

L'harmonisation de la TVA dans la perspective du grand marché européen

Gérard Cornilleau

Chargé de recherches au CNRS

La volonté d'achever l'unification du marché économique européen à partir de 1993 a conduit les Etats de la Communauté à s'engager dans une politique de suppression de l'ensemble des contrôles douaniers aux frontières intra-européennes. Eminentement symbolique, une telle mesure implique cependant d'importants changements des systèmes de taxation indirecte des différents pays, en particulier l'harmonisation des règles et des taux de TVA.

On peut s'interroger sur l'opportunité d'une telle mesure, car le commerce inter-entreprises (ou inter-établissements) entre les pays de la communauté est exonéré de TVA, ce qui assure la neutralité des différents systèmes nationaux à l'égard des échanges intra-européens. Seuls les échanges effectués par les particuliers sont donc actuellement soumis, au delà d'une certaine franchise, à un système de taxation à la frontière, destiné à corriger les écarts de TVA entre pays. Ce système ne constitue donc pas, à l'heure actuelle, une véritable entrave à la concurrence entre entreprises européennes. Cependant la perspective plus large, et sans doute à plus long terme, d'achever l'ensemble du processus d'unification de l'Europe, notamment par la mise en place d'une véritable politique économique commune, justifie certainement qu'un effort soit engagé rapidement pour rapprocher les systèmes fiscaux nationaux. A cet égard, l'harmonisation des systèmes de TVA, prévue d'ailleurs depuis 1978, constituerait sans doute un pas important, même si elle n'apparaît pas fondamentalement nécessaire à la seule réalisation du marché unique.

En ce qui concerne la France, le problème de l'harmonisation de la TVA avec les règles et les taux européens est particulièrement difficile, car cet impôt représente une part des recettes de l'Etat nettement plus importante que dans les autres pays. Cette situation est la conséquence de taux plus élevés (16,3 % en France, contre une moyenne européenne de 13,5 %) et de règles d'assujettissement et de déductibilité plus favorables à l'Etat. En conséquence l'adoption des mesures de réforme du système français préconisées par la Commission des Communautés européennes entraînerait, un important déficit public supplémentaire (de l'ordre de 50 milliards de francs) et ceci malgré le maintien d'un écart positif important entre les taux français et ceux des autres principaux pays européens.

L'analyse détaillée du coût des différentes mesures proposées montre qu'une partie importante du manque à gagner de l'Etat résulte du changement de la taxation de deux produits : l'automobile, notamment du fait de l'abaissement du taux de TVA de 28 à 19 % (coût : 10 milliards de francs environ ex-ante), et les produits énergétiques, du fait à la fois du changement des taux et de la modification des règles de déductibilité (coût : près de 20 milliards de francs ex-ante). Or une baisse trop importante des prix de ces deux produits peut, notamment pour l'énergie, apparaître comme étant non souhaitable, alors même que des impôts de substitution, frappant la consommation, peuvent facilement être mis en place (taxe d'immatriculation pour les automobiles achetées en France ou à l'étranger ; augmentation de la taxe sur les produits pétroliers pour l'énergie). Si l'on imagine de compenser ainsi partiellement la baisse des taux de TVA par un supplément de prélèvement sur l'automobile de 10 milliards de francs et une augmentation de TIPP du même montant, il est alors possible de retenir un taux réduit de TVA plus faible que celui proposé par la commission (6 % au lieu de 9 %), tout en limitant l'impact de la réforme sur les finances publiques.

Une telle solution serait pratiquement neutre pour les ménages, qui devraient acquitter l'essentiel des impôts nouveaux, mais bénéficieraient des allègements de TVA, et favorable aux entreprises, qui bénéficieraient principalement de la réforme des règles d'assujettissement et de déductibilité. Elle devrait donc plutôt contribuer à améliorer la compétitivité de l'économie française et constituerait un facteur favorable d'insertion dans le Marché unique européen.

L'Acte unique européen, maintenant adopté par l'ensemble des parlements de la CEE, devrait entrer en application à partir du début de l'année 1993. Le mouvement d'unification des économies européennes devrait donc atteindre une nouvelle étape dans le courant de la décennie 1990 par la constitution d'un marché unique sur lequel la concurrence entre entreprises européennes devrait être libérée des contraintes qui subsistent encore.

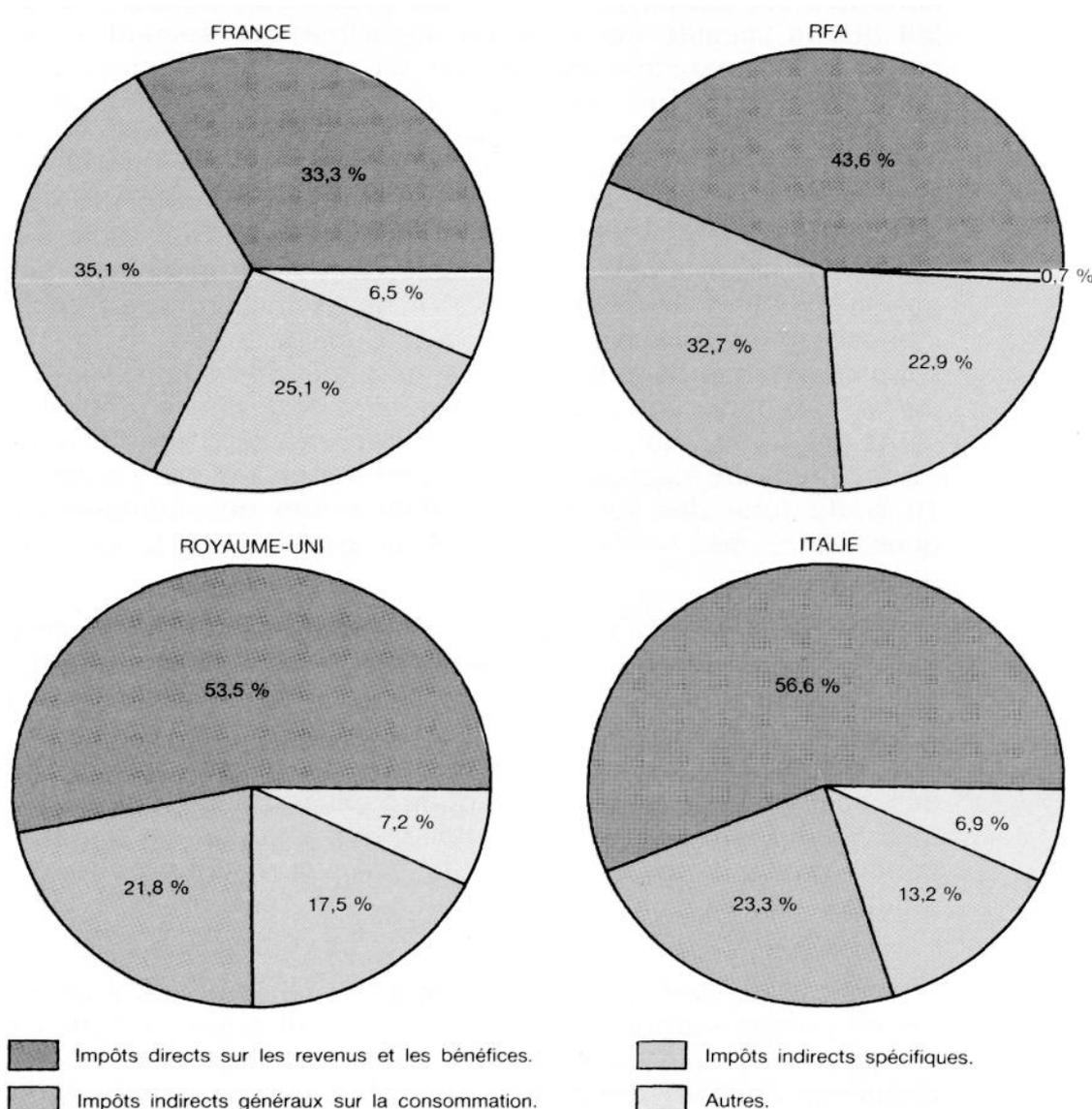
Plusieurs catégories de mesures devront être mises en œuvre pour atteindre cet objectif ; elles concernent principalement l'europanisation complète des normes, l'égalité d'accès aux marchés publics des différents Etats, la suppression totale du contrôle des mouvements de capitaux, et enfin, pour permettre la suppression de tous les contrôles aux frontières intra-européennes, l'harmonisation des règles et des taux d'imposition de la consommation. C'est cette dernière mesure qui pose le plus gros problème macroéconomique, notamment en France, du fait des changements importants qu'elle implique en matière de TVA.

Un premier calcul, extrêmement simple, suggère que l'alignement des taux de TVA, ainsi que de certaines règles relatives à son application, seraient extrêmement coûteux pour l'Etat français. Ceci est dû au fait que la fiscalité française privilégie particulièrement les impôts indirects et est caractérisée par un taux de prélèvement pour ce type d'impôt, notoirement plus élevé, en moyenne, que celui de nos principaux partenaires de la Communauté. En effet le taux moyen apparent de TVA s'élève en France à 16,3 %, alors que le taux européen n'est que de 13,5 %. En conséquence un alignement strict du système français sur la moyenne européenne (à supposer que cette solution soit retenue collectivement par les partenaires européens) entraînerait une baisse globale des recettes de TVA de 85 milliards de francs environ, à laquelle il faudrait ajouter 15 à 20 milliards de pertes de recettes supplémentaires dues à quelques modifications des règles de déductibilité. C'est donc une charge budgétaire « *ex-ante* » d'environ 100 milliards de francs qui serait induite par une telle modification. C'est là évidemment un montant extrêmement important, qui représente près de 10 % du total des recettes fiscales brutes des administrations publiques, 20 % des recettes de TVA et près de 45 % de l'impôt sur le revenu.

La spécificité et la diversité des structures de la fiscalité d'Etat, en Europe, apparaissent très clairement à la lecture du graphique, qui retrace, pour l'année 1985, la répartition des recettes des administrations centrales par grandes catégories d'impôts. Ainsi la part qui échoie aux impôts directs (impôts sur le revenu des ménages et les bénéfices des sociétés) varie, pour les quatre plus grands pays européens, de 33,3 % en France à 56,6 % en Italie. Symétriquement la part des impôts généraux sur la consommation (la TVA) représente moins du quart des recettes de l'Etat en Grande-Bretagne et plus du tiers en France.

La position de la France par rapport à ses principaux partenaires apparaît donc être relativement défavorable, puisque pour s'aligner sur les moyennes européennes elle devrait s'engager, à contre-courant de ce qui s'est passé dans les principaux pays occidentaux au cours des dernières années, dans la voie, politiquement toujours douloureuse, d'un alourdissement de l'imposition directe des revenus, au profit d'un allègement de l'imposition indirecte. Cela a pu conduire à douter de la capacité de la France à s'insérer rapidement dans le processus d'unification du marché européen. Mais cette première impression s'avère, à l'analyse, relativement trompeuse. La réforme de la TVA qu'il faudrait mettre en œuvre pour aligner la fiscalité indirecte française sur les propositions de la Commission de Bruxelles, pourrait n'entraîner, *ex-ante*, comme on le verra ci-après, qu'un manque à gagner limité pour le budget de l'Etat, de l'ordre de 20 milliards de francs environ. Cette différence, avec l'estimation précédente d'un coût voisin de 100 milliards de francs, provient pour l'essentiel de ce que le système unique de TVA, envisagé pour l'Europe, autoriserait le maintien de certaines différences entre les taux appliqués dans chacun des Etats membres. Les retombées macroéconomiques d'une telle réforme seraient en conséquence relativement limitées, même en l'absence de toute mesure compensatoire visant à assurer, *ex-ante*, sa parfaite neutralité pour les finances publiques.

Principales recettes des administrations centrales en 1985
(en % du total des recettes)



Sources : Statistiques des recettes publiques des pays membres de l'OCDE, 1965-1986 ; OCDE, Paris, 1987.

Cependant, même si les effets macroéconomiques de la principale réforme du marché unique européen sont d'une ampleur supportable, les conséquences sur la répartition des revenus nets ne sont pas négligeables. La commission en effet propose l'adoption par l'ensemble des pays européens (sans possibilité de dérogation) d'un système de TVA à deux taux seulement, qui se substituerait au système français à quatre taux. Cette réforme entraînerait donc la disparition en France des deux taux extrêmes, super-réduit d'une part, qui s'applique aux produits de « première nécessité », et majoré d'autre part, qui s'applique aux automobiles et aux produits de « luxe ». La progressivité par rapport à la consommation, qui caractérise le système de TVA français, déjà relativement faible, serait donc réduite un peu plus et la dégressivité du système par rapport au revenu serait accentuée.

En conséquence on peut estimer souhaitable de corriger, au moins partiellement, cet effet, en acceptant par exemple une réduction plus importante des recettes de TVA par l'adoption d'un taux réduit plus faible, compensé par diverses mesures, parmi lesquelles un alourdissement de l'impôt direct progressif pourrait être envisagé, mais seulement dans le long terme.

Un nouveau régime de TVA pour la France

Généralisé en France à partir de 1966, le système de la TVA a été retenu dès 1967 par le Conseil des Communautés européennes comme le système « commun » de taxation indirecte devant s'appliquer dans l'ensemble des pays d'Europe. Il a toutefois fallu attendre 1977 pour que le Conseil édicte une directive ⁽¹⁾ instituant les dispositions communes (définitions, champ d'application,...) s'imposant aux systèmes de TVA nationaux.

Toutefois cette directive, qui laissait par ailleurs le libre choix aux Etats, des taux à appliquer, permettait aussi de déroger (pour une période limitée, initialement fixée à cinq ans à compter du 1^{er} janvier 1978) à un certain nombre de ces dispositions. En particulier il était possible :

- de continuer à exonérer certaines activités qui devaient être normalement soumises à l'impôt et, symétriquement, de taxer d'autres activités normalement exonérées ;
- de limiter le droit à déduction des TVA amonts payées par les entreprises.

La France a utilisé ces deux possibilités de dérogation au système commun institué en 1977 et devait donc, même en l'absence d'une réforme plus générale liée au projet de marché unique, modifier le système actuel pour le rendre conforme aux règles européennes. On verra que c'est cette mise en conformité qui pose le plus gros problème budgétaire puisque son « coût » serait, hors toute variation des taux, de l'ordre de 30 milliards de francs.

Depuis lors, l'Acte unique européen a prévu d'aller au-delà de la simple harmonisation des définitions et des bases de calcul des systèmes nationaux de TVA. La perspective de supprimer la totalité des contrôles des échanges de marchandises aux frontières intra-européennes implique obligatoirement l'adoption par les différents pays de taux suffisamment voisins pour ne pas entraîner d'importants « détournements » de trafic. Ce sont en effet ces contrôles qui, agissant comme des sas, permettent actuellement de s'assurer de la neutralité des différents systèmes de TVA à l'égard des échanges intra-communautaires. En ce qui concerne le commerce entre les entreprises (taxé au

(1) Sixième directive du Conseil du 17 mai 1977 publiée au *Journal Officiel* des Communautés européennes n° L 145/1.

taux zéro), le contrôle permet de s'assurer de la réalité de l'opération d'exportation. En ce qui concerne les particuliers, il permet de limiter les passages en franchise et d'appliquer la taxe du pays de destination au-delà de cette franchise (ce qui assure l'égalité de taxation avec les produits similaires vendus sur le marché de résidence de l'acheteur). La disparition des contrôles supprimera la possibilité de corriger aux frontières les différences de taux entre Etats.

Le commerce entre les entreprises ne pose pas de problème démesuré⁽²⁾ : on passerait en effet, pour les entreprises, du principe de la taxation des exportations au taux zéro au principe de la taxation au taux du pays exportateur ; mais, comme les entreprises « déduisent » les montants de TVA payés sur leurs achats, elles n'auront pas plus intérêt qu'aujourd'hui à se fournir dans les pays à taux faibles. Par contre, le commerce entre les pays européens réalisé par des particuliers pourrait être affecté de façon importante si les écarts de taux étaient trop grands, car, contrairement aux entreprises, ceux-ci auraient intérêt à s'approvisionner le plus possible dans les pays les plus faiblement « taxés ».

En s'appuyant sur l'exemple des Etats-Unis, où il existe des écarts de taux de taxes indirectes entre Etats, la Commission défend l'idée que des différences de taux maximum de 5 ou 6 % restent admissibles et n'entraînent pas de détournements de trafic insupportables. Sur cette base elle propose que l'ensemble des pays européens retienne un système de deux taux, l'un réduit pour les produits de première nécessité et pouvant varier entre 4 et 10 %, l'autre normal pour tous les autres produits compris entre 14 et 20 %. L'étagement des taux français est actuellement tel que l'adoption de ce système pourrait ne pas entraîner de coût budgétaire à condition de fixer les deux taux retenus dans la partie haute des fourchettes communautaires.

L'alignement des règles françaises relatives à la TVA sur le cadre commun européen

La réglementation française relative à la TVA déroge aux règles communautaires sur trois points importants, dont les conséquences

(2) En dehors de celui de l'affectation des ressources de TVA à l'Etat de résidence du consommateur final du produit. En effet un producteur allemand vendant, par exemple, à une entreprise française paiera une TVA à l'Etat allemand qui sera ensuite « récupérée » par l'entreprise française auprès de l'Etat français. Il faudra donc qu'une procédure permette de rétablir l'équilibre par un versement de l'Etat allemand à l'Etat français. La Commission de Bruxelles a proposé que l'on résolve ce problème par l'obligation faite aux entreprises de déclarer la destination des produits vendus à l'extérieur. Cette procédure serait extrêmement lourde d'un point de vue administratif. Aux yeux de certains elle pourrait même obérer l'aboutissement des projets en cours. Toutefois on a considéré ici qu'il s'agissait d'un problème de nature « technique », car il n'a en effet aucune conséquence macroéconomique *a priori* (à condition que l'on trouve une solution pratique et que le *clearing* de TVA entre tous les Etats européens permette effectivement à chacun d'entre eux de retrouver *ex-post* la totalité de ce qui lui est dû). Ce problème *technique* pourrait éventuellement être traité d'une manière différente en maintenant, pour le commerce inter-entreprises, le principe actuel de la taxation dans le pays de destination des produits (cf. les réflexions sur ce sujet de Bernard Barbier dans son dernier rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les résultats de projections macroéconomiques ; voir Sénat, n° 84, annexe au procès verbal de la séance du 4 novembre 1987).

budgétaires sont toutes d'apporter des recettes supplémentaires à l'Etat ⁽³⁾.

En premier lieu les entreprises françaises sont soumises à la règle dite du décalage d'un mois, qui ne les autorise à déduire la TVA payée en amont sur les biens autres que les investissements qu'après un délai d'un mois. Cette impossibilité de déduire immédiatement la TVA s'interprète comme une avance consentie par les entreprises à l'Etat. La suppression de cette règle n'aurait qu'un impact budgétaire mineur à condition d'admettre que l'Etat « confisque » définitivement l'avance qui lui a été consentie. Si cela n'était pas le cas, l'Etat devrait en effet « rembourser », au cours du mois de mise en œuvre de la réforme, le montant de TVA payé par les entreprises le mois précédent et celui payé au titre du mois en cours. La charge serait alors de près de 65 milliards de francs. Cette solution est évidemment peu réaliste. C'est pourquoi nous avons admis, pour la suite de l'analyse, que pour l'essentiel l'avance des entreprises serait consolidée en recette définitive pour l'Etat ⁽⁴⁾, et que cette opération n'entraînerait donc pas de coût budgétaire.

La deuxième mesure destinée à harmoniser le système français de TVA avec celui de ses partenaires européens concerne la définition de la base fiscale. En premier lieu, les dérogations relatives à l'exonération d'un certain nombre d'activités devraient être supprimées. La principale d'entre elles concerne l'assujettissement des télécommunications, qui vient justement d'être décidé en 1987. Il ne resterait donc plus, principalement, qu'à généraliser l'imposition des agriculteurs, de la fourniture d'eau pour toutes les collectivités locales ou des activités des professions libérales (écrivains, artistes, avocats et avoués n'ayant pas encore opté...), ainsi que de celle portant sur les produits de récupération. Globalement cet élargissement du champ de la TVA représente un coût pour l'Etat, car, d'une part les entreprises nouvellement assujetties se voient autorisées à déduire la TVA sur leurs achats, ce qu'elles ne pouvaient pas faire antérieurement, et d'autre part un certain nombre de leurs clients sont également des assujettis, qui déduiront eux-mêmes la TVA nouvellement introduite. Dans ces conditions on estime que le coût de cette extension du champ de la TVA serait voisin de 9 milliards de francs ⁽⁵⁾. Mais comme les procédures adoptées pour l'introduction de la TVA dans les télécommunications ont permis d'en limiter le coût pour l'Etat (effet nul à court terme, coût de 4 milliards de francs environ — aux prix de 1986 — en 1992), on peut penser que les pertes de recettes globales relatives à l'harmonisation de la base fiscale française seraient limitées à 4 ou 5 milliards à court terme.

(3) Voir P. Bivas, « l'évolution de la taxation indirecte dans la perspective du grand marché européen », rapport de stage effectué à la Direction de la prévision du ministère des Finances — Ecole Polytechnique, département Humanités et sciences sociales — 30 juin 1987.

(4) Des solutions techniques étalant dans le temps le remboursement de cette avance pourraient sans doute être envisagées. M. Laure (dans « Introduction à la réforme fiscale », *Connaissance du commerce et de la consommation* — Institut du commerce et de la consommation, juin 1987) propose lui d'émettre des titres d'Etat négociables pour rembourser aux entreprises les sommes « empruntées » dans le passé.

(5) Estimation du ministère de l'Economie et des finances (voir, P. Bivas, « l'évolution de la taxation indirecte... » — op. cit.).

En troisième lieu l'alignement des règlements français en matière de TVA suppose la suppression des limitations actuelles à la règle de la déductibilité par les entreprises assujetties. En effet la TVA payée lors de l'acquisition d'un certain nombre de produits n'est actuellement pas totalement déductible. Il s'agit pour l'essentiel de la TVA payée sur les automobiles et sur certains produits pétroliers. Cette limite de la déductibilité de la TVA rapporte actuellement à l'Etat une somme voisine de 25 milliards de francs. La suppression de la limitation du droit à déduction serait donc la mesure la plus coûteuse pour les finances publiques.

On verra cependant que comme elle ne concerne que quelques produits très spécifiques, il pourrait être possible d'en limiter le coût par l'introduction de taxes nouvelles (taxes sur l'immatriculation des automobiles par exemple) ou l'accroissement de taxes non déductibles existantes (TIPP).

L'harmonisation des taux français avec les taux européens

La situation actuelle des taux de TVA en Europe est caractérisée par une grande diversité de situations, tant en ce qui concerne le nombre de taux appliqués que le niveau de ceux-ci. Ainsi en ce qui concerne les taux réduits, qui s'appliquent aux produits considérés de première nécessité, certains pays utilisent un taux unique (Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, RFA, Espagne, Grèce), alors que d'autres ont un système à deux taux (France, Luxembourg, Portugal), ou à trois taux (Italie, Irlande), ou même un à quatre taux la Belgique. Dans ce domaine des taux réduits l'harmonisation des différents systèmes passe donc d'abord par le réaménagement du nombre de taux. Dans un souci de simplification les services de la Communauté proposent l'adoption d'un taux réduit unique. Pour la France cette solution ne devrait pas poser de problèmes insurmontables, car des deux taux réduits existants (5,5 et 7 %) seul le premier connaît une application relativement étendue (produits alimentaires) et la disparition du second ne concernerait qu'un groupe de produits limité (livres, fourniture d'eau, transport de voyageurs...).

En ce qui concerne le taux normal, qui est à l'origine de l'essentiel des recettes de TVA (pour la France près de 80 %), le problème principal est celui du rapprochement des niveaux, qui varient actuellement de 12 % en Espagne et au Luxembourg à 25 % en Irlande. Entre les quatre plus grands pays européens l'écart est toutefois plus faible, puisqu'il est au maximum de 4,6 points entre la France (18,6 %) et la RFA (14 %).

Il faut enfin, pour harmoniser le système européen, régler le problème des taux majorés qui sont appliqués dans certains pays aux produits de luxe (automobile comprise). Actuellement six pays disposent d'un tel taux majoré (France, Belgique, Italie, Espagne, Portugal et Grèce). Plutôt que de l'étendre aux autres pays, la Communauté préco-

nise la suppression de ce taux, qui concerne en France principalement l'automobile (75 % des recettes du taux majoré avant l'abaissement récent de la TVA sur les automobiles).

Finalement, selon ce que proposent les services de la CEE, le système de TVA ne comporterait dans chaque pays que deux taux : un taux réduit s'appliquant aux produits de première nécessité (essentiellement l'alimentation) et un taux normal s'appliquant à tous les autres produits. Pour éviter les « détournements de trafic » dus aux particuliers allant s'approvisionner directement dans les pays à faible taux, les communautés proposent que ces taux soient fixés de telle manière que l'écart entre un même taux dans deux pays donnés soit au maximum de 5 %. A partir de cette contrainte, il est alors possible de fixer pays par pays les valeurs des taux qui minimisent les pertes de recettes pour les finances publiques en évitant en même temps le plus possible de trop grandes corrections de taux pour chaque produit.

Cet exercice conduit à des taux de TVA en Europe décrits dans le tableau 1. Pour un certain nombre de pays les modifications à prévoir sont de très faible ampleur (la RFA notamment). Pour d'autres, comme la France, les changements sont relativement importants (fort relèvement du taux réduit, abandon du taux majoré). Pour d'autres enfin la modification des taux devrait entraîner une lourde modification de la pression fiscale indirecte (au Danemark particulièrement). Certaines propositions peuvent également entraîner des chocs psychologiques dans l'opinion publique (taxation de produits alimentaires en Grande-Bretagne par exemple).

1. Taux de TVA dans la Communauté européenne

	Taux actuel		Taux envisagés (*) par la CEE		Ecart avec les taux français dans la solution envisagée par la CEE	
	Taux réduit	Taux normaux et majorés	Taux réduit	Taux normal	Taux réduit	Taux normal
France	5,5/7	18,6/28/33 1/3	9	19	—	—
Danemark	0	22	9	19	0	—
Belgique	0/1/6/17	19/25/33	9	19	0	0
Pays-Bas	5	19	5,4	19	- 3,6	0
Luxembourg	3 / 6	12	9	19	0	0
RFA	7	14	7,3	14,5	- 1,7	- 4,5
Italie	0/2/9	18 / 38	5,4	16,2	- 3,6	- 2,8
Espagne	6	12 / 33	4,4	14	- 4,6	- 5,0
Portugal	0 / 8	16 / 30	5,5	16	- 3,5	- 3,0
Irlande	0/2,2/10	25	6	19	- 3,0	0
Royaume-Uni	0	15	4	14	- 5,0	- 5,0
Grèce	6	18 / 36	?	?	?	?

(*) Ces taux sont ceux qui ont été retenus par la DGII des communautés économiques pour étudier l'impact des changements de TVA sur l'économie européenne. Voir « OECD INTERLINK model simulations of the macroeconomic effects of VAT approximation in the European Community ». Note DGII, 23-04-87.

Il est donc très difficile d'apprécier aujourd'hui l'avenir des propositions actuelles de la Commission. Il n'est pas impossible en particulier que, pour satisfaire aux exigences de certains pays, on soit finalement contraint de recourir à un système plus complexe conservant la possibilité d'avoir plusieurs taux réduits. D'autre part l'application des propositions de la Commission pourrait être étalée dans le temps et comporter plusieurs étapes. Néanmoins comme il est impossible de fixer un scénario alternatif, la seule solution possible, pour étudier les conséquences économiques de la réforme européenne des taux de TVA, consiste à partir des positions actuelles de la Commission. Celles-ci conduisent à l'unification des deux taux réduits (5,5 et 7 %) et à la suppression du taux majoré (33 1/3 %). Pour assurer la neutralité budgétaire de l'opération il convient de compenser la suppression du taux majoré qui, avant la baisse récente de la TVA sur les automobiles, « rapportait » environ 55 milliards de francs, par une hausse du taux réduit porté à 9 % (proche du maximum « européen »), car le taux normal (18,6 %) se trouve d'ores et déjà pratiquement au maximum du taux possible, compte tenu de la contrainte sur les écarts de taux entre les différents pays.

Une telle solution, qui maintient à peu près le taux de prélèvement indirect sur la consommation des ménages, entraîne d'importantes modifications structurelles des prix relatifs et aggrave la dégressivité de la TVA par rapport aux revenus⁽⁶⁾. Après en avoir étudié les conséquences macroéconomiques, on cherchera donc quelques solutions alternatives visant à éliminer le plus possible cet effet indésirable.

Conséquences pour la France des suggestions de la Commission des Communautés européennes

Une solution, voisine de celle proposée par la Commission, mais à trois taux (réduit à 8 %, normal à 18 et majoré à 25), a tout d'abord été étudiée par l'INSEE, pour le Sénat, à l'aide du modèle DMS. Dans ce cas, tout comme dans la solution suggérée par la Commission, l'effet *ex-ante* sur les finances publiques est nul car la baisse du taux majoré est compensée par la hausse des taux réduits. Seuls subsistent donc les effets structurels de la déformation des prix relatifs. Ces effets, décrits dans la première colonne du tableau 2, sont extrêmement faibles.

Mais le premier exercice fait abstraction des problèmes liés à l'harmonisation nécessaire des bases de la TVA, ainsi que de ceux liés à la non déductibilité par les entreprises d'un certain nombre de TVA. Une seconde simulation effectuée à la Direction de la prévision à l'aide du

(6) Pour une analyse de l'incidence de la TVA sur la répartition des revenus, voir : C. Bazy-Malaurie, A. Coutière et B. Roux, « La TVA dans la consommation des ménages », *Economie et Statistique*, n° 149, novembre 1982.

2. Simulations macroéconomiques à moyen terme des changements affectant la TVA

	(1)	(2)	(3)	
	Passage à 3 taux (8 ; 18,6 ; 28) Sénat (DMS)	Passage à 2 taux (9 ; 19) + harmonisa- tion des bases DP (METRIC)	Passage à 2 taux (9 ; 19) + harmonisation des bases et des règles de déduction CEE (INTERLINK)	
	Effets à 5 ans	Effets à 5 ans	Effets à 1 an	Effets à 5 ans
PIB (%)	0	- 0,14	+ 0,1	+ 1,1
Consommation des ménages (%)	0	- 0,11	+ 0,2	+ 0,8
Investissement (%)	+ 0,05	- 0,15	+ 1,6	+ 4,5
Indice des prix de la consom- mation des ménages (%)	+ 0,1	+ 0,16	- 0,4	+ 0,5
Emplois (en milliers)	0	- 9,9	—	—
Taux de chômage (points)	—	—	- 0,1	- 0,5
Balance commerciale (Mds de F)	0	+ 0,52	- 5,0	- 30,0
Solde des finances publiques (Mds de F)	- 1	+ 1	- 30,0	- 50,0

(1) Simulation réalisée pour le Sénat à l'aide du modèle DMS de l'INSEE (cf. rapport d'information fait par Bernard Barbier, Sénat, n° 213, seconde session ordinaire de 1986-1987). L'hypothèse étudiée est celle du passage à trois taux : réduit à 8 % ; normal à 18,6 % ; majoré à 25 %. Cette analyse ne tient pas compte des coûts liés à l'harmonisation des bases et des règles de déductibilité.

(2) Simulation réalisée à l'aide de METRIC, par la Direction de la prévision (cf. P. Bivas, « l'évolution de la taxation indirecte dans la perspective du grand marché européen », op. cit.). L'hypothèse est celle du passage à deux taux (9 et 19 %) avec prise en compte du coût de l'harmonisation des bases, mais pas du coût de l'harmonisation des règles de déductibilité.

(3) Simulation réalisée à l'aide d'INTERLINK par la DGII de la Commission des Communautés européennes (cf. « OCDE INTERLINK model simulation... », op. cit.). L'hypothèse de taux est identique à (2). On tient compte en outre du coût de l'harmonisation des règles de déductibilité.

modèle METRIC (colonne 2 du tableau 2) permet d'appréhender l'effet cumulé du passage à un système à deux taux (9 et 19 %) et de l'harmonisation des bases fiscales.

Contrairement à ce que l'on observait dans la simulation précédente, l'effet *ex-ante* n'est pas neutre sur les finances publiques puisqu'initialement on a une légère augmentation de la charge de TVA (+ 0,12 %) qui accroît le niveau des prix. Dans ce cas la conséquence macroéconomique est donc, outre une inflation en hausse (+ 0,16 % au bout de cinq ans), un léger freinage de la croissance. Toutefois on observe là encore que la mesure consistant à unifier les taux réduits autour de 9 % en contrepartie de la suppression du taux majoré entraîne une quasi neutralité macroéconomique.

Il n'en va plus de même si l'on tient en outre compte de l'harmonisation des règles de déductibilité. On doit en effet accepter cette fois une perte de recettes de TVA *ex-ante* qui a des conséquences non négligeables. Selon la simulation effectuée pour la Commission de Bruxelles à l'aide du modèle INTERLINK de l'OCDE (colonnes 3 et 4 du

3. Effets des décisions récentes en matière de TVA

Ecart induit par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante				
	Baisse des taux sur l'automobile		Assujettissement des télécommunications	
	1988	1992	1988	1992
Prix, pouvoir d'achat				
Ecart en pourcentage sur les niveaux de :				
● Prix de la consommation	- 0,2	- 0,4	- 0,04	- 0,06
● Pouvoir d'achat du revenu des ménages	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,01	+ 0,02
Activité �conomique				
Ecart en pourcentage sur les niveaux de :				
● PIB marchand (volume)	+ 0,04	+ 0,3	+ 0,01	+ 0,05
● Importations en volume	+ 0,07	+ 0,3	- 0,01	+ 0,03
● Exportations en volume	+ 0,02	+ 0,3	+ 0,03	+ 0,08
● Consommation des ménages (volume) .	+ 0,09	+ 0,2	+ 0,01	+ 0,02
● Investissements des entreprises (vo- lume)	+ 0,07	+ 0,8	à	+ 0,08
Emploi				
Ecart en milliers sur les niveaux de :				
● Nombre d'emplois dans l'�conomie	+ 1	+ 20	+ 0,4	+ 3
● Nombre de chômeurs	- 0,7	- 15	- 0,2	- 2
Soldes financiers				
Ecart en milliards de francs sur les ni- veaux de :				
● Solde des échanges extérieurs de pro- duits manufacturés	- 1	- 1	+ 0,3	+ 0,3
● Solde des paiements courants	- 1	- 2	+ 0,2	+ 0,3
● Capacité de financement des adminis- trations	- 5	- 1	à	+ 1

Source : OFCE.

tableau 2), l'harmonisation des systèmes de TVA entraîne alors, pour la France, un surcroît de croissance important (+ 1 % au bout de cinq ans) qui, s'il a des effets positifs sur l'emploi (- 0,5 point de taux de chômage), entraîne également une aggravation importante du déficit commercial (- 30 milliards environ après cinq ans). En outre, malgré l'augmentation de la croissance, le déséquilibre initial des finances publiques ne se résorbe pas et le déficit s'accroît finalement de 50 milliards. On doit prendre garde toutefois qu'une partie des résultats obtenus à l'aide d'INTERLINK est sujette à caution dans la mesure où il semble que le modèle soit exagérément sensible au choc exercé en début de période. Ainsi, alors que l'effet initial de la mesure simulée consiste en une baisse du niveau des prix (la charge totale de TVA diminue), celle-ci engendre ensuite une croissance de la production telle que l'on observe, *ex-post*, une accélération des hausses des prix. Malgré cette réserve la simulation réalisée par la CEE avec INTERLINK

présente le grand avantage de bien mettre en évidence que le principal problème, du point de vue du coût de la mesure et de ses conséquences macroéconomiques, dérive de la suppression des dérogations au régime commun actuel et non des changements prévisibles dans le nombre et le niveau des taux retenus.

Peut-on envisager une autre solution ?

Avant d'examiner un scénario légèrement différent de celui proposé par la Commission, il nous a semblé utile d'examiner l'effet du premier pas effectué par la France en 1987, avec la baisse des taux de TVA sur les automobiles et l'assujettissement des télécommunications jusqu'alors exonérées.

Ces deux mesures, dont l'incidence macroéconomique est retracée dans le tableau 3, devraient avoir un impact positif sur l'activité car la baisse de la TVA sur les automobiles réduit les prix de la consommation des ménages et accroît le pouvoir d'achat, alors que l'assujettissement des télécommunications entraîne une baisse des coûts des entreprises (le prix final du téléphone est inchangé mais il inclut désormais une TVA déductible par les entreprises). En même temps elles devraient avoir un effet limité sur les finances publiques (déficit supplémentaire de 5 milliards en 1988 — effet nul à l'horizon de 1992 compte tenu des effets induits sur l'activité). Mais il ne s'agit là que d'un pas limité vers l'harmonisation du système de TVA français.

Si l'on revient à la solution préconisée par la Commission, son principal avantage est d'assurer au mieux la neutralité budgétaire et macroéconomique des changements nécessaires.

Pour la France cette solution présente toutefois deux inconvénients importants :

a) comme le montre la simulation effectuée avec INTERLINK, la neutralité *ex-post* du changement proposé n'existe pas, puisqu'il subsiste un déficit public supplémentaire, estimé à 50 milliards de francs, ainsi qu'une aggravation significative du déficit commercial ;

b) la hausse des taux réduits, qui passent de 5,5 et 7 % à 9 %, destinée à compenser la suppression du taux majoré, peut sembler exagérée. Elle ne peut en tout cas que contribuer à renforcer le caractère dégressif de la TVA par rapport au revenu.

Répondre à l'une et à l'autre de ces objections n'est pas facile, car les solutions envisagées sont *a priori* contradictoires. Ainsi la réduction de l'impact négatif sur les finances publiques passe par un renforcement des prélèvements, alors que la volonté de ne pas trop augmenter les taux réduits implique des pertes de recettes supplémentaires puisque le taux normal est déjà au voisinage du maximum envisageable. Il est possible néanmoins de trouver une solution, au moins partielle, à ce problème, si l'on remarque qu'une bonne partie des pertes de recettes prévisibles est due à la baisse de la TVA concernant des produits

(essentiellement l'automobile et les produits énergétiques) qu'il est facile de taxer par d'autres voies. A partir de ce constat nous avons donc cherché à étudier ce que seraient les conséquences pour l'économie française d'un système de TVA harmonisé avec les règles communautaires, mais présentant un taux réduit plus faible que ce que suggère la Commission.

Pour illustrer l'impact macroéconomique de ces mesures nous avons retenu l'hypothèse d'une modification totale du système de TVA intervenant dès 1989. L'harmonisation avec le système européen pourrait évidemment être réalisée plus progressivement ou même plus tardivement ; le choix de l'année 1989 est simplement destiné, dans le cadre de cet exercice, à illustrer l'incidence des modifications envisagées sur l'horizon des prévisions à moyen terme actuellement disponibles.

Deux simulations analytiques, destinées à éclairer d'une part les conséquences des modifications des taux de TVA et de l'harmonisation de la base et, d'autre part celles de l'harmonisation des règles de déductibilité par les entreprises ont été réalisées. Enfin on a étudié, dans une troisième étape, les mesures compensatoires envisageables permettant de limiter les effets de la réforme sur les finances publiques.

Conséquences des changements de taux et de l'harmonisation de la base

Les deux taux que nous avons retenus sont 6 % d'une part pour le taux réduit, et 19 % d'autre part pour le taux normal. Une telle solution est compatible avec les propositions de la Commission. Elle a l'avantage de ne pas trop pénaliser les prix des produits actuellement taxés aux taux réduits de 5,5 et 7 %, puisque la mesure consiste finalement en :

- une légère hausse du taux super réduit de 5,5 à 6 % ;
- une baisse du taux réduit de 7 à 6 % ;
- une légère hausse du taux normal de 18,6 à 19 % ;
- une baisse des taux majorés de 28 et 33 1/3 % à 19 %.

Le coût *ex-ante* de cette mesure pour les finances publiques peut être estimé en partant des valeurs du point de TVA par taux, qu'on trouvera dans le tableau 4.

Compte tenu des changements de taux envisagés, la variation des recettes par taux serait de :

- pour le passage 5,5-6 : $0,5 \times 5,4 = + 2,7$ milliards de francs ;
- pour le passage 7-6 : $- 1 \times 1,5 = 1,5$ milliard de francs ;
- pour le passage 18,6-19 : $0,4 \times 18,2 = 7,3$ milliards de francs ;
- pour le passage 28-19 : $- 9 \times 1,2 = - 10,8$ milliards de francs ;
- pour le passage 33 1/3-19 : $- 14 \times 0,5 = - 7,2$ milliards de francs.

4. Valeurs du point de TVA par taux

En milliards de F

Taux	Valeur du point en 1985 (*)	Valeur du point en 1987 (**)	Valeur du point en F 1987 avec législation de la fin 1987 (***)
5,5	4,6	5,0	5,4
7	1,8	1,9	1,5
18,6	16,9	18,2	18,2
28	0	0	1,2
33 1/3	1,6	1,7	0,5

(*) Estimation de la Direction de la prévision - Voir P. Bivas (op. cit.).

(**) Actualisée par nos soins en tenant compte du taux de croissance des recettes de TVA. Cette approximation ne devrait cependant pas trop affecter les calculs de coût.

(***) Estimée par nos soins en tenant compte des effets des modifications récentes (automobile, pharmacie, forains, disques).

Au total le coût pour l'Etat serait donc *ex-ante* de 9,5 milliards de francs environ. Mais il faut en outre tenir compte des variations de la base fiscale dues à l'harmonisation avec les règles européennes. La principale de celles-ci est relative à la taxation au taux réduit des produits destinés à l'éclairage et au chauffage qui sont actuellement taxés au taux normal. Le coût de cette modification peut être estimé à environ 9 milliards de francs, si l'on choisit un taux réduit de 6 %. Au total c'est une baisse de plus de 18 milliards des recettes de TVA qui serait induite par la réforme des taux et de la base. Cette baisse porterait essentiellement sur les produits industriels (concernés par la baisse des taux majorés) et sur l'énergie (du fait du passage au taux réduit du chauffage et de l'éclairage). Cette situation est évidemment peu favorable au commerce extérieur car elle amène les ménages à accroître leur consommation de biens (énergie, automobiles, produits industriels de luxe...) dont le contenu en importation est élevé. C'est ce que l'on peut constater à la lecture du tableau 5, qui retrace les résultats de la simulation que nous avons effectuée à partir des hypothèses décrites ci-dessus.

Toutefois il faut tenir compte de ce que l'effet primaire de la réforme consiste en une baisse du niveau général des prix à la consommation, qui découle elle-même de la réduction du taux moyen de TVA. Ceci entraîne d'une part une augmentation du revenu réel des ménages, qui relance la croissance et d'autre part une baisse des coûts due à la liaison prix-salaires, qui limite les augmentations nominales, et qui est favorable à la compétitivité et donc au commerce extérieur.

En ce qui concerne le déficit public la relance de l'activité (+ 0,6 % de PIB marchand au bout de quatre ans) améliore les recettes fiscales et limite les dépenses (notamment du fait de la réduction des dépenses d'indemnisation du chômage due aux 34 000 chômeurs évités en 1992), si bien que la dégradation de 16 milliards observée la première année (contre 18 milliards *ex-ante*) se réduit à 9 milliards environ au bout de quatre ans.

**5. Effets de l'harmonisation de la base et du passage à 2 taux
(6 et 19 %) à partir de 1989**

Ecart induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante				
	1989	1990	1991	1992
Prix, pouvoir d'achat				
Ecart en pourcentage sur les niveaux de :				
● Prix de la consommation	- 0,6	- 0,8	- 0,9	- 1,1
● Pouvoir d'achat du revenu des ménages	+ 0,4	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,5
Activité économique				
Ecart en pourcentage sur les niveaux de :				
● PIB marchand (volume)	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,5	+ 0,6
● Importations en volume	+ 0,2	+ 0,4	- 0,7	+ 0,9
● Exportations en volume	+ 0,04	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,6
● Consommation des ménages (volume) .	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,5
● Investissements des entreprises (volume)	+ 0,1	+ 0,5	+ 1,0	+ 1,5
Emploi				
Ecart en milliers sur les niveaux de :				
● Nombre d'emplois dans l'économie	- 1	+ 5	+ 35	+ 49
● Nombre de chômeurs	+ 0,4	- 1	- 21	- 34
Soldes financiers				
Ecart en milliards de francs sur les niveaux de :				
● Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés	- 2	- 3	- 4	- 4
● Solde des paiements courants	- 2	- 5	- 8	- 9
● Capacité de financement des administrations	- 16	- 14	- 11	- 9

Source : OFCE.

L'harmonisation des règles de déductibilité

La limitation du droit à déduction qui frappe la TVA sur les automobiles et les produits pétroliers doit, dans le cadre de l'harmonisation des législations européennes, être supprimée. On estime que cette limitation avait en 1984 rapporté à l'Etat 23,1 milliards de francs (8,6 pour les automobiles et 14,5 pour les produits pétroliers) ⁽⁷⁾.

Un premier pas vers la suppression de cette limitation du droit à déduction a déjà été effectué avec l'autorisation donnée aux entreprises de transport de récupérer une partie de la TVA sur le gazole et le gaz de pétrole liquéfié (GPL). D'après la procédure déjà engagée la totalité de la TVA sur ces produits consommés par les transports sera déductible en 1992. Ceci réduit le coût du chemin qui reste à parcourir à environ 12 milliards de francs. D'autre part, avec l'hypothèse que nous

(7) Estimation de la Direction de la prévision — cf. P. Bivas (op. cit).

avons retenue d'un taux de TVA de 19 % s'appliquant aux automobiles, le coût de la déduction de cette TVA par les entreprises est ramené à 5 milliards de francs environ.

Le coût de l'harmonisation des règles de déductibilité est donc finalement de l'ordre de 17 milliards de francs, soit pratiquement le même montant que celui dû aux changements de taux. Mais, alors que dans la variante précédente (changement des taux et harmonisation de la base) ce sont essentiellement les ménages qui bénéficiaient de l'allègement fiscal, dans ce cas la baisse des impôts concerne d'abord les entreprises, dont les coûts diminuent (baisse des prix des consommations intermédiaires et baisse des prix des investissements en automobiles). Comme on peut le voir au tableau 6 cette baisse des coûts est partagée, *ex-post*, par les entreprises entre la réduction des prix de vente et l'amélioration des marges. La réduction des prix de vente profite aux ménages et améliore la compétitivité à l'intérieur et à l'extérieur, ce qui relance l'activité. Cette relance, combinée avec l'amélioration des profits des entreprises, permet alors de renforcer très significativement les investissements productifs, ce qui devrait profiter à plus long terme au commerce extérieur.

6. Effets de l'harmonisation des règles de déductibilité à partir de 1989

Ecart induit par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante				
	1989	1990	1991	1992
Prix, pouvoir d'achat				
Ecart en pourcentage sur les niveaux de :				
● Prix de la consommation	- 0,2	- 0,4	- 0,7	- 0,9
● Pouvoir d'achat du revenu des ménages	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,5
Activité économique				
Ecart en pourcentage sur les niveaux de :				
● PIB marchand (volume)	+ 0,08	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,7
● Importations en volume	+ 0,02	+ 0,4	+ 0,8	+ 1,0
● Exportations en volume	+ 0,09	+ 0,3	+ 0,6	+ 0,9
● Consommation des ménages (volume) .	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,5
● Investissements des entreprises (volume)	+ 0,3	+ 0,8	+ 1,3	+ 1,9
Emploi				
Ecart en milliers sur les niveaux de :				
● Nombre d'emplois dans l'économie	+ 9	+ 30	+ 49	+ 66
● Nombre de chômeurs	- 5	- 19	- 34	- 47
Soldes financiers				
Ecart en milliards de francs sur les niveaux de :				
● Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés	- 0,4	- 2	- 3	- 3
● Solde des paiements courants	- 0,5	- 5	- 8	- 10
● Capacité de financement des administrations	- 16	- 14	- 13	- 11

Source : OFCE.

Malgré ces divers effets favorables on peut voir (tableau 7) que la combinaison des changements de taux de base et des règles de déductibilité (cumul des variantes 1 et 2) laisse subsister à la fois un fort déficit public (26 milliards de francs pour le déficit annuel moyen de 1989 à 1992) et une dégradation très sensible du solde des paiements courants (12 milliards de francs de réduction du solde annuel moyen de 1989 à 1992).

7. Effets de l'harmonisation complète du système français de TVA et choix des deux taux 6 et 19 % (variante 1 + 2)

Ecart induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante				
	1989	1990	1991	1992
Prix, pouvoir d'achat				
Ecart en pourcentage sur les niveaux de :				
● Prix de la consommation	- 0,7	- 1,2	- 1,6	- 2,0
● Pouvoir d'achat du revenu des ménages	+ 0,5	+ 0,6	+ 0,8	+ 0,9
Activité économique				
Ecart en pourcentage sur les niveaux de :				
● PIB marchand (volume)	+ 0,2	+ 0,5	+ 0,9	+ 1,3
● Importations en volume	+ 0,2	+ 0,8	+ 1,5	+ 1,9
● Exportations en volume	+ 0,1	+ 0,5	+ 1,1	+ 1,5
● Consommation des ménages (volume) .	+ 0,4	+ 0,6	+ 0,7	+ 0,9
● Investissements des entreprises (volume)	+ 0,4	+ 1,3	+ 2,4	+ 3,5
Emploi				
Ecart en milliers sur les niveaux de :				
● Nombre d'emplois dans l'économie	+ 8	+ 35	+ 83	+ 115
● Nombre de chômeurs	- 4	- 20	- 54	- 80
Soldes financiers				
Ecart en milliards de francs sur les niveaux de :				
● Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés	- 1	- 4	- 7	- 6
● Solde des paiements courants	- 3	- 9	- 16	- 19
● Capacité de financement des administrations	- 32	- 28	- 24	- 20

Source : OFCE.

En conséquence, malgré l'effet favorable de la réforme pour la croissance (0,3 % de croissance du PIB en plus chaque année en moyenne), l'inflation (- 0,5 % d'inflation en moyenne) et l'emploi (+ 115 000 emplois en 1992), il est nécessaire pour limiter la dégradation des soldes financiers de mettre en œuvre des contre-mesures.

Un scénario limitant la dégradation des soldes financiers

S'agissant de rétablir l'équilibre des finances publiques la tentation est grande de recourir à l'impôt sur le revenu, dont la part dans les

recettes de l'Etat est particulièrement faible en France (cf. figure 1, supra). Cependant il nous a semblé que d'autres solutions devaient être envisagées, car la perspective relative à l'évolution des finances sociales d'ici 1992 laisse supposer qu'il faudra déjà avoir recours à cet impôt pour éviter une augmentation trop importante des cotisations sociales. D'autre part il ressort du scénario précédent que la modification des taux de TVA et la suppression de la non déductibilité des produits pétroliers pourraient avoir des conséquences très négatives du point de vue de la politique énergétique.

Une hausse des autres taxes sur les produits pétroliers, venant compenser la baisse très importante de la TVA sur l'ensemble des produits énergétiques, paraît souhaitable. Nous avons donc envisagé une hausse de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) de 10 milliards de francs (soit environ 10 %).

D'autre part, dans notre scénario, le prix des automobiles diminue fortement puisqu'en moins de deux ans (nous avons supposé que l'ensemble du dispositif était mis en place dès le 1^{er} janvier 1989) le taux de TVA passerait de 33 1/3 à 19 %, entraînant une baisse des prix TTC de près de 11 % (4 % au titre de la mesure déjà prise de baisse du taux à 28 et 7 % à nouveau pour passer à 19 %). Une telle baisse, appliquée indifféremment à toutes les catégories d'automobiles, peut sembler exagérée. Or compte tenu de la particularité du produit considéré, il est extrêmement facile de compenser la baisse du taux de TVA en introduisant une taxe spécifique perçue au moment de l'immatriculation des véhicules. Cette taxe pourrait être exprimée en pourcentage de la valeur des voitures et éventuellement modulée en fonction de la catégorie du modèle. Un tel système, qui annulerait la baisse de la TVA pour les consommateurs français, ne devrait pas entraîner de distorsion de concurrence avec les autres pays puisque la taxe d'immatriculation serait perçue indifféremment sur les véhicules achetés en France ou à l'étranger, alors que, à l'inverse, elle ne serait pas acquittée par les non résidents (comme c'est actuellement le cas de la TVA). Si l'on annule de cette façon la baisse de la TVA sur les automobiles (qui passerait de 28 à 19 %), on procure à l'Etat un supplément de recettes de 10 milliards de francs environ par rapport au scénario précédent.

La charge de ces contre-mesures pèserait donc essentiellement sur les ménages, qui acquittent environ les deux tiers de la TIPP et paieraient entièrement la taxe sur les immatriculations. Dans ces conditions l'harmonisation du système de TVA français et l'introduction d'un système à deux taux (6 et 19 %) seraient neutres *ex-ante* du point de vue du revenu des ménages (environ 18 milliards d'allègement du fait de la modification de la base et des taux, mais 17 milliards de charge supplémentaire en TIPP et taxe automobile). Les entreprises bénéficieraient, quant à elles, d'un allègement *ex-ante* de 14 milliards de francs environ.

Le tableau 8 retrace les effets macroéconomiques de ce scénario. Comme prévu on observe, par rapport à la simulation précédente n'incluant pas de contre-mesures, un net redressement des soldes financiers : le déficit public supplémentaire est cette fois limité à 12 milliards de francs par an en moyenne et celui du solde des paiements

courants à 5 milliards. Malgré cela les autres effets restent positifs, puisque la croissance est accélérée de 0,15 point par an en moyenne et l'inflation réduite de 0,2 point. L'amélioration de la situation des entreprises permet en outre une accélération des investissements productifs, ce qui devrait entraîner, à plus long terme, une amélioration de la situation du commerce extérieur (à court terme le surcroît d'investissement contribue à la dégradation du solde industriel à cause des importations de machines). Cette situation est également favorable à l'emploi, qui s'améliore significativement en fin de période (+ 50 000 personnes employées en 1992).

*8. Effets de l'harmonisation et d'un système à 2 taux (6 et 19)
avec mesures compensatoires
(taxe sur immatriculations automobiles et augmentation de la TIPP)*

Ecart induits par rapport aux niveaux des agrégats observés dans un compte de référence construit à législation constante				
	1989	1990	1991	1992
Prix, pouvoir d'achat				
Ecart en pourcentage sur les niveaux de :				
● Prix de la consommation	- 0,1	- 0,4	- 0,6	- 0,8
● Pouvoir d'achat du revenu des ménages	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,4
Activité économique				
Ecart en pourcentage sur les niveaux de :				
● PIB marchand (volume)	+ 0,06	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,6
● Importations en volume	+ 0,04	+ 0,4	+ 0,7	+ 0,9
● Exportations en volume	+ 0,07	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,8
● Consommation des ménages (volume) .	+ 0,09	+ 0,2	+ 0,3	+ 0,4
● Investissements des entreprises (volume)	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,1	+ 1,6
Emploi				
Ecart en milliers sur les niveaux de :				
● Nombre d'emplois dans l'économie	+ 4	+ 19	+ 35	+ 50
● Nombre de chômeurs	- 2	- 12	- 24	- 35
Soldes financiers				
Ecart en milliards de francs sur les niveaux de :				
● Solde des échanges extérieurs de produits manufacturés	ε	- 2	- 3	- 3
● Solde des paiements courants	- 1	- 4	- 7	- 9
● Capacité de financement des administrations	- 14	- 12	- 11	- 9

Source : OFCE.

Cette simulation montre donc que l'insertion de la France dans le grand marché européen est possible sans bouleversement des grands équilibres économiques et sans non plus qu'il soit nécessaire de recourir à une transformation profonde de la fiscalité.

Nous n'avons pas étudié ici les problèmes de mise en œuvre des réformes envisagées de la TVA. Mais il est évident que, compte tenu du temps disponible d'ici 1992, une application progressive permettrait de lisser l'impact des changements nécessaires à l'entrée dans le grand marché mais cela suppose que la politique de réduction des impôts directs menée depuis 1985 soit abandonnée au profit d'un allègement de la fiscalité indirecte.

Après 1992 il subsisterait néanmoins un écart entre le taux normal appliqué en France et chez nos principaux partenaires. Cet écart est probablement supportable, cependant on pourrait envisager de le réduire progressivement. Pour cela il faudrait sans doute envisager un transfert sur l'impôt direct. A condition d'être très étalée dans le temps, une telle solution est probablement possible, pourvu que le problème de l'alignement du système français sur les normes communautaires (base commune, règles de déductibilité identiques) et celui du financement des coûts induits par cet alignement aient pu être réglés dès 1992.