

QG/mce – 12 692

Le 19 Avril 2004

OBJET : Remarques sur l'Etude 2004 :
**Changement d'assiettes
des cotisations sociales**

Monsieur Renaud DUTREIL
Ministre de la Fonction Publique
et de la Réforme de l'Etat
72 rue de Varenne
75700 PARIS

Monsieur le Ministre,

J'ai lu attentivement l'étude 2004 que vous nous avez remise, éditée par le Ministère des Finances. Elle est cependant beaucoup moins complète que celle que j'avais obtenue en 1996.

Voici mes observations sur cette étude :

- 1) Dans le **schéma 1** (degrés d'intégration), le transport et le stockage grossiste ont été oubliés au niveau de la production intégrée.
- 2a) **Risque de fraude** quasi impossible, car le chiffre d'affaires, la masse salariale et les charges d'une entreprise sont parfaitement connus et contrôlés.
Le Coefficient Emploi Activité (C.E.A.) ne s'applique que sur le chiffre d'affaires réalisé en FRANCE, et on ne peut pas tricher sur le CA réalisé en FRANCE, alors qu'on peut tricher sur le bénéfice des produits importés par des groupements d'achats domiciliés « off shore ».
- 2b) **Transferts sectoriels** :
 - Le C.E.A. ne freine pas le tissu productif, il montre que c'est le prix de revient final qui dicte le tissu productif. De plus, le C.E.A. favorise largement les centres de Recherche et d'Etudes, et c'est la Recherche qui crée le produit, et le produit qui crée l'emploi.
 - Le risque budgétaire et la volatilité ne sont pas plus importants qu'actuellement avec les salaires, car le chiffre d'affaires c'est la consommation et de plus, le C.E.A. favorise l'emploi, donc les recettes sociales restantes.
- 3) **« Cette réforme est favorable à l'emploi »**
Absolument d'accord, c'est son but premier.
Comme expliqué plus haut, le C.E.A. favorise la recherche et c'est la recherche qui crée l'emploi de demain.
L'investissement ne serait pas pénalisé car il dépend directement et uniquement du marché.
- 4) Le tableau « **Annexe** » n'est pas compréhensible, car incomplet, et je ne vois pas comment la production automobile serait pénalisée par le C.E.A. ? L'industrie (étude - fabrication) automobile française serait favorisée et la distribution automobile toutes marques serait pénalisée. En conclusion, la **grande distribution serait pénalisée**, mais elle est actuellement optimisée en emplois et donc, ne peut créer ou détruire de l'emploi sans nuire à son marché.

.../...

- 5) **L'étude confond** les frais de recherche et d'études, l'investissement industriel lié au marché, le capital avec le chiffre d'affaires et ses conditions de paiement (90 et 120 jours), source d'énormes profits financiers, les achats à l'étranger et ses bénéfices « off-shore », alors qu'aujourd'hui toutes les taxes sur salaires obligent les entrepreneurs à réduire le personnel et à délocaliser pour rester en équilibre financier.
- 6) L'étude que vous nous avez remise se réfère à des **théories macroéconomiques qui ne traitent absolument pas du problème actuel** :
- le retard dans la recherche et la désindustrialisation de la FRANCE,
 - les délocalisations et le chômage chronique français.

Il faudrait obtenir l'analyse complète et détaillée de notre proposition C.E.A. :

- « **Plus on a d'activité, c'est-à-dire : plus on fait de chiffre d'affaires, plus on paie,**
- **Plus on a d'emplois, moins on paie** ».

Pour être concrète et honnête, l'étude du Ministère des Finances devrait porter sur **plusieurs centaines de bilans d'entreprises d'activités et de tailles différentes** comme nous l'avons fait nous-mêmes.

Aujourd'hui, avec la **mondialisation**, il faut rester **concurrentiel** ; il faut bien sûr réaliser de l'automation, mais sans réduire trop d'emplois.

L'esprit de base du C.E.A. (Dassault – Quéveau) est que les Dirigeants d'entreprises aient intérêt à créer ou à conserver l'emploi en FRANCE.

Lorsque l'Industrie (main-d'œuvre secondaire) descend en dessous d'un point critique, c'est l'ensemble des emplois qui chutent, y compris le tertiaire.

*L'important serait d'obtenir l'étude censée
de plusieurs centaines de bilans d'entreprises
diverses,
avec nos amitiés fidèles*

Gérard QUEVEAU,

Gérard Quéveau

*Bonne fin votre brillante intervention
réalisée du week-end.*

Analyse et commentaires relatifs à la proposition de changement d'assiette des cotisations sociales

En réponse à une demande du directeur du cabinet du Secrétaire d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation, l'objet de cette note est d'analyser d'un point de vue économique une mesure visant à basculer une partie des cotisations sociales employeurs et salariés sur une assiette constituée par la différence entre le chiffre d'affaires et la masse salariale. La partie des cotisations sociales transférées sur cette nouvelle assiette concernerait les contributions sociales non directement liées à l'activité professionnelle : assurance-maladie, allocations familiales, logement, transport (soit environ 1/3 de l'ensemble des cotisations sociales).

Si elle peut apparaître séduisante de prime abord, cette proposition présenterait l'inconvénient majeur d'introduire d'importantes distorsions sur les marchés : selon le niveau d'intégration des filières productives, elle serait susceptible d'induire des variations de prix relatifs entre biens similaires ou bien des pertes de profitabilité pour certaines entreprises.

De surcroît, à l'instar de la réforme choisissant la valeur ajoutée de l'entreprise comme assiette pour les cotisations sociales, cette mesure entraînerait des difficultés de mise en œuvre incontournables, pour un gain en termes d'emplois incertain.

Enfin, elle risque fort d'entraîner la fuite des capitaux investis dans les secteurs à forte intensité capitalistique et d'obérer par-là même le potentiel de croissance de l'économie.

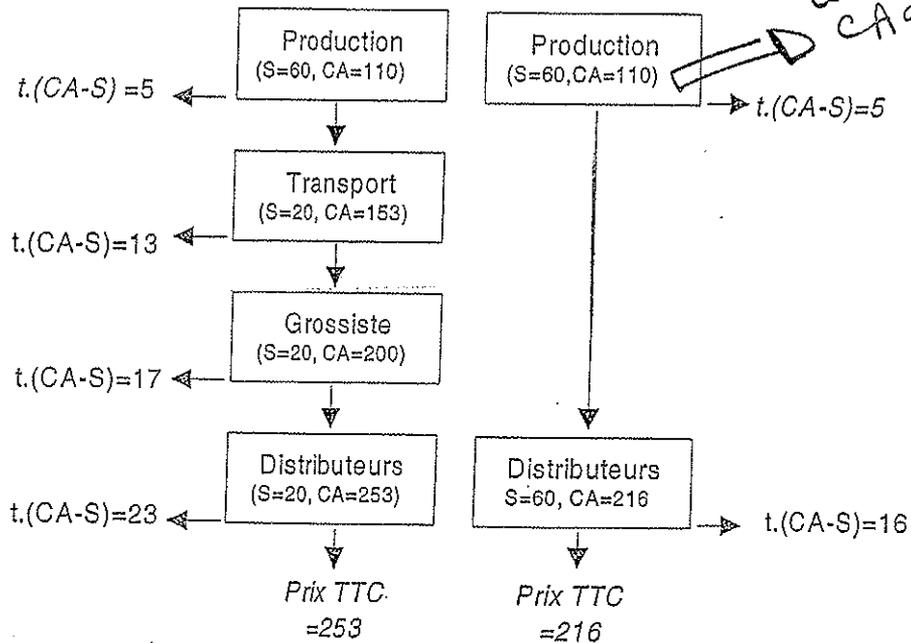
1. Cette réforme présenterait l'inconvénient majeur d'introduire d'importantes distorsions selon le niveau d'intégration des filières productives.

Le principal défaut d'une taxe assise sur la différence entre le chiffre d'affaire et la masse salariale est son absence de neutralité par rapport à la structure productive. Le chiffre d'affaires d'une entreprise, c'est-à-dire la somme de ses ventes, doit couvrir à la fois le prix de ses achats en amont, les salaires et l'excédent brut d'exploitation. L'assiette du nouvel instrument de taxation proposé comprend donc les achats en amont et l'excédent brut d'exploitation.

Dès lors, une partie du prix d'un bien commercialisé en n étapes supporte n fois la cotisation, puisqu'elle est prélevée sur les achats en amont de chacun des intervenants. Ce dispositif favorise donc fortement les structures intégrées.

Le schéma ci-dessous illustre cette imposition en cascade. En supposant que le taux de la taxe sur le chiffre d'affaires moins les salaires soit égal à $t = 10\%$, on constate aisément que, selon le niveau d'intégration de la filière, la cascade de taxes modifie les prix relatifs TTC pour le consommateur.

Schéma 1 : Exemple de deux filières avec des degrés différents d'intégration.



Dans le cas de biens identiques sur un marché concurrentiel (donc ayant le même prix TTC), les différences de taxation se répercuteront sur la profitabilité de la chaîne de production en fonction des niveaux d'intégration de chaque intervenant.

Il convient enfin de rappeler que la France a créé, précisément pour remplacer des taxes sur le chiffre d'affaires, la taxe sur la valeur ajoutée qui permet de ne taxer qu'une seule fois la valeur ajoutée intégrée dans les produits ou services sur tout le parcours du cycle économique, de la matière première jusqu'au consommateur final. Cet outil de taxation a connu une diffusion très large en partie en raison de sa neutralité. Revenir à un principe de taxation en cascade, source d'importantes distorsions fiscales, constituerait en tout état de cause un choix surprenant de politique économique.

2. Une telle mesure se heurterait de surcroît à de multiples obstacles de mise en œuvre, certains d'entre eux apparaissant difficiles à surmonter.

a. Une complexité accrue et des risques de fraude

Cette mesure conduirait inévitablement à des obligations déclaratives nouvelles. Les risques de fraude seraient par ailleurs plus importants. En effet, en ce qui concerne l'assiette masse salariale, il ne peut guère y avoir collusion entre l'employeur et le salarié pour tricher sur le montant de la rémunération, et donc des cotisations. Il n'en va pas de même pour l'assiette chiffre d'affaires, puisqu'il peut y avoir, par exemple, collusion entre une société-mère

étrangère et des filiales françaises par le jeu des prix de transfert. Même si les prix de transfert font l'objet d'un examen attentif dans le cadre du contrôle de l'impôt sur les sociétés, les possibilités d'évasion de l'assiette restent réelles.

b. D'importants transferts intersectoriels

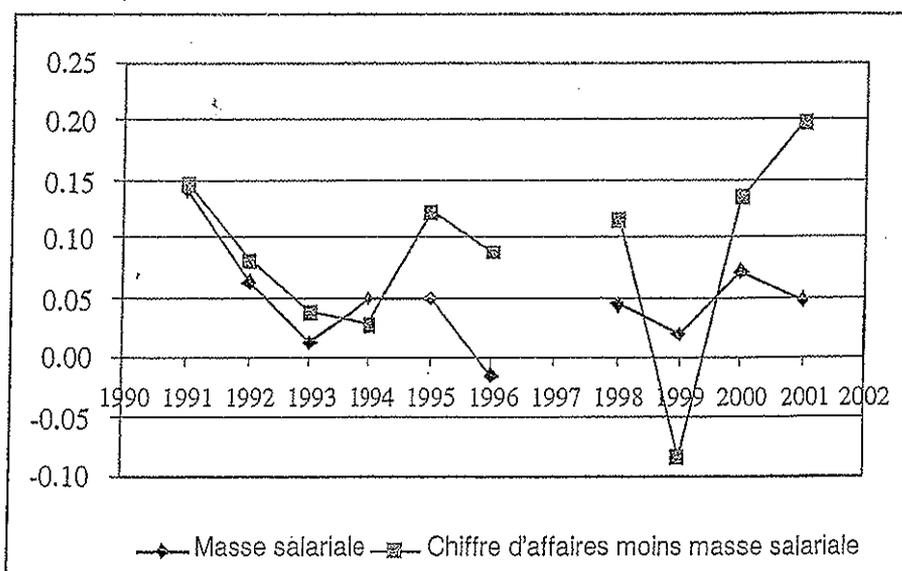
Si l'on croit à la pertinence de la réforme, il faut évidemment assumer les transferts intersectoriels très importants auxquelles elle conduit.

- 1) Parce qu'elle taxe l'excédent brut d'exploitation (augmenté des consommations intermédiaires), la cotisation envisagée freine le développement des secteurs à forte intensité capitalistique et a pour conséquence directe de retarder l'adaptation du tissu productif.
- 2) Une réforme qui induit de forts transferts entre secteurs (cf. *annexe* : le ratio chiffre d'affaires sur masse salariale est très disparate suivant les secteurs) comporte ipso facto de très gros risques budgétaires car il est très difficile de résister aux demandes de dédommagement des secteurs perdants.

c. Une plus grande volatilité

Si les cotisations devaient être assises partiellement sur un agrégat reflétant l'activité de l'entreprise, les recettes des régimes de protection sociale deviendraient alors extrêmement fluctuantes, avec des « moins-values » de très grande ampleur en creux de cycle et de fortes « plus-values » en période de reprise. L'expérience passée montre en effet que le chiffre d'affaires est beaucoup plus sensible aux fluctuations cycliques que la masse salariale, ce qui implique a fortiori une grande volatilité du solde entre ces deux grandeurs (cf. *graphique 1*).

Graphique 1 : Comparaison des taux de croissance de la masse salariale et de l'assiette composée du chiffre d'affaires moins la masse salariale.



Note : L'année 1997 n'est pas renseignée en raison d'une rupture méthodologique dans l'élaboration des Centrales des Bilans à partir de cette date.

Source : Centrales des Bilans, bureau des études fiscales, Direction de la Prévision et de l'Analyse Economique.

3. Cette réforme pourrait avoir un effet favorable sur l'emploi mais conduirait inévitablement à un affaiblissement de notre potentiel productif.

Mis à part le problème spécifique de la taxation en cascade, une telle proposition peut d'un point de vue macroéconomique s'analyser comme un basculement des cotisations sociales sur une assiette valeur ajoutée.

Cette mesure aboutit à moins taxer le facteur travail et à davantage taxer le capital. Sous contrainte de débouchés, ce transfert modifierait le coût relatif des facteurs et encouragerait la substitution du travail au capital, et partant l'emploi. En parallèle, le report de la charge fiscale sur le capital conduirait à ralentir son accumulation, pénaliserait les secteurs capitalistiques et aurait pour conséquence directe d'affaiblir le potentiel productif de l'économie. Cette mesure s'apparenterait dans ses effets à une hausse du taux d'intérêt réel et ne paraît guère opportune à un moment où l'on souhaite maintenir un coût du capital bas afin de dynamiser l'investissement.

Ainsi, cette réforme risquerait fort d'entraîner la fuite de capitaux investis dans les secteurs à forte intensité capitalistique, déjà pénalisés par la récente réforme de la taxe professionnelle. Ces risques sont immédiats, alors que la substitution du travail au capital ne peut être que progressive car elle engage toute l'organisation de la production. A cet égard, E. Malinvaud (1998)¹ souligne que « l'effet [sur l'emploi] serait lent à se réaliser ».

De surcroît, la mobilité du facteur capital risque de rendre inopérante les modifications de coût relatif des facteurs en répercutant *in fine* le poids de la taxation sur le facteur moins mobile qu'est le travail. Ce résultat classique de la théorie économique de la fiscalité², obtenu en équilibre général, est *a priori* indépendant du redevable légal de la taxe et passe par une modification du partage de la valeur ajoutée au détriment des salariés. Comme le rappelle Malinvaud, « on n'est pas si loin de la réalité quand on prétend que tout mode de financement a finalement pour effet de faire payer par le travail le coût de la protection sociale. Bien que les substitutions potentielles soient importantes, les substitutions réelles dépendront assez peu des assiettes de financement ».

¹ Malinvaud E. (1998), « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique », rapport du CAE.

² Cf. Gordon, R. (1986), « Taxation of investment and savings in a world economy », *American Economic Review*, 76, 1086-1102.

