

Paris, le 6 février 2012

Note d'actualité

Retour sur les expériences passées de transfert de charges sociales vers la fiscalité

Nous présentons brièvement dans cette note trois expériences de baisses de charges sociales compensées par des hausses de fiscalité comportant notamment, plus ou moins selon les cas, un relèvement de TVA. Nous ne revenons pas sur les analyses théoriques conduites à l'aide de modèles économiques déjà largement étudiées (par exemple dans le rapport Besson de 2007). Nous examinons ici l'évolution factuelle des principaux indicateurs macroéconomiques après l'adoption de ces mesures en France (en 1995), en Allemagne (en 2007) et au Danemark (en 1987).

Le tableau suivant résume approximativement l'ordre de grandeur des mesures en pourcentage du PIB.

(en % du PIB)

	France 1995	Allemagne 2007	Danemark 1987
Baisse de charges sociales	-0,8	-0,3	-0,7
Hausse de TVA	+ 0,8	+ 0,9	+ 0,7
Autres mesures fiscales	+ 0,7		
Total (impact solde public)	+ 0,7	+ 0,6	0,0

Les mesures passées sont, pour une partie, similaires mais elles sont loin d'être identiques. Par ailleurs, ces mesures sont intervenues à des périodes différentes et dans des contextes qui n'étaient pas les mêmes. Il en ressort néanmoins quelques enseignements que nous résumons ainsi :

Les deux mouvements les plus perceptibles ont concerné l'emploi et la compétitivité. Les variations des prix et de la consommation sont plus difficiles à isoler et temporaires. L'impact sur les finances publiques est bien entendu surtout lié au caractère surcompensé des mesures.

Emploi

Un fort enrichissement de la croissance en emploi a été constaté en France après 1995. Une augmentation du taux d'emploi a été observée en Allemagne sans que l'on puisse distinguer ce qui pourrait relever du transfert de charges sociales de l'ensemble des autres réformes importantes décidées en 2003-2004. Au Danemark, la mesure s'est inscrite dans un marché du travail déjà dynamique.

Compétitivité

Une amélioration de compétitivité (augmentation des parts de marché) est visible après les mesures en France et en Allemagne. Celle-ci est peu visible pour les mesures intervenues au Danemark (le contexte national était à l'époque un contexte de fortes hausses des salaires).

Prix-Consommation

Les variations du taux d'inflation et de la consommation se sont avérées relativement faibles et transitoires en France et en Allemagne, bien que les prélèvements l'aient emporté largement sur les allègements de cotisations. Elles ne sont pas perceptibles au Danemark (la mesure était équilibrée et par ailleurs les prix mondiaux baissaient fortement).

Déficit public

On observe enfin, sans que cela surprenne, que **la réduction du déficit public a été d'autant plus marquée que la mesure de baisses de charge était surcompensée par des hausses de prélèvements** (France 1995-Allemagne 2007). Les évolutions économiques qui ont suivi les mesures doivent donc s'interpréter comme l'addition d'un effet du transfert de charges et d'un accroissement net des prélèvements.

I. L'expérience française de 1995

En 1995, le gouvernement avait adopté deux mesures fortes portant sur les prélèvements obligatoires : une baisse de charges sociales patronales en deux temps (septembre 1995 puis octobre 1996), une augmentation de deux points du taux normal de la TVA (août 1995). La baisse des charges sociales patronales (ciblée sur les bas salaires) visait principalement à favoriser l'emploi, la hausse du taux de TVA ainsi que d'autres mesures fiscales d'un montant à peu près équivalent à réduire le déficit budgétaire.

Au total, il y a bien eu un transfert de charges sociales vers la fiscalité mais les baisses de charges ont été plus que compensées par une hausse de la fiscalité indirecte (TVA) et également directe (Impôt sur les sociétés, CRDS...).

Il apparaît ex-post qu'il s'en est suivi une nette amélioration de la situation des finances publiques ainsi qu'un enrichissement du contenu en emplois de la croissance et une amélioration de la compétitivité (hausse des parts de marché à l'exportation et gonflement de l'excédent commercial).

Nous rappelons dans les paragraphes suivants les mesures qui avaient été mises en œuvre et l'évolution des principales grandeurs macroéconomiques (prix, consommation, croissance, compétitivité) pendant la période qui a suivi l'introduction de ces mesures en rappelant à nouveau que d'autres facteurs que les mesures précédentes ont joué au cours de cette période.

1. Les principales mesures fiscales et sociales mises en œuvre

1.1. Allègement de charges patronales sur les bas salaires

L'allègement de charges sociales décidé par le gouvernement en septembre 1995 portait sur les salaires inférieurs à 1,2 SMIC. Il prolongeait les premiers dispositifs mis en place en 1993 dont le seuil de sortie était fixé à 1,3 smic. Cette « ristourne dégressive » portait sur les cotisations maladie versées par les employeurs. Les premiers allègements introduits en 1993 concernaient pour leur part les cotisations familiales. En octobre 1996, les deux mesures ont été fusionnées dans une ristourne dégressive unique sur l'ensemble des cotisations d'assurance sociale à la charge des employeurs équivalent à 18,2 % de cotisations au niveau du SMIC mensuel et s'annulant à 1,33 SMIC (tableaux en annexe). Le coût budgétaire de la mesure en année pleine s'élevait à 5,8 milliards d'euros en 1996 et 7,1 milliards d'euros en 1997.

1.2. Hausse de la TVA

Le taux normal de la TVA a été relevé le 1^{er} août 1995 de 18,6 % à 20,6 %. La valeur du point de TVA au taux normal était estimée en 1995 à 4,3 milliards d'euros. Compte tenu de la valeur du point, les recettes attendues de cette mesure s'élevaient à 8,7 milliards d'euros en année pleine.

Les évolutions des taux de TVA durant les années 1990 (en points)

	01/01/1991 31/12/1992	01/01/1993 31/07/1995	01/08/1995 31/03/2000	Pour mémoire 01/04/2000
Taux Super Réduit	-	-	-	-
Taux Réduit	5,5	5,5	5,5	5,5
Taux Normal	18,6	18,6	20,6	19,6
Taux Intermédiaire	-	-	-	-
Taux Majoré	22	-	-	-

1.3. Autres mesures

Plusieurs autres mesures fiscales ont été en outre décidées à l'époque :

- L'impôt sur les sociétés et l'impôt de solidarité sur la fortune ont été majorés de 10 % en 1995, pour des recettes attendues *ex ante* à 1,8 milliard d'euros et 130 millions d'euros respectivement en année pleine.

- La CRDS (prélèvement de 0,5 % sur l'ensemble des revenus destiné à financer la CADES) a été instaurée en février 1996. Son produit a été de 3,2 milliards d'euros en 1996 (sur onze mois) puis de 3,9 milliards en 1997 soit environ 0,3 % du PIB.

- La taxe sur les produits pétroliers a été relevée au début de l'année 1996. Associée à différentes mesures de nature secondaire, le montant de la mesure portait sur 1,5 milliard d'euros.

Impact *ex-ante* des mesures sur les recettes publiques de 1995 et du début 1996

En milliards d'euros	En année pleine	Equivalent 2012 ²
Baisse des cotisations sociales « maladie » puis ristourne dégressive en sept. 1996	-7,1	-12,5
Hausse de deux points du taux normal de la TVA	8,7	14,5
Autres mesures	7,3	12,1
Total des mesures en recettes nettes en % du PIB¹	8,9 0,7	14,1 0,7

¹ Impact *ex-ante* sur le solde des finances publiques

² Mesures 1995 converties en 2012 par l'évolution du PIB en valeur (pour la TVA et « autres mesures » et par celle des salaires et traitements bruts du secteur marchand pour la baisse des cotisations sociales).

Au total, les baisses de cotisations sociales employeurs ont été plus que compensées du point de vue des finances publiques par les autres mesures de recettes publiques adoptées à la même période.

Par la suite, le projet de Loi de finances pour 1997 a introduit l'amorce d'une réforme de la fiscalité directe visant à alléger le barème de l'impôt sur le revenu et à en élargir l'assiette. Cette réforme, prévue sur cinq ans, a pris la forme d'un abaissement des taux d'imposition et de la suppression d'un certain nombre de déductions. La réduction d'impôt alors attendue était de l'ordre de 3,8 milliards d'euros pour 1997. Cet aménagement de l'impôt sur le revenu s'est accompagné en 1997 d'une baisse du taux de cotisations salariales (de 6,8 à 5,5 %) compensée par l'augmentation d'un point du taux de CSG.

1.4. Dépenses budgétaires

Du côté des dépenses, l'objectif de la stabilité en termes réels de l'ensemble des dépenses a été posé dès le budget 1995. Cet objectif est passé par la maîtrise des dépenses jugées non prioritaires. L'investissement public a été réduit et la majeure partie des transferts de l'Etat vers les collectivités locales a été stabilisée en francs constants durant trois ans à partir de 1996. Un plan de maîtrise des dépenses de sécurité sociale a également été mis en œuvre en 1996. Il reposait notamment sur l'introduction de l'objectif quantitatif de progression des dépenses de santé : l'ONDAM (objectif national d'évolution des dépenses d'assurance maladie), dispositif qui demeure depuis.

2. L'évolution des principaux indicateurs économiques après l'introduction de la mesure de 1995 de baisse des charges sociales compensée par une hausse de la fiscalité.

Les simulations réalisées à partir de modèles macroéconomiques suggèrent dans l'ensemble que le basculement de cotisations sociales vers la fiscalité est plutôt favorable à long terme à la croissance du PIB, à l'emploi et au pouvoir d'achat global de l'économie, après une période d'ajustement qui dépend des mesures précises, des réactions des acteurs économiques et du contexte général dans lequel les mesures sont prises. Nous ne revenons pas ici sur ces aspects théoriques. Nous nous situons plutôt d'un point de vue empirique et nous examinons l'évolution factuelle des principales grandeurs macroéconomiques (finances publiques et emploi, celles-ci ayant été les deux objectifs affichés des mesures, prix à la consommation, consommation en volume et revenu des ménages, compétitivité) pendant les deux années qui ont suivi l'adoption de ces mesures combinées. Nous sommes bien conscients que les mesures ne sont pas le seul élément qui peut expliquer les mouvements des indicateurs macroéconomiques.

2.1. Une réduction effective du déficit des administrations publiques

La situation des finances publiques s'était fortement dégradée en 1993 sous l'effet du choc récessif. Un redressement avait été amorcé en 1994. Il a été amplifié en 1996 par les mesures adoptées.

Indicateurs des finances publiques

En milliards d'euros	1993	1994	1995	1996	1997
Dépenses publiques dont :	613,2	626,1	650,6	668,5	685,3
Dépenses hors charges d'intérêt	577,0	587,7	609,5	624,7	641,7
Recettes publiques	540,9	562,8	585,3	619,1	643,5
Solde budgétaire total	-72,3	-63,3	-65,3	-49,4	-41,9
Dettes publiques en fin d'année	515,4	570,0	662,8	711,8	751,3
En % du PIB					
Dépenses publiques dont :	54,8	54,1	54,4	54,5	54,2
Dépenses hors charges d'intérêt	49,0	51,5	50,8	51,0	50,9
Recettes publiques	48,3	48,6	48,9	50,5	50,9
Solde budgétaire total	-6,5	-5,5	-5,5	-4,0	-3,3
Dettes publiques	46,0	49,2	55,4	58,0	59,4

Source : Insee, Comptes nationaux

Le solde déficitaire du compte des administrations publiques a reculé en 1996 de 1,5 point de PIB en dépit d'une croissance ressortie à 1,1 %, soit plus d'un demi-point en-dessous de son rythme potentiel estimé tant par l'OCDE que par la Commission européenne au voisinage de 1,8 % au milieu des années 1990. Il a reculé à nouveau de 0,6 point en 1997, mais avec une croissance économique proche de son rythme potentiel. **Au total, l'effort**

structurel de réduction du déficit budgétaire observé en 1996 a été de 2 points de PIB selon l'estimation de la Commission européenne.

2.2. Un enrichissement du contenu en emplois de la croissance

La période 1994-1997 est marquée par une progression forte du contenu en emplois de la croissance. Alors que lors des années 1980, un point de croissance du PIB s'accompagnait d'une augmentation de 0,12 % de l'emploi salarié marchand, cette hausse est passée à 0,56 % au cours de la période 1994-1997. La hausse du contenu en emplois de la croissance s'est poursuivie dans la dernière partie des années 1990. Une rupture dans la relation entre la croissance et l'emploi en faveur de ce dernier est ainsi intervenue au milieu des années 1990. Il n'est pas douteux que cette modification dans la relation emploi-croissance est associée à l'abaissement du coût du travail résultant de la baisse de charges sociales.

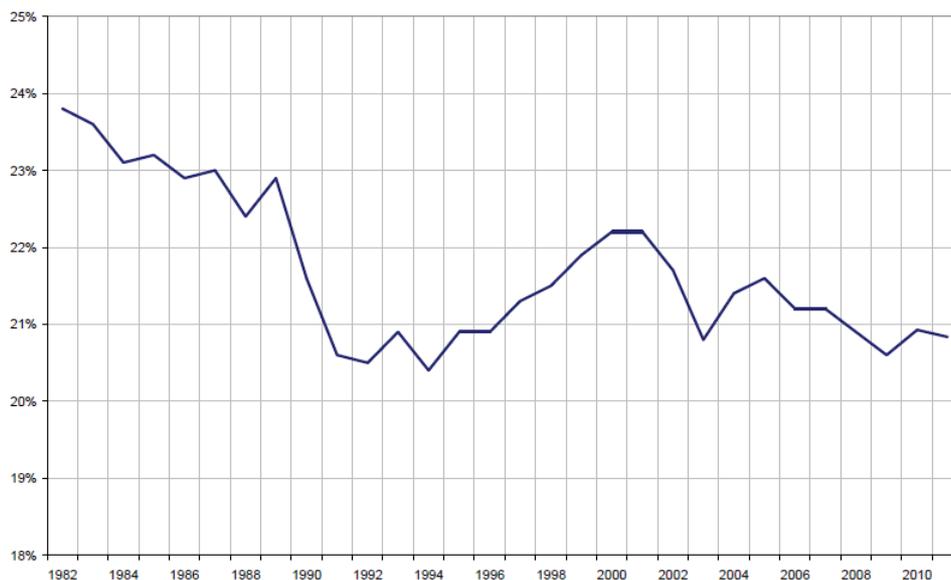
Estimation du contenu en emplois de la croissance

	croissance annuelle moyenne			Contenu en emplois de la croissance	
	PIB (a)	emploi total (b)	emp. salarié marchand (c)	emploi total (b / a)	emp. salarié marchand (c / a)
de 1980 à 1990	2,4	0,4	0,3	0,2	0,1
de 1990 à 1994	1	-0,3	-0,6	négatif	négatif
de 1994 à 1997	1,8	0,7	1	0,4	0,6
de 1997 à 2000	3,5	1,6	2,4	0,5	0,7
de 2000 à 2008	1,6	0,7	0,9	0,4	0,6

Source : Calcul Coe-Rexecode à partir de la comptabilité nationale (Insee)

Le ciblage de la mesure de réductions des charges sociales sur les bas salaires s'est accompagné d'une **remontée de la part de l'emploi peu qualifié dans l'emploi total**. Cette part est estimée par le rapport des effectifs aux plus faibles niveaux de qualification aux effectifs totaux. Cette part reculait depuis le début des années 1980. La tendance s'est interrompue à partir du milieu des années 1990 ainsi que l'ont rappelé le rapport du CERC en 2006 ainsi qu'une étude toute récente de la DARES.

Part de l'emploi non qualifié dans le total de l'emploi (hors agriculteurs exploitants)



Source : INSEE, enquête Emploi ; calculs des auteurs.

Note : la définition de l'emploi non-qualifié retenue ici est celle d'Amossé et Chardon (2006), adoptée aussi par l'Insee.

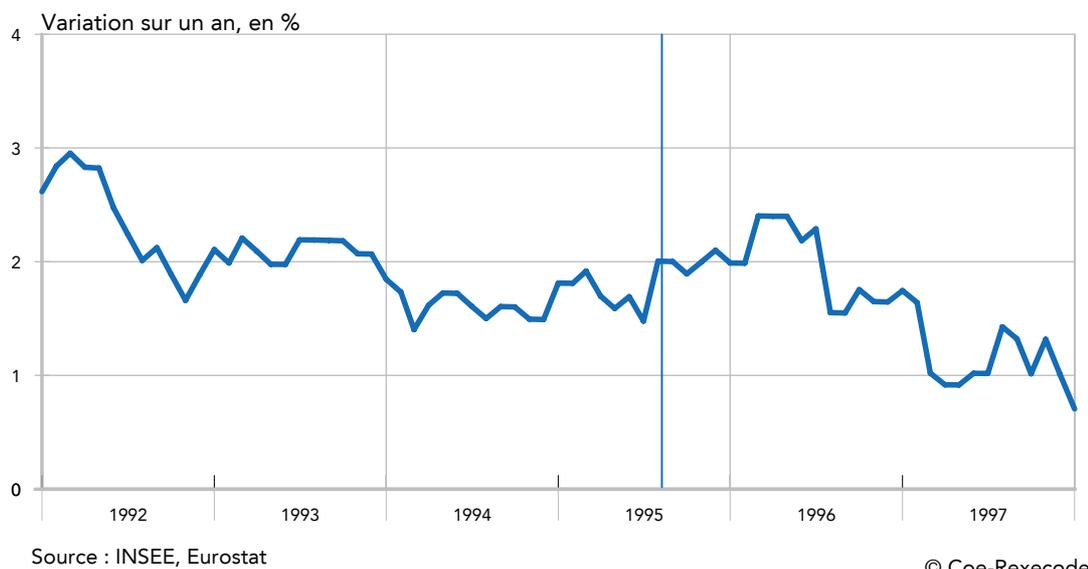
Lecture : En 1982, l'emploi non qualifié représentait 23,8 % de l'emploi total.

Graphique reproduit depuis B. Ourliac et C. Nouveau : « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Document d'Etudes de la DARES, n° 169, février 2012.

2.3. Une légère accélération de l'indice d'ensemble des prix à la consommation

L'indice des prix à la consommation, corrigé des variations saisonnières a progressé de 0,5 % en août 1995 après une progression de 0,1 % par mois lors des six mois précédents. La variation de l'indice des prix, mesurée en glissement sur un an, s'est ainsi accélérée de 1,5 % en juillet 1995 à 2 % en septembre de la même année. De février 1996 à mai 1996, le glissement est remonté de 2 % à 2,5 %. D'autres chocs exogènes de prix que les mesures fiscales ont eu lieu au cours de cette période. Ainsi en août 1995, près du quart de la hausse de l'indice d'ensemble a été expliquée par la hausse des prix de l'énergie associée à la progression des cours du baril de pétrole Brent.

France : Indice d'ensemble des prix à la consommation



Le trait vertical correspond à la date de présentation du Projet de Loi de Finances pour 1996

Au total, le taux d'accroissement moyen annuel (moyenne d'une année sur moyenne de l'année précédente) a été le suivant en France : 1995 : + 1,8 %, 1996 : + 2 %.

2.4. Une progression tendancielle de la consommation associée à une stagnation du pouvoir d'achat du revenu des ménages et à une baisse de leur taux d'épargne

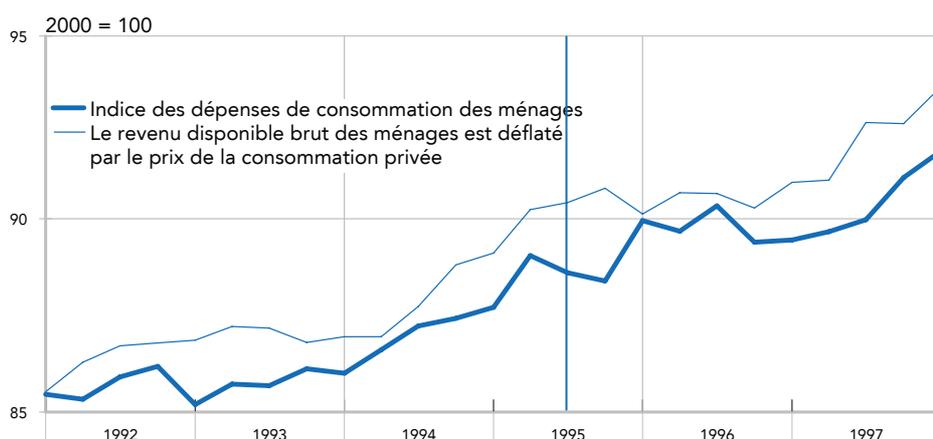
La hausse de la TVA n'avait pas fait l'objet d'annonce anticipée. Aucune accélération des dépenses des ménages préalable à la hausse de la TVA ne s'est donc manifestée. **Un recul temporaire de la consommation des ménages est intervenu dans la deuxième partie de l'année 1995. La consommation s'est ensuite redressée dans le courant de l'année 1996,** notamment au moyen d'une réduction du taux d'épargne des ménages. Entre 1995 et 1996, celui-ci a reculé de un point revenant de 15,8 % du revenu disponible brut (RDB) des ménages à 14,8 %. Pour sa part, le RDB a vu sa progression réduite de moitié entre 1995 et 1996. Il avait gagné 4 % en 1995, sa hausse est retombée à 2 % en 1996. En termes de pouvoir d'achat, sa progression est revenue de 2,9 % en 1995 à 0,3 % en 1996.

Le profil d'évolution de la consommation des ménages durant cette période avait aussi été partiellement déterminé par le « timing » de la mesure de prime « qualité » dans l'automobile. Les immatriculations de véhicules avaient bondi au tout début de l'année 1996 puis à nouveau à l'automne juste avant l'extinction du dispositif intervenue fin 1996.

Au total, en ressortant à hauteur de 1,5 % en 1996 après 1,7 % en 1995, la progression de la consommation des ménages aura été identique à celle observée en moyenne au cours de l'ensemble de la décennie 1990 (+1,6 % par an en moyenne de 1990 à 2000, elle avait été de 2,4 % au cours des années 1980). Le relèvement de deux points du taux normal de la TVA ne semble ainsi pas avoir exercé un impact durable significatif sur la consommation des ménages.

Il faut à ce sujet rappeler un point souvent méconnu. La TVA ne pèse que pour moins de 70 % sur la consommation des ménages en raison des « rémanences » de TVA. Sur le total de TVA perçue, les entreprises en supportent environ 16 % et les administrations 15 %. La TVA payée en amont n'est en effet déductible que pour les entités qui sont elles-mêmes soumises à la TVA. La TVA payée soit sur des produits exclus du droit à déduction (achats de véhicules de tourisme par les sociétés par exemple), soit par les entreprises hors du champ de la TVA (microentreprises, secteurs hors TVA), soit les administrations, n'est plus récupérée et reste donc à la charge des agents autres que les ménages.

France : Evolution relative des dépenses de consommation des ménages par rapport au pouvoir d'achat de leur revenu disponible brut

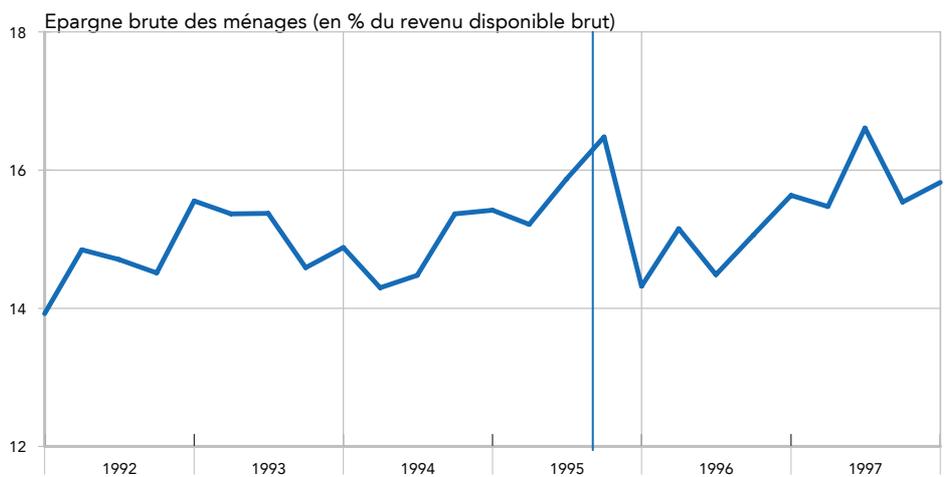


Source : INSEE, comptes nationaux trimestriels
Calculs, Coe-Rexecode

© Coe-Rexecode

Le trait vertical correspond à la date de présentation du Projet de Loi de Finances pour 1996

France : Taux d'épargne des ménages



Source : INSEE, Comptes nationaux trimestriels

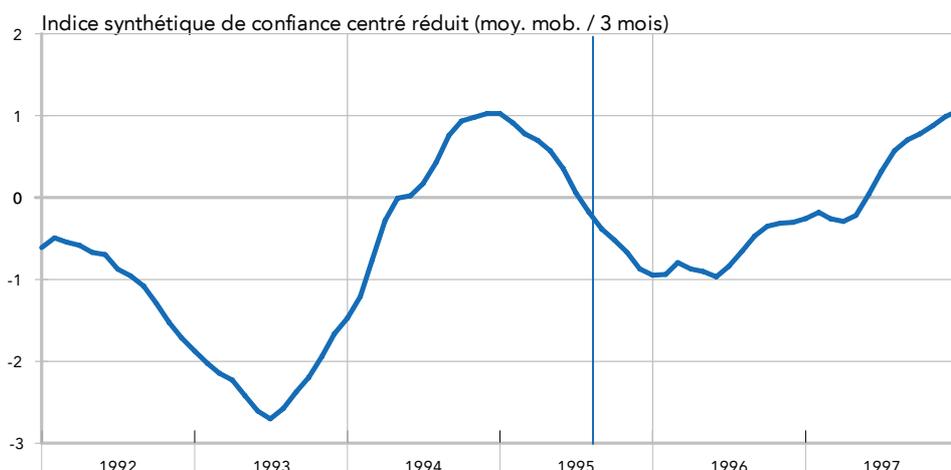
© Coe-Rexecode

Le trait vertical correspond à la date de présentation du Projet de Loi de Finances pour 1996

2.5. Une reprise de la conjoncture à partir du printemps 1996

Les enquêtes de conjoncture montrent que les soldes d'opinion ont commencé à se redresser à la mi-1996 et n'ont cessé de s'améliorer par la suite. Ce redressement s'est inscrit sur fond de croissance mondiale soutenue illustrée par le rebond de la demande mondiale adressée à la France. Il est intervenu également alors que le taux de change effectif réel du franc se repliait et que les taux d'intérêt étaient orientés à la baisse.

France : Climat des affaires dans l'industrie



Source : Enquête harmonisée par la Commission européenne

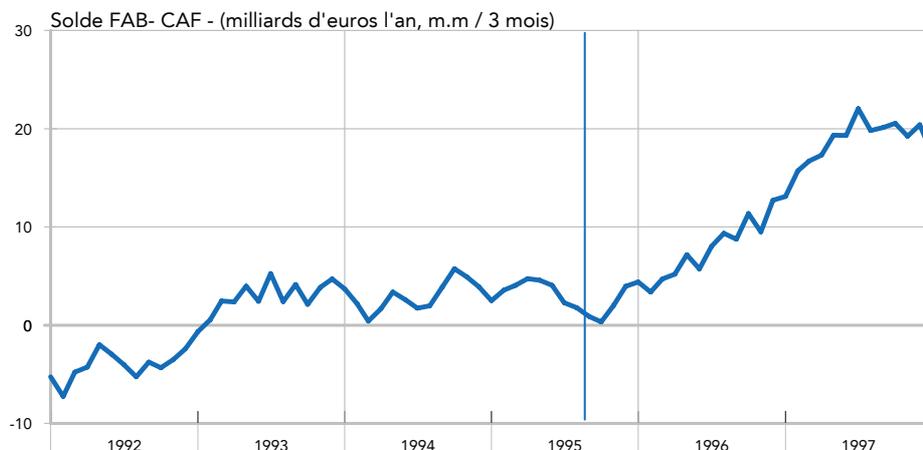
© Coe-Rexecode

Le trait vertical correspond à la date de présentation du Projet de Loi de Finances pour 1996

2.6. Une amélioration de la compétitivité

Après une quasi-stagnation au cours de l'année 1995, les exportations françaises avaient rapidement retrouvé le chemin de la hausse sous l'effet notamment du rebond de la demande mondiale adressée à la France. Les importations ont redémarré avec retard. En conséquence, le solde des échanges industriels de marchandises a dégagé un excédent fortement croissant en 1996 puis dans la première partie de 1997. Mesuré en valeur, **le taux de couverture des importations de produits industriels manufacturiers par les exportations s'est redressé de 99,7 % en 1992 à 105 % en 1995 puis 113,3 % en 1997**. Mesuré en volume, ce même taux a progressé de 104,4 % à 110 % puis 117,2 % respectivement pour ces mêmes années. Il s'agissait alors du taux de couverture le plus élevé observé depuis 1981.

France : Solde des échanges extérieurs de produits industriels (y compris échanges extérieurs de matériel militaire)



Source : Douanes

© Coe-Rexecode

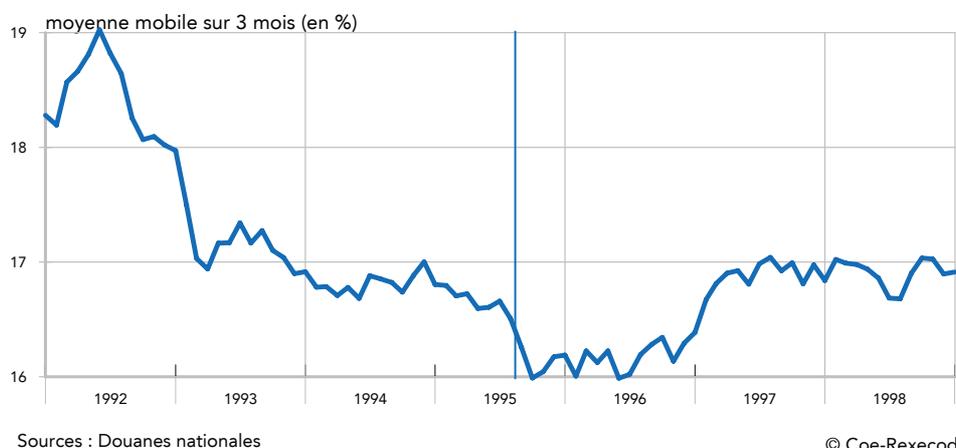
Le trait vertical correspond à la date de présentation du Projet de Loi de Finances pour 1996

Il est toutefois délicat de séparer dans l'évolution du solde commercial les explications qui tiennent à une amélioration de la compétitivité permise par l'évolution du coût du travail de celles qui tiennent à la baisse du taux de change effectif intervenue à partir de 1996. Entre juillet 1995 et 1997, le taux de change effectif réel du franc s'était en effet déprécié de 8,7 % (-7,1 % pour le taux de change effectif nominal). Cette dépréciation a exercé un effet positif sur la compétitivité des exportations en même temps qu'il a pu occasionner un renchérissement des importations.

Un critère pertinent pour apprécier l'évolution de la compétitivité au cours de la période consiste alors à rapprocher l'évolution des exportations françaises de celle suivie par les exportations de ses principaux concurrents européens. Les mouvements de change entre les monnaies des pays futurs membres de la zone euro n'ont plus été que de faible ampleur à partir de 1995.

Les performances françaises à l'exportation ont été supérieures à celles de l'ensemble des économies européennes durant les années 1995 à 1997 (gains de parts de marché). Alors que la part des exportations dans celle effectuées par l'ensemble des économies qui allaient rejoindre la zone euro en 1999 avait reculé de 18,4 % en 1992 à un point bas à 16 % à la mi-1996 (après les dévaluations de la lire et de la peseta), celle-ci était remontée à 17 % deux ans plus tard.

Part des exportations françaises de marchandises dans les exportations de marchandises des pays de la zone euro (toutes destinations d'exportation confondues)



Le trait vertical correspond à la date de présentation du Projet de Loi de Finances pour 1996

Une évolution similaire est observée pour les données tirées de la comptabilité nationale. Entre 1992 et la fin de l'année 1995, la part des exportations françaises de biens et services dans les exportations de la zone euro mesurées en valeur avait reculé de 19,1 % à 16,8 %. Cette part s'est ensuite progressivement redressée jusqu'à ressortir à 17,6 % début 1998, période à partir de laquelle elle a à nouveau retrouvé une orientation baissière.

Cette évolution masque des performances divergentes par rapport aux exportations des principaux concurrents européens. Les exportations françaises de marchandises ont regagné des parts de marché durant la période 1996-97 vis-à-vis des exportations italiennes et espagnoles notamment. Leur progression a été comparable à celle des exportations allemandes.

Durant les années 1992 à 1995, le ratio des exportations françaises aux exportations italiennes et espagnoles avait fortement décliné en répercussion des dévaluations de la lire et de la peseta intervenues en 1992. Le ratio des exportations françaises de marchandises aux exportations allemandes connaissait pour sa part une lente progression de 1992 à 1995 en raison probablement de la dégradation de la compétitivité-coût de l'Allemagne consécutive à la réunification. **De 1995 à 1997, le recul des parts de marché des exportations françaises par rapport aux exportations italiennes et espagnoles s'interrompt. Le mouvement s'est même inversé et le rapport des exportations françaises aux exportations allemandes touchait un point haut courant 1997.**

En conclusion, les évolutions des principaux indicateurs macroéconomiques à la suite des mesures de baisse des charges sociales combinée à une hausse de la TVA et à l'augmentation d'autres impôts ont été assez conformes à celles suggérées par la théorie économique :

- Hausse des prix faible et temporaire.
- Ralentissement de la consommation des ménages de faible ampleur, atténuée par la réduction du taux d'épargne des ménages.
- Hausse de l'emploi par un enrichissement du contenu en emplois de la croissance.
- Amélioration du solde des échanges extérieurs.
- Gains de parts de marché à l'exportation au terme d'un bref délai.
- Forte réduction du déficit budgétaire.

II. L'expérience allemande (2007)

Au 1er janvier 2007, l'Allemagne a augmenté de 3 points son taux normal de TVA, de 16 % à 19 %, afin de financer en partie une baisse des cotisations chômage employeurs. Le taux réduit (7 %), correspondant à environ 16% de l'assiette de TVA, n'a pas été modifié.

Le relèvement du taux de TVA s'inscrivait dans un ensemble de réformes visant à diminuer le coût du travail, comme la baisse des charges pesant sur les bas salaires ou le remplacement des cotisations obligatoires par des contributions privées volontaires (réforme des régimes de retraite). En outre, elle était destinée à soutenir le financement de l'assurance chômage en parallèle à la suppression de nombreux avantages fiscaux et subventions.

Dans le projet initial, porté par la coalition CDU-CSU, le projet de réforme s'apparentait bien à un projet de transfert de charges sur la fiscalité, la totalité des trois points de relèvement devant être affectée à une réduction de deux points du taux de cotisation chômage. **Dans le projet final, adopté en juin 2006, les recettes supplémentaires liées à la hausse de la TVA ont finalement été consacrées pour deux tiers à la réduction du déficit public et pour seulement un tiers à une réduction des cotisations salariés et employeurs** (pour moitié chacune) concernant les cotisations chômage, dont le taux passerait de 6,5 % à 4,2 %.

L'objectif était de rétablir durablement l'équilibre des finances publiques dans un contexte de baisse continue depuis 2000 des recettes fiscales. Cette mesure s'inscrivait en outre dans le prolongement d'un processus de désinflation compétitive et de modération salariale engagé en Allemagne depuis 2002.

Si les entreprises allemandes ont bénéficié d'une baisse d'un point du taux de cotisation chômage, elles devaient faire face en même temps à des hausses, introduites au 1er janvier 2007 également, de 0,2 point du taux de cotisation employeur retraites et de 0,25 point du taux de cotisation employeur assurance maladie. Par conséquent, la baisse du taux de cotisations employeur n'a été que de 0,55 point.

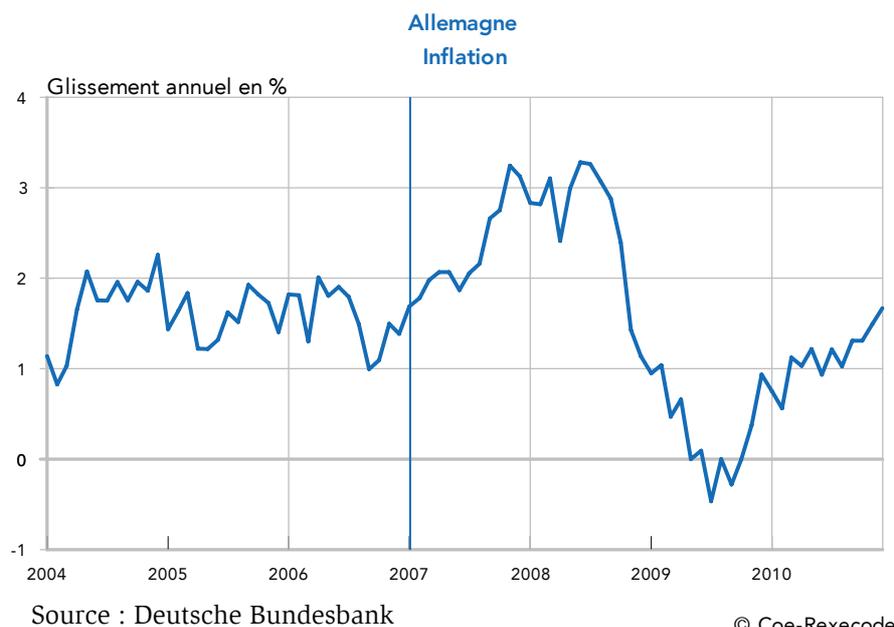
Pour le salarié, la baisse du taux de cotisation salarié de 0,55 point signifiait une hausse de son salaire net de 0,7 point (les salariés bénéficiaient d'une baisse d'un point du taux de cotisation salarié chômage mais d'une hausse de 0,2 point du taux de cotisation salarié retraite et de 0,25 point du taux de cotisation salarié assurance maladie).

L'inflation

Une hausse de trois points du taux de TVA aurait pu conduire à une augmentation du prix d'un bien TTC de 2,6 % toutes choses égales par ailleurs. En pratique, l'annonce de la hausse du taux de TVA ayant eu lieu plus d'un an avant sa mise en œuvre, la hausse des prix à la consommation a été diffuse et a débuté dès l'automne 2006, comme en témoigne le redressement du taux d'inflation sous-jacent à partir d'octobre. En particulier, le prix du tabac a augmenté en octobre 2006 (les cigarettes des distributeurs « discount » étant soumises à une taxe spécifique déterminée en fonction du prix des cigarettes des grandes marques à la fin de l'année précédente, les grandes marques ont augmenté leurs prix en octobre 2006 afin que la hausse de la taxe spécifique sur les cigarettes des distributeurs « discounts » soit effective début 2007 et non pas début 2008).

Au premier semestre 2007, le coût de la vie augmentait de 2,7 % par rapport au semestre précédent. Cette hausse des prix avait été renforcée par l'introduction de frais de scolarité en avril 2007 dans certains Etats fédéraux. L'impact inflationniste a sans doute été atténué par la décélération temporaire du prix de l'énergie au début de l'année et plus généralement par le contexte déflationniste antérieur. Sur la deuxième partie de l'année, la hausse au niveau mondial des prix des denrées alimentaires et des matières premières en général ont largement contribué à la hausse des prix. Celle-ci a été de plus de 3 % au deuxième semestre par rapport au premier semestre 2007.

Le surcroît d'inflation a donc été inférieur à un point suite à la hausse de la TVA. La répercussion de la hausse de TVA a donc été dans ce cas légèrement inférieure aux hausses précédentes de TVA en Europe, non compensées par des baisses de cotisations (Allemagne 1998, Italie 1997 ou encore Portugal 2005). Mais l'expérience de l'Allemagne s'est effectuée dans une conjoncture plus porteuse et de manière plus diffuse, l'annonce de la hausse du taux de TVA ayant eu lieu plus d'un an avant sa mise en œuvre.

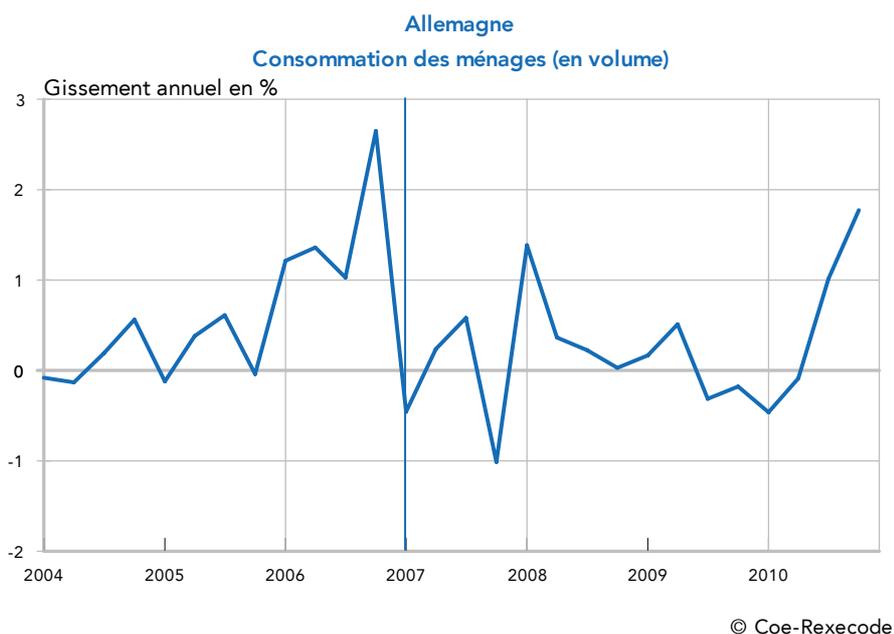


Au total, le taux d'accroissement moyen annuel l'indice des prix a été de 1,6 % en 2006 et de 2,3 % en 2007. On rappelle que la hausse de TVA a été deux fois supérieure à la baisse des charges et que le contexte était une forte hausse du pétrole et des matières premières à partir du milieu de l'année 2007.

Consommation des ménages

En termes d'impact sur la consommation privée, la hausse annoncée du taux de TVA a conduit à des dépenses de consommation par anticipation fin 2006. Celles-ci se sont concentrées sur des achats d'automobiles. La consommation privée a progressé de 3 % et 1,3 % en variation trimestrielle annualisée aux troisième et quatrième trimestres 2006.

Sur l'ensemble de l'année 2007, la consommation des ménages a reculé (-0,3 %) sous l'effet sans doute des prélèvements nets (hausse des prélèvements moins baisse de charges) et du fait que les salaires horaires réels ont légèrement reculé. Par ailleurs, l'augmentation de l'épargne des ménages en 2007 (10,8 % du revenu disponible brut, contre 10,5 % en 2006) peut également être imputable à l'introduction d'un dispositif d'épargne retraite assorti d'avantages fiscaux. Sur l'ensemble de l'année 2008, la consommation des ménages a connu un taux de croissance positif.

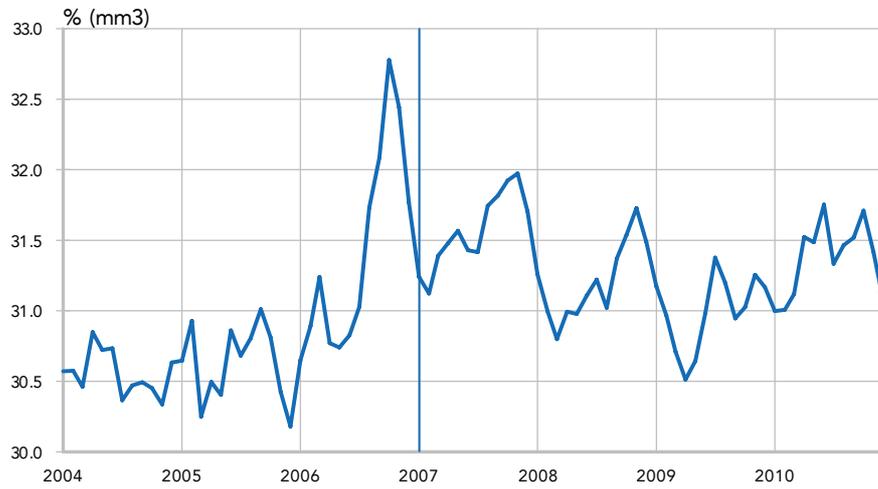


Source : Statistisches Bundesamt, comptes nationaux trimestriels

Compétitivité

Il convient par ailleurs de rappeler que les mesures sont intervenues dans un contexte de modération salariale et de profondes réformes en Allemagne depuis 2003. La politique de ralentissement de la progression du coût du travail menée en Allemagne depuis 2003 a en effet permis de bénéficier de l'équivalent d'une dévaluation monétaire à travers une baisse de son taux de change effectif réel depuis 2004 (le taux de change effectif réel est la somme pondérée des taux de change nominaux déflatés par les prix, la pondération tenant compte du poids des échanges des pays avec l'Allemagne). **La compétitivité coût de l'économie allemande était donc en progression avant l'introduction de la TVA sociale. Une nouvelle augmentation de l'excédent commercial et la poursuite des gains de parts de marché sont intervenus après la mise en œuvre de cette mesure**, l'essentiel de l'amélioration de la compétitivité s'expliquant probablement par les réformes antérieures, le transfert de charges vers la fiscalité venant ensuite s'y ajouter.

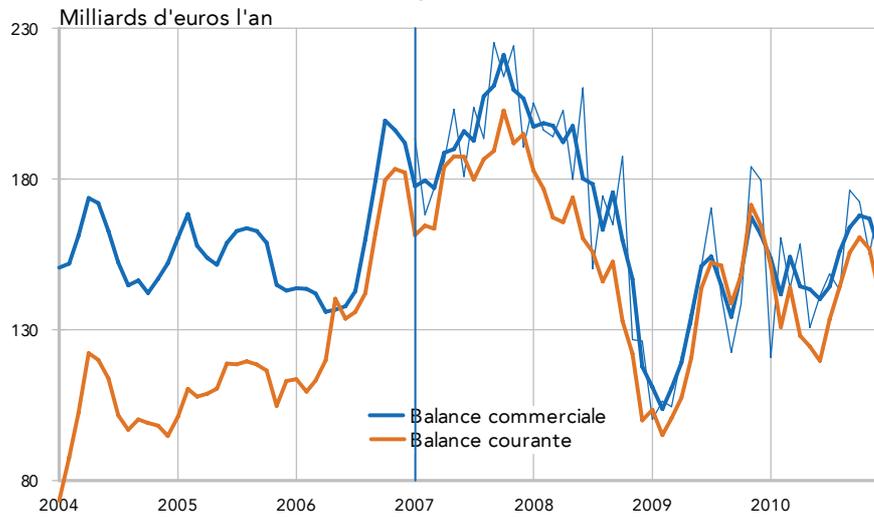
Allemagne
Part des exportations de marchandises dans les exportations de marchandises de la zone euro



Source : Douanes nationales

© Coe-Rexecode

Allemagne
Comptes extérieurs

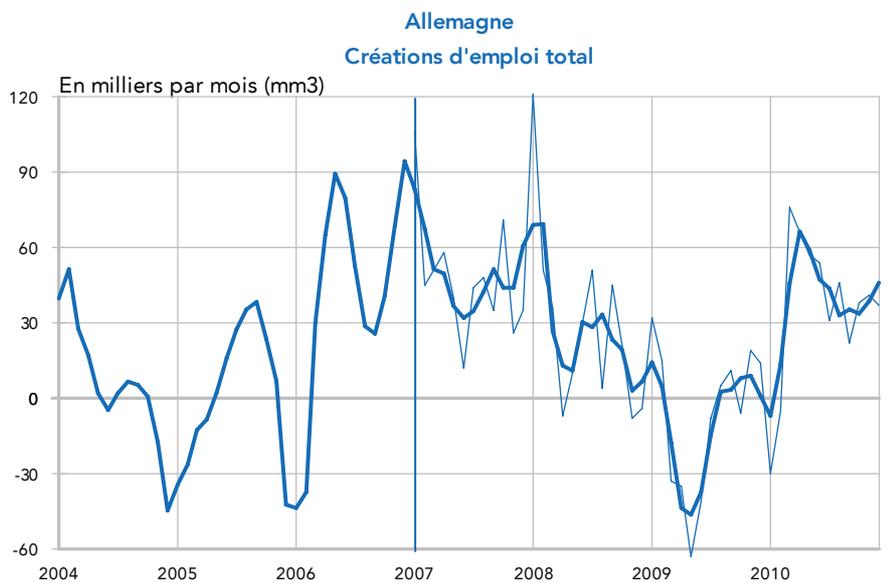


Sources : Douanes, Deutsche Bundesbank

© Coe-Rexecode

Emploi

Les créations d'emploi ont continué d'être fortes après les mesures (la récession a ensuite inversé le mouvement) bien que celles-ci aient consisté en un prélèvement fiscal net.



Source : Deutsche Bundesbank

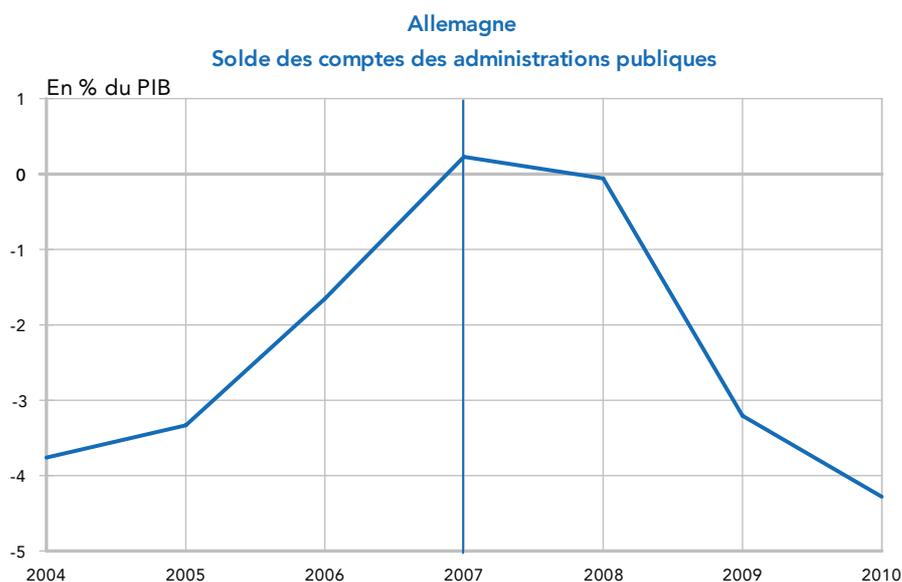
© Coe-Rexecode

Recettes fiscales

L'amélioration des finances publiques en Allemagne était antérieure à la hausse du taux normal de TVA. Celle-ci a en effet débuté en 2003, lorsque le déficit budgétaire avait frôlé les 4 % du PIB et que le Conseil européen Ecofin avait engagé une procédure pour déficit excessif (dépassement du critère du Pacte de stabilité d'un déficit public ne dépassant pas le plafond de 3 % du PIB).

Après une période de baisse continue du déficit, le budget des administrations publiques a été équilibré en 2007, pour la première fois depuis 1989. Ce résultat reflétait presque exclusivement la compression des dépenses, puisque la croissance de l'emploi et des salaires dans le secteur public a été bridée et que les paiements de prestations sociales et les subventions ont diminué.

Malgré le relèvement du taux de la TVA et la hausse des recettes générées par l'impôt sur les sociétés, les recettes globales en pourcentage du PIB ont baissé de trois points entre 1999 et 2007, année durant laquelle elles étaient restées stables par rapport à 2006. Cette évolution traduit avant tout le fait que la diminution constante des cotisations de sécurité sociale, due principalement au faible taux de création d'emplois soumis à cotisations sociales enregistré récemment encore, a annulé tout gonflement des recettes.



© Coe-Rexecode

Source : Commission européenne (Ameco)

En conclusion, **le transfert de charges sociales et la hausse de trois points du taux normal de TVA en Allemagne ont été absorbés sans difficulté**. Bien que l'aspect « dévaluation compétitive » de ces mesures ne semblait pas le motif principal, **les mesures ont contribué aux effets de la politique de compétitivité mise en œuvre par le gouvernement Schroder**.

Références

- Eric Besson, « TVA sociale », septembre 2007
- « Price and volume effects of VAT increase on 1 January 2007 », bulletin mensuel de la BundesBank, avril 2008
- Etudes économiques de l'OCDE, Allemagne, avril 2008, volume 2008/7

III. L'exemple du Danemark (1987-1989)

Le Danemark a conduit à la fin des années quatre-vingt une réforme importante, baissant les prélèvements assis sur les salaires et introduisant une TVA au taux unique de 25 %. Entre 1987 et 1989, les cotisations sociales versées par les employeurs ont été pratiquement supprimées tandis que le manque à gagner pour les finances publiques a été compensé par une augmentation de trois points du taux de TVA.

Ce niveau du taux de TVA, inchangé depuis, a été fixé dans le cadre d'un compromis entre le gouvernement, le patronat et les syndicats. Il était alors destiné à stabiliser l'économie danoise, à un moment où une surchauffe de cette économie et les contraintes du taux de change fixe avec le deutschmark faisaient craindre pour elle une perte de compétitivité.

Le « modèle fiscal » danois combine les traits suivants :

- le niveau de prélèvements obligatoires est très élevé : selon les méthodes de comptabilisation, ce niveau tourne autour de 50 %.

- la répartition des prélèvements obligatoires entre leurs différentes sources suit un modèle original parmi les pays de l'OCDE. Ce sont essentiellement les impôts d'Etat et la fiscalité locale, auxquels s'ajoutent quelques cotisations sociales à la charge des seuls salariés, qui financent les dépenses de santé, la politique de l'emploi, l'éducation et la formation professionnelle, ainsi que le premier étage du système de retraites.

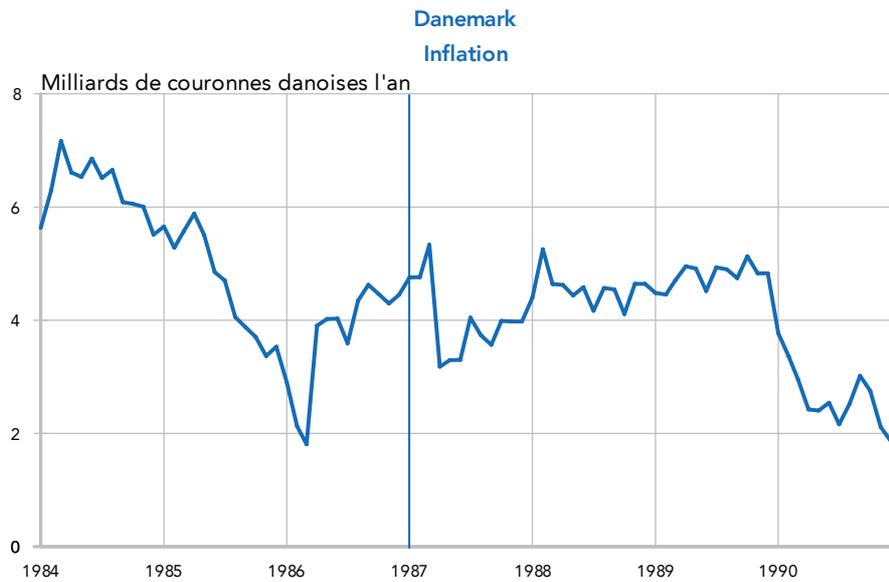
- l'essentiel du financement du système de protection sociale relève des ménages, par le biais de l'impôt sur le revenu et de la TVA. Au total, en incluant la part prélevée par les communes et comtés, le taux marginal d'impôt sur le revenu s'élève à 62,9 % pour un revenu supérieur à 331.304 couronnes danoises (soit environ 44.500 euros). Le taux moyen effectif de prélèvement s'établit à environ 45 %. Ce sont donc des taux particulièrement élevés. Le taux de TVA, qui s'établit à 25 %, est le plus élevé d'Europe, ce qui peut inciter au développement de l'économie parallèle ou au commerce transfrontalier. **La TVA ne connaît pas de taux réduit**, et très peu d'exonérations (éducation, presse, services financiers, assurances, transports de personnes). Depuis 1996, le Danemark ne connaît plus d'impôt sur le patrimoine, à l'exception des impositions foncières.

- l'imposition venant grever les coûts de production des entreprises est réduite au minimum. **Les entreprises ne supportent pratiquement plus de charges sociales depuis 1987**. Le seul élément restant à leur charge est leur contribution partielle au deuxième étage du système de retraites (« salaire différé »). Les charges ne représentaient que 4 % du coût du travail moyen avant la récession de 2008-2009.

La hausse de la TVA opérée au Danemark en 1987, en contrepartie de la quasi annulation des charges sociales payées par les employeurs sur les salaires, n'a pas eu d'effet d'entraînement particulier sur l'inflation ou sur les hausses salariales obtenues dans les conventions collectives.

Le taux d'accroissement annuel de l'inflation a été le suivant : 1986 : 3,7 %, 1987 : 3,9 %, 1988 : 4,6 %.

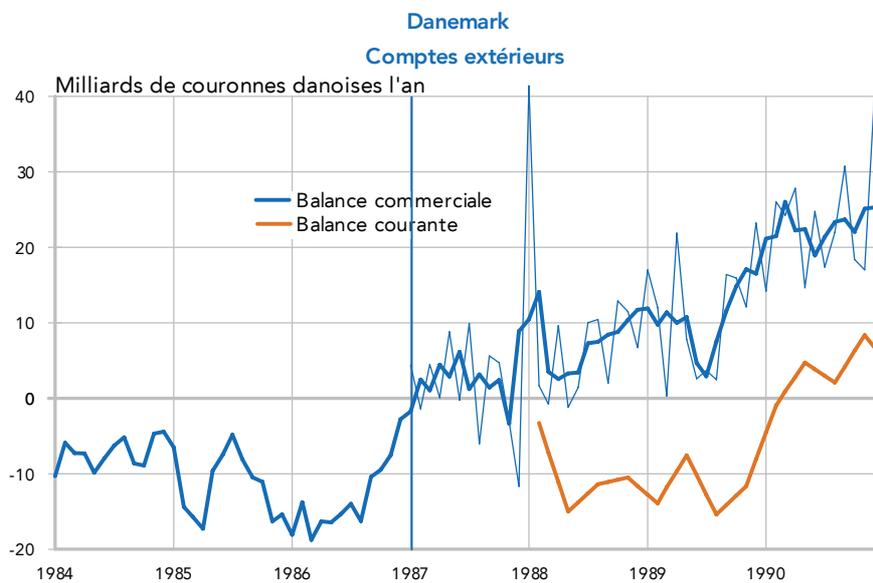
On rappelle que la mesure était « équilibrée » et s'inscrivait dans un contexte de baisse puis de remontée du prix du pétrole.



© Coe-Rexecode

Source : Statistics Denmark

La compétitivité des entreprises danoises a été préservée. La part des exportations dans le PIB s'est continuellement accrue à partir de 1987. Le solde des échanges extérieurs de marchandises, qui était déficitaire à hauteur de 1,9 % du PIB en 1985 et 1,8 % en 1986, est devenu excédentaire à partir de 1987 jusqu'à ressortir à 1,6 % du PIB en 1989, et 2,8 % en 1990.



© Coe-Rexecode

Source : Statistics Denmark

Le Danemark a connu sur une longue période postérieure à cette mesure une situation durable d'excédent budgétaire qui a permis de réduire de plus de vingt points en dix ans le niveau de la dette publique et cela sans nuire aux services publics. Il faut toutefois attirer l'attention sur les spécificités du Danemark, qui expliquent peut-être en partie ce succès.

Le marché danois du travail est dynamique, malgré un coût salarial parmi les plus élevés d'Europe. Le modèle danois repose sur un système dit de « flexisécurité » combinant une grande flexibilité du marché de l'emploi, un niveau élevé de prestations en cas de chômage et une politique d'« activation » énergique des aides aux chômeurs. Le Danemark se caractérise cependant par une structure démographique favorable et un taux d'activité des femmes et des 50-64 ans sensiblement plus élevé qu'en France. De même, la productivité du travail est élevée et la politique de formation professionnelle efficace de sorte que le « chômage frictionnel » est faible.

Le Danemark s'appuie par ailleurs sur une tradition de concertation entre les partenaires sociaux et sur le caractère subsidiaire de la législation, les conventions collectives et les accords entre partenaires sociaux étant conçus comme le moyen privilégié de réguler le système. Cette situation est notamment permise par la présence d'une confédération syndicale unique regroupant 80 % de la population active, le taux de syndicalisation ne montrant aucun signe de déclin depuis 20 ans.

Sur le plan économique, on doit relever l'importance du secteur des services, qui représentent environ 70 % du PIB et l'absence de grande industrie concentrée dans des bassins d'emploi localisés et qui pourraient poser des problèmes aigus de reconversion. Le Danemark a su se spécialiser, à travers un réseau de PME et d'entreprises extrêmement performantes, sur des créneaux de haute technicité où il détient des positions exportatrices fortes, notamment dans le domaine des biotechnologies, des équipements de contrôle industriel et des énergies renouvelables.

Il existe aujourd'hui un **relatif consensus au Danemark sur le fait que les résultats obtenus suite au basculement du financement de la protection sociale vers la TVA n'auraient pu être atteints sans la résolution préalable des problèmes rencontrés en termes de compétitivité**, tant en termes de chômage (baisse de 12,4 à 5,2 % du taux de chômage sous l'ère Poul Nyrup Rasmussen entre 1993 et 2001, atteinte du plein emploi sous l'ère Anders Fogh Rasmussen) qu'en termes de réduction de la dette publique (44 % du PIB fin 2011).

De l'introduction des mesures réalisées dans un contexte spécifique mais dont certains éléments peuvent rappeler la situation économique actuel en France (déséquilibre des comptes extérieurs et des comptes publics), peuvent être tirés les conclusions suivantes :

1) L'amélioration des comptes extérieurs a suivi très rapidement la réforme de 1987, ceux-ci ont toujours été excédentaires depuis lors. La compétitivité des entreprises danoises n'a jamais été démentie depuis l'introduction de la réforme, malgré le niveau élevé des salaires. En 2011, le coût de l'heure de travail dans l'ensemble des secteurs marchands dépasse

de 40,3 % celui observé dans l'ensemble de la zone euro et de 27,2 % celui observé en Allemagne (+ 14 % par rapport à la France).

2) Le basculement des cotisations sociales sur de la TVA a été accompagné par une réflexion plus large sur la manière de développer la compétitivité des entreprises (approfondissement de la politique de formation continue, condition de la spécialisation de la main d'œuvre sur des productions à plus haute valeur ajoutée).

3) Le basculement des cotisations sociales sur de la TVA a **clarifié le débat sur les délocalisations** (quasi-suppression de toute distorsion fiscale dans le coût de production entre les biens produits au Danemark et ceux produits à l'étranger).

4) **Le basculement des cotisations sociales sur de la TVA a été suivi, à partir du milieu des années 90, par une série d'excédents budgétaires** que seule la crise économique et financière récente est venue remettre en cause. Sur le court terme, on a cependant assisté à une baisse de l'excédent des administrations publiques.

Référence

« TVA sociale : le cas danois », Courrier Danemark, 28 juin 2009.

« Débat sur les prélèvements obligatoires et leurs évolutions : pour une fiscalité plus compétitive », Rapport d'information de M. Philippe Marini au nom de la Commission des finances du Sénat, 3 novembre 2004.

Annexe

Montants des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires en France

Milliards d'euros	1993	1994	1995	1996	1997
Exonérations de cotisations familiales	0,6	1,8	2,6		
Réductions dégressives (exonération de cotisations maladie)			0,6		
total	0,6	1,8	3,2	5,8	7,1

Sources : Dares (Premières Synthèses, juin 2006, n°25.2) et rapport du CERC au Premier ministre (L'allègement des charges sur les bas salaires, 1996)

Historique des mesures d'allègements de charges sociales en France

Date	mesure	principe
1er juillet 1993	Exonération de cotisations sociales « famille »	Exonération totale des cotisations sociales familiales de 1 à 1,1 SMIC mensuel (5,4 points de cotisation) et de moitié de 1,1 à 1,2 SMIC mensuel (2,7 points de cotisations)
1er janvier 1995	Exonération de cotisations sociales « famille »	Idem mais décalage des seuils de 1 à 1,2 SMIC et de 1,2 à 1,3 SMIC
1er septembre 1995	Exonérations de cotisations sociales « maladie »	Réduction dégressive de cotisations sociales au titre de l'assurance maladie jusqu'à 1,2 SMIC mensuel (12,8 points de cotisations) contrairement aux cotisations familiales, cette réduction est proratisée pour les travailleurs à temps partiel. Cet allègement est cumulable avec l'exonération « famille ».
1er octobre 1996	Fusion des deux exonérations	Fusion des deux mesures en une ristourne dégressive unique sur l'ensemble des cotisations d'assurance sociale à la charge des employeurs équivalent à 18,2 % de cotisations au niveau du SMIC mensuel et s'annulant à 1,33 SMIC.

Source : Dares