français. Ainsi elle posait le principe de la territorialité de la taxe : application aux seules affaires « faites en France » (livraison de la marchandise en France en cas de ventes, service réalisé en France en ce qui concerne les services). La loi de 1920 prévoyait donc l'exonération des ventes à l'exportation et la taxation des marchandises à l'importation. Elle confirma le caractère de la nouvelle taxe comme impôt général sur la dépense des particuliers : le redevable légal de l'impôt est bien l'intermédiaire

(commerçant, etc), mais ce dernier a le droit de répercuter cet impôt dans le prix du produit vendu ou du service rendu. Cette taxe était cumulative et pouvait donc être due, et payée, plusieurs fois pour un même produit, dès lors qu'il était l'objet d'une transaction commerciale.

Pour contourner certains de ces inconvénients des taxes uniques furent imaginées à partir de 1925 pour s'appliquer à certains produits déterminés à la place de la taxe générale sur le chiffre d'affaires, qui était elle cumulative. Cela provoqua d'autres complications, les producteurs et les commerçants étant amenés à acquitter tout à la fois la taxe, qui n'était plus tellement « générale », sur le chiffre d'affaires pour certains produits et des taxes uniques pour d'autres produits.

Une nouvelle réforme de décembre 1936 s'efforça de dépasser ces difficultés en supprimant la Taxe générale sur le chiffre d'affaires et les taxes uniques spéciales pour les remplacer par une Taxe à la Production, taxe unique perçue sur tous les produits et en une seule fois, au moment où le produit quitte le cycle de la production pour entrer dans celui de la distribution. Les prestations de services étaient soumises à une taxe sur les prestations de services (TPS). En 1941 a été ajoutée une taxe locale frappant les ventes au détail, puis toutes les ventes à la consommation, en fait tous les produits qui n'étaient pas soumis à la taxe à la production, dont le produit revenait aux collectivités locales.

Un décret de septembre 1948 instaurant le régime des paiements fractionnés est venu apporter une grande simplification qui a ensuite largement inspiré la mise en place de la TVA. Avec ce système, tous les producteurs sont tenus de payer la taxe afférente aux produits vendus, mais ils peuvent, en contrepartie, en déduire la somme des taxes payées lors de leurs achats de matières premières. La déduction ne pouvait donc porter que sur les taxes établies sur les produits entrant dans le prix de revient direct du produit fabriqué (ce qui excluait donc les taxes

acquittées lors de l'achat des machines et des biens d'investissement pourtant utilisés pour la production).

La Taxe sur la Valeur ajoutée, une taxe unique, générale, et à paiements fractionnés

En avril 1954, la Commission de la Réforme fiscale, le gouvernement de Joseph Laniel (Parti républicain de la liberté) qui, depuis juin 1953, fait suite au gouvernement du radical René Mayer qui faisait lui-même suite au gouvernement d'Antoine Pinay (mars 1952 - janvier 1953), et le Parlement sont parvenus à un terrain d'entente dans la définition des objectifs à atteindre, tout cela sous l'impulsion de M. Maurice Lauré, véritable inspirateur de cette réforme.

L'instauration d'un impôt synthétique sur la consommation devait rechercher la « neutralité fiscale ». Les anciens impôts en cascade se cumulaient en fonction du nombre de transactions, pénalisaient les circuits économiques de production longs et incitaient les entreprises à organiser leur activité tout au long d'une chaîne de production, des matières premières aux produits finis. Cet ancien système favorisait donc l'industrie intégrée, « les trusts verticaux », au détriment notamment du petit et du moyen commerce. Par ailleurs, il s'agissait aussi d'inciter les entreprises à investir en leur permettant de récupérer la taxe ayant grevé leurs acquisitions de biens immobilisés (machines, matériel, équipements, etc).

Pour atteindre le premier objectif, pour que la fiscalité reste neutre à l'égard des circuits de production, il convenait de ne plus frapper, comme antérieurement, chaque opération dans sa totalité, mais de ne taxer, à l'occasion de chaque transaction entre entreprises différentes, que la « valeur ajoutée » par une entreprise à chaque moment du cycle de production. Restait ensuite à mesurer cette « valeur ajoutée » ; on la mesure économiquement et financièrement par la différence entre le prix de vente du bien ou du service et son prix de revient, celui-ci devant notamment intégrer l'amortissement des équipements et des immobilisations qui ont été utilisés pour produire ce bien ou ce service. Il s'agissait de procéder de même pour la détermination du

montant de TVA dû par chaque entreprise : l'impôt aura pour base la totalité du prix de vente du produit ou du service, mais l'entreprise pourra déduire de ce montant brut la totalité de la TVA supportée en amont (c'est-à-dire tant la TVA liée à ses achats de matières premières, de pièces, etc, que celle liée à ses acquisitions de biens durables d'investissement). Ainsi l'impôt net ne frappera en définitive que la valeur ajoutée nette réalisée par l'entreprise (comprenant salaires et profits).

Avec ce système, le législateur pensait être parvenu à une véritable neutralité fiscale de la TVA : d'une part la dose d'impôt incorporable dans le prix d'un bien restera constante, quel que soit le nombre de mains entre lesquelles ce bien aura transité ; d'autre part, les entreprises qui investissent ne sont plus pénalisées, dès lors qu'elles peuvent déduire de leur impôt la TVA qui a frappé leurs achats de matériel et d'équipement. Tout ce système impliquait l'exigence d'une comptabilité précise des entreprises, ce qui n'a pas empêché les ventes sans factures, ventes non déclarées et non imposées, ou, au contraire, la production de fausses factures pour déduire un impôt qui, en réalité, n'a pas été payé en amont.

La loi du 10 avril 1954 portant réforme fiscale a institué la première TVA (avec un taux normal de 16,85 % et un taux minoré de 7,5 %) qui a été substituée à la taxe à la production, mais la taxe sur les prestations de services (TPS), la taxe locale (TL) et les taxes uniques demeuraient. Par cette première réforme de la fiscalité indirecte, le gouvernement espérait obtenir un accroissement des investissements privés, et donc une modernisation de l'économie et une amélioration de la productivité, L'exonération des produits exportés devait par ailleurs améliorer la balance commerciale française (la TVA ne frappe que les opérations commerciales faites « en France », par exemple quand la délivrance de la marchandise vendue est effectuée en France).

Une nouvelle réforme entrée en application le 1^{er} janvier 1968 est venue simplifier et améliorer le système :

- par la suppression de la taxe locale, de la plupart des taxes uniques, des taxes sur les transports de marchandises et de la TPS ;
- par l'extension du champ d'application de la TVA au commerce et aux secteurs concernés par les taxes supprimées;

- par la réduction du nombre des taux de TVA (un taux majoré, un taux normal, un taux intermédiaire et un taux réduit) ;
- et par la suppression d'un grand nombre d'exonérations.

De 1968 à 1978 de nombreuses modifications ont encore été apportées à la TVA : changements dans le niveau des taux, reclassement des produits et des services entre les différents taux, élargissement du champ d'application (spectacles, agriculture, presse, etc).

Une loi du 29 décembre 1978, prise pour assurer la conformité de la TVA française avec la sixième directive communautaire, dont l'objet était l'uniformisation de l'assiette de la TVA au sein de la CEE, a apporté de nouvelles modifications entrées en application à compter du 1^{er} janvier 1979. Le principe du paiement de la TVA est désormais très large, visant toutes les opérations relevant d'une activité économique, qu'elle soit de nature industrielle, commerciale, artisanale, libérale, agricole ou même civile. De nombreuses exonérations sont encore énumérées, mais le principe général est que la TVA est la norme. Progressivement, de nouvelles professions vont rentrer dans le champ de la TVA, particulièrement un grand nombre de professions libérales.

La Taxe sur la Valeur ajoutée, une taxe communautaire

La longue et riche expérience qu'a connue la France en matière de taxes sur le chiffre d'affaires a été largement utilisée par les experts de la Communauté économique européenne qui s'en sont fortement inspirés pour jeter les bases d'une TVA qui, d'abord appliquée sous des formes diverses dans les différents pays de la Communauté, a vu progressivement ses règles harmonisées. Avant la signature du traité de Rome (25 mars 1957), l'impôt sur le chiffre d'affaires existait, sous des formes diverses, dans les six pays de la Communauté (Pays-Bas, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Italie et France). Avec le Traité de Rome, il s'agissait de construire un Marché commun, et l'article 3 du Traité prévoit en particulier « l'abolition entre les Etats membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux et l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché

intérieur ». Pour y parvenir le Traité prévoit notamment la suppression des discriminations d'ordre fiscal (art. 95 à 97), l'harmonisation des impôts indirects (art.99) et le rapprochement éventuellement nécessaire des impôts directs (art.100 à 102).

L'abaissement, et même la suppression des frontières douanières, comme cela s'est fait progressivement à l'intérieur de la CEE, ont rapidement souligné l'importance des frontières fiscales. Les taxes sur le chiffre d'affaires doivent être acquittées selon le taux en vigueur dans le pays de destination des produits. Dans un premier temps, chaque pays cherche à dégrever complètement les produits qu'il exporte des taxes acquittées en amont, et à faire supporter intégralement aux produits importés la charge fiscale qui frappe les produits locaux. La deuxième étape a donc consisté en un rapprochement et une harmonisation des fiscalités nationales sur la dépense. La généralisation de la TVA retenue par la CEE a été de nature à permettre d'obtenir l'égalité des charges fiscales entre produits nationaux et produits d'importation venant d'un pays membre de la CEE. C'est pourquoi la Commission de la Communauté économique européenne s'est très rapidement orientée vers un système de TVA généralisée qui a fait l'objet de plusieurs directives.

Le 11 avril 1967, dix ans après la signature du Traité de Rome, le Conseil de la CEE a adopté deux directives préconisant l'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. L'article premier de la première directive fixe : « Les Etats membres remplacent leur système actuel de taxes sur le chiffre d'affaires par le système commun de Taxe sur la Valeur ajoutée... ». De fait, malgré nombre de difficultés et quelques retards, au 1^{er} avril 1973 les neuf Etats membres d'alors auront adopté un système de TVA : outre la France, le Danemark (juillet 1967), l'Allemagne (janvier 1968), les Pays-Bas (janvier 1969), le Luxembourg (janvier 1970), la Belgique (janvier 1971), l'Irlande (novembre 1972), l'Italie (janvier 1973), la Grande-Bretagne (avril 1973). Et tous les nouveaux Etats membres ont, au fur et à mesure, adopté le système commun de TVA (la Grèce, le Portugal, l'Espagne, l'Allemagne réunifiée, l'Autriche, la Finlande et la Suède). Depuis le 1^{er} mai 2004 Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la

Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque ont intégré l'Union européenne. Depuis cette date, ils sont tenus d'appliquer le système commun de la TVA issu de la sixième directive modifiée.

La sixième directive européenne du 17 mai 1977, adoptée après de difficiles négociations, s'est substituée à la deuxième directive de 1967 et comporte l'essentiel des dispositions que l'on peut trouver dans les législations nationales des Etats membres dans le domaine de la TVA.

Il faudrait ajouter les informations sur les dispositions européennes qui indiquent les « fourchettes » des taux (« normal », entre 15 % et 25 %, « réduit », au-dessus de 5 %) et la classification des biens et des services entre ces deux taux (qui explique par exemple la difficulté pour la France de réduire le taux de TVA pour la restauration), ainsi que la disposition qui oblige à l'unanimité dans ces domaines.