



## Primaire de la droite et du centre : analyse des propositions

### Fiscalité des entreprises

#### Table des matières

Table des matières.....	1
Principaux enjeux.....	2
Les propositions des candidats .....	3
Historique de la proposition .....	4
La proposition à l'étranger.....	5
Mise en œuvre.....	6
Les propositions des candidats .....	7
Jean-François Copé : baisser l'impôt sur les sociétés de 5 milliards d'euros .....	7
Jean-François Copé : financer des baisses de charges par l'augmentation de trois points du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) .....	11
Alain Juppé : financer 10 Md€ de baisse des cotisations sociales famille par l'augmentation d'un point du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).....	14
François Fillon : financer des baisses de charges par l'augmentation de deux points des taux normal et intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) .....	17
Nathalie Kosciusko-Morizet : réduire les prélèvements sur les sociétés de 100 Md€ dès 2017.....	20
Bruno Le Maire : réduire à 30% le taux de l'impôt sur les sociétés .....	24
Bruno Le Maire : transformer le CICE en baisse de charges .....	28
Jean-Frédéric Poisson : simplifier les cotisations sociales des entreprises, en compensant la suppression des allègements par une baisse des taux .....	33
Nicolas Sarkozy : diminuer les charges patronales et salariales respectivement de 7,2 milliards d'euros et 4 milliards d'euros .....	38



## Principaux enjeux

Deux principaux leviers sont avancés par les candidats pour réformer la fiscalité des entreprises : **une réduction de l'impôt sur les sociétés (IS)**, d'une part, qui passerait notamment par une réduction de son taux ; **des baisses de charges pour les entreprises**, d'autre part, compensées soit par une hausse de la TVA, soit par une transformation du CICE. Seul Jean-Frédéric Poisson propose la suppression des allègements de charge, compensée par une baisse des taux.

**La réduction de l'impôt sur les sociétés** représenterait une perte de recettes pour l'État. Cette mesure serait financée par des économies en dépense qui seraient nécessairement mises en œuvre plus lentement, ce qui aboutirait à court terme à un creusement du déficit public. Si ces effets économiques sont difficiles à quantifier, cette baisse pourrait se traduire par une plus grande santé financière des entreprises implantées en France et, *in fine*, par davantage d'emplois et une croissance potentielle plus élevée.

**Ces propositions de réduction de l'IS s'inscrivent dans le cadre d'un débat important sur le niveau de fiscalité en France.** Avec un taux de prélèvements obligatoires de 44,7 % du PIB en 2015 contre 40,3 % en moyenne dans la zone euro, la France présente ainsi le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de la zone euro. S'agissant de l'impôt sur les sociétés, la France possède un taux facial très élevé : le taux de l'impôt sur les sociétés est ainsi de 33,3% en France, contre 22,8% en moyenne dans l'Union européenne. Cependant, du fait des crédits d'impôts existants sur l'impôt sur les sociétés en France, le rendement de l'IS est très réduit en France malgré ce taux nominal élevé : le rendement de l'IS net des crédits d'impôts représente ainsi 1,7% du PIB en France, ce qui place la France à la 25e place au sein de l'Union européenne. La France cumule ainsi deux difficultés : un taux facial élevé de l'IS et un rendement faible.

**La hausse des taux de TVA**, proposée par trois candidats (Jean-François Copé, François Fillon et Alain Juppé), pourra générer des recettes supplémentaires pour l'État, entre 6,1 Mds€ et 18,3Mds€ par an. Elle permettrait de financer en partie la baisse de cotisations sociales. Cette mesure concernerait tous les consommateurs. Afin d'être mise en œuvre, elle devrait être votée par le Parlement dans le cadre d'une des lois de finances. Au regard de l'expérience conduite en Allemagne en 2007, cette mesure serait de nature à provoquer un ralentissement momentané de la consommation la première année tout en générant des gains de compétitivité pour les entreprises à plus long terme.



## Les propositions des candidats

Candidat	 Jean-François Copé	 François Fillon	 Alain Juppé	 Nathalie Kosciusko-Morizet	 Bruno Le Maire	 Jean-Frédéric Poisson	 Nicolas Sarkozy
Proposition	Baisser l'impôt sur les sociétés de 5Md€ d'euros - Financer des baisses de charges par l'augmentation de trois points du taux normal de la TVA	Financer des baisses de charges par l'augmentation de deux points des taux normal et intermédiaire de la TVA	Financer 10 Md€ de baisse des cotisations sociales famille par l'augmentation d'un point du taux normal de la TVA	Réduire les prélèvements sur les sociétés de 100 Md€ dès 2017	Réduire et simplifier l'impôt sur les sociétés - Transformer le CICE en baisse de charges	Simplifier les cotisations sociales des entreprises, en compensant la suppression des allègements par une baisse des taux	Diminuer les charges patronales et salariales respectivement de 7,2 milliards d'euros et 4 milliards d'euros
Chiffrage	<b>5 Md€ par an</b> - <b>18,3 Md€ par an</b>	<b>14,5 Md€ par an</b>	<b>6,1 Md€ par an</b>	<b>100 Md€</b>	<b>4,3 Md€ par an</b> - <b>1,95 Md€ par an</b>	<b>Non chiffrable</b>	<b>11,2 Md€ par an</b>



## Historique de la proposition

**Historiquement, le taux d'imposition sur les sociétés (IS) a beaucoup évolué en France.** Ce taux était ainsi de 50 % en 1981, 45 % en 1986 et 34 % en 1991 (42 % pour les bénéfices distribués).

L'IS a connu d'importantes évolutions au cours du précédent quinquennat. D'un rendement net de 42 Md€ en 2012, il n'est plus que de 31,2 Md€ en 2015. Une évolution qui s'explique par la montée en charge des crédits d'impôts, notamment le CICE. Par ailleurs, pour l'année 2017, le Gouvernement prévoit d'opérer de nouvelles baisses de l'IS, en réduisant notamment son taux nominal de 33,3 % à 28 % pour les petites et moyennes entreprises (PME). Son rendement net devrait ainsi être de 29,4 Md€ en 2017.

**Les effets de la baisse de l'impôt sur les sociétés sont difficiles à mesurer.** Selon le comité de suivi de [France Stratégie](#), sur 2013 et 2014, le CICE n'a pas eu d'impact massif sur l'emploi, l'effet sur les salaires a été très limité et celui sur les marges était discuté (si les marges des entreprises se sont bien améliorées, il est en effet difficile de distinguer ce qui relève de la conjoncture et ce qui relève des baisses d'impôt). Le comité de suivi estime au total que 50 000 à 100 000 emplois ont été créés ou sauvegardés sur 2013-2014 grâce au CICE.

S'agissant plus globalement de l'impôt sur les sociétés, selon les observations effectuées par l'OCDE<sup>1</sup>, une réduction du taux d'imposition sur les sociétés est susceptible de s'accompagner d'effets positifs sur l'investissement et la productivité. L'augmentation de l'investissement qu'une réduction du taux d'imposition engendre est d'abord liée à la hausse des investissements directs étrangers qui seraient réalisées en France. L'amélioration de la productivité suscitée par une réduction de l'impôt sur les sociétés serait avant tout le fruit de l'augmentation de la productivité dans les entreprises d'ores et déjà dynamiques et rentables.

**L'augmentation des taux de TVA pour financer des baisses de charges** est assimilable, dans son principe, à la TVA sociale. Les propositions des candidats dépassent cependant le champ de la réduction des cotisations sociales.

Cette proposition a déjà été appliquée en France. En 2014, l'augmentation du taux normal de TVA de 19,6 % à 20 % et du taux intermédiaire de 7 % à 10 % était destinée à compenser le coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui correspond à un crédit d'impôt déterminé en proportion de la masse salariale et accordé aux entreprises sur le montant de l'impôt sur les sociétés.

La loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 prévoyait une augmentation du taux normal de TVA de 19,6 % à 21,2 %, pour un rendement anticipé de 10,6 Md€, en contrepartie d'une exonération totale de charges familiales patronales sur les salaires compris entre 1,6 et 2,1 fois le SMIC. Ces allègements auraient été dégressifs entre 2,1 et 2,4 fois le SMIC. Cette hausse de TVA, qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2012, a été abrogée par la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

**Le levier des allègements de cotisations sociales**, enfin, a été utilisé à de nombreuses reprises dans une logique d'abaissement du coût du travail, notamment du travail peu qualifié, et de soutien à l'emploi. Cela remonte aux travaux du Commissariat général du Plan, et notamment aux rapports Charpin (1992) et Brunhes (1993) dans un contexte de hausse du chômage en France. Les premières mesures d'allègement de charge remontent au gouvernement d'Edouard Balladur en 1993. Depuis cette date, 82 mesures d'allègement ont été mises en œuvre.

L'addition des différents dispositifs d'allègement de cotisations sociales dans les années 1990 et 2000 (allègements « Balladur », puis « Juppé », en 1993 et 1995 ; allègements « Aubry », de 1998 à 2002 ; allègements « Fillon », de 2003 à 2005) s'est traduite par un accroissement de leur coût pour les finances publiques. Le coût global des allègements atteignait ainsi 22,2 milliards d'euros en 2009.

Ces mesures ont eu un impact positif très net sur le coût du travail au niveau du salaire minimum. Les études réalisées sur la question montrent que l'impact sur l'emploi est également positif et significatif.

---

<sup>1</sup>[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



## La proposition à l'étranger

**Dans l'Union européenne, de nombreux pays pratiquent un taux d'impôt sur les sociétés plus faible qu'en France, mais avec des crédits d'impôts moins importants.** Ainsi, alors que la France présente un taux d'IS de 33,3%, la moyenne européenne est située à 22,8%, mais avec des rendements plus élevés (la France est 25<sup>e</sup> en Europe pour le rendement de son IS).

Les baisses d'impôt sur les sociétés sont souvent utilisées par les États dans un objectif de concurrence fiscale : un taux d'imposition plus bas est souvent vu comme pouvant permettre d'attirer davantage d'entreprises sur son territoire. Cette stratégie est notamment appliquée par des pays comme l'Irlande, qui présente un taux nominal d'IS de 12,5%. [Selon l'OCDE](#), une réduction de l'imposition sur le capital, à l'image de l'impôt sur les sociétés, de 5 points de pourcentage peut accroître la croissance potentielle de l'ordre de 0,2 point de pourcentage.

**Des baisses de charges sociales compensées par une hausse de la TVA ont connu une traduction concrète en Allemagne en 2007.** Le taux normal de TVA a été augmenté de 16 % à 19 % afin de financer une baisse de moindre ampleur des charges sociales. Les recettes liées à la hausse de TVA ont été consacrées pour un tiers seulement à une réduction de 6,5 % à 4,2 % des cotisations chômage versées par les salariés et les employeurs. Les deux tiers de recettes complémentaires associées à la hausse de TVA ont été consacrés à la réduction des déficits publics.

Sous l'effet de la hausse des prélèvements, la consommation a reculé en Allemagne en 2007 (-0,3 %). Cette baisse de la consommation est partiellement explicable par le fait que les consommateurs ont anticipé certaines de leurs dépenses en 2006 afin de contourner la hausse de la TVA, qui avait été annoncée dès 2006. Par ailleurs, l'expérience allemande se singularise par le fait que la hausse de TVA était supérieure à la baisse de charges. Toutefois, la progression de la consommation des ménages est redevenue positive dès 2008.

En outre, ce transfert partiel sur la TVA a renforcé l'augmentation de l'excédent commercial et la poursuite des gains de parts de marché des entreprises allemandes. Toutefois, ce dispositif n'a fait que renforcer une tendance, initiée dès 2004, associée à une modération salariale et à des réformes importantes effectuées à partir de 2003.

**La politique d'allègements de cotisations sociales apparaît assez originale au sein des pays de l'Union européenne.** Cette originalité tient notamment au fait que les cotisations sociales de manière générale et sur les bas salaires en particulier sont plus élevées en France que dans les autres pays de l'Union européenne. Ainsi, pour un salaire brut de 100 000 euros, les cotisations patronales et salariales atteignent respectivement 41 % et 21 % en France, contre 13 % et 6 % au Royaume-Uni, 18 % et 19 % en Allemagne, 13 % et 3 % en Espagne et 29 % et 9 % en Italie.

Dans ces pays, les politiques de soutien à l'emploi prennent davantage la forme d'aides financières à l'embauche de catégories particulières de chômeurs (chômeurs de longue durée notamment) ou de niveaux de salaires différenciés pour certains publics (SMIC jeune pour favoriser leur insertion).

Néanmoins, le Royaume-Uni pratique depuis longtemps un allègement spécifique des cotisations sociales sur les bas salaires. Aux Pays-Bas, dans les années 1990, le gouvernement a mis en place des allègements de cotisations patronales sur les salaires inférieurs à 115 % du salaire minimum légal. La Belgique a également mis en place des dispositifs d'allègements de cotisations pour les travailleurs manuels, étendus dans les années 1990 aux bas salaires.



## Mise en œuvre

Pour être appliquées, la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, tout comme la hausse de la TVA, devront être **inscrites dans un projet de loi de finances voté par le Parlement**.

Se soustrayant au vote parlementaire, Jean-François Copé souhaite quant à lui procéder à une baisse de l'IS **par ordonnance**. Pour ce faire, il serait donc nécessaire que le Gouvernement soit habilité par une loi votée par le Parlement à prendre de telles mesures par ordonnance dans une période donnée. Les ordonnances prises par le Gouvernement doivent ensuite être ratifiées par le Parlement pour avoir force de loi.

Si la baisse de l'IS ne concerne que les entreprises (dont le périmètre est plus ou moins précis selon les candidats), la **hausse de la TVA concerne tous les consommateurs**.



## Les propositions des candidats



Jean-François Copé : baisser l'impôt sur les sociétés de 5 milliards d'euros

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Jean-François Copé propose de réduire l'impôt sur les sociétés de 5 Md€.

La réduction du rendement de l'impôt sur les sociétés de 5 Md€ représenterait une perte de recettes pour l'État. Cette mesure serait financée par des économies en dépense qui seraient nécessairement mises en œuvre plus lentement, ce qui aboutirait à court terme à un creusement du déficit public. Si ces effets économiques sont difficiles à quantifier, cette baisse pourrait se traduire par une plus grande santé financière des entreprises implantées en France et, *in fine*, par davantage d'emplois et une croissance potentielle plus élevée.

Les modalités concrètes de la baisse de l'impôt sur les sociétés n'étant pas précisées (baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, création d'un crédit d'impôt, extension des crédits d'impôt existants), il n'est pas possible d'identifier les bénéficiaires précis de cette proposition. Sa mise en œuvre passerait, selon Jean-François Copé, par un ordonnance et donc par le vote d'une loi d'habilitation par le Parlement.

Cette mesure a déjà été mise en œuvre par le passé sous forme de modification du taux de l'impôt sur les sociétés, ou, plus récemment, par la mise en place du CICE.

La réduction de l'impôt sur les sociétés permettrait à la France de se rapprocher de la moyenne des pays de l'OCDE, si cela passait par une réduction des taux. Cela pourrait avoir un effet positif à terme sur la croissance potentielle de l'ordre de 0,2 point.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
Par le candidat :	5 Md€
Par l'Institut Montaigne :	5 Md€
Répartition des coûts :	
Coût supporté par l'État	100%
Coût supporté par les Collectivités	0%
Coût supporté par la Sécurité sociale	0%



### Chiffrage détaillé de la proposition

Jean-François Copé a annoncé vouloir réduire l'impôt sur les sociétés (IS) de 5 milliards d'euros. Chaque année, cette baisse représenterait une perte de recettes annuelle pour les administrations publiques de 5 milliards d'euros.

Cette baisse de l'impôt sur les sociétés serait supportée intégralement par l'État, qui est la seule administration publique à toucher les recettes issues de cet impôt. Les collectivités locales ou les administrations de sécurité sociale ne seraient pas concernées.

Dans son programme, Jean-François Copé indique que le rendement de l'IS est de 59 milliards d'euros en 2015, et que la baisse de 5 Md€ représenterait 8,4 % de l'IS. Cependant, le montant indiqué par Jean-François Copé est le montant brut de l'impôt sur les sociétés, et ne prend pas en compte les crédits d'impôts importants qui existent sur cet impôt (notamment le crédit d'impôt compétitivité emploi, ou CICE). Ceux-ci minorent considérablement son rendement. Ainsi, le rendement net de l'impôt sur les sociétés s'est établi en 2015 à 31,2 milliards d'euros. Dans le projet de loi de finances pour 2017, le Gouvernement prévoit que le rendement net de l'impôt sur les sociétés devrait s'élever à 29,4 milliards d'euros en 2017. Au total, une baisse de 5 Md€ équivaldrait donc à une réduction du rendement net de 17% et non de 8,4%.

Les modalités de la baisse de l'impôt sur les sociétés ne sont pas précisées. Il n'est ainsi pas indiqué quels paramètres seraient concernés par la mesure : baisse du taux de l'impôt sur les sociétés, création de nouveaux crédits d'impôt, hausse de crédits d'impôts existants comme le CICE, etc. Si la baisse était opérée par une réduction du taux nominal de l'impôt sur les sociétés, cela reviendrait à faire passer ce taux de 33,3% actuellement à 28 % environ (une baisse d'1 point représentant environ un coût de 1 Md€).

Selon le programme de Jean-François Copé<sup>2</sup>, cette baisse de l'impôt sur les sociétés s'inscrit dans le cadre d'un « choc fiscal positif » représentant plus de 50 milliards d'euros par an. Ces baisses seraient financées<sup>3</sup> en majorité par des économies sur la dépense publique (suppression du délai de carence dans la fonction publique, mise en place d'une dégressivité des allocations chômage, réforme des retraites, diminution du nombre de fonctionnaires, fusion des départements et régions, rationalisation des coûts de gestion de la Sécurité sociale, etc.).

Cependant, alors que les baisses d'impôt ont un effet direct et certain lorsqu'elles sont décidées, les économies en dépense sont, elles, plus progressives et plus difficiles à réaliser. Il est donc probable qu'à court terme la proposition de Jean-François Copé aboutisse à creuser le déficit.

#### Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Dans la mesure où Jean-François Copé s'est engagé sur un montant de baisse de l'impôt sur les sociétés, le chiffrage ne pose pas de difficultés.

Les modalités concrètes de la proposition sont toutefois insuffisamment précises. Il n'est ainsi pas indiqué quels paramètres de l'impôt sur les sociétés seront modifiés.

#### Sources :

- [www.jfcope.fr](http://www.jfcope.fr) ;
- [www.jfcope.fr/Chiffrage-des-propositions](http://www.jfcope.fr/Chiffrage-des-propositions);
- [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

---

<sup>2</sup> Disponible à l'adresse suivante : <http://www.jfcope.fr/>

<sup>3</sup> Voir notamment le chiffrage disponible à l'adresse suivante : <http://www.jfcope.fr/Chiffrage-des-propositions.html>



## MISE EN ŒUVRE

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Jean-François Copé s'est prononcé en faveur d'une baisse de l'impôt sur les sociétés rapide constituant un « choc fiscal positif ».

La volonté affichée par Jean-François Copé est de mettre en œuvre cette mesure par ordonnance. Pour ce faire, il serait donc nécessaire que le gouvernement soit habilité par une loi votée par le Parlement à prendre de telles mesures par ordonnance dans une période donnée. Les ordonnances prises par le Gouvernement doivent ensuite être ratifiées par le Parlement pour avoir force de loi.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

Il n'est pas précisé dans le programme de Jean-François Copé si la baisse d'impôt concernera un type de sociétés (très petites entreprises, petites et moyennes entreprises, grandes entreprises) ou l'ensemble de celles-ci.

Par ailleurs, en fonction des modalités de baisse de l'impôt sur les sociétés choisies, les entreprises pourront être concernées différemment selon leur secteur d'activité. A titre d'exemple, le crédit d'impôt compétitivité emploi conduit à une réduction d'impôt calculée sur la masse salariale des employés dont le salaire est inférieur à 2,5 fois le SMIC. Ce mécanisme est donc particulièrement avantageux pour les entreprises qui opèrent dans les secteurs où les salariés sont majoritairement payés moins de 2,5 fois le SMIC. Ainsi, les entreprises du secteur industriel sont plus avantagées par ce mécanisme que les entreprises du secteur financier.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

### La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

Historiquement, le taux d'imposition sur les sociétés a beaucoup évolué en France. Ce taux était ainsi de 50 % en 1981, 45 % en 1986 et 34 % en 1991 (42 % pour les bénéficiaires distribués).

L'impôt sur les sociétés a connu des évolutions importantes au cours du précédent quinquennat. Ainsi, alors que son rendement net était de 42 Md€ en 2012, il n'est plus que de 31,2 Md€ en 2015. Cette évolution s'explique par la montée en charge des crédits d'impôts, notamment le CICE. Par ailleurs, pour l'année 2017, le Gouvernement prévoit dans le projet de loi de finances d'opérer de nouvelles baisses de l'impôt sur les sociétés, en réduisant notamment le taux nominal de l'IS de 33,3 % à 28 % pour les petites et moyennes entreprises (PME). Le rendement de l'IS net devrait ainsi être de 29,4 Md€ en 2017.

### Pour quels effets ?

Les effets de la baisse de l'impôt sur les sociétés sont difficiles à mesurer. Selon le comité de suivi de France Stratégie<sup>4</sup>, sur 2013 et 2014, le CICE n'a pas eu d'impact massif sur l'emploi, l'effet sur les salaires a été très limité et celui sur les marges était discuté (si les marges des entreprises se sont bien améliorées, il est en effet difficile de distinguer ce qui relève de la conjoncture et ce qui relève des baisses d'impôt). Le comité de suivi estime au total que 50 000 à 100 000 emplois ont été créés ou sauvegardés sur 2013-2014 grâce au CICE.

S'agissant plus globalement de l'impôt sur les sociétés, selon les observations effectuées par l'OCDE<sup>5</sup>, une réduction du taux d'imposition sur les sociétés est susceptible de s'accompagner d'effets positifs sur l'investissement et la productivité. L'augmentation de l'investissement qu'une réduction du taux d'imposition engendre est d'abord liée à la hausse des investissements directs étrangers qui seraient réalisées en France. L'amélioration de la productivité suscitée par une réduction de l'impôt sur les sociétés serait avant tout le fruit de l'augmentation de la productivité dans les entreprises d'ores et déjà dynamiques et rentables.

<sup>4</sup>[www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

<sup>5</sup>[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



### **La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?**

Cette proposition s'inscrit dans le cadre d'un débat important sur le niveau de fiscalité en France. Avec un taux de prélèvements obligatoires de 44,7 % du PIB en 2015 contre 40,3 % en moyenne dans la zone euro, la France présente ainsi le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de la zone euro.

En ce qui concerne l'impôt sur les sociétés, la France possède un taux facial très élevé : le taux de l'impôt sur les sociétés est ainsi de 33,3% en France, contre 22,8% en moyenne dans l'Union européenne. Cependant, du fait des crédits d'impôts existants sur l'impôt sur les sociétés en France, le rendement de l'IS est très réduit en France malgré ce taux nominal élevé : le rendement de l'IS net des crédits d'impôts représente ainsi 1,7% du PIB en France, ce qui place la France à la 25<sup>e</sup> place au sein de l'Union européenne. La France cumule ainsi deux difficultés : un taux facial élevé de l'IS et un rendement faible.

Face à cette situation, les propositions de baisse de l'impôt sur les sociétés, et notamment de baisse du taux nominal sont très fréquentes. Le Gouvernement prévoit par exemple une telle baisse pour les PME (passage du taux à 28%) pour 2017.

## **LA PROPOSITION A L'ETRANGER**

### **La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?**

Dans l'Union européenne, de nombreux pays pratiquent un taux d'impôt sur les sociétés plus faible qu'en France, mais avec des crédits d'impôts moins importants. Ainsi, alors que la France présente un taux d'IS de 33,3%, la moyenne européenne est située à 22,8%, mais avec des rendements plus élevés (la France est 25<sup>e</sup> en Europe pour le rendement de son IS).

Les baisses d'impôt sur les sociétés sont souvent utilisées par les États dans un objectif de concurrence fiscale : un taux d'imposition plus bas est souvent vu comme pouvant permettre d'attirer davantage d'entreprises sur son territoire. Cette stratégie est notamment appliquée par des pays comme l'Irlande, qui présente un taux nominal d'IS de 12,5%.

### **Pour quels effets ?**

Selon l'OCDE<sup>6</sup>, une réduction de l'imposition sur le capital, à l'image de l'impôt sur les sociétés, de 5 points de pourcentage peut accroître la croissance potentielle de l'ordre de 0,2 point de pourcentage.

Une baisse de l'impôt sur les sociétés de 5 Md€ équivaldrait environ à une baisse de taux de l'IS de 5%. La baisse pourrait, à terme, avoir un effet positif sur la croissance potentielle de l'ordre de 0,2 point.

---

<sup>6</sup><https://www.oecd.org/g20/topics/framework-strong-sustainable-balanced-growth/G20-2015-Ankara-Fiscal-policy-and-long-term-growth-OECD-IMF-September.pdf>



## Jean-François Copé : financer des baisses de charges par l'augmentation de trois points du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

« Mise en place de la « TVA anti délocalisation » pour alléger les charges sociales : baisse des charges patronales et salariales de 34 milliards d'euros financés par une hausse de la TVA, afin d'alléger le coût du travail, ce qui permettrait de faciliter les embauches et l'augmentation des salaires nets » [Jean-François Copé](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Jean-François Copé propose d'augmenter la TVA de trois points afin de réduire les charges sociales des entreprises.

La hausse de trois points du taux normal de TVA est de nature à générer un gain supplémentaire de recettes pour l'État de 18,27 Md€ par an. Elle permettrait de financer des baisses de cotisations sociales. Cette mesure est qualifiée par Jean-François Copé de « TVA anti-délocalisation ».

Cette mesure concernerait tous les consommateurs. Afin d'être mise en œuvre, elle devrait être votée par le Parlement dans le cadre d'une des lois de finances.

Au regard de l'expérience conduite en Allemagne en 2007, cette mesure serait de nature à provoquer un ralentissement momentané de la consommation la première année tout en générant des gains de compétitivité pour les entreprises à plus long terme.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat :</i>	-
<i>Par l'Institut Montaigne:</i>	<b>18,3 Md€ par an</b>
Répartition	
Pour l'État	100 %
Pour les Collectivités	
Pour la Sécurité sociale	

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, le taux d'imposition de 20 % est à l'origine de 84 % des recettes de TVA. 84% des recettes de TVA sont issues du taux normal (20%). Elles représentent 121,2 Md en 2016 ( $145 \times 0.84$ ). Une augmentation de trois points du taux normal revient à une augmentation de 15% ( $3/20$ ) de son produit, soit 18,27 Md€ ( $121,8 \times 0.15$ ).

La hausse de la TVA proposée par Jean-François Copé entraînerait donc une hausse du produit de l'impôt de 18,27 Md€.

La TVA constituant la recette la plus élevée de l'État, ses fluctuations annuelles sont susceptibles d'avoir un impact important sur le chiffrage des mesures de hausse de la TVA. L'évaluation révisée pour 2016, effectuée en projet de loi de finances pour 2017, correspond à la donnée la plus récente. Si on retient l'hypothèse de produit de la TVA donnée pour 2017 par le PLF 2017 (149,4 Md€), la hausse s'élèverait à 18,82 Md€ (*hypothèse haute*).



### Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Les données relatives aux recettes de TVA étant publiques et la répartition de l'origine des recettes de TVA par catégorie de taux étant précisées dans un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, le degré de fiabilité du chiffrage est élevé.

#### Les seules incertitudes pèsent sur :

- l'évolution de la répartition de l'origine des recettes de TVA par catégorie de taux, les données mentionnées par le Conseil des prélèvements obligatoires datant de 2014 ;
- l'évaluation des recettes de TVA sur lesquelles est fondé le chiffrage. Au regard de la forte augmentation de TVA prévue par le projet de loi de finances pour 2017 qui repose sur des prévisions de croissance contestées, il apparaît préférable de se fonder sur la prévision révisée pour l'année 2016, également effectuée en projet de loi de finances pour 2017, dès lors que cette évaluation s'appuie sur des données partielles incontestées ;
- l'évolution du taux d'inflation.

#### Sources :

- Conseil des prélèvements obligatoires, La taxe sur la valeur ajoutée et les finances publiques, juillet 2015 ;
- Projet de loi de finances pour 2017, tome I

## MISE EN ŒUVRE

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Cette proposition doit être inscrite dans un projet de loi de finances et votée par le Parlement. Jean-François Copé indique envisager de procéder à des allègements de prélèvements sociaux et fiscaux dès le quatrième trimestre de l'année 2017 pour un montant de 25 Md€. Dès lors, il est supposé que la hausse de deux points des taux normal et intermédiaire de TVA pourrait intervenir dès l'année 2017. Cette mesure pourrait être adoptée dès le courant de l'année en loi de finances rectificative. Elle pourrait également être adoptée en fin d'année en projet de loi de finances pour 2018 avec application au 1<sup>er</sup> janvier.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

Tous les consommateurs seraient concernés par cette mesure. Le taux de TVA de 20 % est celui applicable par défaut. Son assiette porte par exemple sur les dépenses d'habillement, les achats de véhicules ou de meubles. Par ailleurs, le taux intermédiaire de 10 % porte spécifiquement sur les services d'aide à la personne, les prestations d'hébergement et de transport, les produits agricoles sans transformation, les médicaments non remboursés et les travaux et réparations pour les logements de plus de deux ans. En revanche, cette hausse de TVA ne concernerait pas les dépenses d'alimentation dont le taux d'imposition est de 5,5 %.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

### La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

La proposition de François Fillon consistant à financer une baisse de prélèvements sociaux et fiscaux dans l'objectif principal de réduire le niveau des charges supportées par les entreprises, elle est assimilable dans son principe à la TVA sociale. La différence essentielle réside dans le fait que la proposition de François Fillon dépasse le champ de la réduction des cotisations sociales.

Cette proposition a déjà été appliquée en France. En 2014, l'augmentation du taux normal de TVA de 19,6 % à 20 % et du taux intermédiaire de 7 % à 10 % était destinée à compenser le coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui correspond à un crédit d'impôt déterminé en proportion de la masse salariale et accordé aux entreprises sur le montant de l'impôt sur les sociétés.

Cette expérience a également été menée en concentrant les allègements sur les cotisations sociales. Le 1<sup>er</sup> août 1995, le taux normal de TVA a été relevé de 18,6 % à 20,6 %, pour un rendement estimé à 8,7 Md€, dans le but non exclusif de compenser une réduction de cotisations sociales maladie versées par les employeurs sur les salaires inférieurs à 1,2 SMIC.



Par ailleurs, la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte a instauré une TVA sociale dans les départements de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Le taux de TVA y a été augmenté de 7,5 % à 9,5 % en contrepartie d'exonérations de cotisations sociales dans les secteurs de l'industrie, l'hôtellerie, la restauration, la presse, l'agriculture et la pêche.

#### **Pour quels effets ?**

Selon l'INSEE (L'effet Perben : un coup de pouce à l'emploi, INSEE économie de la Réunion, 4<sup>e</sup> trimestre 2000), la TVA sociale instaurée dans certains départements d'outre-mer a été au maximum à l'origine de 20 % des emplois créés dans les entreprises exonérées. Cette proportion correspond à un majorant dans la mesure où la loi de 1994 instituait également un contrat d'aide à l'emploi pour l'ensemble de l'économie qui a aussi contribué à ces créations d'emploi.

En toute hypothèse, l'INSEE considère que ce sont avant tout les micro-entreprises qui ont bénéficié de cette TVA sociale. Plus l'entreprise ou le secteur considéré est sensible au coût du travail, plus la TVA sociale est susceptible de contribuer au maintien ou à la création d'emplois.

#### **La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?**

La loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 prévoyait une augmentation du taux normal de TVA de 19,6 % à 21,2 %, pour un rendement anticipé de 10,6 Md€, en contrepartie d'une exonération totale de charges familiales patronales sur les salaires compris entre 1,6 et 2,1 fois le SMIC. Ces allègements auraient été dégressifs entre 2,1 et 2,4 fois le SMIC. Cette hausse de TVA, qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2012, a été abrogée par la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

### **LA PROPOSITION A L'ETRANGER**

#### **La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?**

Des baisses de charges sociales compensées par une hausse de la TVA ont connu une traduction concrète en Allemagne en 2007. Le taux normal de TVA a été augmenté de 16 % à 19 % afin de financer une baisse de moindre ampleur des charges sociales. Les recettes liées à la hausse de TVA ont été consacrées pour un tiers seulement à une réduction de 6,5 % à 4,2 % des cotisations chômage versées par les salariés et les employeurs. Les deux tiers de recettes complémentaires associées à la hausse de TVA ont été consacrés à la réduction des déficits publics.

#### **Pour quels effets ?**

Sous l'effet de la hausse des prélèvements, la consommation a reculé en Allemagne en 2007 (-0,3 %). Cette baisse de la consommation est partiellement explicable par le fait que les consommateurs ont anticipé certaines de leurs dépenses en 2006 afin de contourner la hausse de la TVA, qui avait été annoncée dès 2006. Par ailleurs, l'expérience allemande se singularise par le fait que la hausse de TVA était supérieure à la baisse de charges. Toutefois, la progression de la consommation des ménages est redevenue positive dès 2008.

En outre, ce transfert partiel sur la TVA a renforcé l'augmentation de l'excédent commercial et la poursuite des gains de parts de marché des entreprises allemandes. Toutefois, ce dispositif n'a fait que renforcer une tendance, initiée dès 2004, associée à une modération salariale et à des réformes importantes effectuées à partir de 2003.

Source : Retour sur les expériences passées de transfert de charges sociales vers la fiscalité, Coe-Rexecode, 2012.



Alain Juppé : financer 10 Md€ de baisse des cotisations sociales famille par l'augmentation d'un point du taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Alain Juppé propose d'augmenter le taux normal de la TVA d'un point afin de compenser en partie la réduction des charges sociales de la branche famille de 10 Md€.

La hausse d'un point du taux normal de TVA est de nature à générer un gain supplémentaire de recettes pour l'État de 6,09 Md€ par an. Elle permettrait de financer en partie la baisse de cotisations sociales famille de 10 Md€, le solde étant documenté par les économies sur la dépense publique (80 à 100 Md€ au total).

Cette mesure concernerait tous les consommateurs. Afin d'être mise en œuvre, elle devrait être votée par le Parlement dans le cadre d'une des lois de finances.

Au regard de l'expérience conduite en Allemagne en 2007, cette mesure serait de nature à provoquer un ralentissement momentané de la consommation la première année tout en générant des gains de compétitivité pour les entreprises à plus long terme.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
Par le candidat :	6,5 Md€
Par l'Institut Montaigne:	6,1 Md€
Répartition	
Pour l'État	100 %
Pour les Collectivités	
Pour la Sécurité sociale	

#### Commentaire du chiffrage

Alain Juppé propose d'augmenter le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) d'un point afin de réduire les charges sociales de la branche famille de 10 Md€.

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, le taux d'imposition de 20 % est à l'origine de 84 % des recettes de TVA. 84% des recettes de TVA sont issues du taux normal (20%). Elles représentent 121,2 Md en 2016 ( $145 \times 0.84$ ). Une augmentation d'un point du taux normal revient à une augmentation de 5% ( $1/20$ ) de son produit, soit 6,09 Md€ ( $121,8 \times 0.05$ ). **La hausse d'un point du taux normal de la TVA proposée par Alain Juppé entraînerait une hausse du produit de l'impôt de 6,09 Md€.**

La TVA constituant la recette la plus élevée de l'État, ses fluctuations annuelles sont susceptibles d'avoir un impact important sur le chiffrage des mesures de hausse de la TVA. L'évaluation révisée pour 2016, effectuée en projet de loi de finances pour 2017, correspond à la donnée la plus récente. Si on retient l'hypothèse de produit de la TVA donnée pour 2017 par le PLF 2017 (149,4 Md€), la hausse s'élèverait à 6,27 Md€ (*hypothèse haute*).

#### Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Les données relatives aux recettes de TVA étant publiques et la répartition de l'origine des recettes de TVA par catégorie de taux étant précisées dans un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, le degré de fiabilité du chiffrage est élevé.



**Les seules incertitudes pèsent sur :**

- l'évolution de la répartition de l'origine des recettes de TVA par catégorie de taux, les données mentionnées par le Conseil des prélèvements obligatoires datant de 2014 ;
- l'évaluation des recettes de TVA sur lesquelles est fondé le chiffrage. Au regard de la forte augmentation de TVA prévue par le projet de loi de finances pour 2017, qui repose sur des prévisions de croissance contestées, il apparaît préférable de se fonder sur la prévision révisée pour l'année 2016, également effectuée en projet de loi de finances pour 2017, dès lors que cette évaluation s'appuie sur des données partielles incontestées ;
- l'évolution du taux d'inflation.

**Sources :**

- Conseil des prélèvements obligatoires, La taxe sur la valeur ajoutée et les finances publiques, juillet 2015
- Projet de loi de finances pour 2017, tome I

## MISE EN ŒUVRE

**Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?**

Cette proposition doit être inscrite dans un projet de loi de finances et votée par le Parlement.

**Qui est concerné par une telle mesure ?**

Tous les consommateurs seraient concernés par cette mesure. Le taux de TVA de 20 % est celui applicable par défaut. Son assiette porte par exemple sur les dépenses d'habillement, les achats de véhicules ou de meubles. Par ailleurs, cette mesure ne porte pas sur le taux intermédiaire de 10 % qui concerne spécifiquement les services d'aide à la personne, les prestations d'hébergement et de transport, les produits agricoles sans transformation, les médicaments non remboursés et les travaux et réparations pour les logements de plus de deux ans. Cette hausse de TVA ne concernerait pas non plus les dépenses d'alimentation dont le taux d'imposition est de 5,5 %.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

**La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?**

La proposition d'Alain Juppé consistant à financer une baisse de prélèvements sociaux et fiscaux dans l'objectif principal de réduire le niveau des charges supportées par les entreprises, elle est assimilable dans son principe à la TVA sociale.

Cette proposition a déjà été appliquée en France. En 2014, l'augmentation du taux normal de TVA de 19,6 % à 20 % et du taux intermédiaire de 7 % à 10 % était destinée à compenser le coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui correspond à un crédit d'impôt déterminé en proportion de la masse salariale et accordé aux entreprises sur le montant de l'impôt sur les sociétés.

Cette expérience a également été menée en concentrant les allègements sur les cotisations sociales.

Le 1<sup>er</sup> août 1995, le taux normal de TVA a été relevé de 18,6 % à 20,6 %, pour un rendement estimé à 8,7 Md€, dans le but non exclusif de compenser une réduction de cotisations sociales maladie versées par les employeurs sur les salaires inférieurs à 1,2 SMIC.

Par ailleurs, la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte a instauré une TVA sociale dans les départements de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Le taux de TVA y a été augmenté de 7,5 % à 9,5 % en contrepartie d'exonérations de cotisations sociales dans les secteurs de l'industrie, l'hôtellerie, la restauration, la presse, l'agriculture et la pêche.



#### **Pour quels effets ?**

Selon l'INSEE (L'effet Perben : un coup de pouce à l'emploi, INSEE économie de la Réunion, 4<sup>e</sup> trimestre 2000), la TVA sociale instaurée dans certains départements d'outre-mer a été au maximum à l'origine de 20 % des emplois créés dans les entreprises exonérées.

Cette proportion correspond à un majorant dans la mesure où la loi de 1994 instituait également un contrat d'aide à l'emploi pour l'ensemble de l'économie qui a aussi contribué à ces créations d'emploi.

En toute hypothèse, l'INSEE considère que ce sont avant tout les micro-entreprises qui ont bénéficié de cette TVA sociale. Plus l'entreprise ou le secteur considéré est sensible au coût du travail, plus la TVA sociale est susceptible de contribuer au maintien ou à la création d'emplois.

#### **La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?**

La loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 prévoyait une augmentation du taux normal de TVA de 19,6 % à 21,2 %, pour un rendement anticipé de 10,6 Md€, en contrepartie d'une exonération totale de charges familiales patronales sur les salaires compris entre 1,6 et 2,1 fois le SMIC. Ces allègements auraient été dégressifs entre 2,1 et 2,4 fois le SMIC.

Cette hausse de TVA, qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2012, a été abrogée par la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

### **LA PROPOSITION A L'ETRANGER**

#### **La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?**

Des baisses de charges sociales compensées par une hausse de la TVA ont connu une traduction concrète en Allemagne en 2007. Le taux normal de TVA a été augmenté de 16 % à 19 % afin de financer une baisse de moindre ampleur des charges sociales. Les recettes liées à la hausse de TVA ont été consacrées pour un tiers seulement à une réduction de 6,5 % à 4,2 % des cotisations chômage versées par les salariés et les employeurs. Les deux tiers de recettes complémentaires associées à la hausse de TVA ont été consacrés à la réduction des déficits publics.

#### **Pour quels effets ?**

Sous l'effet de la hausse des prélèvements, la consommation a reculé en Allemagne en 2007 (-0,3 %). Cette baisse de la consommation est partiellement explicable par le fait que les consommateurs ont anticipé certaines de leurs dépenses en 2006 afin de contourner la hausse de la TVA, qui avait été annoncée dès 2006. Par ailleurs, l'expérience allemande se singularise par le fait que la hausse de TVA était supérieure à la baisse de charges. Toutefois, la progression de la consommation des ménages est redevenue positive dès 2008.

En outre, ce transfert partiel sur la TVA a renforcé l'augmentation de l'excédent commercial et la poursuite des gains de parts de marché des entreprises allemandes. Toutefois, ce dispositif n'a fait que renforcer une tendance, initiée dès 2004, associée à une modération salariale et à des réformes importantes effectuées à partir de 2003.

Source : *Retour sur les expériences passées de transfert de charges sociales vers la fiscalité*, Coe-Rexecode, 2012.



## François Fillon : financer des baisses de charges par l'augmentation de deux points des taux normal et intermédiaire de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

« Baisser immédiatement de 50 milliards d'euros les charges et impôts sur les entreprises, en donnant la priorité à la baisse des prélèvements pesant sur le coût du travail. Au regard de la situation de nos finances publiques, le seul moyen de financer cet électrochoc de croissance est d'augmenter les deux taux supérieurs de la TVA sans toucher au taux de base s'appliquant aux produits de première nécessité. » [François Fillon](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

François Fillon propose de réduire les prélèvements sur les entreprises de 50 Md€ et de les financer par une hausse de deux points des taux normal et intermédiaire de TVA associée à une réduction des dépenses publiques.

La hausse de deux points des taux normal et intermédiaire de TVA est de nature à générer un gain supplémentaire de recettes pour l'État de 14,5 Md€ par an. Elle permettrait de financer en partie la mesure proposée par François Fillon, consistant à réduire les charges fiscales et sociales de 50 Md€.

Cette mesure concernerait tous les consommateurs et la plupart des biens de consommation, à l'exception des biens d'alimentation qui conserveraient leur taux de TVA antérieur. Afin d'être mise en œuvre, elle devrait être votée par le Parlement dans le cadre d'une des lois de finances.

Au regard de l'expérience conduite en Allemagne en 2007, cette mesure serait de nature à provoquer un ralentissement momentané de la consommation la première année tout en générant des gains de compétitivité pour les entreprises à plus long terme.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat :</i>	-
<i>Par l'Institut Montaigne:</i>	<b>14,5 Md€ par an</b>
Répartition	
Pour l'État	100 %
Pour les Collectivités	
Pour la Sécurité sociale	

#### Commentaire détaillé du chiffrage

François Fillon propose la hausse de deux points des taux normal et intermédiaire de TVA.

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, le taux d'imposition de 20 % est à l'origine de 84 % des recettes de TVA. Le taux d'imposition de 10 % est à l'origine de 8 % des recettes de TVA. (145\*0.84).

Une augmentation de deux points du taux normal revient à une augmentation de 10% (2/20) de son produit, soit 12,18 Md€. (121,8\*0.1). 8% des recettes de TVA sont issues du taux intermédiaire (10%). Elles représentent 11,6 Md en 2016 (145\*0.08).

Une augmentation de deux points du taux intermédiaire revient à une augmentation de 20% (2/10) de son produit, soit 2,32 Md€ (11,6\*0.2).

**La hausse de la TVA proposée par François Fillon entraînerait donc une hausse du produit de l'impôt de 14,5 Md€.**



La TVA constituant la recette la plus élevée de l'État, ses fluctuations annuelles sont susceptibles d'avoir un impact important sur le chiffrage des mesures de hausse de la TVA. L'évaluation révisée pour 2016, effectuée en projet de loi de finances pour 2017, correspond à la donnée la plus récente. Si on retient l'hypothèse de produit de la TVA donnée pour 2017 par le PLF 2017 (149,4 Md€), la hausse s'élèverait à 14,95 Md€ (*hypothèse haute*).

#### **Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes**

Les données relatives aux recettes de TVA étant publiques et la répartition de l'origine des recettes de TVA par catégorie de taux étant précisées dans un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, le degré de fiabilité du chiffrage est élevé.

#### **Les seules incertitudes pèsent sur :**

- l'évolution de la répartition de l'origine des recettes de TVA par catégorie de taux, les données mentionnées par le Conseil des prélèvements obligatoires datant de 2014 ;
- l'évaluation des recettes de TVA sur lesquelles est fondé le chiffrage. Au regard de la forte augmentation de TVA prévue par le projet de loi de finances pour 2017 qui repose sur des prévisions de croissance contestées, il apparaît préférable de se fonder sur la prévision révisée pour l'année 2016, également effectuée en projet de loi de finances pour 2017, dès lors que cette évaluation s'appuie sur des données partielles incontestées ;
- l'évolution du taux d'inflation.

#### **Sources :**

- Conseil des prélèvements obligatoires, La taxe sur la valeur ajoutée et les finances publiques, juillet 2015 ;
- Projet de loi de finances pour 2017, tome I

### **MISE EN ŒUVRE**

#### **Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?**

Cette proposition doit être inscrite dans un projet de loi de finances et votée par le Parlement. François Fillon indique envisager de procéder à des allègements de prélèvements sociaux et fiscaux dès le quatrième trimestre de l'année 2017 pour un montant de 25 Md€. Dès lors, il est supposé que la hausse de deux points des taux normal et intermédiaire de TVA pourrait intervenir dès l'année 2017. Cette mesure pourrait être adoptée dès le courant de l'année en loi de finances rectificative. Elle pourrait également être adoptée en fin d'année en projet de loi de finances pour 2018 avec application au 1<sup>er</sup> janvier.

#### **Qui est concerné par une telle mesure ?**

Tous les consommateurs seraient concernés par cette mesure. Le taux de TVA de 20 % est celui applicable par défaut. Son assiette porte par exemple sur les dépenses d'habillement, les achats de véhicules ou de meubles. Par ailleurs, le taux intermédiaire de 10 % porte spécifiquement sur les services d'aide à la personne, les prestations d'hébergement et de transport, les produits agricoles sans transformation, les médicaments non remboursés et les travaux et réparations pour les logements de plus de deux ans. En revanche, cette hausse de TVA ne concernerait pas les dépenses d'alimentation dont le taux d'imposition est de 5,5 %.

### **HISTORIQUE DE LA PROPOSITION**

#### **La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?**

La proposition de François Fillon consistant à financer une baisse de prélèvements sociaux et fiscaux dans l'objectif principal de réduire le niveau des charges supportées par les entreprises, elle est assimilable dans son principe à la TVA sociale. La différence essentielle réside dans le fait que la proposition de François Fillon dépasse le champ de la réduction des cotisations sociales.



Cette proposition a déjà été appliquée en France. En 2014, l'augmentation du taux normal de TVA de 19,6 % à 20 % et du taux intermédiaire de 7 % à 10 % était destinée à compenser le coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui correspond à un crédit d'impôt déterminé en proportion de la masse salariale et accordé aux entreprises sur le montant de l'impôt sur les sociétés.

Cette expérience a également été menée en concentrant les allègements sur les cotisations sociales. Le 1<sup>er</sup> août 1995, le taux normal de TVA a été relevé de 18,6 % à 20,6 %, pour un rendement estimé à 8,7 Md€, dans le but non exclusif de compenser une réduction de cotisations sociales maladie versées par les employeurs sur les salaires inférieurs à 1,2 SMIC.

Par ailleurs, la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte a instauré une TVA sociale dans les départements de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Le taux de TVA y a été augmenté de 7,5 % à 9,5 % en contrepartie d'exonérations de cotisations sociales dans les secteurs de l'industrie, l'hôtellerie, la restauration, la presse, l'agriculture et la pêche.

#### **Pour quels effets ?**

Selon l'INSEE (L'effet Perben : un coup de pouce à l'emploi, INSEE économie de la Réunion, 4<sup>e</sup> trimestre 2000), la TVA sociale instaurée dans certains départements d'outre-mer a été au maximum à l'origine de 20 % des emplois créés dans les entreprises exonérées. Cette proportion correspond à un majorant dans la mesure où la loi de 1994 instituait également un contrat d'aide à l'emploi pour l'ensemble de l'économie qui a aussi contribué à ces créations d'emploi.

En toute hypothèse, l'INSEE considère que ce sont avant tout les micro-entreprises qui ont bénéficié de cette TVA sociale. Plus l'entreprise ou le secteur considéré est sensible au coût du travail, plus la TVA sociale est susceptible de contribuer au maintien ou à la création d'emplois.

#### **La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?**

La loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 prévoyait une augmentation du taux normal de TVA de 19,6 % à 21,2 %, pour un rendement anticipé de 10,6 Md€, en contrepartie d'une exonération totale de charges familiales patronales sur les salaires compris entre 1,6 et 2,1 fois le SMIC. Ces allègements auraient été dégressifs entre 2,1 et 2,4 fois le SMIC. Cette hausse de TVA, qui devrait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2012, a été abrogée par la loi du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

### **LA PROPOSITION A L'ETRANGER**

#### **La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?**

Des baisses de charges sociales compensées par une hausse de la TVA ont connu une traduction concrète en Allemagne en 2007. Le taux normal de TVA a été augmenté de 16 % à 19 % afin de financer une baisse de moindre ampleur des charges sociales. Les recettes liées à la hausse de TVA ont été consacrées pour un tiers seulement à une réduction de 6,5 % à 4,2 % des cotisations chômage versées par les salariés et les employeurs. Les deux tiers de recettes complémentaires associées à la hausse de TVA ont été consacrés à la réduction des déficits publics.

#### **Pour quels effets ?**

Sous l'effet de la hausse des prélèvements, la consommation a reculé en Allemagne en 2007 (-0,3 %). Cette baisse de la consommation est partiellement explicable par le fait que les consommateurs ont anticipé certaines de leurs dépenses en 2006 afin de contourner la hausse de la TVA, qui avait été annoncée dès 2006. Par ailleurs, l'expérience allemande se singularise par le fait que la hausse de TVA était supérieure à la baisse de charges. Toutefois, la progression de la consommation des ménages est redevenue positive dès 2008.

En outre, ce transfert partiel sur la TVA a renforcé l'augmentation de l'excédent commercial et la poursuite des gains de parts de marché des entreprises allemandes. Toutefois, ce dispositif n'a fait que renforcer une tendance, initiée dès 2004, associée à une modération salariale et à des réformes importantes effectuées à partir de 2003.

Source : Retour sur les expériences passées de transfert de charges sociales vers la fiscalité, Coe-Rexecode, 2012.



## Nathalie Kosciusko-Morizet : réduire les prélèvements sur les sociétés de 100 Md€ dès 2017

« Je propose une baisse des prélèvements sur les entreprises de 100 Md€, dès le début du quinquennat. Il faut baisser les impôts et les dépenses de façon simultanée, quitte à creuser temporairement le déficit: les baisses d'impôts produiront des résultats immédiats, les réformes prendront plus de temps.» [Nathalie Kosciusko-Morizet](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Nathalie Kosciusko-Morizet propose de réduire de 100 Md€ les prélèvements sur les sociétés dès 2017.

La baisse d'impôt proposée par Nathalie Kosciusko-Morizet représenterait un choc massif sur les recettes des administrations publiques, qui se traduirait par une forte augmentation du déficit public à court terme et des effets économiques difficiles à déterminer étant donné l'ampleur inédite de la réduction proposée. La faisabilité d'une telle mesure vis-à-vis de nos partenaires européens et des marchés financiers n'est pas précisée. Compte tenu de ces éléments, la crédibilité d'une telle proposition pose question.

Cette mesure concernerait uniquement les entreprises (et consiste essentiellement en une réduction des impôts portant sur la capacité d'investissement, mais également, dans une moindre mesure, ceux portant sur la production et la fiscalité sur la transmission d'entreprise).

Il n'existe pas d'exemple de réduction d'impôt d'une telle ampleur en France ou à l'étranger.

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant estimé	
Par le candidat :	100 Md€
Par l'Institut Montaigne :	100 Md€
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	Entre 40 et 60%
Coût supporté par les Collectivités	Proche de 0%
Coût supporté par la Sécurité sociale	Entre 40 et 60%

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Nathalie Kosciusko-Morizet s'est prononcée en faveur d'une baisse des prélèvements obligatoires très importante (100 Md€) dès 2017. Une réduction d'un tel montant n'a jamais été réalisée auparavant et ses effets sur l'économie sont dès lors difficiles à déterminer. Elle se traduirait en tout cas par une forte détérioration du déficit public à court terme. La faisabilité d'une telle mesure vis-à-vis de nos partenaires européens et des marchés financiers n'est pas précisée.

#### Chiffrage détaillé de la proposition

Nathalie Kosciusko-Morizet a annoncé dans son programme vouloir baisser les impôts de 100 milliards d'euros dès 2017. Cette baisse, si elle était réalisée, représenterait un montant sans précédent de baisse d'impôts.

Le programme de Nathalie Kosciusko-Morizet indique que ces baisses d'impôts seraient financées à terme par des économies en dépense. Cependant, alors que les baisses d'impôt ont un effet direct et certain lorsqu'elles sont décidées, les économies en dépense sont, elles, plus progressives et plus difficiles à réaliser.



La baisse massive des impôts proposée par Nathalie Kosciusko-Morizet se traduirait donc à court terme par une détérioration très importante des déficits publics : toutes choses égales par ailleurs, une minoration des prélèvements obligatoires de 100 Md€ dès 2017 ferait ainsi passer le déficit public de 3% environ à environ 8% en 2017.

Cette démarche est cependant assumée par Nathalie Kosciusko-Morizet qui reconnaît que « *les baisses d'impôts produiront des résultats immédiats, les réformes prendront plus de temps* » et souligne vouloir « *baisser les impôts par l'ascenseur et les dépenses par l'escalier* », même si cela signifiait de « *creuser temporairement le déficit* »<sup>7</sup>.

L'importance du montant annoncé par Nathalie Kosciusko-Morizet pose plusieurs questions, notamment sur :

- La capacité à mettre en œuvre des mesures d'économie permettant de faire face à une telle baisse des recettes et de résorber à terme le déficit public très important qui serait issu d'une telle mesure.
- La capacité à faire accepter une telle dégradation du déficit public à nos partenaires européens : les règles européennes imposent un déficit public maximal de 3% du PIB et un solde structurel à l'équilibre, une telle baisse signifierait ainsi de s'écarter durablement de cet objectif.
- La capacité à faire accepter une telle dégradation du déficit public aux marchés financiers qui achètent la dette publique française : une telle dégradation pourrait en effet mener à une forte augmentation de la dette publique (celle-ci passerait rapidement au-dessus du niveau symbolique de 100 % du PIB) et pourrait poser la question de la soutenabilité des finances publiques françaises, ce qui se traduirait par des charges d'intérêt plus fortes payées sur les marchés financiers.
- L'effet sur l'économie. Les effets d'une telle baisse des recettes sur l'économie sont très difficiles à prévoir. En effet, si la baisse des prélèvements obligatoires tendrait à améliorer la situation financière des entreprises, la forte hausse du déficit qui serait causée par une telle mesure pourrait mener à un climat d'instabilité économique qui aurait des effets négatifs sur l'activité.

La faisabilité d'une telle proposition pose donc question.

La répartition de l'impact de cette baisse de prélèvements entre les différentes administrations publiques n'a pas été précisée par Nathalie Kosciusko-Morizet. Cependant, dans la mesure où elle a annoncé vouloir toucher en premier lieu le coût du travail et l'imposition du capital, il semble que l'État et les administrations de Sécurité sociale seraient les premiers concernés par une telle mesure, ces administrations publiques recevant les produits des impositions du travail et du capital.

#### Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Dans la mesure où Nathalie Kosciusko-Morizet s'est prononcée sur un montant de baisse d'impôts, le chiffrage ne pose pas de difficultés. Les modalités concrètes de la proposition demeurent toutefois imprécises.

#### Sources :

- [www.nk-m2017.fr](http://www.nk-m2017.fr)
- [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr)

---

<sup>7</sup> Source : programme de Nathalie Kosciusko-Morizet disponible à l'adresse suivante : [https://www.nk-m2017.fr/relancer\\_le\\_investissement\\_par\\_un\\_choc\\_fiscal](https://www.nk-m2017.fr/relancer_le_investissement_par_un_choc_fiscal)



## MISE EN ŒUVRE

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Nathalie Kosciusko-Morizet affiche sa volonté de réaliser cette baisse d'impôt dès 2017. Pour être mise en œuvre, cette baisse devra donc être inscrite dans une loi de finances rectificative pour 2017.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

Cette baisse d'impôts concernerait uniquement les entreprises. En effet, Nathalie Kosciusko-Morizet indique que les 100 milliards d'euros de baisses d'impôts seraient répartis de la façon suivante<sup>8</sup> :

- 67 milliards d'euros de baisses d'impôts touchant la capacité d'investissement ;
- 26 milliards d'euros de baisses d'impôts touchant la production ;
- 7 Md€ de baisses de fiscalité touchant la transmission d'entreprise.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

### La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

Il n'existe pas d'exemple historique d'une telle baisse d'impôt en une seule année en France. Au cours du quinquennat 2012-2017, les impôts ont tout de même connu des évolutions importantes :

- Les années 2012 et 2013 ont été marquées par des hausses importantes d'impôts visant à permettre une réduction du déficit public. Le taux de prélèvements obligatoires est ainsi passé de 42,6% en 2011 à 44,8% en 2014.
- Par la suite, les baisses d'impôts et de charges sont devenues plus importantes (montée en charge du crédit d'impôt compétitivité-emploi, mise en place de baisses d'impôt sur le revenu pour 5 Md€ au total entre 2015 et 2017), et ont mené à une baisse du taux de prélèvements obligatoires en 2015 (44,7%).

Ces chiffres sont cependant très éloignés des évolutions proposées par Nathalie Kosciusko-Morizet qui, toutes choses égales par ailleurs, reviendraient à faire passer dès 2017 le taux de prélèvements obligatoires à 40 % du PIB environ.

### La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?

Cette proposition s'inscrit dans le cadre d'un débat important sur le niveau de fiscalité en France. Avec un taux de prélèvements obligatoires de 44,7 % du PIB en 2015 contre 40,3 % en moyenne dans la zone euro, la France présente le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de la zone euro.

Des propositions de baisses d'impôt sont ainsi régulièrement formulées. Toutefois, la baisse proposée par Nathalie Kosciusko-Morizet se caractérise par une ampleur sans précédent.

## LA PROPOSITION A L'ETRANGER

### La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?

En Allemagne, le Gouvernement a annoncé pour 2017 et 2018 des baisses d'impôt très importantes (2 Md€ pour 2017, jusqu'à 15 Md€ à partir de 2018) mais toujours d'une ampleur nettement inférieure à celles proposées par Nathalie Kosciusko-Morizet. La proposition de baisse allemande se situe par ailleurs dans un contexte de comptes publics en excédent.

<sup>8</sup>[http://www.lefigaro.fr/assets/infographie/print/2anime/web\\_201608\\_programme\\_candidat\\_LR/themes.html#fiscalite](http://www.lefigaro.fr/assets/infographie/print/2anime/web_201608_programme_candidat_LR/themes.html#fiscalite)



Avec un déficit public de 3,5 % du PIB en 2015, et une prévision de déficit en 2017 de 2,7 %, la France se situe dans une situation très différente.

**Pour quels effets ?**

Les baisses d'impôt ont un effet direct et certain sur les recettes publiques. Si elles ne sont pas compensées ou financées, elles ont donc un impact direct sur le déficit public. Pour cette raison, de nombreux pays font le choix de ne pratiquer des baisses d'impôt que lorsqu'ils ont recouvré des marges de manœuvre budgétaires.

Par les baisses d'impôts qu'elle propose, l'Allemagne entend rendre du pouvoir d'achat aux ménages, notamment les classes moyennes. L'objectif est ainsi de soutenir l'économie en renforçant la demande des ménages.



### Bruno Le Maire : réduire à 30% le taux de l'impôt sur les sociétés

« Sans chercher la convergence à 27 pays, la France doit dans un premier temps chercher la convergence avec l'Allemagne (29,65 %) en réduisant son impôt à 30 %, sans changement du taux spécifique à 15 % pour les PME/TPE. » [Bruno Lemaire](#)

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Bruno Le Maire propose de diminuer le taux de l'impôt sur les sociétés de 33,33% à 30%.

La réduction du taux d'impôt sur les sociétés de 33,33% à 30% représente un coût de l'ordre de 4,3Mds€ par an pour l'État. Toutefois, ce coût est un majorant en raison de la reconfiguration des règles de détermination de l'assiette envisagée par Bruno Le Maire.

Cette mesure concernerait toutes les sociétés imposées à l'impôt sur les sociétés et redevables du taux de 33,33%. Pour être mise en œuvre, elle nécessite le vote d'une loi de finances par le Parlement.

Selon l'OCDE, la réduction de 3,33 points du taux de l'impôt sur les sociétés pourrait générer un gain de croissance potentielle supérieur à 0,13 points de pourcentage. Cette mesure contribuerait à placer la France, au titre de taux d'impôt sur les sociétés, au niveau de l'Allemagne et de l'Espagne. Toutefois, l'imposition globale des bénéficiaires demeurerait plus élevée en raison d'impositions additionnelles.

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat :</i>	<b>5 Md€</b>
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>4,3 Md€</b>
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	100%
Coût supporté par les Collectivités	
Coût supporté par la Sécurité sociale	

#### Commentaire synthétique du chiffrage

Le coût d'une réduction du taux d'imposition sur les sociétés de 33,33% à 30% est de l'ordre de 4,3 Mds€ par an pour l'État.

Toutefois, le réexamen de certaines conditions d'amortissement jugées favorables par Bruno Le Maire ainsi que la redéfinition des conditions de déductibilité des intérêts des emprunts de l'assiette de l'impôt sur les sociétés contribueraient à accroître l'assiette de l'impôt sur les sociétés et à réduire le coût de la proposition. En l'absence de précisions sur ces modalités dans le programme de Bruno Le Maire, il n'est pas possible d'en mesurer l'impact.



## Chiffrage détaillé de la proposition

Bruno Le Maire propose de diminuer le taux de l'impôt sur les sociétés de 33,33% à 30%. Le projet de loi de finances pour 2017 évalue les recettes nettes totales d'impôt sur les sociétés à 29,4 Mds€, qui intègrent une réduction du taux d'impôt sur les sociétés à 28% pour les petites et moyennes entreprises (PME), dont l'impact est estimé à 300M€ et de 400M€ à partir de 2018. En conséquence, il est estimé que l'impact d'une réduction d'un point de pourcentage du taux d'impôt sur les sociétés est de l'ordre de 1,3Md€<sup>9</sup>. Dès lors, à comportement inchangés, une réduction du taux d'impôt sur les sociétés de 33,33% à 30% occasionnerait un coût (perte de recettes) de près de 4,3Mds€.

Ce coût est légèrement plus faible que celui de 5Mds€ envisagé par Bruno Le Maire. Ce différentiel provient du fait que Bruno Le Maire a fondé son chiffrage sur les recettes brutes d'impôt sur les sociétés. Or, les recettes nettes d'impôt sur les sociétés sont plus réduites notamment en raison de l'application de crédits d'impôt et notamment du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Dès lors que Bruno Le Maire a annoncé envisager de pérenniser cette baisse de recettes sous forme de réduction de charges pour les entreprises, il est considéré que les recettes nettes d'impôt sur les sociétés prévues pour 2017 peuvent être prises pour référence afin de déterminer l'impact net sur les finances publiques de la mesure proposée par Bruno Le Maire.

Bruno Le Maire prévoit de procéder à cette réduction du taux d'impôt sur les sociétés dès le projet de loi de finances pour 2018.

Toutefois, le programme de Bruno Le Maire fait également apparaître qu'il envisage de réexaminer certaines conditions d'amortissement jugées favorables, et notamment les règles d'amortissement supérieures à 100% de la valeur du bien amorti (« sur-amortissement »), ainsi que les conditions de déductibilité des intérêts des emprunts de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. En l'absence de précision complémentaire, il n'est pas envisageable de chiffrer précisément l'impact de ces redéfinitions. Cependant, elles conduiraient à accroître l'assiette de l'impôt sur les sociétés et à réduire l'impact global de la mesure.

## Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Le chiffrage de la mesure est susceptible de varier en fonction de l'impact sur les comportements des acteurs économiques de la baisse du taux d'impôt sur les sociétés. Un impact positif sur la croissance et l'assiette fiscale est susceptible de réduire son coût.

Par ailleurs, la redéfinition des règles d'assiette envisagées par Bruno Le Maire n'est pas précisément définie. Dès lors, il est simplement possible d'en déduire que leur impact conduirait à une réduction complémentaire du coût de l'évolution des règles applicables au titre de l'impôt sur les sociétés.

## Sources

- [Programme détaillé de Bruno Le Maire](#)
- [Projet de loi de finances pour 2017, évaluation des recettes](#)
- [Projet de loi de finances pour 2017, évaluation des voies et moyens](#)

---

<sup>9</sup> En effet, dans le projet de loi de finances pour 2017 (article 6), l'évaluation préalable signale que la baisse de l'IS de 33,33% à 28% occasionnera un coût de 7Md€ à long terme, soit un coût de 1,3Md€ par point de baisse de l'IS.



## MISE EN ŒUVRE

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

La mesure peut être mise en œuvre, en partie ou en totalité, à la suite de l'adoption d'une loi de finances. L. Bruno Le Maire envisage qu'il soit procédé à cette évolution des règles de l'impôt sur les sociétés en loi de finances initiale pour 2018 afin qu'elles s'appliquent dès 2018.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

La baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés concerne les entreprises assujetties à l'IS, généralement les sociétés de capitaux, dont le chiffre d'affaires excède 7,63M€ d'euros ainsi que celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à ce seuil pour la partie de leurs bénéfices qui excède 38 120 euros (taux d'imposition de 15 % en deçà). Toutefois, les règles de redéfinition de l'assiette, au titre de l'amortissement et de la déductibilité des intérêts des emprunts, concernent l'ensemble des entreprises.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

### La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

Le taux d'imposition sur les sociétés n'a jamais été fixé à 30 % en France. À titre d'indication, ce taux était de 50 % en 1981, 45 % en 1986 et 34 % en 1991 (42 % pour les bénéfices distribués).

### Pour quels effets ?

Selon les observations effectuées par l'OCDE ([Tax and economic growth](#)), une réduction du taux d'imposition sur les sociétés est susceptible de s'accompagner d'effets positifs sur l'investissement et la productivité.

L'augmentation de l'investissement qu'une réduction du taux d'imposition génère est d'abord liée à la hausse des investissements directs étrangers qui seraient réalisées en France. Par ailleurs, la qualité des investissements serait également impactée dès lors qu'une réduction du taux limiterait l'utilité d'avoir recours à des régimes dérogatoires spécifiques générateurs de distorsions sur les marchés. Cet effet serait renforcé par la suppression de régimes spécifiques d'amortissement en raison de l'impact réduit des règles de définition de l'assiette imposable sur les choix d'investissement. Par ailleurs, la moindre déductibilité des intérêts des emprunts réduirait le biais en faveur de l'endettement au détriment des fonds propres afin de financer les investissements.

L'amélioration de la productivité suscitée par une réduction du taux d'impôt sur les sociétés serait avant tout le fruit de l'augmentation de la productivité dans les entreprises d'ores et déjà dynamiques et rentables. Selon l'OCDE, la contribution des petites entreprises à la hausse de la productivité associée à une réduction du taux d'impôt sur les sociétés est plus réduite.

### La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?

Au cours de la campagne pour les élections présidentielles de 2012, François Hollande proposait de fixer trois taux d'impôt sur les sociétés en fonction de leur taille. Il était proposé que les bénéfices des petites et moyennes entreprises soient imposés à hauteur de 30 %, contre 35 % pour les grandes entreprises et 15 % pour les petites entreprises.



## LA PROPOSITION A L'ETRANGER

### La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?

En réduisant son taux d'imposition des sociétés à 30%, la France rejoindrait le taux d'imposition applicable en Allemagne où il est globalement de 30,2%. Ce taux est le résultat de l'association d'une imposition de 15,8% prélevée par l'État et d'un taux local appliqué par les Länder. La France se placerait également au niveau du taux d'imposition des sociétés applicable en Espagne.

Toutefois, l'imposition globale des bénéficiaires demeurerait plus élevée en France. En effet, l'imposition des bénéficiaires résulte de l'impôt sur les sociétés associé à la contribution sociale de solidarité des entreprises et à la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés, conduisant à un taux global d'imposition de 38% pour les entreprises qui entrent dans leurs champs.

### Pour quels effets ?

Selon l'OCDE ([Fiscal Policy and growth: why, what and how?](#)), une réduction d'une imposition sur le capital, à l'image de l'impôt sur les sociétés, de 5 points de pourcentage peut accroître la croissance potentielle de l'ordre de 0,2 point de pourcentage. Ce gain serait donc réduit de moins de moitié pour s'établir à environ 0,13 point de pourcentage dans le cas d'une réduction du taux d'impôt sur les sociétés de 3,33 points de pourcentage.

Toutefois, les mesures de l'OCDE ont été effectuées en tenant compte d'une hausse compensatrice de la taxe sur la valeur ajoutée afin de préserver les recettes budgétaires. Dès lors que Bruno Le Maire ne propose pas une telle compensation, il peut être considéré que le gain de croissance potentielle serait supérieur à 0,13 point de pourcentage.



## Bruno Le Maire : transformer le CICE en baisse de charges

« Il s'agit de transformer le CICE en allègement de cotisations patronales, dans un objectif de simplification et de lisibilité pour les entreprises. Par la suite, ce mécanisme d'exonération devra être intégré dans le barème pour répondre aux objectifs de lisibilité de la mesure. » [Bruno Lemaire](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

La proposition consisterait à simplifier le système actuel pour les entreprises en supprimant le mécanisme déclaratif du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et en le remplaçant par une diminution automatique des cotisations patronales.

Le coût de la mesure serait neutre dès lors que l'État compenserait intégralement le manque à gagner pour les organismes de sécurité sociale résultant des baisses de charges.

La mesure pourrait même se traduire par un gain budgétaire de l'ordre de 1,3 milliard d'euros à 2,6 milliards d'euros par an en raison de la potentielle hausse de l'impôt sur les sociétés acquitté par les entreprises qui utiliseraient la baisse de charges pour augmenter leur résultat d'exploitation.

Le périmètre d'entreprises bénéficiaires resterait inchangé, cette mesure concernerait les entreprises actuellement bénéficiaires du CICE, soit environ 100 000 entreprises. La mise en œuvre de cette mesure passe par le vote de plusieurs dispositions législatives.

De nombreux allègements de charges ont été mis en place en France depuis 1993. D'autres pays européens y ont également recours (Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique).

### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat (le cas échéant) :</i>	Coût neutre (en transformant le gain au titre de l'IS en baisses de charges supplémentaires) – sur la base d'un coût du CICE de 20 milliards d'euros, d'un gain réinvesti au titre de l'IS de 5 milliards d'euros et d'un allègement total de 25 milliards d'euros.
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>Economie de 1,95 Md€ par an</b>
Estimation haute :	Economie de 2,6 Md€ par an
Estimation médiane :	Economie de 1,95 Md€ par an
Estimation basse :	Economie de 1,3 Md€ par an
Répartition des économies	
Economies réalisées par l'État	100% du coût et 100% du gain budgétaire potentiel si la mesure fait l'objet d'une compensation intégrale
Economies réalisées par les Collectivités	
Economies réalisées par la Sécurité sociale	100% du coût en l'absence de compensation.



### **Commentaire synthétique du chiffrage**

La proposition présente *a priori* un coût neutre pour l'État dès lors qu'il compense le manque à gagner des organismes de sécurité sociale en matière de cotisations par l'octroi des crédits budgétaires auparavant dédiés au CICE.

L'impact de la mesure sur l'excédent brut d'exploitation des entreprises pourrait conduire à une hausse du résultat fiscal des entreprises et donc, par voie de conséquence, à une hausse de l'impôt sur les sociétés, constituant ainsi un gain budgétaire pour l'État. Cet éventuel gain dépend du comportement des entreprises face à la baisse des charges : celle-ci peut entraîner une hausse du résultat d'exploitation ou bien un réemploi dans des charges déductibles.

**En fonction des hypothèses sur le degré de hausse du résultat d'exploitation des entreprises, le gain budgétaire au titre de l'impôt sur les sociétés pourrait atteindre entre 1,3 milliard et 2,6 milliards d'euros par an.**

### **Chiffrage détaillé de la proposition**

Le CICE a été créé par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012. Il est en vigueur depuis janvier 2013. Le dispositif prend la forme d'un crédit d'impôt calculé sur la masse salariale des salariés dont la rémunération n'excède pas 2,5 fois le SMIC. Le taux appliqué est uniforme : il s'élève à 6 % en France métropolitaine et 9 % dans les DOM.

L'objectif poursuivi est d'améliorer la compétitivité des entreprises en soutenant par le crédit d'impôt leurs efforts d'investissement, de formation, de prospection de nouveaux marchés, de recrutement ou de recherche et développement. Le CICE fonctionne sur une base déclarative. La masse salariale de l'année N est déclarée en année N+1. L'entreprise bénéficie donc du crédit d'impôt avec une année de décalage.

Les effets budgétaires du CICE se font sentir de manière graduelle compte tenu du décalage entre la déclaration et le paiement. En 2015, le dispositif a ainsi représenté un coût budgétaire de 12,5 milliards d'euros. Ce coût devrait progresser chaque année pour atteindre un coût budgétaire de 19,6 milliards d'euros en 2019 correspondant au régime « de croisière » du dispositif (la quasi totalité du coût relève d'entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés).

La suppression du CICE représenterait donc un gain budgétaire de l'ordre de 19,6 milliards d'euros par an et sa compensation par une baisse des charges des entreprises se traduirait par un coût supplémentaire pour la Sécurité sociale du même montant (ce coût aggraverait le déficit des organismes de sécurité sociale).

La loi prévoyant que de tels allègements soient compensés par l'État, sauf dérogation législative, l'impact budgétaire de la proposition serait neutre au final.

Il convient toutefois de noter qu'un allègement de charges se traduirait par une hausse du résultat d'exploitation des entreprises, et donc potentiellement de l'impôt acquitté (au titre de l'impôt sur les sociétés essentiellement), sous réserve que les marges de manœuvre financières ainsi dégagées ne soient pas réinvesties intégralement dans des charges déductibles (achat de matières premières, frais de publicité et de marketing, hausse des salaires, etc.).

D'après les études conduites sur l'impact du CICE, 50 % des entreprises concernées déclaraient vouloir utiliser les fonds du CICE pour augmenter le résultat d'exploitation (et donc *in fine* le résultat net). On suppose de manière prudente que de 20 % à 40 % de la baisse de charges induite par la transformation du CICE permettra d'augmenter le résultat d'exploitation et se traduira par une hausse de l'impôt acquitté (sur la base du taux d'impôt sur les sociétés de 33,3 %).

La mesure se traduirait donc par une hausse du résultat fiscal des entreprises comprise entre 3,9 milliards d'euros et 7,8 milliards d'euros. Au taux d'impôt sur les sociétés de 33,3 %, le gain budgétaire annuel afférent pour l'État serait compris entre 1,3 milliard d'euros et 2,6 milliards d'euros. Au taux d'impôt sur les sociétés de 30%, tel que proposé dans le programme de Bruno Le Maire, le gain budgétaire annuel afférent pour l'État serait compris entre 1,17 milliard d'euros et 2,34 milliards d'euros.



Cette hypothèse de gain dépend toutefois fortement du comportement – difficile à appréhender – des entreprises suite à la baisse de charges (hausse du résultat d'exploitation ou réemploi dans des charges déductibles).

**Sources :**

- France Stratégie - [Rapport 2015 du Comité de suivi du CICE](#) ;
- OFCE, [Que nous apprennent les données macro-sectorielles sur les premiers effets du CICE ?](#), décembre 2015

## MISE EN ŒUVRE

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

La proposition nécessite le vote d'une loi. Dans un premier temps, l'abrogation du dispositif du CICE, créé en loi de finances, nécessite un article *ad hoc* en loi de finances. L'allègement de charges visant à compenser la suppression du CICE exige également une loi, les modalités spécifiques de calcul de l'allègement étant alors renvoyées à un décret.

Ces allègements ont une conséquence immédiate pour le financement de la sécurité sociale, qui se trouve ainsi privée d'une ressource pour assurer ses prestations. Pour éviter de pénaliser le financement de la sécurité sociale, la loi du 25 juillet 1994 impose un principe de compensation du coût des exonérations. L'État doit ainsi compenser l'allègement de cotisation par une recette d'un montant équivalent.

La loi organique du 2 août 2005 organise les éventuelles dérogations à ce principe et impose que les dérogations soient explicitement prévues dans une loi de financement de la sécurité sociale. Le cas échéant, la sécurité sociale serait contrainte ou bien de limiter ses dépenses, ou bien de voir son déficit s'accroître.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

Le CICE concerne aujourd'hui les entreprises employant des salariés assujettis à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu. La transformation du CICE en baisses de charges concernait les mêmes entreprises, pour la masse salariale des salariés dont la rémunération n'excède pas 2,5 fois le SMIC. Au 31 juillet 2015, 926 820 entreprises détenaient une créance sur l'État au titre du CICE (sur la base de la masse salariale déclarée en 2014). Sur ce total, 56 % sont acquittent l'impôt sur les sociétés et 44 % l'impôt sur le revenu. Parmi les redevables de l'impôt sur les sociétés, 77 % sont des micro-entreprises, 22 % des petites et moyennes entreprises (PME), 1 % des entreprises de taille intermédiaire (ETI) et moins de 1 % des grandes entreprises.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

### La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

Le levier des allègements de cotisations sociales a été utilisé à de nombreuses reprises dans une logique d'abaissement du coût du travail, notamment du travail peu qualifié, et de soutien à l'emploi. Cela remonte aux travaux du Commissariat général du Plan, et notamment aux rapports Charpin (1992) et Brunhes (1993) dans un contexte de hausse du chômage en France.

Les premières mesures d'allègement de charge remontent au gouvernement d'Edouard Balladur en 1993. Depuis cette date, 82 mesures d'allègement ont été mises en œuvre, que l'on peut regrouper suivant trois catégories principales :

- Des mesures d'allègements généraux sur les cotisations patronales, bénéficiant à toutes les entreprises, quel que soit leur secteur d'activité. Le niveau d'allègement peut varier selon le salaire (exonération totale au niveau du SMIC et allègement dégressif au-delà dans le cadre des « réductions Fillon », par exemple).
- Des allègements de cotisations sociales ciblés selon le territoire sur lequel opèrent les entreprises concernées (zones franches urbaines, outre-mer), suivant les publics employés (stagiaires, apprentis) ou



selon la nature des services rendus (services à la personne, emploi à domicile pour les particuliers employeurs).

- Des allègements pour les heures supplémentaires dans le cadre de la loi Travail-Emploi-Pouvoir d'achat (TEPA) en 2007. Ces exonérations générales ont été supprimées en 2012 et remplacées par des réductions forfaitaires de cotisations sociales pour les heures supplémentaires dans les très petites entreprises.

#### **Pour quels effets ?**

L'addition des différents dispositifs d'allègement de cotisations sociales dans les années 1990 et 2000 (allègements « Balladur », puis « Juppé », en 1993 et 1995 ; allègements « Aubry », de 1998 à 2002 ; allègements « Fillon », de 2003 à 2005) s'est traduite par un accroissement de leur coût pour les finances publiques. Le coût global des allègements atteignait ainsi 22,2 milliards d'euros en 2009.

Ces mesures ont eu un impact positif très net sur le coût du travail au niveau du salaire minimum. Les études réalisées sur la question montrent que l'impact sur l'emploi est également positif et significatif. Sur la base de ces études, la Direction générale du Trésor estimait que la suppression de l'ensemble des dispositifs alors en vigueur pourrait conduire à la destruction de 600 000 à 1,1 million d'emplois en l'espace de quelques années.

Le coût par emploi créé par les dispositifs d'allègement de cotisations sociales est estimé entre 20 000 euros et 40 000 euros. Si l'on tient compte des moindres dépenses de minima sociaux et du surplus de cotisations générées par ces emplois ainsi créés, le coût net s'en trouve réduit. Il serait ainsi compris entre 8 000 euros et 28 000 euros. Le rapport coût-efficacité de tels dispositifs est jugé satisfaisant au regard du coût des autres dispositifs de soutien à l'emploi.

#### **La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?**

Les allègements de cotisations sociales sont régulièrement proposés dans le débat public, sous forme d'allègements généraux ou d'allègements ciblés pour des territoires ou des publics spécifiques.

### **LA PROPOSITION A L'ETRANGER**

#### **La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?**

La politique d'allègements de cotisations sociales apparaît assez originale au sein des pays de l'Union européenne. Cette originalité tient notamment au fait que les cotisations sociales de manière générale et sur les bas salaires en particulier sont plus élevées en France que dans les autres pays de l'Union européenne. Ainsi, pour un salaire brut de 100 000 euros, les cotisations patronales et salariales atteignent respectivement 41 % et 21 % en France, contre 13 % et 6 % au Royaume-Uni, 18 % et 19 % en Allemagne, 13 % et 3 % en Espagne et 29 % et 9 % en Italie.

Dans ces pays, les politiques de soutien à l'emploi prennent davantage la forme d'aides financières à l'embauche de catégories particulières de chômeurs (chômeurs de longue durée notamment) ou de niveaux de salaires différenciés pour certains publics (SMIC jeune pour favoriser leur insertion).

Néanmoins, le Royaume-Uni pratique depuis longtemps un allègement spécifique des cotisations sociales sur les bas salaires. Aux Pays-Bas, dans les années 1990, le gouvernement a mis en place des allègements de cotisations patronales sur les salaires inférieurs à 115 % du salaire minimum légal. La Belgique a également mis en place des dispositifs d'allègements de cotisations pour les travailleurs manuels, étendus dans les années 1990 aux bas salaires.

#### **Pour quels effets ?**

Dans le contexte d'un chômage élevé depuis plus de 25 ans et afin de stimuler l'emploi de travailleurs peu qualifiés, la Belgique a mis en place des dispositifs d'allègements de cotisations sociales. L'architecture globale des dispositifs est semblable à celle observée en France. Un allègement forfaitaire des cotisations sociales patronales avait ainsi été créé pour les travailleurs manuels en 1981. Des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires sont introduits à partir de 1993, auxquels s'ajoutent depuis 2000 des réductions de cotisations pour les



travailleurs à bas salaires. Ces mesures sont complétées par des avantages fiscaux et par des subventions en cas d'embauche de travailleurs appartenant à des publics particuliers.

Les études réalisées *ex-post* afin d'évaluer l'impact de ces dispositifs sur l'emploi font ressortir que l'effet positif est le plus important pour le travail peu qualifié. Les allègements devraient donc être concentrés prioritairement sur les bas salaires pour en optimiser le coût. Sur les salaires plus élevés, les effets sur l'emploi seraient négligeables en raison de pressions salariales (les salariés exigent que la baisse de cotisations soit répercutée sur les salaires).



## Jean-Frédéric Poisson : simplifier les cotisations sociales des entreprises, en compensant la suppression des allègements par une baisse des taux

« Les dispositions fiscales portant sur les entreprises ne seront modifiées qu'à la baisse. Le rapport entre allègements de charges et niveaux des taux de cotisations sociales doit être simplifié dans l'objectif de baisser le coût du travail pour les entreprises. La suppression des allègements sera compensée par la baisse des taux. Cette mesure de simplification doit effacer l'effet d'empilement des dispositifs, source de dépenses et d'opacité. » [Jean-Frédéric Poisson](#)

### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Jean-Frédéric Poisson propose de simplifier les cotisations sociales des entreprises en compensant notamment la suppression des allègements par une baisse des taux.

La proposition de Jean-Frédéric Poisson répondrait à une logique de simplification et de rationalisation des dispositifs d'allègements de cotisations sociales. De nombreux dispositifs dérogatoires se sont accumulés au fil du temps afin de diminuer le coût du travail peu qualifié, se substituant aux taux pour fixer le niveau des cotisations. La suppression totale ou partielle de ces dispositifs permettrait selon Jean-Frédéric Poisson de reprendre un pilotage du coût du travail par les taux de cotisation.

Si cette suppression devait donner lieu à une baisse des taux de cotisations, comme le préconise Jean-Frédéric Poisson, pour laisser inchangé le coût du travail peu qualifié, la mesure pourrait représenter un coût de 20 milliards d'euros par an pour les organismes de sécurité sociale. Ceux-ci devraient alors soit diminuer leurs prestations, soit réaliser des économies de ce montant-là.

La suppression de l'ensemble des dispositifs d'allègements de charges concernerait 10,65 millions de salariés et 1,49 million d'employeurs et porterait essentiellement sur l'emploi peu qualifié. Cette mesure nécessite le vote d'une loi par le Parlement.

Les allègements de charges ont un poids croissant depuis leur introduction au milieu des années 1990. La suppression la plus notable de tels dispositifs est celle portant sur les allègements de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, mis en œuvre dans le cadre de la loi Travail-Emploi-Pouvoir d'achat (TEPA) en 2007, qui ont été remplacées par des réductions forfaitaires de cotisations sociales pour les heures supplémentaires dans les très petites entreprises. Sans compensation par les taux, l'impact sur l'emploi d'une suppression de tous les dispositifs pourrait être important (destruction de 600 000 à 1,1 million d'emplois selon la DG Trésor).

La proposition contribuerait à rapprocher le modèle français de celui des pays européens en matière de cotisations sociales sur les bas salaires. En effet, de manière générale la France se caractérise aujourd'hui par un niveau élevé de prélèvements sociaux par rapport à ses voisins européens.



## CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

<b>Montant estimé</b>	
<i>Par le candidat (le cas échéant) :</i>	-
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>Proposition trop peu précise pour être chiffrée.</b>
<b>Répartition du coût</b>	
Economies réalisées par l'État	(gain potentiel de 20 milliards d'euros par en cas de suppression de l'ensemble des dispositifs)
Coût supporté par les Collectivités	
Coût supporté par la Sécurité sociale	(coût potentiel de 20 milliards d'euros par an en cas de suppression de l'ensemble des dispositifs)

### Commentaire synthétique du chiffrage

La proposition de Jean-Frédéric Poisson consiste à simplifier les cotisations sociales des entreprises, en compensant notamment la suppression des allègements par une baisse des taux. La suppression de l'ensemble des dispositifs d'allègements de charges se traduirait par un gain pour l'État de ce montant, qui ne serait plus contraint de compenser le manque à gagner des organismes de sécurité sociale.

Toutefois, si cette suppression devait donner lieu à une baisse des taux de cotisations, comme le préconise Jean-Frédéric Poisson, afin de laisser inchangé le coût du travail peu qualifié, la mesure pourrait représenter un coût de 20 milliards d'euros pour les organismes de sécurité sociale. Ceux-ci devraient alors soit diminuer leurs prestations, soit réaliser des économies de ce montant-là.

### Chiffrage détaillé de la proposition

« Les dispositions fiscales portant sur les entreprises ne seront modifiées qu'à la baisse. Le rapport entre allègements de charges et niveaux des taux de cotisations sociales doit être simplifié dans l'objectif de baisser le coût du travail pour les entreprises. La suppression des allègements sera compensée par la baisse des taux. Cette mesure de simplification doit effacer l'effet d'empilement des dispositifs, source de dépenses et d'opacité. » Jean-Frédéric Poisson.

Jean-Frédéric Poisson propose de simplifier le régime des cotisations sociales des entreprises, notamment en supprimant des régimes d'allègements de charges et en compensant cette suppression par une baisse des taux. Le coût du travail serait ainsi déterminé principalement par le niveau des taux et moins par les régimes dérogatoires au droit commun, tels que les mécanismes d'allègement ou d'exonération de charges. Jean-Frédéric Poisson ne précise toutefois pas si l'ensemble des dispositifs d'allègements de charges seraient supprimés, ou si la mesure s'appliquerait à une partie seulement.

Les allègements de charges se caractérisent par leur coût élevé, leur complexité et la superposition de plusieurs dispositifs introduits au fil du temps. Selon la Cour des comptes, les différents dispositifs concernaient, en 2013, 10,65 millions de salariés, 1,49 million d'employeurs et représentaient un coût total annuel de 20,64 milliards d'euros. Les allègements sont centrés sur les bas salaires, jusqu'à 1,6 SMIC et permettent ainsi de réduire mécaniquement le coût du travail, d'environ 18% par rapport au coût nominal théorique.

Le caractère durable de ces dispositifs pose la question de la pertinence de mesures dérogatoires devenues permanentes, plutôt que de modifier le barème général des cotisations sociales et les différents taux qui le constituent. De plus, l'obligation pour l'État de compenser ces allègements conduit à un financement croissant par l'État de la sécurité sociale, à rebours de l'idée que les prestations doivent être d'abord financées par les cotisations.



La proposition de Jean-Frédéric Poisson vise donc à simplifier le cadre existant et à acter, en compensant la suppression des allègements par une baisse des taux, la volonté de réduire durablement le coût du travail peu qualifié.

Elle pourrait se traduire par une économie pour l'État de l'ordre de 20 milliards d'euros, si l'ensemble des dispositifs étaient supprimés. Il reviendrait alors aux organismes de sécurité sociale : ou bien de revoir leurs prestations à la baisse, ou bien de réaliser des économies supplémentaires afin de compenser le manque à gagner consécutif à une baisse des taux.

### Aléa et incertitudes

L'incertitude repose sur l'ampleur du redéploiement des allègements de charges vers la baisse des taux que souhaite Jean-Frédéric Poisson.

### Sources :

- rapport du Sénat sur le projet de loi de finances rectificatives pour 2012 ;
- référé de la Cour des comptes du 5 février 2015 sur le pilotage et le suivi des allègements généraux de cotisations sociales ;
- [www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr);
- Trésor-éco janvier 2012 « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 »

## MISE EN ŒUVRE

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Les taux des cotisations patronales et salariales sont fixés par décret.

Lorsque des allègements de charges prennent la forme d'exonérations totales ou partielles de cotisations sociales, ils doivent être prévus par la loi (les modalités spécifiques de calcul étant alors renvoyées à un décret). Suivant une logique de parallélisme des formes, la suppression de tels allègements exige également de passer par la loi.

La loi du 25 juillet 1994 dispose que les allègements de charges font l'objet d'une compensation par l'État du coût des exonérations supporté par les organismes de sécurité sociale, cela afin de ne pas pénaliser le financement de la sécurité sociale. La suppression des allègements devrait donc, *a priori*, se traduire par la suppression – en parallèle – des mécanismes de compensation mis en œuvre par l'État. Des dérogations à ce principe sont prévues par la loi organique du 2 août 2005. Le cas échéant, la sécurité sociale est contrainte ou bien de limiter ses dépenses, ou bien de voir son déficit s'accroître.

Afin de maintenir constant le coût du travail sur les bas salaires, la suppression totale ou partielle des allègements de charges devrait se traduire par une révision à la baisse des taux du barème de cotisations sociales applicables aux bas salaires.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

La suppression de l'ensemble des dispositifs d'allègements de charges concernerait 10,65 millions de salariés et 1,49 million d'employeurs. La mesure porterait sur l'emploi peu qualifié, avec des niveaux de salaires allant jusqu'à 1,6 SMIC.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

### La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

Ces dernières années, une logique inverse à la proposition de Jean-Frédéric Poisson a prévalu. En effet, la tendance a été majoritairement au développement de dispositifs d'allègements de cotisations sociales plutôt qu'à leur



suppression. La suppression la plus notable d'un tel dispositif est celle portant sur les allègements de cotisations sociales sur les heures supplémentaires mis en œuvre dans le cadre de la loi Travail-Emploi-Pouvoir d'achat (TEPA) en 2007. Ces exonérations générales ont été supprimées en 2012 et remplacées par des réductions forfaitaires de cotisations sociales pour les heures supplémentaires dans les très petites entreprises.

À l'inverse, le levier des allègements de cotisations sociales a été utilisé à de nombreuses reprises dans une logique d'abaissement du coût du travail, notamment du travail peu qualifié, et de soutien à l'emploi.

La genèse de ces mesures remonte aux travaux du Commissariat général du Plan et notamment aux rapports Charpin (1992) et Brunhes (1993), dans un contexte de hausse du chômage en France.

Les premières mesures d'allègements de charges remontent au gouvernement d'Edouard Balladur en 1993. Depuis cette date, 82 mesures d'allègement ont été mises en œuvre, que l'on peut regrouper suivant trois catégories principales.

Des mesures d'allègements généraux sur les cotisations patronales ont été mises en œuvre, bénéficiant à toutes les entreprises, quel que soit leur secteur d'activité. Le niveau d'allègement peut varier selon le salaire (exonération totale au niveau du SMIC et allègement dégressif au-delà dans le cadre des « réductions Fillon », par exemple).

Les allègements de cotisations sociales peuvent également être ciblés selon le territoire sur lequel opèrent les entreprises concernées (zones franches urbaines, outre-mer), suivant les publics employés (stagiaires, apprentis) ou suivant la nature des services rendus (services à la personne, emploi à domicile pour les particuliers employeurs).

### **Pour quels effets ?**

La suppression des allègements de cotisations, si elle n'était pas compensée par une baisse des taux à due concurrence, pourrait avoir un effet négatif sur l'emploi peu qualifié.

En effet, les nombreuses mesures d'allègements de charges ont eu un impact très net sur le coût du travail au niveau du salaire minimum. Les études réalisées sur la question montrent que l'impact sur l'emploi a été significatif. En particulier, sur la base de ces études, la direction générale du Trésor estimait que la suppression de l'ensemble des dispositifs alors en vigueur pourrait conduire à la destruction de 600 000 à 1,1 million d'emplois en l'espace de quelques années.

Le coût par emploi créé par les dispositifs d'allègements de cotisations sociales est estimé entre 20 000 euros et 40 000 euros. Si l'on tient compte des moindres dépenses de minima sociaux et du surplus de cotisations générées par ces emplois ainsi créés, le coût net s'en trouve réduit. Il serait ainsi compris entre 8 000 euros et 28 000 euros. Le rapport coût-efficacité de tels dispositifs est jugé satisfaisant au regard du coût des autres dispositifs de soutien à l'emploi.

### **La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?**

Des propositions de suppressions d'allègements ponctuelles ont déjà été proposées, à l'instar des allègements prévus par la loi TEPA supprimés en 2012.

## **LA PROPOSITION A L'ETRANGER**

### **La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?**

La proposition rapprocherait le modèle français de celui des pays européens en matière de cotisations sociales sur les bas salaires. En effet, la France se caractérise aujourd'hui par un niveau élevé de prélèvements sociaux par rapport à ses voisins européens.



Ainsi, pour un salaire brut de 100 000 euros, les cotisations patronales et salariales atteignent respectivement 41% et 21% de ce montant en France, contre 13% et 6% au Royaume-Uni, 18% et 19% en Allemagne, 13% et 3% en Espagne et 29% et 9% en Italie. Ces écarts se retrouvent également sur les salaires les plus faibles, conduisant, en France, à mettre en place des dispositifs d'allègements spécifiques pour rapprocher le coût du travail peu qualifié des niveaux moyens européens.



### Nicolas Sarkozy : diminuer les charges patronales et salariales

respectivement de 7,2 milliards d'euros et 4 milliards d'euros

« Afin de relancer l'emploi, il est nécessaire de baisser durablement les charges pesant sur les entreprises. Il faut instaurer un dispositif « zéro charges » sur le Smic et les bas salaires. Enfin, il est nécessaire de transformer le CICE en baisses de charges durables, notamment avec une diminution du taux de l'IS de 33,33 % à 30 %. » [Nicolas Sarkozy](#)

#### COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Nicolas Sarkozy propose de réduire les charges patronales et salariales respectivement de 7,2 milliards d'euros et 4 milliards d'euros.

Cette mesure représenterait un coût de 11,2 milliards d'euros par an. Ce coût serait supporté par l'État ou par la sécurité sociale suivant le choix qui est fait de compenser ces moindres recettes de la sécurité sociale par le budget de l'État.

Si cet allègement est général – c'est-à-dire s'il concerne à la fois les salariés du régime général mais également ceux des autres régimes de cotisation –, toutes les entreprises employant au moins un salarié et tous les salariés quel que soit le type d'entreprise seraient concernés. Les salariés déjà concernés par des dispositifs d'allègement de charge ne seraient toutefois pas touchés. Pour entrer en vigueur, cette mesure nécessite une loi ou un décret en fonction des modalités de mise en œuvre non précisées par Nicolas Sarkozy (baisse des taux des cotisations ou allègements).

De nombreux allègements de charges ont été mis en place en France depuis 1993. D'autres pays européens y ont également recours (Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique).

#### CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat :</i>	11,2 Md€ par an
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	<b>11,2 Md€ par an</b>
Répartition du coût	
Coût supporté par l'État	100% si le coût est compensé par l'État.
Coût supporté par les Collectivités	-
Coût supporté par la Sécurité sociale	100% si le coût n'est pas compensé par l'État.



## Commentaire synthétique du chiffrage

Nicolas Sarkozy propose de réduire les charges patronales et salariales respectivement de 7,2 milliards d'euros et 4 milliards d'euros. Cette mesure représenterait un coût de 11,2 milliards d'euros par an.

La loi prévoit que de tels allègements soient compensés par l'État afin de ne pas peser sur les ressources de la sécurité sociale. L'État devrait donc mobiliser 11,2 milliards d'euros par an au bénéfice de la sécurité sociale pour financer cette mesure. Toutefois, une dérogation à ce principe est rendue possible par la loi. Le cas échéant, la sécurité sociale devrait supporter le coût du dispositif, qui représente 3,3 % des cotisations patronales et 3,9 % des cotisations salariales annuelles.

## Chiffrage détaillé de la proposition

La mesure consiste à diminuer de 7,2 milliards d'euros par an les cotisations patronales et de 4 milliards d'euros par an les cotisations salariales.

Les cotisations sociales, qui financent les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les régimes complémentaires, ont atteint 322 milliards d'euros en 2013, selon le [rapport de septembre 2015](#) sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, dont 220 milliards d'euros pour les cotisations patronales et 102 milliards d'euros pour les cotisations salariales. La proposition de Nicolas Sarkozy revient donc à diminuer de 3,3 % les ressources que la sécurité sociale tire des cotisations patronales et de 3,9 % celles qu'elle tire des cotisations salariales.

Il est possible de choisir de compenser ou non ces allègements de charge. Dans le cas d'une compensation, il appartient à l'État de mobiliser des ressources budgétaires à hauteur de 11,2 milliards d'euros, ensuite réaffectées aux administrations de sécurité sociale. En l'absence de compensation, la sécurité sociale doit soit réduire ses prestations, soit assumer un déficit plus élevé du montant faisant l'objet de l'allègement.

Il convient de souligner qu'à l'heure actuelle le financement de la protection sociale en France est assis à 60 % sur les cotisations, le solde étant majoritairement couvert par des contributions publiques et des impôts affectés (comme la contribution sociale généralisée – CSG). **La compensation des allègements de cotisations sociales accentuerait le mouvement observé ces dernières années d'un financement croissant de la sécurité sociale par l'État.**

## Sources

- [Cour de comptes, rapport 2015 sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale ; www.vie-publique.fr](#);
- Trésor-éco janvier 2012 « [Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009](#) »

## MISE EN ŒUVRE

### Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Le taux des cotisations patronales et salariales est fixé par décret.

Toutefois, les allègements proposés, s'ils prennent la forme d'exonérations totales ou partielles de cotisations sociales, doivent être prévus par la loi ; les modalités spécifiques de calcul étant alors renvoyées à un décret.

Ces allègements ont une conséquence directe pour le financement de la sécurité sociale, qui se trouve ainsi privée d'une ressource lui permettant d'assurer ses prestations. Afin d'éviter de pénaliser le financement de la sécurité sociale, la loi du 25 juillet 1994 impose un principe de compensation du coût des exonérations. L'État doit ainsi compenser l'allègement de cotisation par une recette d'un montant équivalent.



La loi organique du 2 août 2005 organise les éventuelles dérogations à ce principe et impose que les dérogations soient explicitement prévues dans une loi de financement de la sécurité sociale. Le cas échéant, la sécurité sociale serait contrainte ou bien de limiter ses dépenses, ou bien de voir son déficit s'accroître.

### Qui est concerné par une telle mesure ?

Si cet allègement est général – c'est-à-dire s'il concerne à la fois les salariés du régime général mais également ceux des autres régimes de cotisation –, toutes les entreprises employant au moins un salarié et tous les salariés quel que soit le type d'entreprise seraient concernés. Les salariés déjà concernés par des dispositifs d'allègement de charge ne seraient toutefois pas touchés.

## HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

### La proposition a-t-elle déjà été appliquée en France ? Quand ?

Le levier des allègements de cotisations sociales a été utilisé à de nombreuses reprises dans une logique de réduction du coût du travail, notamment du travail peu qualifié, et de soutien à l'emploi. La genèse de ces mesures remonte aux travaux du Commissariat général du Plan, notamment aux rapports Charpin (1992) et Brunhes (1993), dans un contexte de hausse du chômage en France.

Les premières mesures d'allègement de charge remontent au gouvernement d'Edouard Balladur, en 1993. Depuis cette date, 82 mesures d'allègement ont été mises en œuvre, que l'on peut regrouper suivant trois catégories principales :

- des mesures d'allègements généraux sur les cotisations patronales ont été mises en œuvre, bénéficiant à toutes les entreprises, quel que soit leur secteur d'activité. Le niveau d'allègement peut varier selon le salaire – exonération totale au niveau du SMIC et allègement dégressif au-delà, dans le cadre des « réductions Fillon » par exemple ;
- les allègements de cotisations sociales peuvent également être ciblés selon le territoire sur lequel opèrent les entreprises concernées (zones franches urbaines, outre-mer), suivant les publics employés (stagiaires, apprentis) ou selon la nature des services rendus (services à la personne, emploi à domicile pour les particuliers employeurs) ;
- enfin, des allègements ont également été mis en œuvre pour les heures supplémentaires dans le cadre de la loi Travail-Emploi-Pouvoir d'achat (TEPA) en 2007. Ces exonérations générales ont été supprimées en 2012 et remplacées par des réductions forfaitaires de cotisations sociales pour les heures supplémentaires dans les très petites entreprises.

### Pour quels effets ?

L'addition des différents dispositifs d'allègement de cotisations sociales dans les années 1990 et 2000 (allègements « Balladur » puis « Juppé », en 1993 et 1995 ; allègements « Aubry », de 1998 à 2002 ; allègements « Fillon », de 2003 à 2005) s'est traduite par un accroissement de la charge budgétaire pour les finances publiques. Le coût global des allègements atteignait ainsi 22,2 milliards d'euros en 2009.

Ces mesures ont eu un impact très net sur le coût du travail au niveau du salaire minimum. Les études réalisées sur la question montrent que l'impact sur l'emploi est également significatif. En particulier, sur la base de ces études, la Direction générale du Trésor estimait que la suppression de l'ensemble des dispositifs alors en vigueur pourrait conduire à la destruction de 600 000 à 1,1 million d'emplois en l'espace de quelques années.

Le coût par emploi créé par les dispositifs d'allègement de cotisations sociales est estimé entre 20 000 et 40 000 euros. Si l'on tient compte des moindres dépenses de *minima* sociaux et du surplus de cotisations générées par les emplois ainsi créés, le coût net s'en trouve réduit. Il serait ainsi compris entre 8 000 euros et 28 000 euros. Le



rapport coût-efficacité de tels dispositifs est jugé satisfaisant au regard du coût des autres dispositifs de soutien à l'emploi.

#### **La proposition a-t-elle déjà été avancée en France ? Quand ?**

Les allègements de cotisations sociales sont régulièrement proposés dans le débat public, sous forme d'allègements généraux ou d'allègements ciblés pour des territoires ou des publics spécifiques. Il convient de noter que le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), qui offre un crédit d'impôt proportionnel à la masse salariale, a été créé dans le but de réduire le coût du travail, et donc de compenser partiellement les cotisations sociales.

### **LA PROPOSITION A L'ETRANGER**

#### **La proposition a-t-elle été appliquée / avancée à l'étranger ? Où et quand ?**

La politique d'allègements de cotisations sociales apparaît assez originale au sein des pays de l'Union européenne. Cette originalité tient notamment au fait que les cotisations sociales de manière générale, et sur les bas salaires en particulier, sont plus élevées en France que dans les autres pays de l'Union européenne. Ainsi, pour un salaire brut de 100 000 euros, les cotisations patronales et salariales atteignent respectivement 41 % et 21 % de ce montant en France, contre 13 % et 6 % au Royaume-Uni, 18 % et 19% en Allemagne, 13 % et 3 % en Espagne et 29 % et 9 % en Italie.

Dans ces pays, les politiques de soutien à l'emploi prennent davantage la forme d'aides financières à l'embauche de catégories particulières de chômeurs – chômeurs de longue durée notamment – ou de niveaux de salaires différenciés pour certains publics – SMIC jeune afin de favoriser leur insertion).

Néanmoins, le Royaume-Uni pratique depuis longtemps un allègement spécifique des cotisations sociales sur les bas salaires. Aux Pays-Bas, dans les années 1990, le gouvernement a mis en place des allègements de cotisations patronales sur les salaires inférieurs à 115 % du salaire minimum légal. La Belgique a mis en place des dispositifs d'allègements de cotisations pour les travailleurs manuels, étendus dans les années 1990 aux bas salaires.

#### **Pour quels effets ?**

Dans le contexte d'un chômage élevé depuis plus de 25 ans et afin de stimuler l'emploi de travailleurs peu qualifiés, la Belgique a mis en place des dispositifs d'allègements de cotisations sociales. L'architecture globale des dispositifs est semblable à celle observée en France. Un allègement forfaitaire des cotisations sociales patronales avait ainsi été créé pour les travailleurs manuels en 1981. Des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires sont introduits à partir de 1993, auxquels s'ajoutent depuis 2000 des réductions de cotisations pour les travailleurs à bas salaires. Ces mesures sont complétées par des avantages fiscaux et par des subventions en cas d'embauche de travailleurs appartenant à des publics particuliers.

Les études réalisées *ex-post* afin d'évaluer l'impact de ces dispositifs sur l'emploi font ressortir que l'effet est plus important pour le travail peu qualifié. Les allègements devraient donc être concentrés prioritairement sur les bas salaires pour en optimiser le coût. Sur les salaires plus élevés, les effets sur l'emploi seraient négligeables en raison de pressions salariales – les salariés attendant que la baisse de cotisations soit répercutée sur les salaires.