

**Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de ses auteurs.  
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.**

**RAPPORT PARTICULIER N° 4**

# **La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) comme outil de politique économique**

**M. Gaspard Bianquis**  
Inspecteur des finances

**M. Ivan Salin**  
Inspecteur des finances

Avec l'appui de **M. Raphaël Mir**, stagiaire

Décembre 2022



## SYNTHÈSE

**La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a pour objectif principal de contribuer aux finances publiques<sup>1</sup>, tout en étant la moins distorsive possible économiquement.** Cependant, elle peut théoriquement être utilisée à d'autres fins de politique économique : la modulation du niveau général des taux peut susciter un choc de demande conjoncturel, et la modulation des taux sur des biens ou services ciblés peut jouer un rôle de soutien sectoriel, d'orientation des comportements ou d'accès à la consommation pour les plus modestes. En France, 43 dépenses fiscales pour 17 Md€ et 20 taux réduits non considérés comme des dépenses fiscales, pour 30 Md€ en 2020 contribuent à faire de la TVA un outil de politique publique.

**L'incidence économique de la TVA est difficile à mesurer et varie selon les marchés.** La détermination du taux de répercussion de la taxe sur la valeur ajoutée est multifactorielle (élasticité-prix de la demande, niveau de concurrence, caractéristiques des biens et services concernés). Cette caractéristique de la TVA doit être prise en compte dans toute décision de modification, tant les effets produits peuvent s'écarter des effets désirés, si l'incidence n'est pas celle qui avait été prévue.

**Dans ce cadre, le rapport conclut à des effets limités et à l'absence d'opportunité dans le contexte actuel, du recours à la TVA pour des objectifs de politique structurelle (partie 1)<sup>2</sup>.**

**D'une part, il n'est pas opportun, dans le contexte actuel de recourir à des politiques de type « TVA sociale ».** Les effets d'une TVA sociale sont difficiles à estimer et dépendent de nombreux facteurs qui agissent dans des sens contradictoires. Un certain consensus se dégage cependant au sein des études pour conclure à un effet positif, mais limité et décroissant avec le temps. Des effets de bord ne doivent par ailleurs pas être négligés : effets redistributifs entre secteurs de l'économie et entre ménages, réactions en cascade provoquées par une politique non coopérative. En outre, augmenter la TVA afin de baisser les prélèvements pesant sur le travail n'apparaît pas opportun dans le contexte actuel français, la France souffrant davantage de difficultés de compétitivité hors coût.

**D'autre part, les justifications pour l'emploi de taux différenciés de TVA sont fragiles.** Théoriquement, l'objectif d'efficacité économique est mieux atteint par un système totalement différencié, mais la mise en œuvre d'un tel système achoppe sur des considérations à la fois pratiques et juridiques (*cf.* rapport particulier n° 1). Du fait de ses nombreux avantages, le système à taux uniforme semble préférable. À ce système peuvent être ajoutés des taux réduits, dans des cas néanmoins limités. Néanmoins, que ce soit en matière d'externalités ou d'équité, d'autres outils sont plus à même de corriger les défauts du taux unique (*cf.* rapport particulier n° 5), si bien que l'adoption de taux réduits pour ces raisons n'est pas nécessaire. Quant aux taux réduits sectoriels, leur justification est moins robuste et leur suivi est actuellement tellement insuffisant (*cf.* partie 3 de ce rapport) qu'il est impératif de limiter au maximum le recours à cet outil.

---

<sup>1</sup> 38 % des recettes de l'État en 2022, ce qui en fait la première ressource fiscale (source : Insee).

<sup>2</sup> Voir le rapport particulier n° 5 pour l'étude détaillée de l'opportunité du recours à la TVA dans le cadre de la crise énergétique, à des fins de transition écologique, ou encore de santé publique et de réduction des inégalités.

**En outre, le rapport ouvre un champ nouveau par rapport à 2015, année du dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) consacré à la TVA, en étudiant les effets du recours à une baisse temporaire de TVA pour stabiliser l'économie (partie 2).**

**Une baisse temporaire de TVA peut en effet stimuler la demande à court terme *via* son effet sur les prix, en provoquant une substitution intertemporelle de consommation**, les agents anticipant une future hausse. Cet outil a de fait été utilisé par le Royaume-Uni en 2008 et par l'Allemagne en 2021.

**Les avantages théoriques comme empiriques du recours à une politique de relance par la TVA sont cependant limités.** Théoriquement un choc de TVA est moins efficace que les autres outils classiques de relance de l'économie, peut conduire à une hausse de l'inflation à moyen terme, et s'avérerait relativement anti-redistributif en France. Empiriquement, les expériences britannique ou allemande ont certes montré que la répercussion sur les prix était effective, mais ont conduit à des effets limités sur la demande, d'ampleur variable selon les différentes évaluations, cumulés à un coût élevé pour les finances publiques.

**En outre, le rapport montre que le contexte actuel ne se prête pas à un choc de demande.** La croissance française est proche de son niveau potentiel, l'offre pourrait difficilement réagir à une hausse de la demande du fait des contraintes d'approvisionnement et de recrutement auxquelles elle doit faire face. Le recours à une baisse de la TVA pourrait, par ailleurs, se montrer inflationniste à moyen terme, deux variations contraires de TVA ne s'annulant pas. Enfin, le coût d'une relance par la baisse de la TVA en matière de finances publiques serait incohérent avec la trajectoire de redressement des comptes publics que s'est fixée le gouvernement.

**Aux limites économiques qui caractérisent le maniement des taux de TVA, s'ajoutent les difficultés administratives et politiques à circonscrire, évaluer, et abandonner si nécessaire, des politiques de taux réduits dont les effets se sont souvent avérés décevants (partie 3).**

**En matière de TVA, les dérogations à la norme fiscale occupent une place singulière et significative en France.** L'existence d'une centaine de mesures dérogatoires traduit un système complexe et coûteux (au moins 45 Md€) qui est à prendre en considération avant la création de nouveaux taux réduits. Ces dérogations s'expliquent par les contraintes existant déjà à la création de la TVA, par leur extension progressive à des secteurs proches de ceux concernés initialement ainsi que par l'assouplissement du cadre européen, défendu par la France, en faveur de certains secteurs économiques. En outre, les objectifs attribués aux dérogations à la norme sont définis de façon imprécise et leur appréhension peut évoluer dans le temps, les débats parlementaires constituant une occasion d'expression d'intérêts sectoriels plutôt que d'un souci de maîtrise des dépenses fiscales. **L'amélioration du suivi des dérogations fiscales en matière de TVA doit ainsi s'inscrire dans l'amélioration globale du suivi des dépenses fiscales**, par leur bornage dans le temps, leur examen au cours des conférences fiscales, leur comparaison aux autres outils existants, et leur suivi au titre de la démarche de performance, grâce notamment aux programmes et rapports annuels de performances (PAP et RAP).

En synthèse, le rapport dresse les constats suivants :

- ◆ **Constat n° 1 :** la détermination du taux de répercussion de la TVA sur les prix à la consommation est multifactorielle (élasticité-prix de l'offre et de la demande, structure de concurrence). L'impact d'une variation du taux de TVA est donc difficile à prévoir et dépend éminemment du secteur concerné ;

- ◆ Constat n° 2 : la France a déjà mené des politiques de TVA sociale par le passé et a compensé l'écart défavorable de compétitivité-prix qui la séparait de ses partenaires européens. Aller plus loin dans la politique de TVA sociale aurait peu d'effets, tant sur l'emploi, puisqu'elle ne pourrait plus cibler les bas salaires (les cotisations ayant déjà toutes été supprimées), que sur le solde extérieur, puisqu'elle n'affecterait pas la compétitivité hors prix ;
- ◆ Constat n° 3 : les justifications pour l'emploi de taux différenciés de TVA sont fragiles ;
- ◆ Constat n° 4 : bien qu'ayant des effets sur la demande et les prix, une baisse temporaire de TVA est un instrument macroéconomique moins pertinent que les autres outils de relance budgétaire ;
- ◆ Constat n° 5 : le contexte économique actuel ne se prête pas à une relance de la demande, encore moins au travers d'une baisse temporaire de TVA ;
- ◆ Constat n° 6 : les dérogations à la norme fiscale occupent une place singulière et significative en France ;
- ◆ Constat n° 7 : les dérogations existantes s'expliquent par les contraintes existant à la création de la TVA, par leur extension progressive à des secteurs proches et par l'assouplissement du cadre européen, défendu par la France, à l'appui de certains secteurs économiques ;
- ◆ Constat n° 8 : les objectifs attribués aux dérogations à la norme sont définis de façon imprécise et leur appréhension peut évoluer dans le temps, les débats parlementaires étant une opportunité pour l'expression des intérêts sectoriels plutôt que pour la maîtrise des dépenses fiscales de TVA ;
- ◆ Constat n° 9 : l'amélioration du suivi des dérogations fiscales en matière de TVA doit s'inscrire dans l'amélioration globale du suivi des dépenses fiscales, par leur bornage dans le temps, leur examen au cours des conférences fiscales, leur comparaison aux autres outils existants, et leur suivi au titre de la démarche de performance, au travers des PAP et des RAP.

**Au regard de ces constats, le rapport particulier formule quatre propositions de lignes directrices pour un meilleur usage de la TVA :**

- ◆ Proposition n° 1 : présenter dans les documents accompagnant les lois de finances les mêmes informations sur les taux réduits qui ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales que sur ceux qui le sont (objectif, coût pour les finances publiques, bénéficiaires) ;
- ◆ Proposition n° 2 : tant au niveau macroéconomique que microéconomique, systématiquement étudier les solutions de substitution à l'usage de la TVA comme outil de politique économique (subventions ciblées, accises) avant tout maniement de la TVA, souvent moins efficient ;
- ◆ Proposition n° 3 : systématiser l'association des taux réduits existants comme nouveaux à des objectifs et à des indicateurs de performance et les évaluer régulièrement, afin de permettre la comparaison de l'efficacité des taux réduits aux autres politiques sectorielles ;
- ◆ Proposition n° 4 : supprimer les taux réduits (restauration, travaux d'amélioration) dont les effets ne sont pas avérés. À défaut, en prenant en compte la faisabilité de la mesure, faire évoluer le taux intermédiaire de 10 % à la hausse, par exemple à 12,5 %, ce qui permettrait à la fois de contribuer à la consolidation des finances publiques et de financer des mesures mieux ciblées afin d'atteindre les objectifs visés par les taux réduits.



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA TVA RENDENT SON USAGE COMME OUTIL DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE STRUCTURELLE PEU PERTINENT.....</b>	<b>3</b>
1.1. La TVA a été conçue comme un impôt de rendement, aux distorsions économiques limitées.....	3
1.2. La « TVA sociale » a une efficacité limitée et est encore moins légitime dans un contexte inflationniste .....	10
1.3. La théorie de la fiscalité optimale privilégie un taux unique de TVA et minimise de ce fait sa pertinence comme outil de politique économique structurelle .....	23
<b>2. HORS DU CONTEXTE ACTUEL DÉFAVORABLE À UNE RELANCE DE LA DEMANDE, UNE BAISSÉ TEMPORAIRE DE LA TVA PEUT THÉORIQUÉMENT STIMULER L'ÉCONOMIE À, COURT TERME, MAIS S'AVÈRE ÊTRE UN OUTIL IMPRÉCIS ET COÛTEUX.....</b>	<b>30</b>
2.1. L'utilisation de la TVA comme instrument de politique conjoncturelle peut être efficace à court terme, sous certaines conditions, mais présente un coût budgétaire élevé .....	30
2.2. Une baisse temporaire de TVA est peu pertinente dans le contexte actuel d'offre contrainte et d'inflation forte .....	53
<b>3. L'ADOPTION DE NOUVEAUX TAUX RÉDUITS DOIT ÊTRE CONDITIONNÉE À UNE PERTINENCE PLUS CERTAINE ET À UN MEILLEUR SUIVI À LONG TERME, QUI FONT DÉFAUT AUX TAUX RÉDUITS EXISTANTS .....</b>	<b>57</b>
3.1. Le poids actuel des taux réduits sur les finances publiques doit conduire à la prudence quant à l'adoption de nouvelles dérogations à la norme fiscale .....	57
3.2. Les modalités d'adoption des taux réduits de TVA révèlent des objectifs imprécis, multiples et évolutifs .....	60
3.3. À l'image de l'ensemble des dépenses fiscales, le suivi des taux réduits de TVA est déficient, et présente des limites propres, liées à la classification hors des dépenses fiscales d'une partie des mesures liées à la TVA.....	76
3.4. L'usage futur de la TVA à des fins économiques doit être limité au maximum et les taux réduits doivent être suivis comme des outils de politique publique.....	88
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>97</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>102</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....</b>	<b>107</b>
1. Administrations .....	107
2. Économistes .....	107

# INTRODUCTION

Par lettre de mission du 1<sup>er</sup> juin 2022, le secrétaire général du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a saisi les rapporteurs d'une mission pour le rapport de politique économique (rapport particulier n° 4) dans le cadre du rapport annuel du CPO, sur le thème de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

**En effet, depuis le dernier rapport du CPO ayant porté sur la TVA en 2015, plusieurs éléments notables conduisent à renouveler la réflexion sur les usages de cet impôt à des fins de politique économique :**

- ◆ la TVA a été mobilisée à des fins conjoncturelles, notamment en Allemagne, afin de relancer la demande ;
- ◆ le contexte macroéconomique a évolué, les tensions inflationnistes conduisant à analyser l'usage de la TVA comme un outil de maîtrise de l'inflation ;
- ◆ le cadre juridique européen de la TVA a été actualisé par la directive du 5 avril 2022, qui ouvre la possibilité d'élargir le champ des taux réduits de TVA à de nouveaux biens et services, notamment en matière environnementale et de santé.

En outre, les propositions des précédents rapports particuliers du CPO n'ont pas toutes été mises en œuvre, leurs constats demeurant valides sous réserve de les actualiser, dans un contexte où les propositions en matière de TVA sont nombreuses.

Comme l'indique la lettre de mission, ce rapport a « *pour objectif de déterminer dans quelle mesure la TVA est un instrument adapté, efficace et efficient de politique économique* ». La lettre de mission indique trois points particuliers à étudier plus précisément :

- ◆ l'incidence économique et les usages de la TVA comme outil de politique structurelle « *afin de poursuivre des objectifs de redistribution, de pouvoir d'achat, de compétitivité, de soutien sectoriel, d'orientation des comportements dans une logique pigouvienne* » ;
- ◆ les usages de la TVA comme outil de politique conjoncturelle, « *utilisée pour l'amortissement des chocs économiques* » ;
- ◆ dans une logique d'économie politique, la façon dont les taux réduits existants de TVA ont été « *négociés et adoptés, ainsi que les arguments avancés pour les justifier* ».

L'objectif fixé est d'aboutir à « *des lignes directrices pour l'examen des nouvelles demandes de taux réduits* », qui figurent dans la dernière partie du présent rapport.

Afin de répondre à ces différentes questions, les rapporteurs ont rencontré une quinzaine d'économistes ainsi que des représentants de l'administration et ont travaillé à partir de la littérature économique, des évaluations produites par les administrations ou organes de contrôle des usages de la TVA à des fins de politique économique, notamment des précédents rapports du CPO, et des débats et documents parlementaires.

Les rapporteurs ont également travaillé en lien étroit avec les autres rapporteurs particuliers, notamment ceux du rapport particulier n° 5. Ainsi, les usages structurels classiques de la TVA (TVA sociale, soutien sectoriel) sont étudiés dans le présent rapport, alors que les usages incitatifs et redistributifs (réduction des inégalités, transition écologique et énergie en particulier) sont traités dans le rapport particulier n° 5.

Afin de répondre aux questions posées, le rapport particulier :

- ◆ rappelle les fondements économiques du fonctionnement de la TVA et de son incidence sur les activités économiques ainsi que le cadre d'analyse applicable à l'usage de la TVA à des fins structurelles (partie 1) ;
- ◆ étudie l'opportunité d'utiliser une baisse temporaire de TVA à des fins conjoncturelles, comme un outil de politique budgétaire non conventionnel jouant sur les anticipations des agents, en particulier au regard des expériences récentes au Royaume-Uni, en Allemagne ou au Japon (partie 2) ;
- ◆ montre comment les usages dérogatoires de la TVA à des fins de politique économique ont été adoptés et étendus en France et comment ceux-ci sont évalués et suivis depuis lors, et établit, à partir de ces différents éléments, des lignes directrices afin de répondre à de nouvelles demandes de taux réduits (partie 3).

# 1. Les caractéristiques de la TVA rendent son usage comme outil de politique économique structurelle peu pertinent

## 1.1. La TVA a été conçue comme un impôt de rendement, aux distorsions économiques limitées

### 1.1.1. La TVA constitue une taxe théoriquement neutre pour le producteur

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été instituée en France par la loi du 10 avril 1954, en remplacement de diverses taxes, notamment la taxe à la production. **La principale innovation de la TVA consiste à éviter la taxation d'une même assiette plusieurs fois grâce au mécanisme de déduction.**

Ainsi, les acteurs économiques assujettis à la TVA, c'est-à-dire les entreprises puisque la TVA est perçue au moment d'une transaction, peuvent déduire de la TVA due la TVA qu'ils ont acquittée lors de leurs achats de consommations intermédiaires. La base taxée revient donc à la différence entre la valeur du produit vendu et celle des consommations intermédiaires, aussi appelée valeur ajoutée<sup>3</sup>. Si la TVA acquittée est supérieure à la TVA collectée<sup>4</sup>, l'entreprise peut demander à l'État un remboursement ou un crédit de TVA (reportable sur une prochaine dette de TVA).

Cette caractéristique a pour principale qualité de rendre la TVA neutre pour tous les producteurs membres d'une chaîne de valeur. La longueur de ladite chaîne de valeur est indifférente à la TVA, alors que les taxes dépourvues de mécanisme de déduction pénalisent les chaînes de valeur comportant de nombreux maillons, puisqu'un même produit est taxé plusieurs fois (taxation « en cascade »). Ce faisant, la TVA ne taxe pas les biens intermédiaires et respecte la condition de neutralité sur les facteurs de production assurant l'efficacité productive, c'est-à-dire la situation où aucune réallocation des intrants entre producteurs qui augmenterait la production de tous les biens n'est possible. L'efficacité productive est l'équivalent, pour les producteurs, de l'optimum de Pareto pour les consommateurs, où il n'existe aucune réallocation possible permettant d'accroître l'utilité de l'un sans baisser celle d'au moins un autre. Diamond et Mirrlees (1971) ont montré que pour atteindre cette efficacité productive, la fiscalité devait porter sur les facteurs de production de manière uniforme entre entreprises et devait exclure les biens intermédiaires. En effet, toute imposition des biens intermédiaires introduirait des distorsions dans le choix des entreprises et mènerait à une situation d'inefficacité productive, au détriment du bien-être collectif.

Les entreprises collectent et acquittent de la TVA, sans la supporter économiquement grâce au mécanisme de déduction. Les seuls acteurs à supporter le coût de la TVA sont donc les acteurs qui ne sont pas en capacité de déduire la TVA, c'est-à-dire les consommateurs finaux. La taxe sur la valeur ajoutée peut donc être assimilée à une taxe sur la consommation<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> L'assiette de la TVA n'équivaut pas exactement à la valeur ajoutée en tant qu'agrégat de la comptabilité nationale du fait de plusieurs différences de périmètre : l'investissement, compris dans la valeur ajoutée de la comptabilité nationale, donne lieu à déduction de TVA ; les exportations, qui ont donné lieu à de la création de valeur ajoutée, ne sont pas assujetties à la TVA, alors que les importations y sont soumises ; enfin, certaines consommations intermédiaires ne sont pas déductibles (cf. rapport particulier n° 1).

<sup>4</sup> Cette situation peut se produire lorsque les achats dépassent les ventes (période de stockage), lorsque le taux de TVA appliqué aux achats est supérieur à celui qui touche les ventes ou lorsque les ventes sont réalisées à l'étranger, puisque les exportations ne sont pas soumises à la TVA.

<sup>5</sup> L'assiette de la TVA n'équivaut pas non plus à la consommation des ménages en tant qu'agrégat de la comptabilité nationale, car celle-ci inclut des éléments qui ne donnent pas lieu à transaction (autoconsommation, loyers fictifs) ou qui donnent lieu à des transactions non assujetties à la TVA (services bancaires, services de santé, location de logements, notamment).

Les consommateurs finaux peuvent être des ménages, des administrations publiques<sup>6</sup>, des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) et, du fait des rémanences de TVA (*cf. infra*), des entreprises. La part dans les recettes de TVA de ces différentes catégories d'agents est estimée à 70 % pour les ménages, 15 % pour les administrations publiques, 14 % pour les entreprises et 1 % pour les ISBLSM, par le rapport particulier n° 3 du CPO de 2015 (Charlotte Geay, « L'incidence économique de la TVA »).

**La TVA peut ne pas être neutre pour les entreprises à deux titres : son mode de collecte peut avoir un impact sur la trésorerie des entreprises et l'exonération de TVA de certains biens induit des rémanences de TVA pour les entreprises dont les activités ne sont pas soumises à la TVA.**

La TVA a un effet sur la trésorerie des entreprises en raison des décalages temporels qui existent entre le moment où celle-ci est acquittée, collectée et remboursée. Pour une entreprise, la TVA portant sur les consommations intermédiaires est immédiatement payée lors du paiement, qui est toutes charges comprises (TTC). La TVA grevant les produits vendus est immédiatement collectée lors de la vente, qui est également TTC. La compensation entre TVA acquittée et TVA collectée, permettant de calculer la TVA nette (à régler au Trésor ou, dans le cas où la TVA acquittée est supérieure à la TVA collectée, à se faire rembourser par le Trésor), se fait selon une périodicité qui peut être mensuelle, trimestrielle ou annuelle, selon le régime auquel est rattachée l'entreprise (*cf. 1.1.2. du rapport particulier n° 1 pour plus de détails sur la procédure de déclaration*). L'effet net sur la trésorerie dépend des montants respectifs de TVA collectée et de TVA acquittée. Lorsque la TVA collectée est supérieure à la TVA acquittée, l'entreprise bénéficie d'un effet positif sur sa trésorerie, jusqu'à la déclaration de TVA et l'apurement de sa TVA nette. Dans le cas inverse, l'effet sur la trésorerie est temporairement négatif.

Les rémanences de TVA désignent le coût que représentent les charges de TVA acquittée sur des consommations sans possibilité de déduction. Elles apparaissent lorsqu'une entreprise paie la TVA sur ses consommations intermédiaires mais ne collecte pas de TVA et n'a donc pas la possibilité de déduire de la TVA collectée la TVA acquittée. Dans ce cas, qui correspond à une situation d'activité exonérée<sup>7</sup>, la TVA acquittée reste à la charge de l'entreprise. La notion de rémanence éclaire toute la différence qui existe entre une situation d'exonération de TVA et de taxation à un taux nul : dans les deux cas, le prix TTC est le même, mais l'entreprise exonérée supporte une rémanence car elle ne peut pas déduire la TVA acquittée<sup>8</sup> tandis que l'assujettissement à taux nul donne droit à déduction et permet à l'entreprise de se faire rembourser la TVA acquittée.

**Les rémanences de TVA provoquent une double distorsion économique : elles sont répercutées sur les prix et contribuent donc à rehausser ces derniers et peuvent donner lieu à des phénomènes de TVA en cascade, alors que la TVA a justement été conçue pour éviter cette situation.**

---

<sup>6</sup> Les administrations publiques ne sont pas assujetties à la TVA et ne peuvent donc pas la déduire. Néanmoins, leurs dépenses de TVA viennent alimenter les recettes fiscales, si bien que l'opération est neutre pour les finances publiques. Les collectivités locales bénéficient du remboursement de la TVA supportée sur leurs dépenses d'investissement grâce au fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), régi par les articles L. 1615-1 à L. 1615-13 du code général des collectivités territoriales.

<sup>7</sup> Cf. le 1.2.2. du rapport particulier n° 1 sur les différentes situations d'assujettissement à la TVA et leurs conséquences fiscales. Le secteur financier est le secteur le plus concerné par les rémanences de TVA, qui touchent également le secteur de l'immobilier ou de la formation professionnelle.

<sup>8</sup> Certaines activités exonérées ouvrent néanmoins droit à déduction de la TVA, comme le commerce à l'exportation. Cf. le rapport particulier n° 1 pour les différentes situations d'assujettissement et d'exonération.

L'impact des rémanences sur les prix s'explique par le fait que la TVA acquittée par l'entreprise exonérée constitue un coût supplémentaire par rapport à une entreprise assujettie qui pourrait se faire rembourser cette TVA. À marge égale, l'entreprise exonérée doit augmenter son prix de vente pour faire face à ce coût (d'autant que les entreprises exonérées sont par ailleurs soumises à d'autres prélèvements, notamment la taxe sur les salaires, qui réduisent leur profit). Si son client est un consommateur final, l'exonération diminue le prix TTC (à condition que l'entreprise n'augmente pas sa marge jusqu'à égaliser le prix avec TVA) puisque celui-ci n'est pas grevé de TVA : le prix de vente est alors situé entre un prix hors taxes (HT) sans rémanence et un prix TTC avec TVA. Dans ce cas, l'exonération d'un producteur en bout de chaîne est favorable au consommateur. En revanche, si son client est une entreprise assujettie, la hausse de prix est répercutée par cette seconde entreprise sur ses prix, car elle ne peut pas déduire de sa TVA acquittée la rémanence incorporée dans le prix de son *input*. La rémanence initiale est donc répercutée sur le prix de vente tout au long de la chaîne de production, jusqu'au consommateur final, qui paie un prix plus élevé que le prix TTC qui aurait été constaté en l'absence de maillon exonéré dans la chaîne de production.

À cette hausse de prix HT par l'incorporation de la rémanence s'ajoute un effet supplémentaire de TVA en cascade, qui vient lui aussi augmenter le prix TTC pour le consommateur final. En effet, la répercussion de la rémanence initiale dans le prix de vente de l'entreprise exonérée conduit à accroître la valeur HT des ventes des maillons suivants de la chaîne de production. Or, c'est sur cette base qu'est calculée la TVA imposée au consommateur final, qui supporte donc une part de TVA sur une rémanence de TVA, soit une taxation en cascade, contraire à la logique de neutralité de la TVA.

### **1.1.2. L'incidence économique de la TVA n'est néanmoins pas nulle, surtout à court terme, et dépend de multiples facteurs**

Comme l'a présenté la partie précédente, la TVA est un impôt qui taxe la consommation finale mais qui est collecté et payé à l'État par les producteurs. Le percepteur d'un impôt ne doit néanmoins pas être assimilé à la personne qui en supporte dans les faits le coût. Cette distinction est éclairée par le concept d'incidence fiscale, défini comme la répartition entre les différents agents de la charge issue de la fiscalité. Tout impôt sur la consommation ou sur la production crée en effet une différence entre le prix perçu par le producteur et le prix payé par le consommateur, qui s'écartent tous deux du prix d'équilibre prévalant en l'absence de fiscalité : le prix payé par le consommateur devient supérieur au prix d'équilibre et le prix du producteur devient inférieur, dans une ampleur qui dépend de l'élasticité-prix de l'offre et de la demande (*cf. infra*). L'introduction d'une taxe a deux effets :

- ◆ un transfert de surplus : l'introduction d'une taxe réduit à la fois le surplus des consommateurs et celui des producteurs, et augmente celui de l'État, agent absent de l'équilibre de concurrence pure et parfaite, du fait des recettes fiscales qui sont tirées de la taxe ;
- ◆ une réduction du bien-être collectif, matérialisée par une perte sèche, c'est-à-dire une baisse du surplus total. Cette perte sèche, aussi appelée « triangle de Harberger<sup>9</sup> », est le résultat de la distorsion introduite par la taxe : celle-ci éloigne le marché de son point d'équilibre (situation optimale en concurrence pure et parfaite, car elle maximise le surplus total), altère les comportements des agents et diminue les quantités échangées.

**La répartition de la charge fiscale, qui provoque cette réduction du surplus des consommateurs et des producteurs, se matérialise par la répercussion plus ou moins grande de la variation de TVA sur les prix payés par les consommateurs. Celle-ci dépend de plusieurs facteurs.**

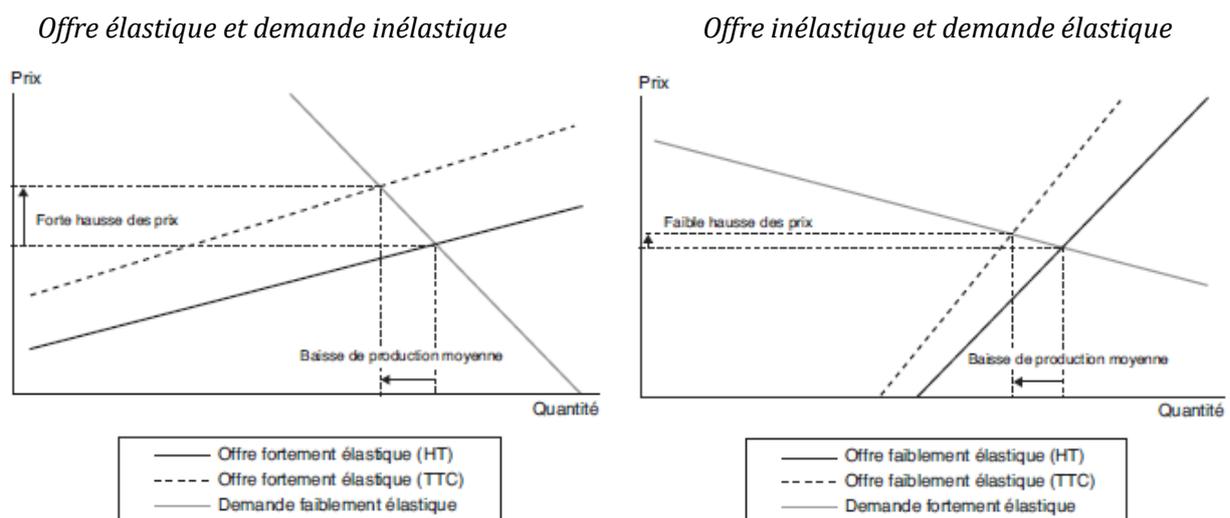
---

<sup>9</sup> Harberger, 1962, « The incidence of the corporation income tax », *Journal of Political Economy*

**L'élasticité-prix de l'offre et de la demande est le premier facteur qui détermine le taux de répercussion (*pass through*) de la modification de taux.** Le taux de répercussion désigne la part de la variation de la taxe qui est répercutée sur les prix à la consommation : si la taxe augmente de 20 % et que les prix augmentent de 10 %, le taux de répercussion est de 50 % (ou 0,5). Il est de 0 quand les prix ne varient pas du tout et de 1 quand les prix suivent exactement l'évolution de la taxe. D'après le principe posé par Jenkin (1872), plus l'offre est élastique au prix, plus le producteur adaptera son comportement en cas de hausse de la taxe en diminuant la quantité offerte et prendra en charge une part moindre de la distorsion née de l'impôt : le prix producteur baisse peu et le prix à la consommation augmente beaucoup (taux de répercussion élevé, cf. partie gauche du graphique 1). Plus la demande est élastique, plus le consommateur diminuera la quantité demandée et c'est le producteur qui supportera la majorité de la distorsion : le prix producteur baissera beaucoup (écrasement des marges) et le prix à la consommation augmentera peu (taux de répercussion faible, cf. partie droite du graphique 1). L'agent dont l'élasticité-prix est faible subit plus fortement les conséquences de l'impôt. Shiraishi (2022) confirme cette causalité entre élasticité-prix de l'offre et de la demande et répercussion sur les prix à la consommation en étudiant les déterminants du taux de répercussion d'une hausse de la TVA survenue au Japon en 2014 (le taux étant passé de 5 % à 8 %). Benedek et al. (2019) mettent aussi en avant l'élasticité de la demande liée à la substituabilité du produit : si les consommateurs peuvent facilement trouver des substituts (demande élastique), ce qui est le cas, dans leur étude, des eaux, jus de fruits et boissons aromatisées, les producteurs seront plus réticents à augmenter les prix de ces produits, et le taux de répercussion sur les prix à la consommation sera plus faible.

L'ampleur de l'élasticité peut être analysée selon des horizons temporels différents. Ainsi, l'offre peut être considérée comme plutôt inélastique à court terme du fait des rigidités du processus de production (goulets d'étranglement, délais de construction de nouvelles capacités de production, délais de recherche de nouveaux fournisseurs), mais plus élastique à long terme, une fois ces rigidités surpassées, quand elles peuvent l'être.

**Graphique 1 : Ajustement des prix à une taxe en concurrence parfaite selon les élasticités de l'offre et de la demande**



*Note de lecture :* Le croisement entre les courbes en trait plein correspond à l'équilibre de concurrence pure et parfaite. À cet équilibre correspond un prix d'équilibre (axe des ordonnées) et une quantité d'équilibre (axe des abscisses). La répercussion de l'introduction d'une taxe sur le prix à la consommation est représentée par la flèche vers le haut, sur l'axe des ordonnées (le prix producteur n'est pas représenté sur ces graphiques).

*Source :* Carbonnier (2008).

**Le degré de concurrence constitue le second paramètre principal du taux de répercussion.**

La littérature économique montre que les producteurs situés sur un marché très concurrentiel ont tendance à peu répercuter les hausses de la fiscalité. Campos-Vazquez et Medina-Cortina (2019), étudiant le rôle de la concurrence dans la répercussion d'une nouvelle taxe sur les sodas au Mexique, en 2014, concluent à une influence limitée, mais bien négative : les supermarchés faisant face à une concurrence plus intense répercutent moins la hausse de prix. Berardi et al. (2016) étudient aussi la répercussion de la taxe soda instaurée en France, en 2012. Leur étude n'isole pas particulièrement le paramètre de la concurrence mais montre que les leaders de la distribution répercutent la hausse de la fiscalité sur leurs fournisseurs et non sur leurs prix de vente, ce qui limite la répercussion sur les prix à la consommation : le pouvoir de marché protège bien les marges des producteurs.

**En présence de marchés oligopolistiques, le taux de répercussion de la fiscalité sur les prix à la consommation par les producteurs peut prendre des valeurs très hétérogènes.** Alors que le taux de répercussion est compris entre 0 et 1 en cas de concurrence pure et parfaite, selon les élasticités respectives de l'offre et de la demande, Sidhu (1971), Poterba (1996) et Besley et Rosen (1999) ont constaté empiriquement des taux de répercussion supérieurs à 1 (*overshifting*) pour de nombreux produits (dans le cas de Besley et Rosen, le pain, le shampoing et les sous-vêtements pour garçons, par exemple). Les modèles d'étude de la répercussion en concurrence imparfaite<sup>10</sup> expliquent qu'en cas de pouvoir de marché, le taux de répercussion dépend de la forme de la courbe de demande : si celle-ci est concave, le taux de répercussion est faible, si elle est convexe, le taux de répercussion s'élève et peut dépasser 1. Lorsque la fonction de demande est concave, l'élasticité-prix de la demande est croissante : plus la hausse de prix est forte, plus la demande décroît rapidement. Dans ce cas, les oligopoles, qui adoptent un comportement stratégique en anticipant les variations de demande, ont intérêt à peu répercuter les prix (sinon, la baisse de la demande serait très forte). Dans le cas où la courbe de demande est convexe, l'élasticité de la demande est décroissante : l'effet marginal négatif sur la demande est de plus en plus faible à la suite d'une augmentation des prix. Les entreprises ont intérêt à fortement répercuter la hausse de prix, car celle-ci ne leur « coûte » pas une forte diminution de la demande.

**Enfin, le sens de la variation du taux de TVA peut expliquer une certaine hétérogénéité dans les taux de répercussion constatés.** La littérature économique est partagée quant à cette asymétrie, selon laquelle une hausse de TVA est davantage répercutée qu'une baisse. Benedek et al. (2019) concluent à l'absence d'une telle asymétrie, sur la base de l'étude de 1 183 variations de taux de TVA observées dans la zone euro entre 1999 et 2013. Ce résultat peut, d'après les auteurs, masquer des différences importantes entre secteurs. Certaines études sectorielles confirment, en effet, l'asymétrie : Politi et Mattos (2011) ont trouvé une répercussion plus forte à la hausse qu'à la baisse pour les produits alimentaires au Brésil et Benzarti et al. (2017) aboutissent au même résultat pour le secteur de la coiffure en Finlande (la baisse de 14 points de la TVA appliquée à ce secteur en 2007 a été annulée en 2012). Plus globalement, Benzarti et al. (2017) trouvent que, en prenant en compte 2 832 variations de taxe survenues dans les Etats membres de l'Union européenne entre 1996 et 2015, les prix réagissent trois à quatre fois plus aux hausses qu'aux baisses de TVA, et ce durablement (les auteurs ne constatent pas de convergence des effets après 3 ans et demi). Les auteurs proposent une explication fondée sur un phénomène de compensation. Les entreprises font face à un coût d'ajustement des prix à la hausse, du fait du risque de perdre certains clients, alors que l'ajustement à la baisse est jugé sans coût. De ce fait, les entreprises ne modifient pas leurs prix à la hausse tant que la hausse ne dépasse pas ce coût. Lors d'une variation de TVA, les entreprises répercuteraient à la hausse à la fois l'effet de la TVA et le différentiel de prix accumulé : il y a sur-répercussion alors qu'un tel différentiel n'existe pas à la baisse.

---

<sup>10</sup> Cf. Stern (1987), Delipalla et Keen (1992), Weyl et Fabinger (2013) et Pless et Benthem (2019).

**Carbonnier (2008)<sup>11</sup> montre, quant à lui, que l'asymétrie dépend de la structure de marché<sup>12</sup>.** En concurrence parfaite, l'asymétrie est conforme aux constats empiriques : la répercussion est plus forte à la hausse. En effet, il est difficile d'augmenter sa production à court terme, en raison des investissements nécessaires : l'offre est inélastique en cas de baisse de la fiscalité. En revanche, il est plus facile pour un producteur de réduire sa production : l'offre est élastique à court terme en cas de hausse de la fiscalité. De ce fait, la répercussion est forte en cas de hausse de la fiscalité, et faible en cas de baisse, cette justification ne valant que pour le court terme (à long terme, l'élasticité de l'offre redevient symétrique). Sur un marché oligopolistique l'asymétrie est inversée. En présence d'une élasticité-prix de la demande croissante, les entreprises ont intérêt à fortement répercuter la baisse de la fiscalité sur les prix pour bénéficier d'une forte hausse de la demande, mais sont réticentes à répercuter une hausse de la fiscalité sur les prix, car cela ferait lourdement baisser la demande. Carbonnier parle d' « effet promotionnel des prix sur la demande », lui aussi de court terme.

**Constat n°1: La détermination du taux de répercussion de la TVA sur les prix à la consommation est multifactorielle (élasticité-prix de l'offre et de la demande, structure de concurrence). L'impact d'une variation du taux de TVA est donc difficile à prévoir et dépend éminemment du secteur concerné.** Cette caractéristique de la TVA doit être prise en compte dans toute décision de modification, tant les effets produits peuvent s'écarter, si l'incidence n'est pas celle qui avait été prévue, des effets désirés. En la matière, tout retour en arrière n'est pas neutre si l'on admet l'hypothèse fondée d'une asymétrie de réaction : **deux mouvements contraires de TVA ne s'annulent pas, un effet de long terme de hausse des prix subsistant.** Le tableau 1, tiré de Benedek et al. (2019), illustre l'hétérogénéité constatée dans les répercussions étudiées empiriquement.

---

<sup>11</sup> Son étude porte néanmoins sur un nombre d'observations plus faible : deux variations de TVA d'une ampleur d'un point, concernant dix catégories de biens, en France.

<sup>12</sup> L'étude confirme ses prévisions théoriques empiriquement en considérant que le secteur des produits manufacturés, intensif en capital, représente le marché oligopolistique (du fait des coûts fixes importants), tandis que le secteur des services intensifs en main d'œuvre (restauration, services à la personne) représente le marché en concurrence parfaite.

**Tableau 1 : Études empiriques sur les taux de répercussion**

Study	Sample	Tax changes	Goods affected	Pass through results
Benzarti et al. (2017)	22 European countries, 2004, 2007	VAT increase	Selected basic goods	[0.40; 0.42]
		VAT decrease	Selected basic goods	[- 0.05; 0.03]
Carbonnier (2007)	France, 1987, 1999	VAT decrease	Housing repair services	0.77
			New car sales	0.52
Besley and Rosen (1999)	USA, 1975–1999	All sales tax changes	Bread	2.42
			Selected other food items	[- 0.1; 1.29]
			Selected other goods	[- 0.04; 1.51]
Carbonnier (2008)	France, 1995	VAT increase	Appliances and housing repair products	[0.45; 0.55]
			Restaurants, coffee shops	[0.57; 0.58]
			Selected services	[0.84; 1.25]
			Selected other goods	[0.63; 0.68]
	France, 2000	VAT decrease	Appliances and housing repair products	[1.33; 1.87]
			Restaurants, coffee shops	[0.02; 0.19]
			Selected services	[- 0.03; 0.38]
			Selected other goods	[0.78; 1.03]
Gaarder (2016)	Norway, 2001	VAT decrease on food 1/	Food	1.08
Berardi et al. (2016)	France, 2012	Tax on beverages with added sugar 2/	Flavored waters, fruit drink and soda	[0.62; 1.02]
Politi and Mattos (2011)	Brazil, 1994–2008	VAT changes (both increase/decrease)	Selected food items	[- 0.25; 0.55]
		VAT increase	Selected food items	[0.068; 2.92]
		VAT decrease	Selected food items	[- 0.18; 0.48]

Poterba (1996)	USA, 1947–1977	Sales tax changes	Clothing	[0.84; 1.33]
			Personal care items	1.17
	USA, 1925–1939	Sales tax changes	Clothing	[0.22; 0.41]
			Personal care items	0.63
Kosonen (2015)	Finland, 2002–2009	VAT decrease 3/	Hairdressing services	0.5
Trannoy (2011)	France, 2009	VAT decrease	Restaurants	0.28

The last column reports pass through point estimates or ranges in square brackets when available  
1/The paper estimates that the impact of a VAT reduction on food items from 24 to 12% is 10.5% reduction in food prices, whereas full pass through would be 9.7%  
2/Estimates with preferred control group, at 6 months after the reform. Full pass through would amount to a price increase of 7.55 cents per liter. Pass through here was calculated as cents per liter value divided by 7.55  
3/The regression results measure the reduction in the consumer prices. The prices were reduced by 5–6%, whereas the full pass through would have been – 11.5%. The pass through is therefore estimated to be around half

*Source : Benedek et al. (2019).*

## 1.2. La « TVA sociale » a une efficacité limitée et est encore moins légitime dans un contexte inflationniste

Les fondements de l'analyse des caractéristiques économiques de la TVA et de son incidence étant posés, peuvent être étudiés l'effet et la pertinence de la politique dite de « TVA sociale », qui consiste à augmenter le ou les taux de TVA afin de financer une baisse de la fiscalité sur les facteurs de production, notamment sur le travail, en réduisant les cotisations sociales. La TVA sociale, déjà étudiée par le rapport Malinvaud sur les cotisations sociales de 1998<sup>13</sup>, a été particulièrement au cœur du débat politique français en 2007, donnant lieu au rapport Besson<sup>14</sup>. Dans la lignée des rapports particuliers n° 3<sup>15</sup> et 4<sup>16</sup> de 2015, les rapporteurs proposent une analyse des mécanismes en jeu et évaluent la pertinence de mettre en œuvre une telle politique dans le contexte français actuel.

**On assigne généralement deux objectifs à la TVA sociale : créer des emplois et améliorer la compétitivité de l'économie nationale vis-à-vis du reste du monde.**

<sup>13</sup> Rapport, « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique », Edmond Malinvaud, Conseil d'analyse économique, 1998.

<sup>14</sup> Rapport « TVA sociale » d'Éric Besson, Secrétariat d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, septembre 2007.

<sup>15</sup> Rapport de Charlotte Geay, « L'incidence économique de la TVA », mai 2015.

<sup>16</sup> Rapport de Camille Hérody et Grégoire Tiroit, « La TVA comme instrument de politique économique », juin 2015.

### 1.2.1. La TVA sociale peut créer des emplois du fait d'un effet d'assiette mais ses résultats en matière d'emploi sont sujets à débat

**L'impact de la TVA sociale sur l'emploi passe par le coût relatif du travail par rapport à celui du capital. Il ne transite pas par des mécanismes d'économie ouverte, si bien que les modèles centrés sur cet aspect s'inscrivent dans une économie fermée.**

Si l'on fait, en premier lieu, l'hypothèse que la TVA et les cotisations sociales possèdent la même assiette fiscale (la rémunération du travail), alors on aboutit à la neutralité de la TVA sociale (cf. l'encadré 1 pour la démonstration) : celle-ci n'a pas d'effets du fait de l'équivalence entre les deux prélèvements modifiés. La baisse des cotisations, d'une ampleur égale à la hausse de la TVA, n'a aucun effet : elle augmente le salaire réel, donc l'offre de travail<sup>17</sup>, mais la hausse de la TVA diminue le salaire réel, donc l'offre de travail. Puisque toutes deux portent sur le travail et qu'aucune des deux ne porte sur le capital, leurs variations respectives se compensent en ce qui concerne le coût du travail et n'affectent pas celui du capital, si bien que le prix relatif du travail par rapport au capital ne varie pas.

#### Encadré 1 : La neutralité de la TVA sociale en économie fermée

Soient :

- ◆ Y la valeur ajoutée ;
- ◆ P le niveau des prix ;
- ◆ K le stock de capital ;
- ◆  $\delta$  le taux de dépréciation du capital ;
- ◆ L la quantité de travail ;
- ◆ W le salaire net ;
- ◆ r le taux d'intérêt réel ;
- ◆  $t_c$  le taux de cotisations sociales (employeurs et salariés, confondues) ;
- ◆  $t_v$  le taux de TVA.

Les cotisations sociales sont appliquées au salaire net. Le coût du travail vaut donc  $(1 + t_c)WL$ .

Les revenus du capital peuvent s'écrire :  $(r + \delta)PK$ .

On peut décomposer la valeur ajoutée de la sorte :

$$(1) PY = (1 + t_c)WL + (r + \delta)PK.$$

On fait l'hypothèse que la consommation agrégée constitue une proportion fixe du revenu agrégé, avec  $s$  la propension marginale à épargner :  $C = (1 - s)Y$ .

À l'équilibre, l'offre est égale à la demande sur le marché des biens, du capital et du travail :  
(2)  $Y = C + I$  et  $I = S$ .

À long terme, le stock de capital par tête reste constant : l'investissement compense juste la dépréciation du capital, d'où  $I = \delta K$ . On considère que le bien de consommation fait office de numéraire, si bien que  $P = 1$ .

En utilisant (1) et (2), on obtient :  $C = Y - I = (1 + t_c)WL + rK$ .

L'assiette de la TVA est égale à  $C$ . Elle diffère de celle des cotisations sociales, égale à  $WL$ , dans la mesure où la TVA taxe aussi les transferts sociaux reçus ( $t_c WL$ ) et les revenus du capital ( $rK$ ).

<sup>17</sup> Sur le marché du travail, en présence d'agents non soumis à l'illusion monétaire, l'offre de travail est une fonction croissante du salaire réel pour les ménages (salaire net / prix à la consommation TTC) tandis que la demande de travail est une fonction décroissante du coût du travail pour les entreprises (salaire super brut / prix à la production).

Lorsque le taux de cotisations sociales est nul et que l'économie est à l'équilibre de long terme correspondant à la règle d'or de l'accumulation (taux d'intérêt réel égal au taux de croissance démographique, ici supposé nul), les deux assiettes deviennent identiques. Dans ce cas, l'investissement est égal aux revenus bruts du capital :  $I = (r + \delta)K$ .

Si la TVA et les cotisations sociales partagent la même assiette, la variation de sens opposé et de même ampleur de l'une et des autres est sans incidence.

*Source : Gauthier (2009).*

Cette totale neutralité de la TVA sociale suppose néanmoins des hypothèses très restrictives. Tout d'abord, l'identité des assiettes respectives des cotisations sociales et de la TVA n'est pas vérifiée dès lors que les cotisations sociales ne sont pas nulles et que l'investissement n'est pas égal aux revenus bruts du capital. L'assiette de la TVA est plus large que celle des cotisations pour ces deux raisons :

- ◆ comme la TVA porte implicitement non seulement sur les revenus du travail mais aussi sur les revenus de transfert (octroyés par l'État et financés par les cotisations sociales), son assiette ne peut qu'être plus large que celle des cotisations (supposées non nulles), qui, par définition, est limitée aux revenus du travail ;
- ◆ si l'investissement est inférieur aux revenus du capital, la TVA taxe implicitement un revenu qui n'est pas affecté par les cotisations sociales, donc son assiette est plus large. L'égalité entre revenus du capital et investissement n'est respectée que lorsque l'économie se trouve en situation d'équilibre de long terme caractérisé par la « règle d'or », selon laquelle le taux d'intérêt réel est égal au taux de croissance de la production et au taux de croissance démographique (supposé nul dans le modèle de Gauthier, 2009).

**Il faut donc, en second lieu, lever l'hypothèse d'identité des assiettes : l'assiette de la TVA étant plus étendue que celle des cotisations, la TVA sociale a des effets sur l'emploi.** En effet, le transfert d'un même montant des cotisations sociales vers la TVA n'exige pas une variation similaire : la hausse de la TVA n'a pas besoin d'être équivalente en variation relative à la baisse des cotisations pour financer cette dernière. Si les cotisations sociales baissent davantage que la TVA n'augmente, on diminue le coin socio-fiscal, défini comme la différence entre le coût du travail super brut pour les entreprises et le salaire super net reçu par les ménages : en baissant la fiscalité qui pèse sur le travail, on réduit la perte-sèche associée et on augmente les quantités échangées, ce qui correspond à une création d'emplois. Selon les principes de l'incidence fiscale énoncés en 1.1.2., la baisse de la fiscalité rehausse le prix producteur (ici, le salaire super net des ménages) et diminue le prix du demandeur (ici, le salaire super brut des entreprises), dans une ampleur qui dépend des élasticités respectives de l'offre et de la demande.

À cette première conséquence s'ajoute l'impact des rémanences (*cf. supra*). L'existence de rémanences lève, en effet, l'hypothèse que l'investissement n'est pas concerné par la TVA en raison de sa neutralité. Les rémanences accroissent le coût du capital, si bien qu'une hausse de la TVA augmente le prix relatif du capital par rapport au travail. Cette modification du prix relatif des facteurs de production incite les producteurs à substituer du travail au capital, créant ainsi des emplois.

Fève et al. (2010) modélisent l'impact d'une TVA sociale dans un modèle d'équilibre général dynamique, sous deux hypothèses successives : un marché du travail walrasien, puis un marché du travail marqué par des imperfections d'appariement. Dans ce modèle, la baisse des cotisations augmente la demande de travail émanant des entreprises et rehausse l'offre de travail émanant des ménages par la pression à la hausse sur le salaire réel. Cette création d'emplois suscite une hausse du produit, le facteur capital étant supposé fixe à court terme. Le modèle postule un profil de consommation marqué par un effet d'inertie : la consommation augmente moins vite que le produit, ce qui permet une hausse de l'épargne, qui finance celle de l'investissement. Les effets macroéconomiques sont néanmoins très limités : dans l'hypothèse du marché du travail non walrasien, au bout de trois ans, le produit a augmenté de 0,124 % et le nombre d'emplois créés s'élève à 28 500.

Selon l'étude commandée par la Commission européenne de 2013<sup>18</sup>, l'instauration d'une TVA sociale peut voir ses effets accrus par plusieurs hypothèses supplémentaires :

- ◆ si la banque centrale du pays (ou de la zone monétaire) en question vise un objectif d'inflation hors TVA, et si la baisse du coût du travail contribue à la baisse de l'inflation en se répercutant dans les prix producteurs, la politique monétaire peut devenir plus accommodante en réaction à la mise en œuvre de la TVA sociale. La baisse du taux directeur peut alors stimuler la demande<sup>19</sup>. *A contrario*, si la TVA sociale a un impact inflationniste, elle peut provoquer un resserrement de la politique monétaire qui agit contre ses effets expansifs. Dans la zone euro, ce canal est néanmoins limité : le niveau des prix d'un pays a peu d'impact sur celui de la zone et a donc peu de chances de provoquer un changement de politique monétaire ;
- ◆ en cas de salaires nominaux rigides, le marché du travail n'est pas à l'équilibre : la rigidité des salaires empêche l'égalisation entre offre et demande de travail et un chômage apparaît. La baisse des cotisations impliquée par la TVA sociale n'augmente pas, ou augmente lentement, les salaires nominaux du fait de leur rigidité, si bien que le salaire réel décroît. L'offre de travail diminue tandis que la demande de travail augmente : le chômage se résorbe. Ces effets sont néanmoins temporaires : quand les salaires nominaux s'ajustent à la hausse, le déséquilibre sur le marché du travail réapparaît.

**Les conséquences positives de la TVA sociale dépendent donc principalement de l'élasticité de la substitution du travail au capital.** Plus cette dernière est élevée, plus la variation du coût du travail provoquera de créations d'emplois par substitution de travail au capital. Selon que cette élasticité est estimée à 0,1, 0,3 ou 0,7, Heyer et al. (2012) parviennent à des effets variables : la même réforme<sup>20</sup> crée, au bout de cinq ans, 40 000, 47 000 ou 61 000 emplois, toutes choses égales par ailleurs (dans l'hypothèse la plus favorable, où les entreprises maintiennent des marges constantes).

Carbonnier (2012a) insiste sur la difficulté d'estimer cette substituabilité entre capital et travail, qui est *a priori* très faible à court terme (« une fois choisie une technologie de production, celle-ci nécessite plus ou moins fortement un montant complémentaire de travail et de capital »), mais susceptible de s'élever à moyen et long terme. Dans son commentaire de Heyer et al. (2012), Carbonnier considère que le taux retenu de 0,3 est sans doute trop pessimiste, bien qu'il concède que l'élasticité de cette substituabilité soit négativement affectée par la rigidité du marché du travail en France.

Pour mieux prendre en compte ce paramètre, les prévisions de créations d'emplois suivant la mise en place d'une TVA sociale doivent prendre en compte un facteur travail hétérogène. En effet, l'élasticité de substitution du capital est bien plus élevée pour le travail non qualifié que pour le travail qualifié (*cf.* Goos et al., 2014). Ainsi, Gauthier (2009) obtient des résultats en matière de créations d'emplois très différents selon que les baisses de cotisations impliquées par la TVA sociale sont générales ou ciblées sur les bas salaires : la TVA sociale<sup>21</sup> entraîne la création de 50 000 emplois dans le premier cas et de 270 000 emplois dans le second.

---

<sup>18</sup> Centraal Planbureau, « Study of the impacts of fiscal devaluation », 2013.

<sup>19</sup> En économie ouverte, cet effet est contrecarré par l'effet de la politique monétaire sur le taux de change. En admettant la parité de taux d'intérêt, une baisse du taux d'intérêt engendre une appréciation de la monnaie à moyen terme, qui dégrade la compétitivité du pays et réduit la demande qui lui est adressée. Dans la zone euro, ce contre-effet est limité puisque les pays membres commercent principalement entre eux, sans effet de change.

<sup>20</sup> Heyer et al. (2012) simulent les effets de la politique votée en 2012 : hausse de 1,2 point du taux apparent de TVA et de 2 points de la CSG sur les revenus du capital contre la suppression des cotisations patronales « famille ».

<sup>21</sup> Gauthier (2009) simule dans ce cas une bascule équivalente à 13 Md€, soit une baisse de 3 points de cotisations et une hausse de 0,7 point de TVA. Il retient une élasticité de substitution entre travail qualifié et capital de 1 et entre travail non qualifié et capital de 0,55.

### **1.2.2. La TVA sociale est supposée induire un gain de compétitivité-prix mais les études empiriques montrent des effets négligeables**

**En économie ouverte, la TVA sociale vise un second objectif, celui d'améliorer le solde de la balance extérieure, en rehaussant la compétitivité-prix de la nation.**

Le mécanisme passe là aussi par un effet d'assiette. En effet, les produits exportés ne sont pas soumis à la TVA et ne pâtissent donc pas de la hausse de son taux, alors que les entreprises exportatrices bénéficient de la baisse des cotisations sociales. Au total, comme le coût du travail diminue, la réforme doit permettre aux entreprises de vendre à des prix hors taxes (HT) inférieurs aux prix antérieurs à l'instauration de la TVA sociale. En ce qui concerne le prix des biens produits et vendus sur le territoire national, l'influence sur les prix toutes taxes comprises (TTC) dépend du comportement des entreprises : si la marge est constante ou comprimée, la hausse de la TVA ne compense pas la baisse du prix HT (du fait des différences d'assiette exposées en 1.2.1.) et les prix TTC sont en baisse. Si les entreprises consolident leurs marges, la baisse des prix HT est plus faible que la hausse de la TVA et les prix TTC augmentent.

Une partie des biens consommés sur le territoire national est importée. Les importations subissent la hausse de la TVA puisqu'elles y sont soumises, le prix relatif de ces dernières augmente alors par rapport à celui des biens domestiques (dans l'hypothèse où celui-ci est stable ou en baisse). Là encore, l'impact de la réforme sur leur prix dépend du comportement des entreprises étrangères exportant en France : si elles compensent la hausse de la TVA par une réduction de leurs marges, le prix TTC des importations françaises reste stable, alors que si elles maintiennent leur niveau de marges, le prix TTC des produits importés augmente, provoquant une perte de pouvoir d'achat pour les ménages français<sup>22</sup>.

Comme la TVA sociale a pour conséquence d'améliorer la compétitivité-prix des producteurs nationaux concomitamment à une hausse du prix des importations, qui dégrade le pouvoir d'achat des ménages<sup>23</sup>, cette politique est également désignée par l'expression de « dévaluation fiscale »<sup>24</sup>, dans la mesure où ces effets sont aussi ceux d'une dévaluation monétaire (baisse du taux de change en régime de taux de change fixe).

**L'effet de la TVA sociale sur le solde extérieur est néanmoins soumis à de nombreuses conditions.**

**Tout d'abord, la pérennité du gain de compétitivité-prix issu de la baisse du coût du travail dépend de la répercussion de la hausse des prix sur le niveau des salaires.** La TVA sociale peut avoir un effet inflationniste si la baisse des prix des produits domestiques ne compense pas le renchérissement des importations. Plus la part des importations dans les biens consommés est importante, plus l'effet inflationniste de la TVA sociale sera fort. Plus les salaires s'ajustent à la hausse rapidement en réaction à cette hausse des prix, notamment *via* l'indexation du SMIC à l'inflation, plus le gain de compétitivité disparaît lui aussi rapidement : ces hausses de salaires restaurent le coût du travail pré-TVA sociale et alimentent l'inflation.

---

<sup>22</sup> Contrairement à une dévaluation monétaire, la TVA sociale n'augmente le prix des biens que lors de leur consommation finale, et n'affecte pas celui des consommations intermédiaires et des biens d'investissement. Son impact inflationniste est donc moindre.

<sup>23</sup> « L'amélioration de la compétitivité des produits français ne provient pas d'un miracle : elle n'est que la contrepartie de la baisse du pouvoir d'achat des salaires » écrivent Sterdyniak et Villa (1984).

<sup>24</sup> Fahri et al., « Fiscal devaluations », 2011.

**Ensuite, l'ampleur de l'amélioration du solde extérieur dépend de l'élasticité-prix des importations et des exportations.** La TVA sociale procurant un avantage en matière de compétitivité-prix, si les exportations sont peu élastiques au prix, ce gain est sans effet sur leur volume et a donc peu d'effets d'entraînement. À ce titre, Heyer et al. (2012) estiment qu'une même réforme crée 40 000 ou 83 000 emplois à cinq ans selon que le couple (élasticité des importations ; élasticité des exportations) est (- 0,5 ; - 0,3) ou (- 0,8 ; - 0,6)<sup>25</sup>. Oguro et al. (2008) montrent que l'élasticité-prix des exportations est d'autant plus faible que les pays partenaires commerciaux ont des PIB par habitant proches ou que leurs flux commerciaux concernent des secteurs industriels comparables. Or, la France commerce essentiellement avec des pays de niveau de développement similaire : en 2021, ses exportations sont destinées à l'Union européenne à hauteur de 54 % et aux États-Unis à hauteur de 7 %<sup>26</sup>.

**Enfin, comme pour toute politique non coopérative de dévaluation, les effets de la TVA sociale sont conditionnés à la réaction des partenaires commerciaux<sup>27</sup>.** Comme indiqué plus haut, le différentiel favorable de compétitivité peut être amoindri si les exportateurs étrangers réduisent leurs marges pour maintenir des prix TTC de vente stables. Andrade et al. (2014) ont estimé que le taux de répercussion par les entreprises françaises exportatrices d'une hausse de TVA à l'étranger sur leurs prix à l'exportation s'élevait en moyenne à 48 %. En faisant l'hypothèse que les exportateurs étrangers se comporteraient de manière similaire en cas de hausse de la TVA en France, la hausse du prix des importations équivaldrait donc à la moitié seulement de la hausse de TVA.

En outre, les partenaires commerciaux peuvent mettre en place sur leur territoire des dispositifs similaires de TVA sociale (effet de contagion caractéristique des comportements de passager clandestin). Dans ce cas, le gain de compétitivité initial est annulé, dans la mesure où tout gain de compétitivité n'est que relatif. Heyer et al. (2012) ont intégré ce risque en en faisant un scénario de leur modélisation (hypothèse 3 : « les pays partenaires ne jouent pas le jeu »). Dans ce cas, la création d'emplois est limitée à 10 000, du fait de la seule substitution du travail au capital. De même, la Commission européenne a comparé les effets simulés d'une TVA sociale « unilatérale » (mise en place par un seul pays) à ceux d'une TVA sociale mise en place par plusieurs pays<sup>28</sup> européens simultanément. L'estimation des conséquences de cette politique sur différentes variables (PIB, chômage, balance extérieure, consommation) montre que la TVA sociale multilatérale a des effets moins favorables (cf. graphique 2).

---

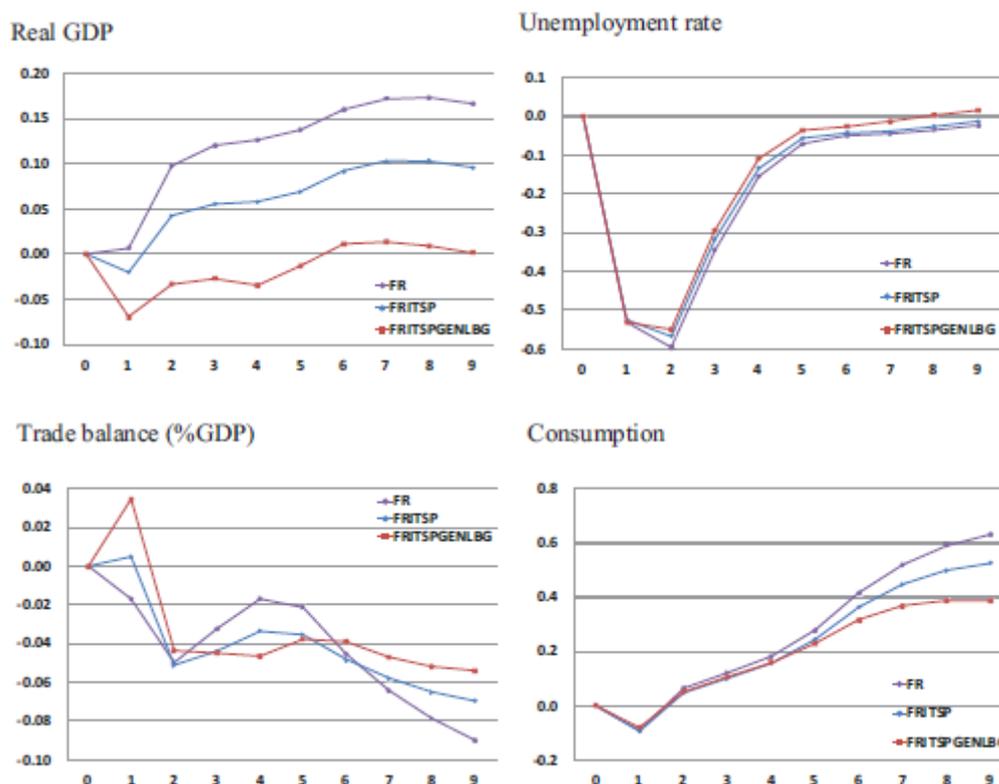
<sup>25</sup> L'OFCE estime que les valeurs de ces élasticités sont de - 0,4 pour les exportations et de - 0,7 pour les importations sur la période 1980-2018 en France (Ducoudré et al., 2019, « Élasticités-prix du commerce international »).

<sup>26</sup> Rapport du commerce extérieur de la France 2021, février 2022.

<sup>27</sup> L'instauration d'une TVA sociale dans un pays a un effet ambivalent sur ses partenaires : la stimulation de l'activité dans ce pays a un effet positif sur les exportations des partenaires, à l'inverse, la TVA sociale dégrade la compétitivité relative des partenaires.

<sup>28</sup> Avec deux scénarios : la politique est mise en œuvre par la France, l'Italie et l'Espagne, ou par ces trois pays, auxquels s'ajoutent l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas.

**Graphique 2 : Effets sur la France d'une TVA sociale unilatérale ou multilatérale**



*Note de lecture* : la ligne mauve représente la situation où la TVA sociale n'est mise en œuvre que par la France (FR), la ligne bleue, celle où la TVA sociale est mise en œuvre par la France, l'Italie et l'Espagne (FRITSP) et la ligne rouge, celle où la TVA sociale est mise en œuvre par la France, l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique (FRITSPGENLBG).  
*Source* : Commission européenne (2013).

**Arachi et Assisi (2021) cherchent à mesurer le lien entre les politiques de TVA sociale et l'évolution des termes de l'échange<sup>29</sup> pour évaluer l'efficacité de ces politiques en matière de solde extérieur.** Leur étude conclut à des conséquences très limitées : en moyenne<sup>30</sup>, une politique unilatérale de TVA sociale n'a pas d'effet statistiquement significatif sur les termes de l'échange, à court comme à long terme. L'effet sur les exportations est, lui, statistiquement significatif, mais reste faible : + 0,8 % à court terme. Par ailleurs, les résultats montrent une forte hétérogénéité : les effets d'une même politique sont très variables selon les pays, ce qui empêche toute conclusion globale. Holzner et al. (2022) fournissent un élément d'explication à cette hétérogénéité : les institutions du marché du travail, propres à chaque pays, influent sur la rapidité d'ajustement des salaires, donc sur l'efficacité de la TVA sociale. Une telle politique est donc plus efficace dans les pays caractérisés par un faible niveau de coordination dans les négociations salariales. Finalement, Arachi et Assisi (2021) concluent : « *the estimates provide only a weak support to the theoretical predictions that a fiscal devaluation could affect the real effective exchange rate and the terms of trade. Consistently, we also find negligible results on the trade balance. We conclude that the potential of a fiscal devaluation should not be overemphasized, since its effects are rather limited on both relative prices and quantities* ».

<sup>29</sup> Les termes de l'échange désignent le ratio entre le prix des exportations et celui des importations d'un pays donné. Les effets attendus d'une TVA sociale sont une dégradation des termes de l'échange (exportations moins chères et importations plus chères).

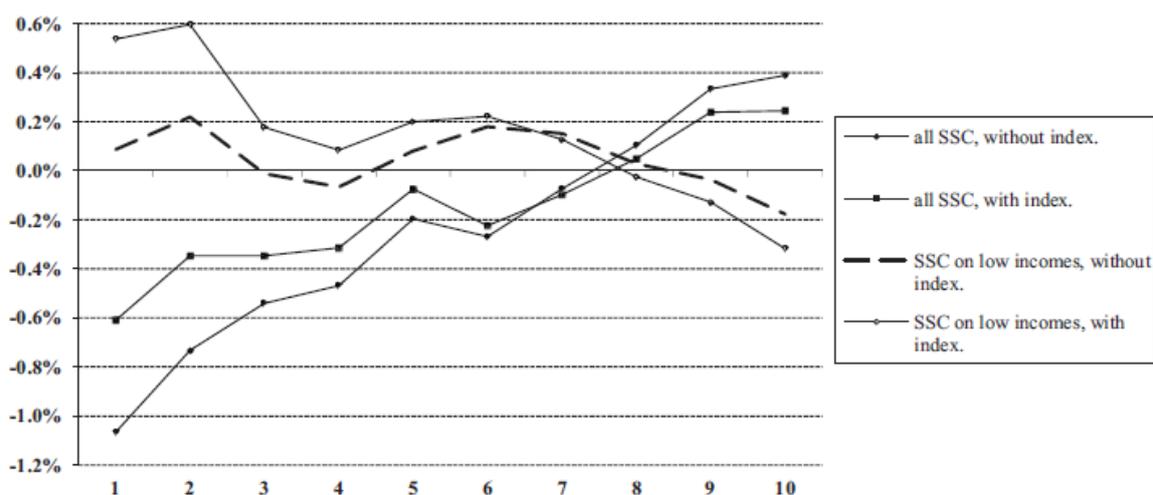
<sup>30</sup> L'étude porte sur 11 pays de la zone euro, sur la période 1999-2017.

### 1.2.3. La TVA sociale comporte des effets redistributifs variés

**Au-delà de son effet agrégé sur l'emploi, la croissance et la balance extérieure, la TVA sociale engendre des effets redistributifs entre secteurs et entre ménages.** Comme le rappelle Carbonnier (2012a), les secteurs présentent des intensités capitalistiques hétérogènes : un secteur intense en capital verra ses coûts relatifs (et absolus en cas de rémanences) augmenter du fait de la TVA sociale, tandis qu'un secteur intense en travail bénéficiera d'une baisse relative de coûts. Par ailleurs, toutes les entreprises ne sont pas soumises au même taux de TVA : certains produits sont exonérés, comme les services financiers, d'autres bénéficient de taux réduits (par exemple, l'agriculture), si bien que deux entreprises disposant d'une intensité capitalistique similaire jouiront de la même baisse de coûts, mais pas du même effet sur leurs prix TTC, à moins que l'ensemble des taux de TVA soient réévalués de manière homothétique. À ce constat initial s'ajoute l'effet dynamique : la substituabilité entre capital et travail n'est pas identique pour tous les secteurs. Les créations d'emploi seront donc variables selon les secteurs.

**La TVA sociale a également des effets redistributifs entre catégories de ménages.** Selon que la baisse de cotisations sociales est ciblée sur les bas salaires ou généralisée, ce volet de la réforme est plus ou moins favorable aux ménages les moins favorisés. Le graphique 3 illustre l'impact sur le revenu disponible des ménages, par décile, selon que la baisse des cotisations est ciblée ou pas et que les aides sociales sont indexées sur l'inflation ou pas. La hausse de la TVA pénalisant surtout le prix des produits importés (dans une ampleur fonction du taux de réperçusion des exportateurs étrangers, cf. supra), l'effet défavorable sur le pouvoir d'achat des ménages dépend de la part des produits importés dans leur panier de consommation (Carbonnier, 2012b), mais demeure indéterminé puisqu'il dépend aussi de la variation des prix domestiques TTC. Par ailleurs, les ménages qui tirent une partie de leurs revenus du capital ou de prestations sociales pâtissent de la hausse de TVA sans bénéficier de la baisse des cotisations sur cette partie des revenus, contrairement aux ménages qui ne tirent leurs revenus que du travail. Cette dimension de la TVA sociale a donc des effets redistributifs ambivalents, les ménages disposant de revenus du capital sont généralement plus favorisés tandis que ceux qui bénéficient de prestations sociales le sont généralement moins.

**Graphique 3 : Impact sur le revenu disponible de la TVA sociale en France, par décile**



*Source : Commission européenne (2013).*

**Constat 2 : Les effets d'une TVA sociale sont difficiles à estimer et dépendent de nombreux facteurs qui agissent en sens contraires. Un certain consensus se dégage cependant au sein des études pour conclure à un effet positif sur l'emploi et le solde extérieur, mais limité et décroissant avec le temps.** Le tableau 2 présente une revue des résultats de nombreuses études. Des effets de bord ne doivent par ailleurs pas être négligés : effets redistributifs entre secteurs de l'économie et entre ménages, réactions en cascade provoquées par une politique non coopérative.

**Tableau 2 : Estimations des résultats d'une TVA sociale**

Country	Source	Method <sup>2)</sup>	GDP (%)		Employment (%)		Trade Balance (% of GDP)	
			ST <sup>3)</sup>	LT <sup>4)</sup>	ST	LT	ST	LT
EU15	EC 2006	M	-0.1 to 0.5	0.4 to 0.7	0.1 to 0.7	0.5 to 0.9	-0.2 to 0	-0.1 to -0.2
Germany	EC 2008	M	0.1 to 0.2	0.2	0.1 to 0.3	0.2		
EU27	EC 2010	M		0.2				0
Portugal	EC 2011	M	0 to 0.2	0.3 to 0.7	0.2 to 0.3	0.4 to 0.7	0 to 0.2	0
Portugal	ECB 2011	M	0.1 to 0.5	0.2 to 0.3	0.2 to 0.9	0.2 to 0.4	0 to 0.2	0
Italy	IMF 2012	M	0 to 0.2	0.5			0.1 to 0.2	0.2
France	EC 2013 <sup>5)</sup>	M	0.17	0.09	0.7	0.08	-0.09	-0.09
Italy	EC 2013	M	0.36	0.1	0.74	0.11	-0.39	-0.05
Spain	EC 2013	M	0.32	0.12	0.94	0.15	-0.37	-0.06
Austria	EC 2013	M	0.38	0.06	0.49	0.07	-0.54	-0.12
SEE	Engler et al. 2013	M	0.9 to 1.04 <sup>7)</sup>				0.2 <sup>6)</sup>	-0.05
France	Klein and Simon 2010	M	-0.1	0.1	0.2	0.3	0.1 <sup>3)</sup>	0.1 <sup>3)</sup>
France	Heyer et al. 2012	M	0.1	0.3	0.2	0.3	0.4 <sup>3)</sup>	0.3 <sup>3)</sup>
OECD	Arnold 2008	E		0.7				0
Portugal	Franco 2011	E					4	
Eurozone OECD- countries	De Mooij and Keen 2012	E					4.0	~0
Non- Eurozone OECD countries	De Mooij and Keen 2012	E					2.8	~0

1) Revenue shift from (E)SSC to VAT worth 1% of GDP for model based simulations. Across-the-board (E)SSC cut. Effects on GDP, employment and the trade balance relative to the baseline scenario. 2) M=model-based simulations. E=Econometric results. 3) Short-term: 1-3 years, EC 2013: peak value in the first 9 years 4) Long-term: 5-10 years. 5) Effects on net exports. 6) Results of the NiGEM model for short-term dynamics and results from IHS model for long-term dynamics. 7) Peak effect.

*Source : Puglisi (2014).*

#### 1.2.4. Le contexte actuel n'est pas favorable à la mise en place d'une TVA sociale dans le but de redresser la balance extérieure française

Les développements précédents ont permis d'identifier les conditions de réussite d'une politique de TVA sociale. Celle-ci a plus de chances de provoquer des créations d'emplois et un gain de compétitivité si :

- ◆ la substituabilité entre capital et travail est élevée ;
- ◆ les baisses de cotisations sont ciblées sur les bas salaires ;
- ◆ les entreprises françaises n'utilisent pas la baisse de cotisations pour augmenter leurs marges au lieu de baisser leurs prix HT ;
- ◆ la politique monétaire accompagne la réforme par une inflexion expansive ;
- ◆ l'élasticité-prix des exportations et des importations françaises est élevée ;
- ◆ la hausse des prix issue de la hausse de la TVA est faiblement répercutée sur les salaires ;
- ◆ les entreprises étrangères ne compriment pas leurs marges pour compenser la hausse de la TVA sur leurs prix TTC en France ;
- ◆ les partenaires commerciaux de la France ne mettent pas en place des politiques similaires.

Si la réaction des partenaires de la France est difficilement prévisible et si certaines conditions relèvent de tendances structurelles (substituabilité capital/travail, élasticité des exportations), plusieurs caractéristiques du contexte actuel ne sont pas favorables à la mise en œuvre d'une politique de TVA sociale en France.

**Tout d'abord, les cotisations sociales ont déjà été réduites au niveau des bas salaires, jusqu'à leur disparition quasi complète.** Les allègements successifs (allègements dits Balladur en 1993, Juppé en 1995, Aubry en 1998-2000, Fillon en 2003) ont été complétés par le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2013 et par le pacte de responsabilité et de solidarité en 2015. Par deux fois, la baisse des cotisations patronales a été financée par un rehaussement du taux de TVA : en 1995, le taux normal est passé de 18,6 % à 20,6 % tandis qu'en 2014, le taux normal, qui avait entre-temps été ramené à 19,6 %, a été augmenté à 20 % et le taux réduit, alors à 7 %, est passé à 10 %. **La France a donc déjà mis en œuvre des politiques publiques relevant du champ de la TVA sociale.**

En 2019, le CICE a été remplacé par une réduction permanente des cotisations patronales<sup>31</sup>. Cette suite de réformes a eu pour conséquence de diviser le taux de prélèvement effectif à la charge de l'employeur par plus de dix entre 1980 et 2020 (cf. graphique 4). Aujourd'hui, les employeurs ne sont plus soumis, pour un salarié au SMIC, qu'aux cotisations liées aux accidents du travail et à la formation professionnelle. Le taux de prélèvement pour un salarié rémunéré au plafond de la sécurité sociale (soit 3 428 € bruts en valeur mensuelle en 2021 et 2022) s'élève à 35 % en 2021, pour une entreprise de moins de 11 salariés : les cotisations patronales restent élevées en France mais se concentrent désormais sur les rémunérations qui ne bénéficient pas des allègements, au-delà de 1,6 SMIC, si bien que de nouvelles baisses de cotisations ciblées sur les bas salaires ne sont plus possibles. Une baisse des cotisations sur les hauts salaires peut toutefois contribuer à maintenir ces emplois qualifiés sur le territoire national (bien que l'élasticité-prix de la demande soit plus faible) et permettre des créations d'emplois peu qualifiés en baissant le coût moyen du travail lorsque les entreprises emploient à la fois du travail qualifié et du travail non qualifié.

---

<sup>31</sup> Une réduction de 6 points des cotisations des employeurs aux assurances maladie-maternité-invalidité-décès pour les salaires inférieurs à 2,5 SMIC et un allègement supplémentaire de 4 points au niveau du SMIC et décroissant au-delà jusqu'à devenir nul au niveau de 1,6 SMIC, portant sur les cotisations à l'assurance chômage et aux régimes de retraites complémentaires.

**Graphique 4 : Taux de prélèvement effectif à la charge de l'employeur pour un salarié rémunéré au SMIC (en %)**



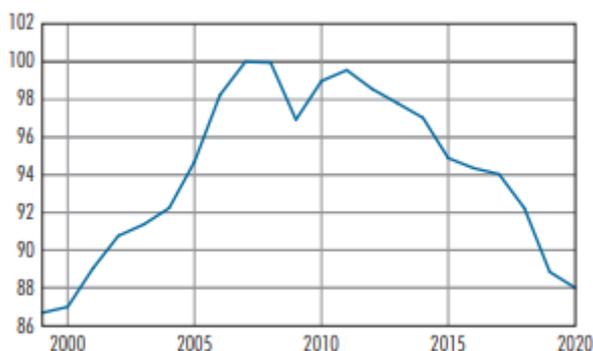
Source : Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale – Financement, 2022.

**Le contexte inflationniste actuel<sup>32</sup> n'est pas favorable à l'instauration d'une TVA sociale dans la mesure où les fortes variations de prix pourraient inciter les entreprises à profiter de l'incertitude des consommateurs sur les prix pour reconstituer leurs marges, au lieu de baisser leurs prix HT, et à répercuter la hausse de la TVA sur leurs prix TTC. Au total, l'effet serait positif sur les marges des entreprises mais pas sur l'emploi ni sur la compétitivité.** La mesure contribuerait à accroître davantage encore le niveau des prix et s'inscrirait en faux par rapport à l'objectif de lutte contre l'inflation de la politique monétaire.

**Enfin, l'opportunité d'une politique de TVA sociale s'est amoindrie puisque le différentiel défavorable de compétitivité-prix qui a longtemps existé entre la France et ses partenaires commerciaux, notamment l'Allemagne, s'est résorbé du fait des politiques de baisse du coût du travail déjà menées (cf. supra).** Après une décennie (2000 – 2010) de dégradation de la compétitivité-prix de la France par rapport à l'Allemagne, du fait de la politique de modération salariale menée outre-Rhin, le mouvement s'est inversé. Les calculs de Berthou et Gaulier (2021) montrent que la baisse cumulée du coût unitaire du travail (CUT) relatif entre la France et l'Allemagne a été de 12 % entre 2008 et 2020, si bien que la situation relative entre les deux pays est revenue à son niveau de 2000 (cf. graphique 5).

<sup>32</sup> L'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) s'élevait à 1,2 % en 2017, 1,9 % en 2018, 1,6 % en 2019, 0 % en 2020, puis a connu une forte hausse à 3,4 % en 2021 et 7,1 % en octobre 2022 (en glissement annuel).

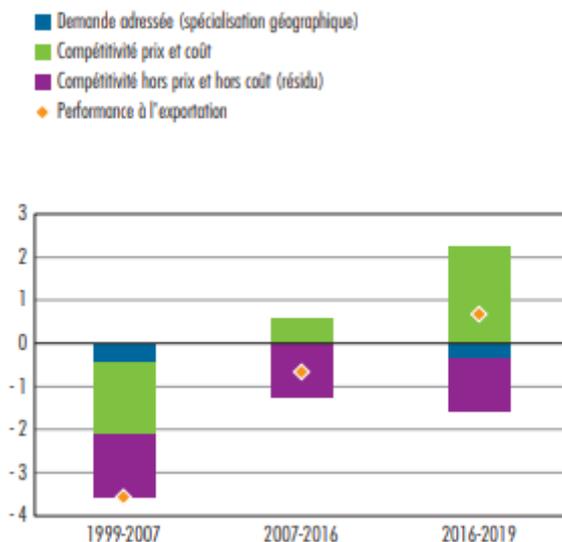
**Graphique 5 : Évolution du ratio CUT France/CUT Allemagne (indice 1 en 2007)**



*Source : Berthou et Gaulier (2021).*

Cette amélioration de la compétitivité-prix de la France a contribué à l'amélioration de ses performances à l'exportation. Celles-ci restent néanmoins obérées par l'insuffisante compétitivité hors prix de la France dont la contribution aux performances à l'exportation est toujours aussi négative depuis 1999 (cf. graphique 6). Berthou et Emlinger (2011) montraient déjà que même sur la période 2002-2007, les facteurs de compétitivité hors prix expliquaient davantage les pertes de parts de marché vis-à-vis de l'Allemagne que la dégradation de la compétitivité-prix.

**Graphique 6 : Contribution au taux de croissance annuel moyen des exportations françaises en volume vis-à-vis de l'Allemagne**



*Source : Berthou et Gaulier (2021).*

Ce diagnostic est donc ambivalent : il peut servir à attester de l'efficacité des politiques de TVA sociale menées en France dans les années récentes, qui ont effectivement contribué à restaurer la compétitivité-prix française en baissant le coût du travail.

Inversement, il semble indiquer que cette logique a été menée jusqu'à son terme : les cotisations sociales sur les bas salaires ont été réduites au maximum et l'amélioration de la performance française à l'exportation dépend désormais d'une compétitivité hors prix sur laquelle la TVA sociale n'a aucun impact direct<sup>33</sup>.

**Constat n° 2 : La France a déjà mené des politiques de TVA sociale par le passé et a compensé l'écart défavorable de compétitivité-prix qui la séparait de ses partenaires européens. Son déficit commercial s'explique désormais surtout par un déficit de compétitivité hors prix. Aller plus loin dans la politique de TVA sociale aurait peu d'effets, tant sur l'emploi, puisqu'elle ne pourrait plus cibler les bas salaires (les cotisations ayant déjà toutes été supprimées), que sur le solde extérieur, puisqu'elle n'affecterait pas la compétitivité hors prix.**

Cette position ne concerne que la TVA sociale entendue comme mesure économique visant à améliorer le solde extérieur. Les rapporteurs ne prennent pas position sur un autre motif qui pourrait justifier la TVA sociale, consistant à vouloir modifier la nature du financement de la protection sociale (passer d'un financement assurantiel à un financement par l'impôt), ni sur l'opportunité d'une hausse de TVA (sans baisse des cotisations) pour trouver des recettes supplémentaires, nécessaires au financement de la protection sociale<sup>34</sup>.

### **1.3. La théorie de la fiscalité optimale privilégie un taux unique de TVA et minimise de ce fait sa pertinence comme outil de politique économique structurelle**

#### **1.3.1. La littérature économique ne permet pas de trancher, au niveau théorique, entre taux de TVA unique et taux différenciés**

**La théorie de la fiscalité optimale cherche à établir la structure du système fiscal la plus apte à minimiser les coûts de la fiscalité en matière d'efficacité économique<sup>35</sup>.** Ce programme de recherche part du principe que les individus diffèrent dans leurs caractéristiques (dotations et préférences). Dans la mesure où l'État n'a pas une connaissance parfaite de ces différences, il ne peut pas se financer par des impôts forfaitaires (*lump-sum taxes*) adaptés au profil de chacun, qui constitueraient la fiscalité la moins distorsive, donc la fiscalité optimale. Cette solution n'étant pas praticable, la théorie économique se donne pour optimum de second rang de déterminer le système fiscal qui minimise les inévitables distorsions.

---

<sup>33</sup> La compétitivité-prix peut, dans une certaine mesure, conforter la compétitivité hors prix si la baisse des coûts est mise à profit pour augmenter les marges, accroître l'effort d'investissement et de recherche et développement et ainsi améliorer la compétitivité hors prix. Cet argument est discuté par Emlinger et al. (2019) : la corrélation entre taux d'investissement et solde extérieur n'est pas vérifiée sur la période 1999-2011. Le taux d'investissement français est par exemple supérieur au taux espagnol, mais les performances commerciales sont moins bonnes. Il faudrait, selon les auteurs, désagréger l'investissement pour affiner l'argument : la France affiche un taux d'investissement élevé mais un investissement dans les machines et équipements plus faible que celui de ses partenaires (5 % contre 7 %).

<sup>34</sup> Les rapporteurs proposent, par ailleurs, en partie 3, de rehausser le taux intermédiaire de TVA.

<sup>35</sup> Les rapporteurs reprennent l'acceptation de l'optimalité retenue par la littérature, selon laquelle l'optimalité n'est définie qu'en tant qu'optimalité de Pareto.

**La règle de Ramsey, applicable à la fiscalité indirecte, promeut des taux de TVA différenciés selon l'élasticité-prix de la demande des biens.** À ses débuts, la théorie de la fiscalité optimale prônait des taux de TVA différenciés selon les produits. La contribution de Ramsey (1927), redécouverte par Samuelson (1951) et Boiteux (1956)<sup>36</sup>, démontre qu'afin de minimiser la perte sèche provoquée par la fiscalité, les biens dont la demande est faiblement élastique doivent être fortement taxés et les biens dont la demande est très élastique doivent être peu taxés : le taux de taxation est inversement proportionnel à l'élasticité de la demande (*inverse elasticity rule*).

En considérant le cas où les préférences des consommateurs ne sont pas séparables entre biens et loisir, Corlett et Hague (1953) ajoutent au résultat de Ramsey que les biens les plus complémentaires au loisir (comme l'équipement de sport ou les billets de théâtre) doivent être plus fortement taxés afin de rendre leur consommation plus onéreuse et donc, de désinciter au loisir. Cette différenciation vise à compenser la désincitation au travail que constitue une taxe sur les revenus (une taxe sur la consommation uniforme étant assimilable à une taxe sur les revenus, qui peut être accrue par un système d'impôt progressif). Le loisir étant un bien non taxé, la taxation de biens qui lui sont complémentaires est un moyen de taxer indirectement ce bien non taxé. Inversement, cette logique conduit à taxer plus faiblement les biens complémentaires au travail, comme les transports en commun ou les solutions de garde d'enfants.

Atkinson et Stiglitz (1972) confirment le résultat consistant à voir dans la différenciation des taux de taxation la solution optimale. Dans leur modèle, le taux uniforme n'est en effet optimal qu'en cas d'élasticités-prix de la demande de tous les biens toutes égales, ou d'offre de travail, totalement inélastique. Ces hypothèses étant peu réalistes, le système différencié est préférable.

**Le théorème d'Atkinson-Stiglitz aboutit, quant à lui, à l'inutilité de la fiscalité indirecte, dans des conditions restrictives.** Dans les années 1970, le programme de recherche relatif à la fiscalité optimale a connu de nouvelles avancées, à la suite de Diamond et Mirrlees (1971) sur la fiscalité indirecte et de Mirrlees (1971) sur la taxation directe des revenus. La réflexion a été étendue à l'ensemble du système fiscal. Atkinson et Stiglitz (1976) ont pris en compte l'interdépendance entre fiscalité directe des revenus et fiscalité indirecte pour déterminer quel système optimal devait être mis en place.

Leur résultat est lourd de conséquences : en présence d'une fiscalité optimale sur les revenus prenant la forme d'un impôt non linéaire, les taux marginaux des taxes indirectes doivent être égaux à l'optimum, ce qui signifie que la taxation indirecte doit être uniforme. Comme un impôt indirect uniforme est équivalent à un impôt direct proportionnel<sup>37</sup>, il peut être absorbé dans le barème de l'impôt direct optimal : la fiscalité indirecte disparaît alors (il est à noter qu'une fiscalité indirecte uniforme respecte le théorème Atkinson-Stiglitz mais est jugée superflue).

Néanmoins, la conclusion du théorème Atkinson-Stiglitz repose sur des hypothèses très restrictives : les individus ne diffèrent que par leur niveau de productivité, leur fonction d'utilité est séparable entre leur offre de travail et leur consommation de biens, et l'impôt direct optimal est supposé en place. Dans les faits, ces hypothèses ne sont pas vérifiées. Si les individus présentent des préférences également hétérogènes (Saez, 2002), si les entreprises présentent des intensités capitalistiques hétérogènes (Naito, 1999) ou si l'impôt direct non linéaire est impossible à mettre en œuvre, la fiscalité indirecte retrouve sa justification.

---

<sup>36</sup> Dans le cadre de la tarification d'un monopole naturel.

<sup>37</sup> Un impôt indirect uniforme frappe de manière proportionnelle la consommation, donc le revenu.

**En dehors des conditions d'application du théorème Atkinson-Stiglitz, le dilemme entre fiscalité indirecte différenciée et fiscalité indirecte uniforme demeure. La littérature récente a eu tendance à promouvoir le taux unique.** Plus empiriques, les études ont enrichi l'analyse en prenant en compte plus de critères pour définir l'optimalité du système. Atkinson et Stiglitz (1972) ont retenu quatre critères pour apprécier la qualité d'un système fiscal – efficacité, équité, simplicité administrative et flexibilité (capacité à agir comme stabilisateur automatique) – tout en assumant ne retenir que le premier. La prise en compte des autres critères, notamment celui de simplicité administrative, a contribué à remettre en question la préférence pour une fiscalité différenciée.

Les auteurs de la *Mirrlees Review*<sup>38</sup> énoncent ainsi les avantages d'un taux uniforme de fiscalité indirecte :

- ◆ du point de vue de l'efficacité économique, un taux uniforme ne respecte pas la règle de Ramsey et ne permet pas de minimiser les pertes sèches, mais a l'avantage de la neutralité : en portant de la même manière sur tous les biens, il ne crée pas de distorsions dans les choix de consommation des ménages. Cette neutralité peut par ailleurs être considérée comme synonyme d'équité horizontale, consistant à taxer de la même manière des individus similaires. En effet, en cas de taux différenciés, deux individus à revenu égal mais dont les goûts diffèrent feront face à une diminution de leur consommation différente selon qu'ils préfèrent un bien qui est fortement taxé ou un autre bien faiblement taxé (*cf.* Atkinson et Stiglitz, 1976) ;
- ◆ du point de vue de la simplicité administrative, le taux uniforme dispose d'un avantage considérable par rapport au système différencié : il évite des démarches coûteuses aux entreprises, qui n'ont pas à gérer les différences de taux entre les produits qu'elles vendent (qui rendent plus complexes les déclarations de TVA et font courir aux entreprises un risque de contentieux en cas de mauvais taux appliqué) et facilite également le travail de l'administration : un impôt plus simple est un impôt moins coûteux à collecter<sup>39</sup>. Par ailleurs, le taux unique a pour avantage d'éviter au législateur et à l'administration fiscale le travail de définition « parfois farcesque »<sup>40</sup> de chaque produit taxé à tel ou tel taux ;
- ◆ du point de vue de la transparence, l'unicité du taux d'imposition empêche les groupes d'intérêts de faire pression sur le législateur pour créer de nouvelles dispositions dérogatoires qui peuvent se révéler injustifiées du point de vue de l'efficacité économique et fiscale et réduire le bien-être collectif au profit d'intérêts sectoriels (voir, à ce sujet, la position de Buchanan dans Buchanan et Musgrave, 1999). Ce risque, avéré dans le système actuel français, est analysé en partie 3 du présent rapport.

À ces avantages s'ajoute celui de la minimisation de la fraude. Agha et Haughton (1996) et Kowal et Przekota (2021) parviennent en effet aux mêmes conclusions, en analysant les données fiscales de pays différents à des périodes différentes (17 pays de l'OCDE sont inclus en 1987 pour le premier article, 27 pays de l'Union européenne entre 2011 et 2019 pour le second) : le niveau de fraude fiscale liée à la TVA croît avec le nombre de taux, car la complexité du système rend le contrôle plus difficile et la fraude plus facile. Par ailleurs, le niveau de fraude croît également avec le niveau du taux normal de TVA, la fraude étant d'autant plus « rentable » que celui-ci est élevé.

---

<sup>38</sup> La *Mirrlees Review* est une étude de grande ampleur menée en 2010 par un groupe d'économistes spécialistes de la fiscalité dirigé par James Mirrlees, pour le compte de l'*Institute for fiscal studies* (IFS). Cette étude avait pour but de dégager les principes d'un « bon » système fiscal, d'analyser le système fiscal britannique et d'en déduire des pistes de réforme pour l'améliorer. La *Mirrlees Review* a donné lieu à la publication, en 2011, d'un rapport final, *Tax by design*, et de la somme des rapports des commissions spécialisées ayant contribué à l'étude, *Dimensions of Tax Design*.

<sup>39</sup> Par contraste, il faut avoir à l'esprit la complexité extrême que suppose un système fiscal respectant la règle de Ramsey : l'État devrait connaître l'élasticité de la demande de chaque bien (ce qui est, en pratique, difficile), appliquer des taux ajustés selon cette élasticité (ce qui implique une quasi infinité de taux) et les faire varier lorsque les conditions de marché font évoluer l'élasticité de la demande.

<sup>40</sup> *Tax by design*, chap. 6, « Taxing Goods and Services », p. 154.

Après avoir exposé les justifications de taux différenciés et celles d'un taux uniforme, les auteurs de la Mirrlees Review concluent : « *There are some quite subtle and complex arguments here, but, in practice, the case for differentiated rates looks weak and that for a broader, more uniform, structure looks strong*<sup>41</sup> ». Dans le chapitre 10 de leur rapport final, consacré aux recommandations de réforme du système fiscal britannique, ceux-ci indiquent : « *VAT should therefore be extended to virtually all goods and services at the full rate, but this should be done in combination with an appropriate package of reforms to the personal tax and benefit system to address the distributional and work incentive effects of broadening the VAT base*<sup>42</sup> ». Partant du même constat relatif aux avantages d'un taux uniforme, plusieurs autres études empiriques ont recommandé des réformes tendant à uniformiser la TVA, en Allemagne (Boeters et al., 2006) et en France (Kalyva et al., 2016).

### **1.3.2. L'existence de taux réduits de TVA peut être théoriquement justifiée dans de rares cas, mais la meilleure efficacité d'outils alternatifs conforte la prévalence d'un taux unique**

La littérature économique récente conduisant à préférer une fiscalité indirecte uniforme, l'existence de taux de réduits n'est *a priori* pas justifiée. Néanmoins, dans quelques cas, la prise en compte d'hypothèses absentes des modèles de fiscalité optimale traditionnels permet d'envisager une pluralité de taux, en prévoyant notamment des taux réduits. Ces possibilités relèvent des objectifs suivants :

- ◆ obtenir une plus grande équité en assignant au système fiscal un rôle redistributif (qui reste à définir selon la fonction objectif adoptée par la société) ;
- ◆ modifier les comportements des consommateurs en raison des conséquences négatives ou positives de leur consommation ;
- ◆ soutenir un secteur économique donné.

**Le critère de l'équité conduit à amender substantiellement les conclusions de la théorie de la fiscalité optimale traditionnelle**, comme le reconnaissent par exemple Atkinson et Stiglitz (1972) : « *the conclusion that goods with a low income elasticity should be taxed heavily brings out very sharply the conflict between equity and efficiency considerations. The recognition of equity objectives would be expected to lead to important modifications of the conclusions* (p117)<sup>43</sup> ». Ce critère n'est pas pris en compte par ces modèles : la règle de Ramsey est démontrée dans un monde avec un seul consommateur représentatif, ce qui exclut de fait toute considération d'équité. Ce nouvel enjeu contrevient, à première vue, à la fois à la différenciation selon l'élasticité et à la fiscalité uniforme. En effet, la fiscalité différenciée selon l'élasticité-prix conduit à taxer fortement les biens dont la demande est inélastique. Parmi ces biens, on retrouve des biens de première nécessité, qui représentent une part plus importante dans le panier de consommation des ménages les moins favorisés. Surtaxer ces produits revient donc à pénaliser ces ménages.

---

<sup>41</sup> « Il s'agit d'arguments assez subtils et complexes, mais, dans la pratique, les arguments en faveur de taux différenciés semblent faibles et ceux en faveur d'une structure plus large et plus uniforme semblent forts ».

<sup>42</sup> « La TVA devrait donc être étendue à la quasi-totalité des biens et services au taux plein, mais cela devrait se faire en combinaison avec un ensemble approprié de réformes du système d'imposition et d'indemnisation des personnes physiques afin de tenir compte des effets de l'élargissement de l'assiette de la TVA sur la répartition et l'incitation au travail ».

<sup>43</sup> « La conclusion selon laquelle les biens ayant une faible élasticité par rapport au revenu doivent être fortement taxés fait ressortir très nettement le conflit entre les considérations d'équité et d'efficacité. La reconnaissance des objectifs d'équité devrait conduire à des modifications importantes des conclusions. »

L'argument reste valable vis-à-vis d'une fiscalité uniforme : si l'on souhaite assigner à la fiscalité indirecte un objectif redistributif, alors il est injustifié de taxer au même taux des biens relativement plus consommés par des ménages défavorisés et des biens de luxe. Cette logique justifie la création de taux réduits pour certains biens (comme les produits alimentaires, qui dans le système français sont taxés au taux réduit de 5,5 %) et de taux élevés pour les biens de luxe. Un tel taux majoré existait d'ailleurs en France entre 1968 et 1992 : il s'élevait à 33 % entre 1970 et 1982, avant d'être ramené à 28 % en 1988, puis à 22 % en 1990. À partir de 1992, cette TVA majorée a été alignée sur le taux normal de l'époque, soit 18,6 %.

Le constat selon lequel certains biens sont relativement plus consommés par les ménages défavorisés ne suffit pas à justifier une politique redistributive. Ces biens doivent faire l'objet de ce que Tobin (1970) appelle un « égalitarisme spécifique » : ce sentiment fait référence à la position selon laquelle certains biens doivent être alloués de manière plus égalitaire que le revenu, du fait de leurs caractéristiques propres, liées à la dignité de la vie. Tobin indique par exemple : « *The social conscience is more offended by severe inequality in nutrition and basic shelter, or in access to medical care or to legal assistance, than by inequality in automobiles, books, clothes, furniture, boats* »<sup>44</sup>. C'est pourquoi un taux réduit sur les produits alimentaires est justifiable, tandis qu'un taux réduit sur les cigarettes l'est moins, alors que ces deux catégories de biens sont surconsommés par les ménages défavorisés.

La capacité des taux différenciés à atteindre leurs objectifs de redistribution est néanmoins limitée, du fait de leur insuffisant ciblage. En effet, les ménages aisés bénéficient autant que les ménages défavorisés des taux réduits sur les biens qu'ils consomment aussi. La fiscalité directe des revenus est bien plus pertinente pour mettre en œuvre une politique redistributive. C'est pourquoi le bien-fondé des taux réduits à vocation redistributive est contestable dans les pays développés qui sont dotés de systèmes fiscaux robustes avec un important volet de fiscalité directe. Passer par la fiscalité indirecte pour atteindre des objectifs redistributifs serait alors un pis-aller, inévitable pour les pays ne disposant pas de fiscalité directe performante, comme certains pays en développement. Nous renvoyons le lecteur au rapport particulier n° 5<sup>45</sup> pour étude plus approfondie des enjeux d'équité liés à la TVA et de la pertinence des taux réduits comme outil redistributif.

**Les taux différenciés peuvent également être justifiés par la présence d'externalités, qui ne sont pas prises en compte par les modèles de fiscalité optimale traditionnels.** L'externalité désigne la conséquence d'un acte (de consommation ou de production) qui agit sur le bien-être d'agents autres que l'agent à l'origine de l'acte, et ce, sans transiter par le marché, donc sans donner lieu à une compensation. Les externalités représentent des défaillances de marché dans la mesure où l'allocation résultant du fonctionnement libre du marché n'est pas optimale : en présence d'externalités négatives, il y a surproduction, et sous-production en présence d'externalités positives. Cette situation traduit une inégalité entre le coût marginal privé de production, auquel fait face le producteur, et le coût marginal social, qui désigne le coût de la production en matière de bien-être pour la société. Quand la production est marquée par des externalités négatives, le coût social est supérieur au coût privé, c'est pourquoi le producteur produit trop par rapport à l'optimum.

---

<sup>44</sup> « La conscience sociale est plus choquée par une grave inégalité en matière de nutrition et de logement de base, ou d'accès aux soins médicaux ou à l'assistance juridique, que par une inégalité en matière d'automobiles, de livres, de vêtements, de meubles, de bateaux, etc. ».

<sup>45</sup> Capucine Grégoire et Paul-Armand Veillon, rapport particulier n° 5, « La TVA face aux défis socioéconomiques », 2023.

Pour remédier à cette situation, plusieurs possibilités s'offrent à l'État : réglementer la production (par exemple, pour interdire un procédé ou un matériau), instaurer un marché de droits (comme le recommande Coase (1960) en l'absence de coûts de transaction) ou imposer une fiscalité, dont le but est de rétablir l'égalité entre coût privé et coût social. En présence d'externalité négative, comme l'émission de gaz à effet de serre, la fiscalité doit désinciter à la production ou à la consommation en renchérissant les coûts et/ou le prix final. Cette fiscalité « pollueur-payeur » est dite « pigouvienne » en référence aux travaux d'Arthur Cecil Pigou, notamment *L'économie du bien-être* (1920).

Dans le cas de la TVA, la dimension pigouvienne reviendrait à taxer plus fortement les biens dont la production est source d'externalités négatives et à appliquer des taux réduits aux biens dont la production est source d'externalités positives, d'où une structure de taux différenciés. La différenciation des taux introduit sciemment une distorsion dans les choix des consommateurs afin de susciter une modification de leurs comportements : l'écart à la neutralité économique est donc recherché. Néanmoins, la TVA n'affecte que les prix à la consommation finale, elle ne grève pas le prix des biens intermédiaires (cf. 1.1.). La TVA « environnementale » ne pourrait donc agir que sur la demande et non sur les procédés de production (désinciter les entreprises à utiliser telle ou telle consommation intermédiaire), contrairement aux accises, qui, n'étant pas déductibles, pourraient avoir un effet cumulé tout au long du processus de production. Le rapport particulier n° 5 analyse la pertinence de l'utilisation de la TVA comme outil de fiscalité environnementale.

**La logique pigouvienne peut aussi être appliquée aux cas d'internalités, c'est-à-dire aux situations où la production a des conséquences négatives ou positives insuffisamment prises en compte, non pas sur le bien-être collectif mais sur celui du consommateur, pris individuellement.** À ce titre, le tabac ou les sodas pourraient être davantage taxés car ils sont nuisibles pour la santé du consommateur, tandis que les livres pourraient bénéficier d'un taux réduit car l'État souhaite encourager leur consommation. Cette justification des taux différenciés de fiscalité indirecte est plus contestable dans la mesure où elle implique un positionnement paternaliste de l'autorité publique<sup>46</sup>, qui estime mieux savoir que le consommateur ce qui est bon ou mauvais pour lui. Une telle situation peut être justifiée par des hypothèses de myopie du consommateur<sup>47</sup>, de rationalité limitée ou de phénomènes addictifs.

**Enfin, des taux réduits peuvent être justifiés pour favoriser un secteur économique ou en raison même des caractéristiques de ce dernier.** Consentir un taux réduit à un secteur soutient celui-ci par deux biais possibles : soit la baisse de TVA est répercutée sur les prix, et la baisse de prix stimule la demande, soit elle n'est pas répercutée, ce qui laisse inchangés les prix et la demande, mais accroît les marges du secteur, ce qui peut être favorable à l'emploi et à l'investissement. L'étude de la Commission européenne sur les taux réduits de TVA (2007) mentionne notamment trois raisons pouvant justifier des taux réduits sectoriels :

- ◆ les services complémentaires au travail et substituables au « *do it yourself* ». On retrouve là l'idée de Corlett et Hague (1953). Le taux réduit vise dans ce cas à stimuler l'offre de travail en facilitant la consommation des biens nécessaires au travail (garde d'enfants, par exemple) et en incitant à la consommation de services qui pourraient être réalisés par le consommateur (travaux, bricolage, jardinage, préparation de repas), avec un niveau moindre de productivité ;

---

<sup>46</sup> Musgrave (1957) définit justement ces biens, qu'il qualifie de tutélaires (« merit wants »), par le fait que leur consommation implique une entorse à la souveraineté du consommateur. On peut toujours considérer qu'en présence d'un système public de santé, les conséquences négatives sur la santé du consommateur constituent une externalité négative, car elles engendrent un surcoût pour la collectivité qui finance les soins rendus nécessaires.

<sup>47</sup> Gruber (2003) applique cet argument au cas du tabac en mettant en évidence l'incohérence temporelle des consommateurs, conscients des risques pour leur santé mais toujours prompts à repousser la fin de leur consommation.

- ◆ les services intenses en travail peu qualifié. Appliquer un taux réduit à ces secteurs (la restauration et les services à la personne, par exemple) permet de favoriser la demande pour ces services et, *in fine*, de créer des emplois peu qualifiés, qui souffrent le plus de la rigidité du marché du travail. Cet objectif peut néanmoins être poursuivi par une politique de réduction du coût du travail peu qualifié, plus ciblée sur la création d'emplois, plutôt que de passer par l'intermédiaire de la TVA et de la demande (*cf.* 1.2. *supra* sur la TVA sociale) ;
- ◆ les secteurs les plus susceptibles de receler de la fraude fiscale en pratiquant des transactions non déclarées qui échappent à la TVA. En réduisant le taux de TVA, la puissance publique réduit l'intérêt de la fraude et peut améliorer le respect de la règle fiscale, et par voie de conséquence les recettes. Les secteurs concernés recourent d'ailleurs grandement ceux des deux points précédents.

À ces raisons structurelles peut s'ajouter une motivation conjoncturelle : l'octroi d'un taux réduit à un secteur peut répondre aux difficultés particulières que connaît ce secteur en raison d'un choc négatif. Plusieurs pays européens ont pratiqué de telles baisses de TVA temporaires et sectorielles à la suite de la crise sanitaire, notamment en soutien aux secteurs du tourisme et de l'hôtellerie-restauration (*cf.* 2.1.2 de ce rapport).

La pertinence des taux réduits sectoriels bute néanmoins sur plusieurs risques, documentés par la partie 3 du présent rapport :

- ◆ à partir du moment où certains secteurs bénéficient d'un taux réduit et pas d'autres, les secteurs qui n'en bénéficient pas ont tout à l'intérêt à déployer un lobbying auprès des pouvoirs publics pour en bénéficier, même si ce taux réduit n'est pas économiquement justifié ;
- ◆ un taux réduit accordé initialement pour des raisons conjoncturelles peut être pérennisé alors même que la cause d'origine a disparu et ne légitime plus cet avantage. La partie 3 du rapport mentionne le cas du taux réduit de 10 % décidé en faveur des travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles à la suite de la tempête de 1999, qui avait mis en danger le secteur. Ce taux n'a pas depuis lors été remis en cause ;
- ◆ l'efficacité économique de ces taux réduits peut être décevante. En cas de non répercussion sur les prix, un secteur peut augmenter ses marges sans pour autant accroître ses embauches ou son investissement, si bien que l'objectif de la mesure n'est pas atteint. Le taux réduit appliqué à la restauration, en France, à partir de 2009, a donné lieu à des évaluations *ex post* critiques envers son bilan (*cf.* partie 3 de ce rapport et le 3.3. du rapport particulier n° 4 de 2015).

**Constat n° 3 : Les justifications pour l'emploi de taux différenciés de TVA sont fragiles.**

Théoriquement, l'objectif d'efficience économique est mieux atteint par un système totalement différencié en fonction de l'élasticité de la demande mais la mise en œuvre d'un tel système se heurte à des considérations à la fois pratiques et juridiques (*cf.* rapport particulier n° 1). Du fait de ses nombreux avantages, le système à taux uniforme semble préférable. À ce système peuvent être ajoutés des taux réduits, dans des cas limités. Néanmoins, que ce soit pour des raisons d'externalités ou d'équité, d'autres outils sont plus à même de corriger les défauts du taux unique (*cf.* rapport particulier n° 5), si bien que l'existence de tels taux réduits n'est pas nécessaire. Quant aux taux réduits sectoriels, leur justification est moins robuste et leur suivi s'avère aujourd'hui tellement insuffisant (*cf.* partie 3 de ce rapport) qu'il est impératif de limiter au maximum le recours à cet outil.

## 2. Hors du contexte actuel défavorable à une relance de la demande, une baisse temporaire de la TVA peut théoriquement stimuler l'économie à court terme, mais s'avère être un outil imprécis et coûteux

### 2.1. L'utilisation de la TVA comme instrument de politique conjoncturelle peut être efficace à court terme, sous certaines conditions, mais présente un coût budgétaire élevé

#### 2.1.1. À l'origine, la TVA n'a pas été conçue comme un instrument de politique conjoncturelle

**En premier lieu, la TVA n'a pas été créée afin de constituer un instrument de politique conjoncturelle.** La création de la TVA remonte en France à 1954, sous l'impulsion de Maurice Lauré, afin principalement de simplifier le système fiscal et de réduire les distorsions économiques, tout en générant du rendement. Lors des débats parlementaires portant sur l'adoption d'une taxe sur la valeur ajoutée, il n'est fait aucune mention d'une potentielle utilisation de la TVA comme instrument de politique conjoncturelle. En effet, les justifications apportées à la TVA lors de ces débats sont triples : éviter les taxes en cascade, rapprocher les impôts des sources de production et favoriser les investissements afin de relancer l'économie de manière structurelle. À aucun moment, les idées d'utilisation de la TVA à des fins de relance conjoncturelle par la consommation ou encore de baisses temporaires de TVA ne sont mises en avant. Le sénateur Florian Bruyas insiste alors sur l'incompatibilité qui existerait selon lui entre le fait de vouloir relancer l'économie et l'instauration de la TVA. Il souligne que cette « détaxation » des investissements des industriels est bien moins efficace qu'une relance de l'économie par la hausse de la demande : « *la relance de l'économie, pour la réaliser mieux vaudrait penser à vendre qu'à produire* »<sup>48</sup>. La première utilisation significative de la TVA à des fins de relance conjoncturelle à travers une baisse temporaire de TVA recensée par les rapporteurs remonte de fait à la crise de 2008, et à l'utilisation de la TVA au Royaume-Uni à des fins conjoncturelles.

**En outre, la TVA a pour objectif premier d'assurer à l'État des ressources financières stables.** Selon les comptes nationaux<sup>49</sup>, les recettes de la TVA nette des remboursements et dégrèvements représentaient, en 2021, un montant de 186 milliards d'euros, soit 17 % des prélèvements obligatoires et 7,4 % du produit intérieur brut. La TVA représente, en outre, le premier impôt en matière de fiscalité indirecte avec un poids de 60 % des recettes issues de la fiscalité indirecte. Ces proportions sont stables depuis 2015. La TVA représente 32 % des recettes fiscales nettes affectées à l'État en 2021 (contre 51 % en 2015, cette baisse pouvant s'expliquer par les transferts à d'autres entités). Enfin, le coût de recouvrement de la TVA est inférieur à celui d'autres impôts en raison de l'externalisation partielle de ses coûts de recouvrement à ses assujettis.

---

<sup>48</sup> Débats parlementaires, séance du 7 avril 1954, p. 9.

<sup>49</sup> Les chiffres de ce paragraphe sont tirés du rapport particulier n° 2, « Place de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans les finances publiques ».

**Enfin, la TVA n'est pas un stabilisateur automatique efficace puisque l'élasticité de ses recettes au PIB est quasi unitaire d'après Lafféter et Pak (2015).** Ces derniers montrent que l'élasticité des recettes de TVA à l'activité est légèrement supérieure à 1 à court terme, sans en être statistiquement différente : « *La TVA étant un prélèvement globalement proportionnel portant sur pratiquement toute la valeur ajoutée, une élasticité unitaire est attendue. Plusieurs éléments pourraient expliquer que l'élasticité de la TVA dépasse l'unité en France. D'une part, la croissance française est davantage orientée vers sa demande intérieure (soumise à la TVA) plutôt que vers l'exportation (exonérée de TVA). Les pays dont la balance commerciale est déficitaire perçoivent plus de recettes de TVA que les pays à balance commerciale excédentaire, à système fiscal identique. D'autre part, en début de période, les taux de TVA y sont plus élevés pour les biens « de luxe », réagissant plus que proportionnellement à une variation du revenu. Cette structure des taux de TVA est stable dans le temps en France : les biens dits « supérieurs » y sont plus taxés que les biens de première nécessité sur l'ensemble de la période. Jusqu'en 1992, un taux majoré était même appliqué aux produits de luxe comme les automobiles ou les parfums* » (p. 30). En ce sens, la TVA n'est pas un instrument de régulation conjoncturelle « passive » efficace, c'est-à-dire en l'absence de modulation de ses taux ou de son assiette, en raison de son faible effet de stabilisation automatique. Il n'y a donc qu'un faible effet de lissage du cycle conjoncturel par la TVA, contrairement à l'impôt sur les sociétés, par exemple. Cette différence provient du fait que les recettes de TVA ne sont pas affectées par les chocs non-anticipés parce que la TVA est payée au moment de chaque transaction et non fondée sur un état passé de l'économie comme l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés. En bas de cycle économique, l'élasticité de l'IS est ainsi très forte (2,42) tandis qu'elle est unitaire en phase haute (Lafféter et Pak, 2015).

### **2.1.2. Cependant, depuis une dizaine d'années, des baisses temporaires généralisées et discrétionnaires de TVA ont été mises en place afin de relancer l'économie et ont permis d'augmenter la consommation à court terme**

**À la suite de la crise économique de 2008, dans un contexte de récession et avec une crainte de déflation, le Royaume-Uni a mis en place la première baisse temporaire de TVA à des fins conjoncturelles entre décembre 2008 et décembre 2009.** Entre 2007 et 2008, la croissance économique britannique est passée de 2,3 % à - 0,2 % avant d'atteindre - 4,2 % en 2009<sup>50</sup>. L'inflation est passée de 3,5 % en 2008 à 2 % en 2009<sup>51</sup>. Entre ces deux dates, le gouvernement britannique a décidé une baisse du taux normal de TVA de 17,5 % à 15 %. Cette mesure a été annoncée le 24 novembre 2008 et était au centre de la réponse du gouvernement britannique à la récession qui avait commencé au deuxième trimestre de 2008. Le taux de TVA réduit de 5 % n'a pas été modifié. Le but était de relancer la consommation des ménages. **La baisse temporaire de TVA décidée en 2008-2009 a conduit à une augmentation de 0,4 % de la consommation totale (Crossley et al., 2014, cf. encadré 2), pour un coût de 12,5 Md£, soit la moitié de l'effort de relance britannique à cette date.**

---

<sup>50</sup> Données des comptes nationaux de la Banque mondiale, et fichiers de données des comptes nationaux de l'OCDE

<sup>51</sup> Données des comptes nationaux de la Banque mondiale, et fichiers de données des comptes nationaux de l'OCDE

## Encadré 2 : Une évaluation *ex post* de la baisse temporaire de la TVA au Royaume-Uni (décembre 2008 - décembre 2009)

En réponse à la crise économique de 2008, le gouvernement britannique a utilisé de manière inédite une baisse temporaire de la TVA afin de relancer son économie. Entre décembre 2008 et décembre 2009, pour une durée de treize mois, le taux de TVA standard est passé de 17,5 % à 15 %. Le taux réduit de 5 % n'a pas été modifié et des droits d'accise sur des biens comme l'alcool et le tabac ont été mis en place afin de prévenir une baisse de leur prix. Il ne s'est écoulé qu'une semaine entre l'annonce de la baisse temporaire et son entrée en vigueur de telle sorte qu'elle peut être considérée comme soudaine pour les consommateurs. L'idée était de baisser le prix des biens pour les consommateurs afin d'encourager la consommation et de relancer la croissance, comme l'expliquait le chancelier de l'Échiquier en novembre 2008 : *"But to prevent the recession deepening, we also need to take action to put money into the economy immediately... To deliver a much-needed extra injection of spending into the economy right now. I therefore propose to cut VAT from 17.5 to 15 per cent until the end of next year... It will make goods and services cheaper and, by encouraging spending, will help stimulate growth"*<sup>52</sup>.

Crossley et al. (2014) proposent une évaluation *ex post* de cette mesure. Ils commencent par identifier trois conditions de réussite d'une telle politique : sa capacité à être répercutée sur le niveau des prix, sa capacité à changer le comportement des consommateurs et sa capacité à être répercutée sur le niveau de la consommation des ménages.

Afin d'évaluer le taux d'incidence de cette mesure sur les prix, ils comparent l'inflation des biens soumis à la TVA à celle des autres biens. Ils montrent que la baisse de la TVA a eu une influence, car leurs évolutions sont différentes sur cette période. Ensuite, la méthode des doubles différences leur permet d'identifier le taux de répercussion<sup>53</sup> de la mesure. De manière alternative, ils comparent l'inflation au Royaume-Uni et dans les autres pays membres de l'OCDE à la même fin. Ils font l'hypothèse d'un taux de répercussion de 100 %, mais la baisse semble totalement retournée deux mois après la fin de la mesure. La hausse des prix reprend même avant que la mesure ne se termine.

Afin d'estimer le niveau d'information des consommateurs relatif à cette politique, les auteurs s'appuient sur le *Nationwide consumer confidence survey*<sup>54</sup> qui recense l'ensemble des achats significatifs des consommateurs, et concluent à un niveau important d'information des consommateurs.

Enfin, afin d'identifier, toutes choses étant égales par ailleurs, l'impact de cette politique sur la consommation des ménages, ils construisent un modèle fondé sur la déviation par rapport à la tendance de l'économie (*difference-from-trend specification*) pour différents groupes de biens. Ils trouvent une hausse des ventes de détail due à cette politique de 1 % (notamment portée par la consommation des équipements de maison), ce qui signifie une hausse de 0,4 % de la consommation totale. Le gouvernement espérait une hausse de 0,5 % de la consommation totale. **Ils en concluent donc à un effet intéressant de cette politique grâce à un effet de substitution intertemporelle, et ce malgré la hausse prématurée des prix avant la fin de la mesure.**

Le coût total de cette politique a été de 12,4 milliards de livres sterling<sup>55</sup> alors que l'ensemble des mesures discrétionnaires ont coûté environ 25 milliards de livres sterling sur les exercices budgétaires 2008-2009 et 2009-2010 (Chote et al., 2009).

*Source* : Crossley et al. 2014.

<sup>52</sup> Chancellor Alistair Darling, 24th November 2008, HM Treasury (2008a): « Mais pour éviter que la récession ne s'aggrave, nous devons également prendre des mesures pour injecter immédiatement de l'argent dans l'économie... Pour injecter dès maintenant dans l'économie les dépenses supplémentaires dont elle a tant besoin. Je propose donc de réduire la TVA de 17,5 à 15 % jusqu'à la fin de l'année prochaine... Cette mesure rendra les biens et les services moins chers et, en encourageant les dépenses, elle contribuera à stimuler la croissance ».

<sup>53</sup> Le taux de répercussion – parfois désigné taux de pénétration ou taux de transmission – désigne le degré auquel la variation de TVA se traduit sur le niveau des prix. Si une baisse de 2 points de TVA est décidée et que les prix des biens touchés varient de 1 % toutes choses égales par ailleurs, le taux de répercussion est de 50 %.

<sup>54</sup> Sondage mensuel sur la perception des ménages concernant d'un côté l'achat de biens durables et de l'autre l'achat de biens de maison.

<sup>55</sup> HM Treasury, 2008b.

**Dans le contexte similaire de la pandémie de Covid-19 (récession, faible inflation), l'Allemagne a également mis en place une baisse temporaire de ses taux de TVA entre juillet et décembre 2020 afin de relancer son économie.** Entre 2019 et 2020, la croissance économique allemande passe de 1,1 % à - 4,6 % et l'inflation de 1,4 % à 0,5 %<sup>56</sup>. Pour lutter contre les conséquences économiques de la crise sanitaire, l'Allemagne a mis en place une baisse temporaire de TVA entre juillet et décembre 2020, afin de relancer la consommation des ménages et la croissance. La TVA sur les produits soumis au taux normal est passée de 19 % à 16 % et la TVA sur les produits soumis au taux réduit est passée de 7 % à 5 %. La baisse temporaire de TVA en 2020 en Allemagne a permis d'augmenter de 26 Md€ la consommation totale des ménages (Bachmann et al., 2022), soit 1,6 % de la consommation totale des ménages allemands (1 569 Md€ en 2020)<sup>57</sup>, soit un effet supérieur à celui constaté au Royaume-Uni en 2008. **La magnitude des effets de la baisse temporaire de TVA sur la croissance économique de l'Allemagne en 2020 ne fait cependant pas consensus.** Jaravel et al. (2021) ont montré que l'effet sur la croissance économique d'une baisse temporaire de TVA a été marginal en Allemagne. Malgré un taux de répercussion estimé par les auteurs à environ 83 %, proche de 100 % pour les biens durables et de 70 % pour les biens non durables, ceux-ci ne se positionnent pas quant à l'impact de cette baisse de prix sur la consommation<sup>58</sup>.

**Dans des conditions proches de celles de l'Angleterre, la Turquie a aussi baissé temporairement la TVA sur certains secteurs afin de relancer son économie,** entre mars et septembre 2009. La croissance économique de la Turquie est passée de 5 % en 2007 à 0,8 % en 2008, puis la Turquie a connu une récession de - 4,8 % en 2009<sup>59</sup>. La baisse temporaire de TVA ne s'est cependant appliquée qu'à certains secteurs de l'économie : le mobilier, l'information, la communication et les équipements pour l'industrie et les bureaux. Misch et Seymen (2012) montrent que cette baisse temporaire de TVA a permis de stabiliser le PIB à travers une hausse de la demande, mais que les effets bénéfiques ont été en partie annulés au moment de la remontée des taux de TVA à leur niveau normal.

**Plusieurs autres pays ont également recouru à des baisses temporaires de TVA afin de soutenir leur économie dans le contexte de la crise sanitaire, en se concentrant cependant sur certains secteurs de l'économie.** L'Autriche a ramené, au second semestre 2020, à 5 % le taux de TVA sur les secteurs de la restauration, de l'hôtellerie, de la culture et des médias<sup>60</sup>. De même, l'Irlande a décidé entre septembre 2020 et février 2021 une baisse temporaire du taux normal de TVA de 23 % à 21 %. Pour les secteurs du tourisme et de l'hôtellerie, la baisse du taux réduit de TVA qui s'applique est passé de 13,5 % à 9 % jusqu'à décembre 2021<sup>61</sup>. Le Royaume-Uni a baissé la TVA sur les secteurs de l'hôtellerie et du tourisme de 20 % à 5 % entre juillet 2020 et septembre 2021<sup>62</sup>. **Ces baisses temporaires de TVA, qui ont été conduites afin de soutenir des secteurs en difficulté, n'ont pas fait l'objet d'évaluation.**

---

<sup>56</sup> Données des comptes nationaux de la Banque mondiale, et fichiers de données des comptes nationaux de l'OCDE

<sup>57</sup> Eurostat, Dépense de consommation finale des ménages et des ISBLSM.

<sup>58</sup> Les auteurs précisent que leurs résultats « ne permettent pas encore de quantifier avec précision la répercussion des baisses d'impôts sur les consommateurs, mais les résultats indiquent clairement qu'un tel transfert a eu lieu » (p. 18).

<sup>59</sup> Données des comptes nationaux de la Banque mondiale, et fichiers de données des comptes nationaux de l'OCDE

<sup>60</sup> "Temporary VAT rate reduction to 5% in Austria", 7 July 2020, TPA

<sup>61</sup> "Ireland announces temporary reduction in VAT rate as part of July 2020 stimulus plan", 31 July 2020, EY

<sup>62</sup> "UK cuts 20% VAT rate to 15% till 31 December 2020", 1 June 2020, Richard Asquith

**Depuis 2022, dans un contexte de forte inflation à la suite, entre autres, de la guerre en Ukraine, les expériences de baisse temporaire de TVA se multiplient, mais ont moins pour but de relancer l'économie que de soutenir le pouvoir d'achat des ménages via une modération de l'inflation.** En 2022, l'inflation devrait atteindre 9,3 % dans l'Union européenne<sup>63</sup>. L'inflation se concentre notamment sur les secteurs des transports, de l'énergie, de l'alimentation et de l'habillement. Les perspectives de croissance économique ont également dû être revues à la baisse au niveau de l'Union européenne (de 4 % en 2022 et 2,8 % en 2023 avant le début de la guerre en Ukraine<sup>64</sup> à 3,3 % et 0,3 %<sup>65</sup>). Afin de relancer la consommation et de limiter l'inflation, plusieurs pays ont décidé d'effectuer des baisses temporaires de TVA. Le Luxembourg a voté un passage de ses taux de TVA pour l'année 2023 de 17 % à 16 % pour le taux normal, de 14 % à 13 % pour le taux intermédiaire sur certains services financiers et de 8 % à 7 % pour le taux réduit portant pour le gaz, l'électricité et certains travaux<sup>66</sup>. Le taux super réduit de 3 % ne change pas<sup>67</sup>. Entre avril et octobre 2022, l'Irlande a baissé son taux de TVA réduit de 13,5 % à 9 % pour le secteur du chauffage domestique au gaz et à l'électricité, alors que l'inflation a atteint son niveau le plus haut depuis 40 ans (6,7 % sur l'ensemble des prix, respectivement 46 % et 35 % pour le diesel et l'essence en mars 2022)<sup>68</sup>. Entre octobre 2022 et mars 2024, l'Allemagne a baissé la TVA sur le gaz de 19 % à 7 % au moment où l'inflation sur l'énergie a atteint 35,7 %<sup>69</sup>. Richard Asquith<sup>70</sup> a proposé un aperçu général des pays européens ayant effectué une baisse temporaire de TVA afin de lutter contre l'inflation en 2022.

La baisse de la TVA à des fins désinflationnistes agit en permettant une stabilité des prix, tout en préservant les marges des entreprises. Les coûts des entreprises augmentent à cause du prix de l'énergie, ce qui devrait se traduire soit par une compression des marges, soit par une hausse des prix finaux. Grâce à la baisse de TVA, qui revient à une prise en charge par l'État de la hausse des coûts, les entreprises peuvent répercuter cette dernière sans provoquer de hausse des prix pour le consommateur. **Les usages de la TVA afin de lutter contre l'inflation induite par les évolutions du marché de l'énergie sont étudiés de façon plus détaillée par le rapport particulier n° 5.**

**Le tableau 3 rassemble les différentes évolutions de TVA à des fins conjoncturelles recensées par les rapporteurs.**

---

<sup>63</sup> European Economic Forecast, Autumn 2022

<sup>64</sup> European Economic Forecast, Winter 2022

<sup>65</sup> European Economic Forecast, Autumn 2022

<sup>66</sup> "Luxembourg temporary VAT cut from 17% to 16% Jan 2023 – confirmed by Parliament", 21 September 2022, VAT Calc

<sup>67</sup> "VAT: Temporary decrease of Luxembourg VAT rates announced on 21 September 2022", 22 September 2022, Deloitte

<sup>68</sup> "Ireland fuel temporary VAT cut to 9% May 2022; inflation at 40 year high", 13 April 2022, VAT Calc

<sup>69</sup> "Germany slashes VAT on gas to 7% following EU block", 18 August 2022, VAT Calc

<sup>70</sup> "VAT cuts as Europe inflation jumps to 10.7% October 2022", 3 November 2022, VAT Calc

**Tableau 3 : Principales expériences de baisse temporaire de TVA à fin de relance conjoncturelle**

Pays	Durée de la baisse	Intensité de la baisse	Secteurs concernés	Objectif	Commentaires
Royaume-Uni	13 mois (décembre 2008-décembre 2009)	2,5 % (de 17,5 % à 15 % pour le taux standard)	Tous	Relance de l'économie	Baisse de 2,1 % des prix à la consommation Hausse de 0,4 % de la consommation Coût budgétaire de 12,4 Md€
Turquie	7 mois (mars-septembre 2009)	-	Mobilier, information, communication et équipements pour l'industrie et les bureaux	Relance de l'économie	Coût budgétaire de 0,27 % du PIB
Allemagne	6 mois (juillet-décembre 2020)	3 % pour le taux normal (de 19 % à 16 %) 2 % pour le taux réduit (de 7 % à 5 %)	Tous	Relance de l'économie	Baisse de 1,3 % des prix à la consommation Hausse de la consommation de 26 Md€, soit + 1,6 % Coût budgétaire de 7 Md€
Autriche	6 mois (juillet-décembre 2020)	TVA à 5 %	Restauration, hôtellerie, culture, médias	Soutien sectoriel	-
Irlande	6 mois (septembre 2020 - février 2021)	2 % pour le taux normal (de 23 % à 21 %) - 4,5 % pour certains secteurs (13,5 % à 9 %)	Tous pour le taux normal Secteurs du tourisme et de l'hôtellerie pour le taux réduit	Relance de l'économie et soutien sectoriel	-
Royaume-Uni	15 mois (juillet 2020 - septembre 2021)	15 % (de 20 % à 5 %)	Hôtellerie et tourisme	Soutien sectoriel	-
Irlande	7 mois (avril-octobre 2022)	4,5 % (de 13,5 % à 9 %)	Chauffage domestique au gaz et à l'électricité	Soutien au pouvoir d'achat	-
Botswana	7 mois (août 2022-janvier 2023)	2 % (de 14 % à 12 %)	Tous	Soutien au pouvoir d'achat	-
Allemagne	1 an et 6 mois (octobre 2022 - mars 2024)	12 % (de 19 % à 7 %)	Gaz	Soutien au pouvoir d'achat	-

Pays	Durée de la baisse	Intensité de la baisse	Secteurs concernés	Objectif	Commentaires
Luxembourg	12 mois (janvier – décembre 2023)	1 % pour le taux normal (de 17 % à 16 %), le taux intermédiaire (de 14 % à 13 %) et 1 % pour le taux réduit (8 % à 7 %)	Tous les secteurs du taux normal Les services financiers pour le taux intermédiaire Le gaz, l'électricité et les travaux pour le taux réduit	Soutien au pouvoir d'achat	-
Finlande	5 mois (décembre 2022 – avril 2023)	14 % (de 24 % à 10 %) / 10 % (de 10 % à 0 %)	Electricité Transport public	Soutien au pouvoir d'achat des ménages	-
Portugal	15 mois (octobre 2022 – décembre 2023)	7 % (de 13 % à 6 %)	Electricité domestique	Soutien au pouvoir d'achat des ménages	-
Belgique	7 mois (mars – septembre 2022)	15 % (21 % à 6 %)	Electricité et gaz naturel	Soutien au pouvoir d'achat des ménages	-
Grèce	3 ans (juin 2020 – juin 2023), quatre fois étendues	11 % (de 24 % à 13 %)	Café, transport, boissons non-alcoolisées, cinéma, salles de sport, écoles de danse et tourisme	Soutien au pouvoir d'achat des ménages	-
Pologne	11 mois (février 2022 – décembre 2022), prolongée une fois	TVA baissée à 8 %, 5 % et 0 %	Diesel Electricité et chauffage Produits alimentaires, fertilisants et gaz	Soutien au pouvoir d'achat des ménages	-
Espagne	3 mois (octobre 2022 – décembre 2022)	16 % (de 21 % à 5 %)	Gaz naturel	Soutien au pouvoir d'achat des ménages	-
Turquie	(mi-février 2022 - )	7 % (de 8 % à 1 %)	Fruits et légumes, huile de cuisson, produits laitiers	Soutien au pouvoir d'achat des ménages	-

Source : Rapporteurs.

### 2.1.3. Une baisse temporaire de TVA peut se révéler efficace afin de relancer l'économie sous certaines conditions

#### 2.1.3.1. La TVA constitue un instrument de politique budgétaire contracyclique mobilisable dans un cadre keynésien

**La TVA peut être utilisée comme un instrument de relance budgétaire par la consommation.** Keynes (1936) expose les mécanismes fondamentaux de la politique budgétaire discrétionnaire. Dans le cas où l'économie se trouve dans un équilibre de sous-emploi en raison d'une demande effective insuffisante, il est possible de relancer l'économie à travers les dépenses publiques ou la fiscalité *via* l'effet du multiplicateur. Les dépenses publiques intervenant directement sur la demande effective, alors qu'une baisse de la fiscalité peut être en partie épargnée, le multiplicateur budgétaire est plus élevé que le multiplicateur fiscal. Une baisse des taux de TVA constitue un type de politique de relance budgétaire qui permet d'augmenter la consommation finale des ménages, ce qui conduit à une hausse de la demande effective. La demande effective déterminant, dans la théorie keynésienne, le niveau de production des entreprises, donc de l'emploi, une baisse des taux de TVA permet de relancer l'économie. À l'inverse, il est possible de stabiliser l'économie dans une situation de surchauffe par les mêmes mécanismes, en rehaussant les taux.

**Deux conditions liées au contexte économique renforcent l'efficacité d'une politique de relance budgétaire discrétionnaire :** l'existence d'un contexte déflationniste où l'offre est davantage déterminée par la demande, et l'épuisement de l'efficacité de la politique monétaire en situation de trappe à liquidité.

**En premier lieu, la politique budgétaire contracyclique est plus efficace dans un contexte déflationniste où l'offre est davantage déterminée par la demande.**

Dans un modèle d'offre globale-demande globale, Eggertsson et Krugman (2011) montrent le rôle de la politique budgétaire dans un environnement d'endettement important et de déflation. Contrairement au modèle traditionnel, la courbe de demande globale est croissante en fonction des prix (quand les prix baissent, la demande baisse aussi). En effet, la déflation accroît le poids réel des dettes et contraint les débiteurs endettés à réduire leur consommation pour se désendetter. Conformément à l'équation de Fisher, selon laquelle le taux d'intérêt réel est égal au taux nominal moins l'inflation, le taux d'intérêt réel augmente en période déflationniste (et ce, d'autant plus que le taux nominal atteint la borne inférieure de zéro), ce qui affecte à la baisse l'investissement. Un cercle vicieux de « déflation par la dette » (Fisher, 1933) peut s'enclencher. Dans un tel contexte, toute politique visant à accroître l'offre (par exemple par la hausse du temps de travail) a un effet contreproductif car elle aggrave la déflation. Eggertsson et Krugman suggèrent alors de mener une politique permettant d'augmenter le niveau d'inflation anticipée afin que le taux d'intérêt réel diminue malgré la frontière des taux zéro. La politique monétaire peut y contribuer mais risque d'être rendue inefficace par la trappe à liquidité (*cf. infra*). Une politique budgétaire permet d'augmenter la demande, ce qui stimule l'activité et le niveau des prix. En outre, les débiteurs étant contraints en termes de liquidités, leurs dépenses ne dépendent pas de leur niveau anticipé de revenu, mais de leur revenu courant, ce qui maximise l'efficacité de la relance.

**En second lieu, la mise en place d'une politique budgétaire contracyclique est à privilégier quand la politique monétaire ne parvient pas à stabiliser l'économie seule, dans un contexte de taux d'intérêt bas et de trappe à liquidité.**

Les politiques monétaires conventionnelles sont peu efficaces dans ce contexte. L'économie se trouve dans une trappe à liquidité quand les taux d'intérêt ont atteint un niveau suffisamment bas pour que la préférence pour la liquidité soit infinie. Dès lors, l'augmentation du niveau de liquidités ne se traduit plus par une baisse du taux d'intérêt. Dans un tel contexte, la politique monétaire n'est plus efficace. En outre, les outils conventionnels de politique monétaire, notamment la baisse du taux de refinancement, ne peuvent être utilisés davantage en raison de la frontière des taux zéro<sup>71</sup>.

### ***2.1.3.2. L'efficacité d'une baisse temporaire de TVA repose principalement sur un effet de substitution intertemporelle***

Dans le rapport particulier de 2015 du Conseil des prélèvements obligatoires consacré à l'utilisation de la TVA comme instrument de politique économique<sup>72</sup>, les rapporteurs concluaient à un potentiel intérêt d'une utilisation contracyclique de la TVA même si celle-ci n'avait pas encore fait l'objet de nombreuses études. Les rapporteurs indiquaient alors : « *en bas de cycle, la baisse des taux de TVA permettrait d'atteindre un effet de relance rapide et relativement plus significatif que d'autres mesures budgétaires, mais n'a toutefois pas été mis en œuvre dans la période récente. L'impact contracyclique d'une hausse de TVA dans l'hypothèse d'un output gap positif n'a pas été documenté* ». À l'aune des politiques budgétaires contracycliques qui reposent sur une modulation de la TVA et qui ont été analysées *supra*, il est possible d'évaluer cette idée plus précisément.

**Afin de stabiliser l'économie, il est possible de modifier la TVA de manière permanente, à la baisse ou à la hausse afin de provoquer un choc de demande.** Cette baisse de la TVA peut être ciblée sur certains secteurs économiques ou généralisée. Afin de relancer l'économie, une baisse générale est plus pertinente. En cas de baisse générale et homothétique des taux de TVA, les prix relatifs des biens ne sont pas modifiés : l'ensemble des prix baisse, le pouvoir d'achat des ménages augmente et leur consommation aussi (effet revenu). Si la baisse est ciblée, la consommation de tous les biens peut augmenter, grâce à la hausse du pouvoir d'achat, mais celle des biens concernés par la baisse de TVA devrait augmenter davantage, car leur prix relatif diminue (effet substitution). Ruiz et Trannoy (2009) montrent que les élasticités-prix des biens et services à une modification de la fiscalité ont « *un signe et un ordre de grandeur conformes à l'intuition* ». L'alimentaire, les tabacs et alcools, l'habillement, le logement et l'énergie s'apparentent à des biens normaux et ont donc une élasticité-prix plus faible que l'automobile et le transport, les loisirs, les biens divers et la restauration, qui sont plutôt des biens de luxe. La consommation des biens et services de la deuxième catégorie est donc plus réactive à une baisse de la fiscalité (en l'occurrence de la TVA) que celle des biens et services de la première catégorie. Ce choc de demande positif permet de relancer l'économie. À l'inverse, une hausse permanente de la TVA peut avoir des effets contracycliques quand l'*output gap*<sup>73</sup> est positif, c'est-à-dire quand le PIB est supérieur au PIB potentiel, afin de ralentir l'économie.

---

<sup>71</sup> Au début de la crise économique de 2008, le taux directeur de la BCE se situait à 3,75 %. Progressivement, il a fortement diminué, atteignant 2 % en janvier 2009 et 0,50 % en mai 2013. Puis, entre mars 2016 et juillet 2022, le taux directeur de la BCE a atteint la frontière des taux zéro, avant la hausse à 0,50 % en juillet 2022 dans le contexte inflationniste dû à la guerre en Ukraine.

<sup>72</sup> Rapport particulier n°4, Conseil des prélèvements obligatoires, 2015

<sup>73</sup> L'*output gap*, ou écart de production, représente l'écart entre le niveau du PIB constaté et le PIB potentiel estimé, c'est-à-dire le PIB résultant d'une utilisation à leur maximum des facteurs de production, sans inflation.

Une baisse permanente d'un taux de TVA à des fins conjoncturelles présente cependant un coût budgétaire élevé et une efficacité limitée (*cf. infra*), ce qui rend son utilisation moins pertinente que d'autres outils. Ainsi, la valeur d'un point de TVA au taux normal est estimée à environ 9,75 Md € par le rapport particulier n°2<sup>74</sup>.

**D'un point de vue conjoncturel, il semble plus approprié de faire usage de baisses temporaires de TVA, dont les coûts sont plus limités. En effet, une baisse temporaire de TVA a un effet contracyclique sur l'économie plus fort en ajoutant à l'effet revenu un effet de substitution intertemporelle.**

Ce dernier revient, pour les ménages, à substituer de la consommation présente à de la consommation future. En effet, une baisse temporaire de TVA indique aux agents que les prix seront plus élevés à l'avenir que durant la période de baisse. Les consommateurs ont donc intérêt à avancer leurs achats dans le temps, ce qui conduit à une hausse de la consommation des ménages pendant la période de baisse temporaire et, par voie de conséquence, à une hausse de la demande.

Ces politiques reposant sur un effet de substitution intertemporelle sont qualifiées de politiques budgétaires non-conventionnelles<sup>75</sup>, puisqu'elles cherchent à modifier les anticipations d'inflation des agents économiques. L'effet de substitution intertemporelle peut également être obtenu par l'annonce d'une hausse future de la TVA sans baisse immédiate, la hausse anticipée des prix futurs pouvant entraîner une hausse de la demande préalable (*cf. encadré 3*).

### **Encadré 3 : Annoncer une série de hausses futures des taux de TVA afin de relancer l'économie**

**Feldstein (2002) étudie l'emploi de la politique budgétaire discrétionnaire, reposant sur l'annonce d'une hausse future de TVA, dans un contexte de demande et de taux d'intérêt bas.** Dans ce cas, la politique monétaire conventionnelle n'est pas efficace pour relancer l'économie et éviter la déflation. La politique budgétaire discrétionnaire peut alors avoir des effets contracycliques et relancer l'économie. Elle présente l'avantage de stimuler l'économie sans accroître le déficit budgétaire, puisqu'elle ne diminue pas les prélèvements obligatoires.

Feldstein propose d'augmenter les anticipations d'inflation des agents économiques en annonçant une hausse future (ou une série de hausses à venir) de la TVA. Comme le montrent Feldstein (2002) et Correia et al. (2013), changer les anticipations d'inflation des agents économiques les conduit à substituer de la consommation présente à leur consommation future. Dans le cas d'une hausse future des taux de TVA, l'effet doit se concentrer entre le moment de l'annonce de la hausse et sa mise en place.

Cette forme de politique budgétaire, qui repose sur les anticipations des agents et non sur la dépense ou la baisse de la fiscalité, présente plusieurs avantages théoriques :

- elle n'encourage pas un éventuel cycle déflationniste (les prix ne diminuent pas), voire elle contribue à une politique de « reflation » en accroissant les anticipations d'inflation, qui peuvent être autoréalisatrices ;
- elle est d'un coût nul pour les finances publiques ;
- elle encourage la demande à court terme par rapport à celle à plus long terme sans affecter le budget des ménages immédiatement.

<sup>74</sup> Faute de données actualisées de la Direction générale du Trésor, les rapporteurs du présent rapport comme du rapport particulier n° 2 s'appuient sur la dernière publication intitulée : « *Le modèle d'estimation de la TVA théorique* », *Les cahiers de la direction générale du Trésor*, n° 2016-02.

<sup>75</sup> Par exemple par D'Acunto et al. : « *Unconventional fiscal policy* », *NBER Working paper series*, janvier 2018.

**Apparue dans les années 2000, cette idée s'est développée dans les années 2010, dans un contexte de crainte de déflation.** Contrairement au contexte actuel, l'objectif était alors de stimuler l'inflation à moyen terme, tout en encourageant la consommation présente. La littérature académique sur la question privilégiait ainsi cet outil (Feldstein, 2002 ; Correia et al., 2013 ; D'Acunto et al., 2016).

Afin de compenser les effets à long terme sur la richesse des ménages, D'Acunto et al. (2016) proposent d'accompagner la hausse de TVA d'une réduction de l'impôt sur le revenu ou par des transferts financiers vers les ménages ne payant pas d'impôt sur le revenu.

**Ce type de politique apparaît néanmoins particulièrement sujet au risque d'incohérence temporelle (Kydland et Prescott, 1977).** En effet, la mesure stimule la consommation tant que la hausse de TVA n'est pas effective. Le jour où cette hausse est mise en œuvre, la consommation est négativement affectée. L'État prend donc le risque de freiner la reprise, si bien qu'il a tout intérêt à annoncer une hausse future de la TVA, sans jamais la mettre en pratique. La crédibilité de l'annonce est alors une condition du succès de la mesure : si les ménages anticipent le renoncement de l'État, l'annonce ne provoque aucune substitution intertemporelle, donc aucune stimulation de la demande à court terme.

Le Japon s'est notamment heurté à cette difficulté dans les années 2010. En 2013, le gouvernement japonais a annoncé une hausse de la TVA en deux phases, une première hausse de 5 à 8 % en avril 2014 et une deuxième de 8 à 10 % en octobre 2015. L'activité économique japonaise a fortement augmenté au premier trimestre 2014 en conséquence de cette annonce (Correia, 2018). Néanmoins, elle s'est contractée par la suite. La deuxième hausse a alors été retardée à avril 2017, mais n'a finalement pas été réalisée. Le relatif échec de cette annonce d'une série de hausses futures de TVA afin de relancer l'économie peut s'expliquer en partie par les problèmes de crédibilité du gouvernement japonais. En effet, les agents économiques ont anticipé que le gouvernement japonais allait reporter la hausse de TVA en raison du contexte économique.

*Source : Rapporteurs.*

**Les effets contracycliques sur la demande d'une baisse temporaire de TVA sont concentrés sur la durée de la mesure mais présentent un intérêt au-delà.** Ainsi, une baisse temporaire de TVA concentrée sur une période de récession peut permettre de sortir de cette dernière : l'évitement des effets d'hystérèse<sup>76</sup> dus à la récession constitue alors un gain en soi, qui fait que le bilan net de la mesure est positif, même à moyen terme, lorsque la hausse de la consommation à court terme est annulée par une baisse équivalente, à la suite du retour des taux à leur niveau normal. En sortant l'économie de la récession, ce type de relance peut faire en sorte que les ménages soient moins contraints financièrement au moment de la remontée des taux de TVA, donc des prix, ce qui signifie qu'une part plus importante de ceux-ci pourront consommer malgré la hausse des prix, ce qui compense l'effet potentiellement dépressif sur la demande du retour à la normale.

**Ces résultats théoriques sont cohérents avec l'étude par microsimulation de Parodi** (cf. encadré 4). Cette dernière montre que la baisse temporaire de TVA sur les biens durables a un effet positif, mais limité, sur le bien-être intertemporel des ménages. En effet, comme ce type de mesure repose sur une substitution intertemporelle, la baisse temporaire de TVA ne change pas le nombre de biens durables achetés sur la durée de vie des ménages : à l'augmentation d'achats durant la période de la baisse temporaire de TVA succède une baisse de ces achats dans les deux années suivantes. Au total, l'effet de la baisse temporaire sur les achats de biens durables demeure positif, mais plus faible que si l'on ne considère que la durée de la mesure. Il s'agit donc avant tout d'un lissage intertemporel de la consommation qui peut s'avérer utile dans un contexte de récession.

---

<sup>76</sup> L'effet d'hystérèse désigne la persistance d'un effet économique alors que le choc économique l'ayant causé a pris fin.

#### Encadré 4 : Les effets d'une baisse temporaire de la TVA dans un modèle cycle de vie à agents hétérogènes

**Parodi (2021) simule les effets d'une baisse temporaire de la TVA de douze mois durant une récession afin de relancer l'économie dans un modèle cycle de vie à agents hétérogènes.** Elle distingue trois types de biens qui sont taxés à des taux de TVA différents : les biens durables, les biens non-durables de première nécessité et les biens non-durables non-nécessaires. Elle simule deux types de baisses temporaires de TVA : premièrement, une baisse temporaire non-annoncée sur les biens non-durables non-nécessaires (de 10 % à 4 %) ; il s'agit du secteur de la restauration, de l'hôtellerie et du tourisme ; deuxièmement, une baisse temporaire de TVA non-annoncée sur les biens durables (de 22 % à 15 %) ; ce taux concerne principalement les véhicules et l'équipement de maison (meubles et électroménager notamment).

**Parodi montre que la baisse temporaire de TVA a des effets contracycliques de court terme beaucoup plus élevés quand elle concerne les biens durables que les biens non-durables non-nécessaires.** Plus précisément, la baisse de 6 points de TVA sur les biens non-durables non-nécessaires conduit à une augmentation de 1 % de leur consommation, ce qui signifie une élasticité de la taxe inférieure à 1. Dans le cas des biens durables, leur demande augmente de 80 % à la suite de la baisse de 7 points de pourcentage de TVA, ce qui signifie une élasticité de la taxe d'un peu plus de 10. Par conséquent, baisser temporairement la TVA sur les biens non-durables non-nécessaires ne suffit pas à compenser l'effet négatif de la récession sur la consommation de ces biens, tandis que la baisse temporaire de TVA sur les biens durables permet de compenser la baisse de consommation de ces biens durables due à la récession. **Ces biens étant significativement plus consommés par les ménages les plus aisés, la mesure la plus efficace est également la plus anti-redistributive.**

Les effets contracycliques de la baisse temporaire de TVA sur les biens non-durables non-nécessaires sont dus à deux canaux. D'une part, il y a une substitution intra temporelle entre les deux catégories de biens non-durables (ceux de première nécessité et les autres). Les ménages augmentent leur consommation de biens non-durables non-nécessaires, car ils deviennent relativement moins chers en raison de la baisse temporaire de TVA. Le deuxième mécanisme en jeu est un effet revenu positif sur les biens qui ne sont pas concernés par la baisse temporaire de TVA (les biens durables) et sur l'épargne en capitaux financiers. Les ménages disposent de ressources supplémentaires qui leur permettent d'augmenter leur demande de biens durables et leur épargne. La confluence de ces canaux explique le faible effet d'une baisse temporaire sur la consommation de biens non-durables non-nécessaires.

**Les effets contracycliques de la baisse temporaire de TVA sur les biens durables proviennent d'un effet de substitution intertemporelle.** Les ménages avancent leur consommation de biens durables pour profiter de la baisse temporaire de TVA. La hausse de la consommation de biens durables durant la période de la baisse temporaire de TVA est suivie d'une baisse de celle-ci dans les deux années qui suivent. Au total, l'effet sur leur consommation reste positif, mais plus faible que si l'on ne regarde que l'année de la mesure. Cet effet est en outre minimisé si les ménages anticipent un haut niveau d'incertitude à l'avenir.

Enfin, Parodi compare les effets d'une baisse temporaire de TVA à ceux d'une politique contracyclique reposant sur un transfert d'argent direct aux ménages ayant un coût budgétaire équivalent. L'effet d'un transfert financier direct aux agents durant une récession est négligeable (la demande de biens durables augmente de moins de 5 %) en raison de l'augmentation de l'épargne des ménages, sans stimuler la demande de biens de consommation.

*Source : Parodi, 2021.*

**Empiriquement, l'efficacité des baisses temporaires de TVA à court terme repose sur la rapidité de sa mise en place et sur sa lisibilité pour les consommateurs, qui les conduit à réagir rapidement à celle-ci.** D'une part, une baisse temporaire de TVA ne suppose qu'une modification de la loi fiscale et peut donc être effective très rapidement. À l'inverse, d'autres outils de politique budgétaire contracyclique, comme une hausse de l'investissement public, nécessitent des délais de mise en place beaucoup plus longs. D'autre part, Crossley et al. (2014) estiment que le niveau d'information de la baisse temporaire de TVA au Royaume-Uni des ménages britanniques était important. Une baisse temporaire de TVA est facilement compréhensible pour les consommateurs, comme le montre également le fait que ses effets ne sont pas concentrés sur les ménages les plus éduqués financièrement ou ayant des plans de consommation et d'épargne à long terme (D'Acunto, Hoang et Weber, 2022). En cela, une baisse temporaire de TVA se distingue de la politique monétaire non-conventionnelle (notamment le *forward guidance*) qui requiert des connaissances techniques pour être comprise des ménages et ainsi, avoir un impact sur leurs anticipations d'inflation.

**Enfin, la modulation de la TVA à des fins conjoncturelles peut s'appliquer à tous les taux de TVA ou seulement à certains taux ou secteurs de l'économie.** L'intérêt de cibler certains secteurs de l'économie peut être triple :

- ◆ premièrement, cibler la baisse temporaire de TVA sur certains secteurs permet de cibler les biens et services les plus touchés par l'inflation si un des objectifs de la baisse temporaire est de réduire l'inflation. C'est par exemple ce que fait l'Allemagne depuis octobre 2022 en ciblant le secteur du gaz ;
- ◆ deuxièmement, cibler la baisse temporaire de TVA sur des secteurs particuliers peut permettre de rendre la mesure plus efficace en visant les secteurs où le taux de répercussion de la baisse de TVA sera le plus élevé possible (voir partie 1 de ce rapport) et où la demande est la plus élastique aux prix ;
- ◆ troisièmement, cibler la baisse temporaire de TVA sur des secteurs particuliers peut permettre d'éviter que les bénéfices de cette mesure aillent à des producteurs étrangers si elle stimule principalement la consommation de biens importés. Ainsi, pour relancer l'économie nationale, il peut être plus opportun de cibler un secteur comme le tourisme, dont la production ne peut par définition qu'être nationale (même si ce dernier est déjà soumis à un taux réduit dans de nombreux pays).

## 2.1.4. L'efficacité de la baisse temporaire de la TVA souffre néanmoins de nombreuses limites

### 2.1.4.1. La baisse de TVA est moins efficace que les autres outils de relance budgétaire

**Modifier les taux de TVA de manière permanente ou temporaire à des fins conjoncturelles présente les mêmes limites potentielles que la politique budgétaire discrétionnaire dans son ensemble :**

- ◆ **l'efficacité d'une politique budgétaire contracyclique dépend tout d'abord de l'ampleur de l'effet Ricardo-Barro.** Barro (1974) identifie des raisons expliquant une neutralisation de l'effet multiplicateur d'une relance budgétaire. En effet, les agents anticipent qu'un creusement du déficit public présent entraînera nécessairement une hausse des impôts pour le financer à l'avenir. L'équivalence ricardienne suppose notamment que les agents sont parfaitement rationnels, c'est-à-dire qu'ils peuvent anticiper sans erreur l'avenir. Mello et al. (2004) estiment empiriquement l'ampleur de l'équivalence ricardienne à partir d'un échantillon de 21 pays membres de l'OCDE. Ils montrent que la hausse de l'épargne privée se substitue, pour une proportion allant d'un tiers à la moitié, à la baisse de l'épargne publique, ce qui signifie qu'il convient de rejeter l'équivalence ricardienne complète, mais qu'il peut exister des effets ricardiens partiels qui réduisent l'efficacité de la politique budgétaire. À la hausse de l'épargne due aux comportements ricardiens peut s'ajouter une hausse de l'épargne de précaution, notamment en cas d'incertitude élevée (cf. 2.2.1. de ce rapport), qui contribue à affaiblir davantage encore l'efficacité de la politique budgétaire ;
- ◆ **une politique budgétaire contracyclique peut en outre perdre en efficacité si l'effet d'éviction est trop important.** L'effet d'éviction peut d'une part être interne : la hausse du déficit public lors d'une expansion budgétaire provoque une hausse du taux d'intérêt de long terme, ce qui a pour conséquence de réduire la dépense privée. Cette éviction résulte d'une perturbation de l'équilibre épargne-investissement. Il peut d'autre part y avoir un effet d'éviction externe, qui diminue l'efficacité de la politique budgétaire contracyclique en provoquant, à la suite de la hausse du taux d'intérêt, une appréciation du taux de change qui nuit à la compétitivité-prix du pays ;
- ◆ **enfin, une politique budgétaire contracyclique présente un coût très important pour les finances publiques et donc un calcul coûts-avantages dépendant des multiplicateurs.** Batini et al. (2004) et Mineshima et al. (2014) montrent que le multiplicateur budgétaire dépend négativement du degré d'ouverture, positivement de la taille de l'économie et négativement de la pression fiscale exercée par le gouvernement. En outre, ils montrent que le multiplicateur de court terme est plus élevé pour les dépenses en biens et services (multiplicateur budgétaire) que pour les transferts aux ménages ou les réductions d'impôts (multiplicateur fiscal). Enfin, le multiplicateur budgétaire est significativement plus faible lorsque la situation des finances publiques est fragile (endettement élevé) en raison de l'hypothèse d'équivalence ricardienne qui conduit à la constitution d'une épargne de précaution.

**Sans prendre en compte les effets de substitution intertemporelle, une baisse de TVA est moins efficace à un an et à deux ans que les autres outils de relance budgétaire disponibles.** Selon le modèle de macrosimulation *Mésange*, qui permet de simuler des chocs de faible ampleur de façon linéaire (cf. encadré 5), une baisse de la TVA équivalente à un demi-point de PIB (soit une baisse de deux points du taux normal de TVA) est significativement moins efficace pour relancer la consommation des ménages et l'investissement privé que d'autres outils classiques disponibles, pour un montant de stimulus budgétaire égal (hausse équivalente de la dépense publique ou de l'investissement public ou encore baisse de la CSG). Les résultats du modèle *Mésange* sur les différents types de politique de stabilisation macroéconomique sont présentés au tableau 4 à un an et au tableau 5 à deux ans.

**Tableau 4 : Effets à 1 an d'un stimulus budgétaire équivalent à 0,5 % du PIB par différents outils de relance budgétaire**

Facteur macroéconomique (variation en %)	TVA	CSG	Dépense publique	Investissement public	Baisse des cotisations sociales employeurs
PIB	0,16	0,20	0,39	0,66	0,10
Consommation des ménages	0,29	0,40	0,35	0,21	0,15
Investissement	0,23	0,31	0,62	3,29	0,14
Revenu des ménages	0,55	0,80	0,61	0,30	0,20
Solde primaire des APU (variation en p.p. du PIB)	- 0,40	- 0,40	- 0,26	- 0,25	- 0,36

Source : Rapporteurs, d'après *Mésange* 2017.

**Tableau 5 : Effets à 2 ans d'un stimulus budgétaire équivalent à 0,5 % du PIB par différents outils de relance budgétaire (deuxième année)**

Facteur macroéconomique (variation en %)	TVA	CSG	Dépense publique	Investissement public	Baisse des cotisations sociales employeurs
PIB	0,33	0,42	0,53	0,69	0,28
Consommation des ménages	0,52	0,84	0,68	0,45	0,37
Investissement	0,68	0,81	0,98	3,49	0,49
Revenu des ménages	0,55	0,93	0,79	0,49	0,33
Solde primaire des APU (variation en p.p. du PIB)	- 0,18	- 0,25	- 0,16	- 0,13	- 0,21

Source : Rapporteurs, d'après *Mésange* 2017.

En effet, une baisse de deux points de TVA en France a pour effet une augmentation de 0,16 % du PIB au bout d'un an, alors que les outils alternatifs que sont la CSG, la dépense publique et l'investissement public permettent des hausses du PIB de respectivement 0,20 %, 0,39 % et 0,66 % au bout d'un an. Seule une baisse des cotisations sociales employeurs est moins efficace (hausse de 0,10 % du PIB). Au bout de deux ans, les écarts d'efficacité se maintiennent, voire s'accroissent. Une baisse de TVA conduit à une hausse du PIB de 0,33 %, ce qui est inférieur à tous les autres instruments comparables testés dans le cadre du modèle *Mésange*, hormis une baisse des cotisations sociales employeurs. Une baisse de la CSG, une hausse de la dépense publique et une hausse de l'investissement public ont respectivement pour conséquence une hausse de 0,42 %, 0,53 % et 0,69 % du PIB à horizon deux ans.

Le modèle Mésange rappelle ainsi que les multiplicateurs budgétaires sont plus importants que les multiplicateurs fiscaux. L'effet principal d'une baisse temporaire de TVA porte sur la consommation et le revenu des ménages, mais demeure inférieur à une baisse de CSG ou à une hausse de la dépense publique (respectivement 0,29 %, 0,40 % et 0,35 % à horizon un an pour la consommation des ménages et 0,55 %, 0,80 % et 0,61 % pour le revenu des ménages au bout d'un an). Au bout de deux ans, une baisse de TVA demeure moins efficace qu'une baisse de CSG (hausse de 0,84 % de la consommation des ménages et de 0,93 % du revenu des ménages) et qu'une hausse de la dépense publique (hausse de 0,68 % de la consommation des ménages et de 0,79 % du revenu des ménages).

En particulier, l'effet sur l'investissement d'une baisse de TVA est inférieur aux autres instruments, hormis une baisse des cotisations sociales employeurs, au bout d'un an (hausse de 0,23 % de l'investissement pour la TVA, contre 0,31 % pour la CSG, 0,62 % pour la dépense publique, 3,29 % pour l'investissement public et 0,14 % pour les cotisations sociales employeurs). Au bout de deux ans, les écarts se resserrent, mais l'ordre d'efficacité n'est pas modifié concernant l'investissement (respectivement hausse de 0,68 %, 0,81 %, 0,98 %, 3,49 % et 0,49 %). En outre, la baisse de TVA est la dépense fiscale la plus coûteuse pour les finances publiques à horizon d'un an (- 0,40 point sur le solde primaire des APU pour la TVA, contre - 0,40 point pour la CSG, - 0,26 point pour la dépense publique, - 0,25 point pour l'investissement public et - 0,36 point pour la baisse des cotisations sociales employeurs). Au bout de deux ans, la CSG et la baisse des cotisations sociales employeurs deviennent des instruments plus coûteux que la baisse de TVA (- 0,18 point pour la TVA, - 0,25 point pour la CSG et - 0,21 point pour les cotisations sociales employeurs). La baisse de TVA reste néanmoins plus coûteuse que la dépense publique et l'investissement public à horizon deux ans (respectivement - 0,16 point et - 0,13 point). **Par conséquent, en plus d'être moins efficace que d'autres instruments comparables afin de stabiliser l'économie, une baisse de TVA présente des coûts plus importants pour les finances publiques.**

## Encadré 5 : Le modèle Mésange

### Qu'est-ce que le modèle Mésange ?

Mésange (modèle économétrique de simulation et d'analyse générale de l'économie) est un modèle macroéconométrique trimestriel de l'économie française développé et utilisé conjointement par l'Insee et la DG Trésor. Un document de travail de 2017 présente la nouvelle version de ce modèle, réestimé sur les résultats définitifs des comptes trimestriels du 1<sup>er</sup> trimestre 2016 en nouvelle base (2010).

Mésange se caractérise par une dynamique keynésienne à court terme et un équilibre de long terme davantage déterminé par des facteurs d'offre. La structure du modèle reste proche de la précédente version (Klein et Simon, 2010), mais y intègre des enrichissements, inspirés par les besoins en termes d'évaluation apparus ces dernières années ainsi que par les débats économiques actuels.

L'économie française est modélisée sous la forme d'une « petite économie ouverte » (environnement international supposé exogène) et présente une désagrégation sectorielle plus fine que dans la précédente version (secteur manufacturier, services abrités, services exposés, énergie et secteur non marchand). Par ailleurs, la modélisation du marché du travail est enrichie par la distinction entre deux types de salariés – qualifiés et non qualifiés – permettant notamment d'évaluer l'impact de mesures ciblées de politique économique.

### Linéarité des chocs présentée par les rapporteurs

Il convient de rappeler que les variantes présentées constituent des chocs analytiques destinés à étudier le comportement du modèle dans un cadre très simple, où seul un nombre limité de variables exogènes est affecté (en général, une seule variable exogène). Ces chocs diffèrent donc de scénarios réalistes qui, dans l'utilisation courante du modèle, nécessitent de combiner plusieurs des chocs présentés ici, ou d'en construire de spécifiques, et selon différentes intensités. À cet égard, dès lors que les chocs sont d'ampleur limitée, la linéarité du modèle permet de simuler un scénario réaliste comme une combinaison linéaire de chocs analytiques. Pour l'étude de chocs de plus forte ampleur, entraînant des modifications profondes de l'économie, l'utilisation de Mésange devient moins directe.

*Source : Documents de travail de la DG Trésor, n°2017/04 - mai 2017.*

### ***2.1.4.2. En outre, la répercussion sur les prix d'une baisse de TVA varie selon les marchés, et peut être inférieure à la répercussion à la hausse***

**Afin d'être efficace, une baisse temporaire de TVA doit se répercuter en partie ou en totalité sur les prix.** Les études évaluant les baisses temporaires de TVA s'accordent sur leur capacité à baisser le niveau des prix à la consommation, mais ne constatent pas une répercussion intégrale. La baisse temporaire de TVA décidée au Royaume-Uni en 2008-2009 a été répercutée à 75 % sur les prix à la consommation d'après Blundell (2009), qui fait l'hypothèse que toutes les baisses de prix sont dues à la baisse temporaire du taux normal de TVA. Les études ne prenant en compte que les biens et services dont le prix a baissé entre 1,4 % et 2,9 % (ce qui correspond à l'ampleur de la baisse de TVA) font état d'un taux de répercussion plus faible de 38 % (Pike et al., 2019). La baisse temporaire de TVA en Allemagne serait la cause d'une baisse de 1,3 % du prix des biens et services dans les supermarchés, ce qui correspond à un taux de répercussion de 70 % (Fuest, Neumeier et Stöhlker, 2021). Une étude de la Bundesbank (2020) a évalué à 60 % le taux de répercussion pour l'ensemble des biens et services.

**Les prix réagissent de manière assez similaire à des baisses permanentes des taux de TVA, en fonction de paramètres multiples (cf. partie 1.1. de ce rapport).**

**Le taux de répercussion des prix à une baisse temporaire de TVA est plus fort dans les secteurs où les entreprises sont confrontées à des marchés fortement concurrentiels.** Un fort degré de concurrence conduit les entreprises à des niveaux de profit contraints et à moduler leurs prix à la baisse au risque que les consommateurs se reportent sur d'autres entreprises ayant répercuté la baisse de la TVA sur leurs prix. Dans le cas de marchés concurrentiels, le taux d'incidence d'une baisse de la TVA devrait être plus élevé quand la demande est élastique et l'offre ne l'est pas. Fuest, Neumeier et Stöhlker (2021) estiment empiriquement cette relation dans le cas allemand. Ils montrent que le taux d'incidence d'une baisse ponctuelle de TVA est de près de 100 % pour les produits offerts par plusieurs marques dans le cas allemand. Dans le cas de marchés peu concurrentiels, l'offre est moins élastique aux prix. Quand les marchés ne sont pas concurrentiels, il y a donc un comportement de marge des entreprises, qui augmentent leurs profits plutôt que de répercuter intégralement la baisse de TVA sur les prix.

**Le taux de répercussion des prix à une baisse temporaire des taux de TVA est également plus élevé pour les biens et services dont la demande dépend fortement des prix.** Montag, Sagimuldina et Schnitzer (2020) montrent que les stations-services ont répercuté la baisse temporaire de TVA en Allemagne à hauteur de 40 % pour les carburants de type E5 et de 61 % pour les carburants de type E10. Ils expliquent cette différence par le degré de concurrence plus fort pour les carburants de type E10 et par les caractéristiques des ménages achetant ce type de carburant. En effet, les carburants de type E10 sont moins chers que ceux de type E5 alors qu'ils présentent des caractéristiques proches. Les conducteurs choisissant d'acheter des carburants de type E5 sont donc moins sensibles aux prix que ceux achetant du type E10. Les stations-services répercutent donc plus la baisse de TVA sur les produits pour lesquels l'élasticité de la demande aux prix est plus forte. Il est donc pertinent de cibler la baisse temporaire de TVA sur les produits se trouvant sur des marchés fortement concurrentiels et pour lesquels les consommateurs sont plus sensibles au prix afin d'améliorer l'efficacité de ce type de politique.

Les études empiriques n'insistent pas sur la question de l'existence de coûts de catalogue (« *menu costs* ») qui pourraient expliquer une certaine rigidité des prix et la répercussion partielle de la baisse de TVA sur les prix.

**L'effet de la baisse temporaire de TVA est plus marqué pour les biens durables que pour les autres types de biens, ce qui montre l'importance de l'effet de substitution intertemporelle.** Au Royaume-Uni, la baisse temporaire de TVA décidée en 2008-2009 a eu pour effet une hausse de 1 % des ventes de détail (notamment portée par la consommation des équipements de maison) d'après Crossley, Low et Sleeman (2014). La baisse temporaire de TVA du second semestre 2020 en Allemagne a conduit à une hausse de 22 Md€ de la consommation de biens durables. Plus précisément, elle a eu pour conséquence une augmentation relative de 37 % de la consommation de biens durables pour les ménages ayant perçu la mesure par rapport à ceux l'ayant peu ou pas perçu (Bachmann et al., 2022). D'après la même étude, la différence était de 10 % pour les biens et services semi-durables et de 0 % pour les biens et services non-durables. Ceci suggère que l'effet sur la consommation d'une baisse temporaire de TVA augmente avec la durabilité des biens et services.

**En théorie, toutes choses étant égales par ailleurs, la réaction des prix à la hausse des taux de TVA devrait être symétrique à la baisse survenue lors de la mise en place de la politique de relance. Les études empiriques montrent néanmoins que cette symétrie n'est pas toujours constatée (cf. partie 1) : le taux de répercussion sur les prix des hausses des TVA est supérieur à celui des baisses.**

**Dans certains secteurs, la baisse temporaire de la TVA peut conduire à moyen terme à une hausse du prix de marché, la répercussion au retour à la hausse étant supérieure à celle connue lors de la baisse initiale. À l'inverse, sur des marchés fortement concurrentiels, le retour au niveau initial de taux de TVA ne conduit pas immédiatement à des hausses de prix.** En Allemagne, Fuest et al. (2021) montrent que les prix des supermarchés n'étaient en moyenne pas revenus à un niveau aussi élevé qu'avant la mise en place de la baisse temporaire de TVA trois mois après le retour à la normale des taux de TVA. Ils expliquent cette réaction asymétrique des prix par le degré de concurrence sur les marchés qu'ils étudient. En effet, les produits offerts par seulement quelques producteurs sont revenus à leur niveau d'avant la réforme au moment du retour à la normale des taux de TVA. Au contraire, les produits se trouvant sur des marchés fortement concurrentiels sont restés à des niveaux plus bas malgré le retour des taux à leur niveau d'avant la réforme.

#### ***2.1.4.3. De fait, les études empiriques révèlent des effets limités pour un coût élevé***

**Les hypothèses de la littérature ne sont que partiellement vérifiées par les expériences conduites au Royaume-Uni en 2008-2009 et en Allemagne au second semestre 2020.** Par exemple, Parodi (2021) suppose une répercussion intégrale de la baisse de TVA sur les prix et simule dans son modèle une baisse temporaire de TVA de 7 points sur les biens durables, dont le coût pour les finances publiques serait très élevé et paraît peu réaliste. De fait, la baisse n'a été que de 2,5 points sur le taux normal dans le cas britannique et de 3 points sur le taux normal dans le cas allemand. Or, il est peu probable que l'effet d'une baisse de TVA soit linéaire selon son ampleur entre 1,5 et 7 points au regard des effets significativement différents sur les anticipations des agents et sur l'ajustement des prix. **De fait, les études empiriques concluent à des effets réels mais limités par rapport aux avantages théoriques décrits ci-dessus.** Par exemple, Blundell et al. (2009) indiquent sur le cas du Royaume-Uni et en période de récession que *« l'incertitude causé par la récession rend l'impact des baisses de TVA plus timoré qu'on aurait pu l'espérer, s'agissant en particulier de la demande de biens durables »*. En outre, comme le montre Parodi (2021), l'incertitude, particulièrement élevée lors des crises de 2008 et du Covid, réduit l'efficacité d'une baisse temporaire de TVA afin de relancer l'économie. Dans sa simulation, la demande de biens durables augmente de 10 à 20 points de moins quand elle suppose un niveau d'incertitude élevé.

**En revanche, les évaluations des expériences britannique (2008-2009) et allemande (2020) confirment que la remontée des taux de TVA n'a pas d'effet dépressif significatif sur la demande.** Dans le cas britannique, Crossley et al. (2014) ne font pas état d'un effet dépressif sur la demande au moment de la remontée des taux de TVA. Dans le cas allemand, Jaravel et al. (2021) montrent qu'il y a eu un effet bénéfique à court terme sur la demande au second semestre 2020 mais que, à moyen terme, la baisse temporaire de TVA a été relativement neutre puisqu'il n'y a pas eu d'effet d'entraînement de la demande.

**Ainsi, les effets d'une baisse temporaire de TVA sur la croissance économique se sont avérés limités dans les cas britannique et allemand.** La simulation réalisée par Funke et Terasa (2022) à l'aide d'un modèle DGSE<sup>77</sup> prédit un gain de 0,3 point de PIB en Allemagne en 2020 grâce à la baisse temporaire de TVA au second semestre 2020. Cependant, ces résultats sont contestés par Jaravel et al. (2021) qui montrent que l'effet sur la croissance économique d'une baisse temporaire de TVA a été marginal. Ils notent : « *En ce qui concerne les effets stabilisateurs macroéconomiques de la baisse temporaire de la TVA, il convient de noter que la baisse de la TVA n'a pas eu d'effet sur la croissance économique* » (p. 18). Cette différence pourrait venir de deux hypothèses peu réalistes émises par Funke et Teresa dans leur modèle. D'une part, ils raisonnent en supposant que les agents économiques ont des anticipations rationnelles, c'est-à-dire qu'ils anticipent sans erreur l'avenir en moyenne. D'autre part, leur modèle est un modèle à agent représentatif, ce qui signifie qu'ils ne prennent pas en compte l'hétérogénéité des ménages.

**Les effets limités d'une baisse temporaire de TVA sur le PIB peuvent en partie être expliqués par un effet d'éviction externe :** la baisse de TVA s'applique également aux produits importés, ce qui peut inciter les ménages à davantage consommer de biens importés, réduisant ainsi les effets d'entraînement sur l'activité nationale. À cet égard, une baisse temporaire de TVA pâtit d'un ciblage insuffisant.

**Par ailleurs, la mise en place de baisses temporaires de TVA s'est avérée très coûteuse.** La baisse temporaire de TVA de 13 mois décidée au Royaume-Uni en 2008-2009 a été estimée à 12,4 milliards de livres sterling. La baisse temporaire de TVA de 6 mois mise en place en Allemagne a coûté quant à elle 7 milliards d'euros. En Allemagne, baisser temporairement la TVA a donc représenté 1,9 % du budget fédéral de l'année 2020 ou encore 0,2 % du PIB allemand de 2020. Ainsi, une baisse temporaire de TVA érode fortement les recettes fiscales d'un État sans pour autant être très efficiente. Au contraire, comme le montre Amaglobeli et al. (2022), dans un contexte inflationniste, les recettes liées à la TVA augmentent. Ces ressources budgétaires supplémentaires devraient donc permettre de financer des mesures plus ciblées sur certains groupes de population ou bien plus efficaces afin de stabiliser l'économie.

---

<sup>77</sup> Dynamic stochastic general equilibrium (DGSE).

#### **2.1.4.4. Une telle mesure comporte des effets anti-redistributifs**

**La réaction de la demande à une baisse temporaire de TVA est principalement due à des groupes de consommateurs présentant des caractéristiques particulières. Une baisse de TVA ciblant l'ensemble des biens, y compris les biens durables, peut dès lors produire des effets anti-redistributifs.** Comme le soulignent Misch et Seymen (2012), « *les réductions temporaires des taxes sur la consommation peuvent entrer en conflit avec d'autres objectifs des décideurs politiques dans les pays en développement, notamment la protection des groupes les plus vulnérables en période de récession qui, par définition, consomment moins que d'autres parties de la population. D'autres mesures qui protègent simultanément les pauvres, comme les transferts ciblés, peuvent être plus appropriées si cela constitue une préoccupation importante pour les décideurs politiques* ». Parodi (2021) distingue une baisse temporaire de TVA sur les biens non-durables et une baisse temporaire de TVA sur les biens durables. Sa simulation s'appuie sur un modèle à agents hétérogènes afin de modéliser les effets d'une baisse temporaire de TVA et montre que l'effet revenu venant de la baisse temporaire de TVA sur les biens non-durables est plus fort pour les ménages au début de la vie professionnelle (en-dessous de 35 ans), pour ceux ayant de faibles revenus et pour ceux ayant un faible patrimoine. Au contraire, une baisse temporaire de TVA sur les biens durables (ce qui correspond dans son modèle au taux normal de TVA) bénéficie principalement aux ménages dans la première partie de leur cycle de vie, aux ménages disposant de revenus élevés et aux ménages dont la richesse (liquide et foncière) se situe au niveau de la médiane. Ceci s'explique par deux caractéristiques de ces ménages : ils n'ont pas encore fini de remplir leur stock de biens durables et ne sont pas contraints financièrement, ce qui a pour conséquence qu'ils peuvent avancer leurs achats de biens durables pour profiter de la baisse temporaire de TVA.

Les données des enquêtes sur la consommation des ménages permettent d'analyser les postes de consommation qui bénéficieraient le plus d'une baisse temporaire du taux normal de TVA, en France. Celle-ci devrait notamment permettre une augmentation de la consommation des meubles, articles d'ameublement et décoration, tapis et autres revêtements de sol. Or, un ménage du premier décile dépense en moyenne cinq fois pour cette catégorie de biens qu'un ménage du dernier décile. Les ménages du premier décile dépensent en moyenne 182 euros dans les biens de cette catégorie, contre 945 euros pour les ménages du dernier décile. En termes de volume moyen dans la consommation des ménages, cette catégorie de biens représente le double pour les ménages du dixième décile par rapport à ceux du premier décile (2 % pour le dernier décile contre 1 % pour le premier décile). De la même manière, les ménages du dixième décile dépensent en moyenne près de 6 fois plus pour l'achat de véhicules (4 226 euros) que ceux du premier décile (708 euros). L'achat de véhicules neufs représente par ailleurs 5 % de la consommation totale des ménages du premier décile contre 9 % pour ceux du dernier décile. Enfin, les gros appareils électroménagers qui font partie de la catégorie des biens durables sont en moyenne un peu plus de trois fois plus consommés par les ménages du dernier décile que par ceux du premier décile (en moyenne 90 euros pour un ménage du premier décile contre 304 euros par an pour un ménage du dernier décile), même s'ils représentent une part équivalente dans la consommation totale de ces ménages (environ 1 %).

**Tableau 6 : Dépenses annuelles moyennes par ménage métropolitain selon le niveau de vie**

Liste des biens et services au taux normal de TVA (20 %)	Décile 1 (en €)	Décile 10 (en €)	Décile 1 (en % de la consommation)	Décile 10 (en % de la consommation)
021 - Boissons alcoolisées	188	705	1 %	2 %
022 - Tabac et produits connexes	402	374	3 %	1 %
03 - Articles d'habillement et chaussures	901	2 356	6 %	5 %
0451 - Electricité	601	960	4 %	2 %
0452 - Gaz et combustibles liquéfiés (gaz de ville, butane...)	169	395	1 %	1 %
0453Z - Combustibles liquides	82	133	1 %	0 %
051 - Meubles, articles d'ameublement et décoration, tapis et autres revêtements de sol, réparation de ces articles	182	945	1 %	2 %
052 - Articles de ménage en textile (literie, linge de maison, autre textile d'ameublement)	22	217	0 %	0 %
053 - Gros appareils électroménagers y compris de chauffage et réparation de ces appareils	90	304	1 %	1 %
054 - Verrerie, vaisselle, ustensiles de cuisine et article de ménage ou toilette	34	128	0 %	0 %
055 - Outillage pour la maison et le jardin	45	507	0 %	1 %
056 - Biens et services pour l'entretien courant du logement (produits et articles d'entretien, services domestiques ou d'entretien pour le logement)	211	1 652	1 %	4 %
057 - Autres dépenses en équipement	14	134	0 %	0 %
071 - Achats de véhicules	708	4 226	5 %	9 %
0721 - Pièces détachées et accessoires pour les véhicules personnels (hors ceux installés par un professionnel)	54	180	0 %	0 %
0722 - Carburants et lubrifiants, antigel...	616	1 366	4 %	3 %
0723 - Services d'entretien et réparation des véhicules personnels	147	405	1 %	1 %
0724 - Autres services liés à l'utilisation de véhicules personnels	71	307	0 %	1 %
074 - Autres dépenses de transport	169	992	1 %	2 %
0812 - Achats de téléphones et télécopieurs	70	119	0 %	0 %
0813 - Services de téléphone, télégraphe et télécopie, internet, recharges téléphoniques	548	728	4 %	2 %
091 - Equipements audiovisuels, photographiques et informatiques	174	482	1 %	1 %
092 - Autres biens durables importants du domaine des loisirs et de la culture	5	120	0 %	0 %
0931 - Jeux, jouets et passe-temps, articles de sport, de camping et de loisirs en plein air	130	208	1 %	0 %
093A - Animaux d'agrément	136	185	1 %	0 %
0953 - Imprimés divers	4	25	0 %	0 %

Liste des biens et services au taux normal de TVA (20 %)	Décile 1 (en €)	Décile 10 (en €)	Décile 1 (en % de la consommation)	Décile 10 (en % de la consommation)
0954 - Articles de papeterie et de dessin	37	129	0 %	0 %
097 - Autres dépenses de loisirs	95	608	1 %	1 %
121 - Services et produits de soins personnels	396	1 253	3 %	3 %
123 - Effets personnels	91	419	1 %	1 %
127 - Autres services	217	1 604	1 %	3 %

Source : Insee, enquête Budget de famille 2017.

Par conséquent, une baisse temporaire de TVA concentré sur le taux normal profiterait plus aux ménages les plus aisés par rapport aux ménages les plus modestes, que ce soit en termes de volume de consommation ou de part que ces biens représentent dans leur consommation.

**Une baisse temporaire de TVA qui serait ciblée sur les taux intermédiaire, réduit ou super-réduit, ne serait pas nécessairement plus judicieuse du point de vue de la justice sociale** (voir tableau 7). Hormis le cas particulier des produits alimentaires et boissons non-alcoolisées (soumis au taux réduit) dont la consommation représente en moyenne 20 % de la consommation des ménages du premier décile contre 14 % de celle des ménages du dernier décile, la majorité des autres catégories de biens et services soumis à des taux réduits de TVA sont plus consommées en volume et en proportion par les ménages les plus aisés. Les dépenses effectuées au sein de restaurants et cafés (soumises au taux intermédiaire) sont plus de cinq fois supérieures en moyenne pour les ménages du dernier décile (2 519 euros) que pour ceux du premier décile (434 euros). En proportion, ces dépenses représentent 3 % de la consommation des ménages du premier décile contre 5 % de celle des ménages du dernier décile.

**Tableau 7 : Dépenses annuelles moyennes par ménage métropolitain selon le niveau de vie**

Liste des biens et services aux autres taux	Taux de TVA	Décile 1	Décile 10	Décile 1 en % de la consommation	Décile 10 en % de la consommation
01 - Produits alimentaires et boissons non-alcoolisées	5,5 %	2 885	6 572	20 %	14 %
043 - Travaux courants d'entretien et de réparation du logement (hors gros travaux)	10,0 %	63	302	0 %	1 %
0443 - Factures d'eau	5,5 %	173	340	1 %	1 %
0444 - Charges collectives	10,0 %	578	887	4 %	2 %
045AZ - Combustibles solides	10,0 %	34	60	0 %	0 %
046 - Autres dépenses d'habitation	10,0 %	8	268	0 %	1 %
061 - Produits et appareils thérapeutiques, matériel médical	2,1 %	141	408	1 %	1 %
073 - Services de transport	10,0 %	486	1 298	3 %	3 %
0932 - Horticulture, accessoires et frais de livraison	10,0 %	74	266	1 %	1 %
0941 - Services sportifs et récréatifs	10,0 %	123	807	1 %	2 %
0942 - Services culturels	10,0 %	283	800	2 %	2 %
0943 - jeux de hasard (loto, tiercé ...)	0,0 %	25	38	0 %	0 %
0951 - Livres	5,5 %	84	294	1 %	1 %
0952 - Journaux et périodiques	2,1 %	35	209	0 %	0 %
096 - Voyages à forfait	0,0 %	94	1 181	1 %	3 %
1111 - Restaurants et cafés	10,0 %	434	2 519	3 %	5 %

Liste des biens et services aux autres taux	Taux de TVA	Décile 1	Décile 10	Décile 1 en % de la consommation	Décile 10 en % de la consommation
1112 - Cantines	5,5 %	272	622	2 %	1 %
1113 - Autres dépenses de restauration	10,0 %	86	751	1 %	2 %
112 - Services d'hébergement	10,0 %	95	1 090	1 %	2 %
124 - Protection sociale	5,5 %	43	597	0 %	1 %

Source : Insee, enquête Budget de famille 2017.

**Constat n° 4 : Bien qu'ayant des effets sur la demande et les prix, une baisse temporaire de TVA est un instrument macroéconomique moins pertinent que les autres outils de relance budgétaire.** Les évaluations empiriques des baisses montrent en outre des effets limités alors que le coût pour les finances publiques est élevé. La capacité à mettre un terme à la période de réduction temporaire et les effets anti-redistributifs d'une telle mesure sont enfin à prendre en compte.

## 2.2. Une baisse temporaire de TVA est peu pertinente dans le contexte actuel d'offre contrainte et d'inflation forte

### 2.2.1. L'offre évolue dans un contexte contraint et l'économie est peu à même de réagir à un choc de demande

La croissance actuelle est proche du niveau de croissance potentielle après le rattrapage des effets liés à la crise sanitaire (cf. tableau 8). Après une forte croissance du PIB de l'économie française en 2021 (+ 6,8 %) en réaction à la forte chute de l'activité économique en 2020 en raison de la crise sanitaire (- 7,9 %)<sup>78</sup>, les perspectives de croissance française ont été significativement revues à la baisse pour 2022 avec la crise énergétique et la hausse de l'incertitude internationale à la suite du nouveau contexte géopolitique. En effet, l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estime la croissance de l'économie française en 2022 à seulement 2,4 %, suivie d'un ralentissement à 1 % en 2023. Les mesures de soutien de court terme mises en place en France devraient néanmoins permettre d'éviter une récession en 2023. De fait, la croissance française en 2023 ne serait pas éloignée de la croissance potentielle estimée. Comme le souligne le point de conjoncture d'octobre 2022 de la Banque de France, le taux d'utilisation des capacités de production est au-dessus de sa moyenne historique dans la plupart des secteurs, à l'exception principale de l'aéronautique et des autres transports (écart de - 5 points). Il s'agirait ainsi de la fin d'une phase de rattrapage du PIB français à la suite de la phase de récession due aux restrictions sanitaires.

En effet, le gouvernement estime la croissance potentielle de la France à 1,35 % dans le projet de loi de finances pour 2023 par an sur la période 2022-2027. Néanmoins, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) ou encore la Commission européenne jugent ce chiffre surestimé en raison d'une hypothèse plus conservatrice sur les effets des futures réformes sur le marché du travail et sur les gains de productivité. Le HCFP estime la croissance potentielle de la France à 1,05 % (Redoules, 2022). Ainsi, la croissance attendue pour 2023 ne s'éloigne pas de la croissance potentielle et ne justifie pas de politique de relance.

<sup>78</sup> OFCE, 2022.

**Tableau 8 : Estimations de la croissance potentielle en France à l'automne 2022**

Source	Date	Niveau de croissance potentielle estimée (en %)
Gouvernement <sup>79</sup>	octobre 2022	1,35
OFCE <sup>80</sup>	juillet 2022	1,30
Haut conseil des finances publiques <sup>81</sup>	juillet 2022	1,05
Commission européenne <sup>82</sup>	mai 2022	1,10
Fonds monétaire international <sup>83</sup>	avril 2022	1,38

Source : Rapporteurs d'après points de conjoncture des différentes institutions citées.

**L'offre agit aujourd'hui dans un contexte contraint et l'économie semble peu à même de réagir à un choc de demande.** L'offre agit aujourd'hui dans un contexte contraint en raison de tensions sur l'approvisionnement de biens nécessaires à la production, notamment dans les secteurs de l'automobile et du textile, du fait des effets résiduels de la crise sanitaire sur les chaînes de production mondiales et de la crise géopolitique actuelle, liées à la guerre en Ukraine. En effet, le rebond économique de 2021 a relancé les échanges internationaux de matières premières et de produits intermédiaires. Cette brusque reprise a nourri des tensions sur le marché des matières premières et des biens intermédiaires. En outre, en Chine, la politique du « zéro-Covid » a eu pour conséquence un arrêt complet de l'activité dans les zones confinées, ce qui a perturbé l'approvisionnement des économies dépendantes de la Chine. L'industrie a été le secteur le plus touché par cette politique stricte de lutte contre la pandémie. Enfin, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a renforcé les tensions sur le marché de l'énergie et notamment du gaz naturel en Europe, portant leurs prix à des niveaux historiques. Les mesures de rétorsion réciproques entre l'Europe et la Russie avec, d'une part, les sanctions occidentales et d'autre part, les restrictions russes sur la livraison de gaz dont certains pays européens comme l'Allemagne ou l'Italie sont très dépendants, ont accentué les tensions sur les chaînes de production. L'engagement européen d'arrêter les approvisionnements en gaz russe devrait encore plus ralentir les possibilités de production des entreprises. Ces contraintes portant sur l'offre touchent en priorité le secteur de l'industrie. Comme le souligne le point de conjoncture d'octobre 2022 de la Banque de France (cf. graphique 7), 49 % des chefs d'entreprise dans l'industrie déclarent que des problèmes d'approvisionnement pèsent sur leur activité. Cela touche 40 % des chefs d'entreprise dans le secteur du bâtiment et jusqu'à 87 % dans le secteur de l'automobile, l'un des principaux secteurs qui serait affecté par une baisse temporaire du taux normal de TVA.

<sup>79</sup> Projet de loi de finances pour 2023

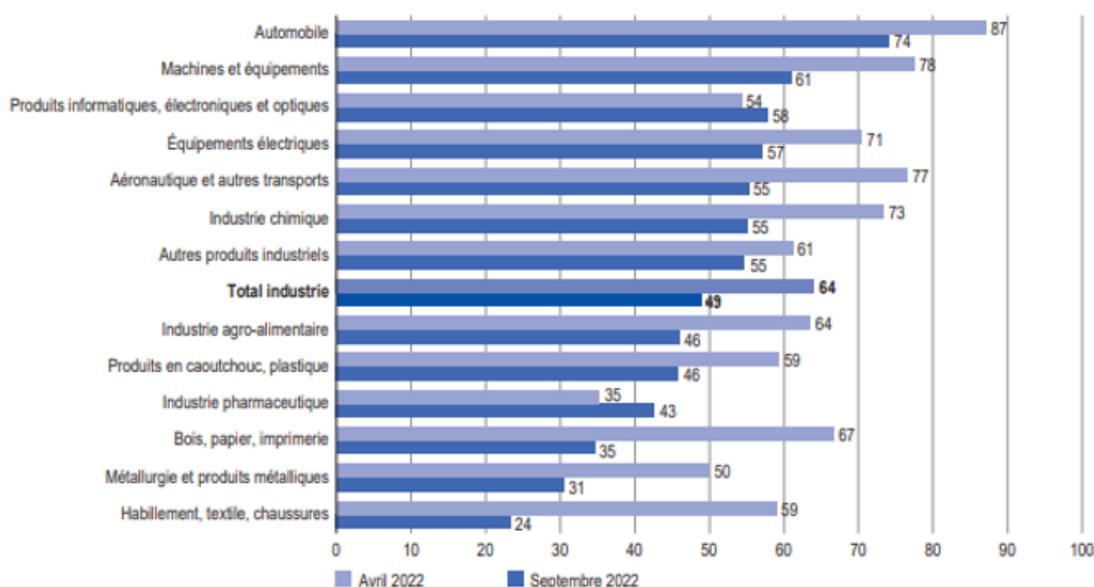
<sup>80</sup> Heyer, Plane et Timbeau (2022)

<sup>81</sup> Reloudes (2022)

<sup>82</sup> Calculs DG Trésor, sur la période 2022-2026

<sup>83</sup> World Economic Outlook Database, April 2022

**Graphique 7 : Part des entreprises indiquant des difficultés d’approvisionnement dans l’industrie en septembre 2022 (en %)**



*Source : Banque de France, 2022.*

### 2.2.2. La politique monétaire est restrictive afin de lutter contre l’inflation, qu’une baisse temporaire de TVA pourrait contribuer à alimenter

**La politique monétaire de la BCE cherche aujourd’hui à limiter la hausse des prix qui affecte le pouvoir d’achat des ménages**, comme le montre l’évolution de son taux directeur depuis juillet 2022. En juillet 2022, la BCE a porté son taux de refinancement principal de 0 à 0,50 %, mettant un terme à six ans de taux directeur nul. La BCE a fait passer ce taux à 1,25 % en septembre, puis à 2 % en novembre et 2,5 % en décembre 2022.

**Or, une baisse temporaire de TVA pourrait alimenter l’inflation à moyen terme.** L’usage d’une baisse temporaire de TVA, du fait d’une transmission à la baisse inférieure à la transmission à la hausse, pourrait accélérer l’inflation à moyen terme, et ce d’autant plus que le contexte est caractérisé par une offre relativement inélastique (*cf. supra*). Comme le soulignent Benzarti et Carloni (2019), « *puisque les prix s’ajustent à la hausse, mais pas à la baisse, utiliser une baisse temporaire de TVA afin de stimuler la demande pourrait avoir l’effet opposé, conduisant à un prix d’équilibre plus élevé quand la baisse prend fin, et profitant principalement aux entreprises et ce, au détriment des consommateurs* ». **Une politique budgétaire expansionniste de baisse de la TVA s’articulerait donc mal avec une politique monétaire restrictive.**

### 2.2.3. La répercussion sur la demande d’une baisse temporaire de TVA n’est pas assurée en raison de la structure des taux et du niveau d’incertitude actuels

**En France, l’effet contracyclique d’une baisse temporaire de TVA pourrait par ailleurs être limité, la transmission sur les prix n’étant pas assurée.** Dans un contexte inflationniste, les repères de prix sont davantage brouillés pour les consommateurs. Par conséquent, les entreprises peuvent plus facilement ne pas répercuter la baisse de TVA sur les prix sans que les consommateurs s’en rendent compte.

**En outre, la constitution d'une épargne de précaution pourrait se substituer à la consommation dans le contexte actuel marqué par un haut niveau d'incertitude, sans pour autant que cette épargne soit nécessairement liée à l'existence d'un effet Ricardo-Barro.** Comme le souligne le point de conjoncture d'octobre 2022 de la Banque de France, l'incertitude<sup>84</sup> se situe d'une part à un niveau très élevé, proche de celui rencontré durant le deuxième confinement lié à la recrudescence des contaminations de Covid-19 et durant le déclenchement de la guerre en Ukraine, en particulier dans le secteur de l'industrie. D'autre part, l'incertitude repart à la hausse au second semestre 2022, notamment dans le secteur du bâtiment et, dans une moindre mesure, dans les services. Les chefs d'entreprise mentionnent principalement la hausse du prix de l'énergie comme facteur d'incertitude pour les prochains mois. En raison de ce haut niveau d'incertitude et de l'inertie de la consommation, le taux d'épargne devrait passer de 15,5 % actuellement à 17,4 % fin 2022, d'après l'OFCE. Même si le taux d'épargne devrait se réduire en 2023 pour atteindre un niveau proche de celui d'avant-crise en fin d'année 2023, une baisse temporaire de TVA pourrait conduire les ménages à constituer une épargne de précaution face à la perception d'un avenir incertain, plutôt que d'augmenter leur consommation présente.

Par exemple, Blundell, Levell et Miller (2020) émettent des réserves quant à l'efficacité d'une baisse temporaire des taux de TVA afin de lutter contre les effets de la crise sanitaire en raison du haut niveau d'incertitude. En effet, en 2020, les agents économiques ne connaissent pas encore la durée de la crise sanitaire en cours et de ses effets économiques. Parodi (2021) confirme cette intuition dans une simulation macroéconomique. **Elle montre que l'effet de substitution intertemporelle et l'effet revenu sur lesquels repose l'efficacité d'une baisse temporaire de TVA sont diminués quand les ménages anticipent des niveaux élevés d'incertitude à l'avenir.** L'impact du niveau d'incertitude est d'autant plus important dans le cas d'une baisse temporaire de TVA qu'elle agit principalement sur les achats de biens durables, par nature assez irréversibles.

#### **2.2.4. La situation des finances publiques ne rend pas opportun l'usage de la TVA à des fins de relance**

**Ces éléments conjoncturels s'additionnent à un contexte de finances publiques très contraint.** Dans son rapport de juillet 2022 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes rappelle que la France était sortie de la crise sanitaire avec un déficit public de 6,4 % de PIB en 2021, soit plus du double de celui de 2017, et une dette publique supérieure à 110 % de PIB, ce qui fait de sa situation l'une des plus problématiques en matière de finances publiques en Europe. Les mesures d'atténuation des effets de la guerre en Ukraine (bouclier énergétique et mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages notamment) font peser le risque du maintien d'une divergence entre la France et ses partenaires européens sur l'état respectif de leurs finances publiques. Le choix d'une mesure de TVA, très coûteuse, apparaît ainsi relativement risqué, celle-ci n'assurant pas en outre de retour sur investissement au travers de l'impôt, contrairement à d'autres outils de relance budgétaire (cf. tableau 4 et tableau 5).

**Constat n° 5 : Le contexte économique actuel ne se prête pas à une relance de la demande, encore moins au travers d'une baisse temporaire de TVA.**

---

<sup>84</sup> L'indicateur mensuel d'incertitude de la Banque de France est construit à partir d'une analyse textuelle des commentaires des chefs d'entreprise interrogés.

### **3. L'adoption de nouveaux taux réduits doit être conditionnée à une pertinence plus certaine et à un meilleur suivi à long terme, qui font défaut aux taux réduits existants**

**Le constat de l'existence de perspectives d'amélioration de la gouvernance des taux réduits n'est pas nouveau.** Dans son rapport de 2015, le CPO formulait déjà plusieurs remarques quant à l'adoption de nouveaux taux réduits et leurs modalités de suivi et de gestion efficiente. Les rapporteurs recommandaient notamment (1) de « *clarifier le paysage et la doctrine d'emploi des taux réduits et intermédiaires de TVA* » ; de (2) chiffrer l'incidence sur les finances publiques de l'ensemble des taux réduits, qu'ils soient considérés ou non comme des dépenses fiscales et de **mesurer les principaux effets de ceux-ci par rapport aux objectifs poursuivis, le tout devant être recensé dans un tableau de bord annuel.**

Au regard de ces éléments et des constats formulés dans les deux premières parties du présent rapport, les rapporteurs proposent dans cette partie une étude des taux réduits existants, afin de dégager, à partir de ces constats, des recommandations quant aux modalités d'adoption, de suivi, et d'évolution des taux réduits à l'avenir.

#### **3.1. Le poids actuel des taux réduits sur les finances publiques doit conduire à la prudence quant à l'adoption de nouvelles dérogations à la norme fiscale**

**Les dérogations à la norme fiscale en matière de TVA représentent un coût d'au moins 45 Md€ pour les finances publiques.** Parmi ces dérogations, certains taux réduits sont considérés comme des dépenses fiscales, d'autres non. Le poids actuel des dépenses fiscales liées à la TVA sur les finances publiques est d'au moins 16,5 Md€ (2020) et est estimé à 17,0 Md€ pour 2022. Parmi les dépenses fiscales recensées, plus de la moitié n'est cependant pas chiffrée, même si les plus significatives en coût le sont. La direction de la législation fiscale (DLF) estime à 30 Md€ le coût des taux réduits de TVA qui ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales sur l'année 2020<sup>85</sup>, année constituant un minorant pour les recettes de l'État. Ce coût peut être considéré comme sous-évalué, la norme fiscale de référence considérée pour les calculs de l'administration fiscale n'étant pas systématiquement le taux normal<sup>86</sup>. Le rapport particulier n°2 détaille cette analyse<sup>87</sup>.

**Ces dépenses sont diverses, mais les dix premières expliquent plus de 84 % du montant total des mesures de TVA pour 2020** (cf. tableau 9). L'annexe 1 comprend toutes les dépenses fiscales de TVA et l'estimation de leur coût au projet de loi de finances (PLF) 2022. L'annexe 2 comprend l'estimation du coût pour les finances publiques des taux réduits qui ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales.

---

<sup>85</sup> Annexe II de la note d'exécution budgétaire consacrée aux dépenses fiscales pour l'exercice 2021, *Cour des comptes*, 2022.

<sup>86</sup> [Conseil des prélèvements obligatoires, 2015](#). Rapport particulier n°6.

<sup>87</sup> Cédric Dutruel et Valentine Verzat, « Place de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans les finances publiques », 2022.

**Tableau 9 : Dix mesures de TVA les plus coûteuses, taux réduits non considérés comme des dépenses fiscales compris (estimations pour 2020)**

Dix mesures de TVA les plus coûteuses	Coûts en Md€
Taux de 5,5 % sur l'eau, les boissons non alcooliques, les produits destinés à l'alimentation humaine	20,1
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	3,3
Taux de 10 % pour la restauration commerciale (consommation sur place et vente à emporter en vue d'une consommation immédiate)	3,0
Niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit)	2,9
Taux de 10 % sur les transports de voyageurs	2,8
Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	2,6
Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	1,3
Taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain	1,0
Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	0,9
Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	0,9
<b>Total</b>	<b>38,8</b>

*Source : Rapporteurs d'après le PLF 2022 ; note d'exécution budgétaire des dépenses fiscales pour 2021, Cour des comptes, 2022.*

**Depuis 2003, et le premier rapport du Conseil des impôts sur la taxe sur la valeur ajoutée, le coût des dépenses fiscales en matière de TVA a doublé.** Depuis 2001, le nombre de dépenses fiscales portant sur la TVA a peu évolué, passant de 45 à 43 dépenses fiscales recensées. Cependant, cette évolution ne traduit pas une constance des dérogations existantes : depuis 2001, de nouveaux taux réduits ont été créés – le taux réduit sur la restauration étant le plus significatif – et d'autres dépenses fiscales ont été déclassées et ne sont plus recensées comme des dépenses fiscales au sein des projets de loi de finances, bien qu'encore en vigueur. Depuis 2010, cinq taux réduits de TVA ont ainsi été déclassés. Autrement dit, si le nombre de dépenses fiscales de TVA apparaît comme étant stable, c'est parce qu'une partie des taux réduits existants initialement ont été considérés comme faisant partie de la norme, sans objectif incitatif, alors que de nouveaux taux réduits – dont certains sont coûteux pour les finances publiques – ont été créés. Enfin, certains taux réduits n'ont pas connu d'évolution de leur niveau, mais leur assiette a pu être étendue, par exemple lors des mesures de simplification sur les activités culturelles (2019 et 2020) ou s'agissant du taux sur l'alimentaire (2022).

**Tableau 10 : Évolution du nombre et du coût des dépenses fiscales en lien avec la TVA recensées au PLF**

Année	Nombre de dépenses fiscales	Montant total estimé (en Md€)
2001	45	9,3
2005	43	12,0
2010	42	17,5
2015	41	17,8
2020	43	16,5
2022	43	17,0

Source : Projets de loi de finances, tome II de l'annexe voies et moyens.

**Trois séries de mesures ont, depuis la fin des années 1990, significativement augmenté le coût pour les finances publiques de ces dépenses fiscales (cf. tableau 10) :**

- ◆ l'adoption du taux réduit sur les travaux d'amélioration des logements et pour les services à la personne à la fin des années 1990, dans le cadre d'une expérimentation européenne, conduisant le poids des dépenses fiscales à approcher les 10 Md€ en 2001 ;
- ◆ l'adoption du taux réduit sur la restauration en 2009, conduisant le coût des dépenses fiscales associées à augmenter au-delà des 15 Md€ ;
- ◆ l'extension progressive des assiettes des taux réduits en matière de logement et de protection de l'environnement dans les années 2010, maintenant le coût des dépenses fiscales au-delà de 15 Md€ malgré les hausses du niveau du taux intermédiaire.

**Cependant, les créations de taux réduits à des fins économiques ont été ralenties depuis 2010, en raison de la création d'outils nouveaux mieux calibrés (comme la subvention directe illustrée par le chèque énergie) et de l'objectif de maîtrise des finances publiques,** tendance déjà relevée pour la période 2010-2015 par le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>88</sup>. Sur les neuf taux réduits adoptés depuis 2010, cinq touchent les secteurs de la culture et du sport, deux ont un objectif environnemental, et deux visent le secteur du logement (dont un, visant la rénovation thermique des logements, a également une visée environnementale).

**Les taux réduits dans leur ensemble conduisent le taux effectif moyen de TVA à un niveau significativement inférieur au taux normal.** De fait, comme le notait déjà le CPO en 2015 (rapport particulier n°6), « on observe une dégradation du taux effectif de TVA en France sur longue période ». En 2022, le rapport particulier n°2 du CPO en vient à des conclusions similaires : si le taux normal de TVA est de 20 % en France, le taux effectif moyen de TVA est de 9,7 % en raison de l'ensemble des mesures d'exonérations et de taux.

**La France présente à cet égard un historique atypique, la place de la TVA dans le PIB ayant reculé avec le temps, en raison notamment de l'adoption de nouvelles dérogations à la norme et du poids des dérogations de départ.** La France a adopté son régime de TVA relativement tôt par rapport aux autres États membres de l'Union européenne, régime auquel elle a immédiatement associé de nombreux taux réduits et dérogations (cf. 3.2.1). Une fois le cadre général fixé, la France s'est caractérisée par une baisse du taux effectif de TVA progressive dans le temps. La part de la TVA dans le PIB en France est ainsi passée de 9 % en 1970 à moins de 8 % en 2000, et désormais environ 7 % du PIB<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Rapport particulier n°4, « La TVA comme instrument de politique économique », Conseil des prélèvements obligatoires, 2015.

<sup>89</sup> Sources des chiffres : rapport du conseil des impôts de 2001, Eurostat.

**Les taux réduits autorisés n'étant globalement pas remis en cause depuis la sixième directive de 1977 sauf en cas de contentieux (cf. *infra*), le niveau des taux a servi de compensation partielle pour les recettes de l'État.** Les réajustements des niveaux des taux ont ainsi permis de compenser en partie le recul des recettes de l'État. La loi de finances rectificatives pour 2011<sup>90</sup> a créé, à compter de 2012, un taux intermédiaire de 7 %, pour tous les biens et services soumis initialement au taux de 5,5 %, à l'exception des biens de première nécessité, pour une recette nouvelle estimée à l'époque à près de 1,75 Md€<sup>91</sup>. La loi de finances rectificatives pour 2012 a remonté, à la suite d'un amendement en première lecture à l'Assemblée nationale et à compter de 2014, ce taux intermédiaire de 7 % à 10 % et le taux normal de 19,6 % à 20 % pour un niveau de recettes nouvelles estimées de 5 Md€ toutes choses égales par ailleurs<sup>92</sup>.

Le nombre de taux réduits conduit ainsi à un système relativement plus coûteux et plus complexe en France qui doit inciter à la prudence quand il s'agit de décider d'adopter de nouveaux taux réduits.

**Constat n° 6: Les dérogations à la norme fiscale occupent une place singulière et significative en France.** L'existence d'une centaine de mesures dérogatoires traduit un système complexe et coûteux (au moins 45 Md€) qui est à prendre en considération avant la prise en charge de nouveaux taux réduits par les finances publiques.

### **3.2. Les modalités d'adoption des taux réduits de TVA révèlent des objectifs imprécis, multiples et évolutifs**

#### **3.2.1. Les dépenses fiscales pesant sur la TVA proviennent soit de l'extension de dérogations originelles à des secteurs proches, soit de l'évolution des règles communautaires**

##### ***3.2.1.1. Dès sa création, et préalablement à l'encadrement des taux réduits par la sixième directive, la TVA est associée à des dérogations à la norme fiscale, qu'elles soient considérées ou non comme des dépenses fiscales***

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été mise en place par une loi du 10 avril 1954, et son champ d'application étendu par la loi n°66-10 du 6 janvier 1966, en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1968. La taxe sur la valeur ajoutée remplaçait alors principalement une taxe de 15 % dite sur la production ou le chiffre d'affaires mais également un grand nombre de taxes sectorielles et d'accises *ad hoc*.

---

<sup>90</sup> Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>91</sup> Chiffre avancé notamment dans [les débats parlementaires](#) au Sénat de l'automne 2011.

<sup>92</sup> [Tome I de l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances pour 2014](#).

**Le nombre de dérogations associées à la TVA s'explique en partie par le système initial, qui prévoyait déjà de nombreuses dérogations à la norme fiscale.** En effet, l'objectif de limitation des perdants et les difficultés d'une transformation profonde (soulignées par exemple dans les débats parlementaires au Sénat ayant précédé la création de la TVA)<sup>93</sup>, ont conduit à adopter ou à maintenir un grand nombre de dérogations et de taux réduits dès la création de la TVA. Les assises nationales du commerce, réunies en 1964, puis les travaux du Parlement en sont pour partie à l'origine. Deux ans de délai, entre l'adoption du texte et sa mise en œuvre, ont ensuite permis la négociation sur les modalités d'application du texte. Ce contexte général, cumulé à l'objectif d'accessibilité des biens de première nécessité, explique l'adoption, dès l'origine, de taux réduits à 6 % et 12 % par rapport au taux normal de 20 %. **La mise en œuvre complète de la TVA a ainsi pris 14 ans entre la loi de 1954 et l'application de la TVA sous une forme proche de l'actuelle en 1968.**

**Les premières règles dérogatoires à la TVA sont préalables à sa création et concernent en particulier les régimes dérogatoires en outre-mer.** Il en va ainsi de la non-applicabilité de la TVA en Guyane et à Mayotte, pour les ventes et importations de riz à la Réunion ou encore les transports maritimes de personnes et de marchandises en Guadeloupe, en Martinique, et à la Réunion. Dès 1966, les régimes de taux spéciaux applicables en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion (taux normal de 8,5 % et taux réduit de 2,1 % aujourd'hui) ont également été adoptés. En 1967 – avant l'entrée en vigueur de la généralisation de la TVA en 1968 - sont adoptés les taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse.

**En outre, la création de la TVA a nécessité la suppression d'un grand nombre de taxes, ce qui a entraîné la création des premières dérogations.** Avant la loi du 6 janvier 1966, il existait un grand nombre d'accises portant sur diverses activités qui ont été remplacées par la taxe sur la valeur ajoutée. Les taxes sur les prestations de services, taxe locale sur le chiffre d'affaires, taxe unique sur les vins, taxe unique sur les cidres poirés et hydromels, taxe unique sur les jus de raisin légèrement fermentés, taxe générale sur les véhicules affectés aux transports routiers de marchandises, taxe générale sur les bateaux servant à la navigation intérieure, la taxe unique forfaitaire sur les cafés et les thés, la taxe sur les cuirs et beaux bruts, la taxe locale et la taxe départementale sur les locaux loués en garni, la taxe à la mouture, le droit de licence des meuniers et semouliers, le droit de timbre spécial des contributions indirectes, à l'exception de celui qui porte sur les expéditions, soit au total 13 taxes et accises, ont tous été supprimés et remplacés par la TVA<sup>94</sup>. Les premiers taux réduits de TVA avaient en partie pour objectif de tenir compte des normes en vigueur dans le régime préalable, et ont pris en compte les normes existantes dans la détermination des premiers taux réduits. Ainsi, les agriculteurs, dont les relations avec l'administration fiscale étaient peu développées et dont la capacité à percevoir la TVA était incertaine, se virent exonérés dans un premier temps.

---

<sup>93</sup> Les débats au Sénat sont recensés sur les sites du Sénat, la [deuxième séance du jeudi 23 décembre 1965](#) donnant un aperçu de la nature des débats.

<sup>94</sup> Loi 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et dispositions d'ordre financier.

**De plus, certains régimes spéciaux existant en 1966 ont été initialement exclus du champ initial de la TVA.** Ainsi, les activités relevant de l'impôt sur les spectacles, les activités financières, les animaux vivants dont les viandes sont passibles de la taxe de circulation, de même que les produits de la pêche maritime ont été dès l'origine exclus du champ de la TVA. Les opérations sans but lucratif sont également exclues, dès lors qu'elles présentent « *un caractère social ou philanthropique* »<sup>95</sup>. La convergence des régimes de TVA mise en place par le droit des Communautés puis de l'Union européennes a conduit à appliquer la TVA à certains de ces secteurs, l'exclusion initiale étant alors remplacée, quand cela était possible, par des taux réduits ou par l'application de la clause de gel<sup>96</sup>. Cependant, les exonérations majeures du régime de TVA actuel étaient déjà dessinées. Traduites en droit de l'Union européenne aujourd'hui, les activités d'intérêt général énumérées à l'article 132 de la directive sont ainsi exonérées, parmi lesquelles l'hospitalisation et les soins médicaux, l'éducation de l'enfance et de la jeunesse, le sport ou l'éducation physique. Comme le rappelle le rapport particulier n°1, au regard de ce principe général : « *les États membres peuvent définir le périmètre de certains services d'intérêt général bénéficiant de l'exonération, comme les services culturels ou sportifs, mais pas d'autres, comme les services éducatifs ou de formation professionnelle. Pour certains services seulement, les États peuvent également exonérer les opérations qui leur sont étroitement liées* ».

**Aussi, la taxe sur la valeur ajoutée a-t-elle comporté des taux réduits dès sa création.<sup>97</sup> Cette structure de taux initiale explique majoritairement la situation actuelle :**

- ◆ étaient initialement soumis au taux de 6 % : les produits alimentaires et l'eau ainsi que les livres « *présentant un intérêt particulier sur le plan social, culturel ou scientifique, et répondent à des conditions qui sont fixées par décret* » ;
- ◆ étaient initialement soumis au taux de 12 % : l'énergie à destination du chauffage ou de la réfrigération des immeubles et l'ensemble des sources d'énergie, le bois et ses dérivés directs, les balais balayettes en bottes liées, emmanchés ou non, certains produits de ménage, les jus de fruits et alcools, le transport de voyageurs, les prestations de service de caractère social, culturel ou qui répondent en « à des besoins courants », les ventes à consommer sur place, à la construction à la livraison, à la réparation, ou à la réfection des bâtiments publics, à la réparation et à la réfection des locaux d'habitation et des parties communes des immeubles dont les trois quarts au moins sont affectés à l'habitation. Le taux réduit sur les hôtels remonte également à la création de la TVA.

**Les mesures actuelles qui correspondent à des mesures prévues dès la création de la TVA, modulo leurs évolutions dans le temps et l'évolution du niveau des taux, représentent 84 % du coût des taux réduits de TVA (cf. tableau 11).** Pour les secteurs ayant été continûment concernés par des taux réduits, ces mesures concernent 65 % du coût total.

---

<sup>95</sup> Loi 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires et dispositions d'ordre financier.

<sup>96</sup> La directive n°92-77 du 19 octobre 1992, conçue comme une étape vers la généralisation de la règle du pays d'origine, a construit un régime fondé sur une clause de gel des taux réduits existants et un encadrement des nouveaux taux réduits prévus à compter de cette date. Voir infra et le rapport particulier n° 1 sur le cadre juridique de la TVA (Rapporteur : François-René Burnod).

<sup>97</sup> En 1966, étaient prévus trois niveaux de taux : un taux normal à 16,2 % HT, deux taux réduits à 12 et 6 % et un taux majoré à 20 %.

**Tableau 11 : Comparaison des principaux taux réduits entre 1966 et aujourd'hui**

Mesures originelles (lois de 1954 et 1966)	Mesures en vigueur	Existence Continue (O/N)	Coût pour les finances publiques en 2020 (en Md€)
Taux réduit sur l'alimentaires et l'eau	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taux réduit sur les denrées alimentaires destinées à la consommation humaine (sauf confiserie, certains chocolats, margarines et graisses végétales, caviar et alcools)</li> </ul>	O	20,1
Taux réduit sur les livres	Taux réduit sur les livres	O	0,6
Taux réduit sur le chauffage ou la réfrigération	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taux réduits sur les abonnements d'énergie et le chauffage au bois</li> <li>▪ Taux réduit de 5,5 % pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable</li> </ul>	N	0,2
Taux réduit sur les prestations de services sociales ou culturelles qui répondent à des besoins courants	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taux de 10 % pour les services d'aide à la personne fournis par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du code du travail</li> <li>▪ Exonération des associations intermédiaires conventionnées, visées à l'article L. 5132-7 du code du travail dont la gestion est désintéressée ;</li> </ul>	O	0,8
Taux réduit sur les ventes à consommer sur place	Taux réduits sur les ventes à consommer sur place et à emporter	N	3,4
Taux réduits sur la construction à la livraison, à la réparation, ou à la réfection des bâtiments publics	N.A.	N	0
Taux réduit à la construction à la livraison, à la réparation, ou à la réfection des bâtiments publics, à la réparation et à la réfection des locaux d'habitation et des parties communes des immeubles dont les trois quarts au moins sont affectés à l'habitation (taux général sur l'immobilier)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taux réduit sur les travaux d'amélioration des logements</li> <li>▪ Taux réduit sur la rénovation énergétique ;</li> </ul>	N	5,1

Mesures originelles (lois de 1954 et 1966)	Mesures en vigueur	Existence Continue (O/N)	Coût pour les finances publiques en 2020 (en Md€)
Taux réduit sur le sulfate et le soufre à destination agricoles, Régime particulier applicable aux produits de la pêche et à l'agriculture	Taux réduit pour l'ensemble des activités agricoles et sylvicoles Taux de 10 % applicable aux éléments constitutifs des aliments pour animaux producteurs de denrées alimentaires destinés à la consommation humaine, aux engrais, aux amendements calcaires et produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique et aux matières fertilisantes ou supports de culture d'origine organique agricole Exonération des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer	O (avec des extensions)	0,6
Taux réduits en Outre-Mer	Régime de taux réduits en Outre-Mer	O (avec des extensions)	3,7
Taux réduits sur les hôtels	Taux réduits sur les hôtels et sur les campings classés	O (avec extension aux campings en 1975)	1,1
Taux réduit sur la fourniture et l'évacuation de l'eau	Taux sur l'assainissement	O	N.C.
Taux applicable aux transports de voyageurs	Taux réduit portant sur les transports collectifs de voyageurs	O	2,7
Taux applicable aux pierres précieuses	N.A.	N	N.A
Taux réduits en Corse	Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	O	0,2
Taux sur les publications de presse (1976)	▪ Taux super réduit à 2,5 sur les publications de presse	O	0,2
Taux sur les objets d'art importés (1978)	▪ Taux de 5,5 % applicable aux importations d'œuvres d'art, d'objets de collection, y compris en provenance d'autre État-membre de l'Union européenne et pour les livraisons d'œuvres d'art effectuées par leur auteur ou ses ayants droits – taux de 10 % applicable aux livraisons d'œuvres d'art effectuées à titre occasionnel par les personnes qui les ont utilisées pour les besoins de leurs exploitations et chez qui elles ont ouvert droit à déduction de la TVA	O	N.C.
Taux réduit sur les 140 premières représentations de spectacles (1970)	▪ Taux réduit sur les 140 premières représentations de spectacles ▪ Autres taux en matière sportive et culturelles (4 taux)	O N	0,1 0,8
<b>Total</b>		<b>O : ~28 M</b>	<b>~40 Md</b>

Source : Rapporteurs, d'après les lois de finances et le tome II de l'annexe voies et moyens du projet de loi de finances pour 2022.

**L'objectif de ne pas créer de distorsions de concurrence entre les secteurs bénéficiant de taux réduits et les autres a conduit à étendre les taux réduits à des secteurs proches de ceux initialement concernés.** Les dérogations suivantes ont ainsi complété les premières :

- ◆ le taux de 2,1 % applicable aux ventes d'animaux de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA (1970) ;
- ◆ le taux applicable dans les campings classés, en 1975, au regard de celui déjà appliqué sur les hôtels ;
- ◆ les autres exonérations applicables aux outre-mer et à la Corse.

**La première directive, en 1977 a été précédée, puis accompagnée de la création de dérogations complémentaires pour les secteurs de la presse et de la culture, que sont :**

- ◆ le taux réduit applicable aux 140 premières représentations de spectacle (1970) ;
- ◆ le taux de 2,1 % applicable aux publications de presse (1976) ;
- ◆ l'exonération des publications de presse des collectivités et des organismes à but non lucratif (1976) ;
- ◆ l'exonération sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles (1978).

L'accès à la culture et le soutien au secteur de la culture, entendu au sens large, ont motivé ces créations.

**Plusieurs secteurs - aux frontières du service public (hors du champ de la TVA) - présentent enfin des taux réduits de TVA, dont la surface s'est élargie dans le temps.** Ces taux réduits présentent des objectifs de nature différente. En matière de santé, dès lors qu'ils couvrent une partie des biens et services remboursables au titre de la sécurité sociale, ils consistent en un transfert au sein du champ de l'action publique. **En matière de logement social enfin, les taux réduits ont pour objectif d'améliorer l'équilibre économique des aménagements menés.** Cela concerne aujourd'hui plusieurs taux réduits, les premiers remontant à l'origine de la TVA (taux réduit sur les terrains à bâtir), puis à l'année 1996 (PLF pour 1997), s'agissant du taux réduit applicable à la construction de logements sociaux.

### *3.2.1.2. Les directives européennes ont ensuite encadré de manière souple le recours aux taux réduits, la France étant à l'origine de nombreuses dérogations permises par le droit de l'Union*

**La sixième directive communautaire a introduit une liste (annexe H) des biens et services pour lesquels des taux réduits sont susceptibles d'être adoptés par les États-membres,** qui correspondait largement aux mesures dérogatoires existantes en France à cette date. Le cadre européen a ainsi confirmé le cadre alors applicable en France. Une conséquence de la sixième directive de 1977 a été l'harmonisation relative des niveaux des taux autorisés, et par conséquent des dérogations, en matière de TVA au plan national : le taux majoré (33 %) a disparu en 1992, le nombre de taux réduits a été réduit et ramené à un seul taux (5,5 %) s'agissant des dépenses fiscales, à l'exception des régimes ultra-marins<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Pour rappel, la directive n°92-77 du 19 octobre 1992 complétant le système commun de taxe sur la valeur ajoutée et modifiant la directive CE 77/388 a en effet encadré les différents niveaux de taux possibles : elle a supprimé la possibilité de recourir à des taux majorés, et interdit les nouveaux taux super réduits (inférieur à 5 %), ceux déjà existants tombant sous le coup d'une clause de gel.

Les précédents rapports du conseil des prélèvements obligatoires et du conseil des impôts (2001, 2015), rappellent à cet égard que c'est largement à la demande de la France que ces mesures dérogatoires ont pu être préservées au niveau européen. Les dérogations suivantes ont la même origine : comme le notait le rapport particulier n°1 en 2015, « *c'est même à l'instigation de la France que, depuis quinze ans, la liste des biens et services éligibles à un taux réduit a été étendue – notamment aux services de restauration* ».

**Par la suite, la directive n° 99-85 du 22 octobre 1999 a permis d'appliquer un taux réduit de TVA à certains services à forte intensité de main d'œuvre, à titre expérimental jusqu'en 2003.** Les taux réduits en matière de rénovation des logements et d'énergie ont été adoptés dans un contexte qui permettait l'expérimentation de taux réduits dans les secteurs intensifs en emploi. Le texte de directive modifie l'article 28, en ajoutant un paragraphe G, qui indique que des taux réduits peuvent être appliqués à des services remplissant certaines conditions : (1) être à forte intensité de main d'œuvre ; (2) être fournis directement aux consommateurs finaux ; (3) être principalement locaux et ne pas créer de distorsions de concurrence ; (4) prévoir un lien étroit entre la baisse des prix et l'augmentation prévisible de la demande et de l'emploi.

En France, cela s'est traduit par l'adoption des taux réduits suivants :

- ◆ les opérations de construction de logements sociaux à usage locatif (1999) ;
- ◆ les services d'aide à la personne (1999) ;
- ◆ les travaux d'amélioration des logements sociaux (2000) ;
- ◆ les abonnements en matière énergétique (2000).

Également poussée par la France selon le Conseil des impôts, cette série de mesures a conduit à une hausse significative du coût pour les finances publiques des dépenses fiscales de TVA et à la remise en place de taux réduits qui existaient initialement au niveau du taux intermédiaire mais qui avaient disparu avec sa suppression en 1977. Initialement provisoire, et malgré une évaluation défavorable de la Commission<sup>99</sup>, la possibilité de déroger au taux normal pour ces mesures a été maintenue dans le cadre de la directive de 2006<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main d'œuvre, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen (COM 309), 2003.

<sup>100</sup> Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006.

**Tableau 12 : Série de mesures dérogatoires prises entre 1997 et 2000**

Mesure	Année d'adoption	Impact budgétaire en Francs, à date (Md)
Travaux de réhabilitation sur les logements sociaux locatifs	1997	-2,7
Médicaments soumis à autorisation temporaire d'utilisation (taux à 2,1 %)	1997	-0,1
Achats de terrains à bâtir destinés à la construction sociale	1998	0
Construction et travaux sur les logements-foyers	1998	-0,6
Abonnements souscrits pour la fourniture de gaz et d'électricité	1998	-4,0
Traitement des déchets faisant l'objet d'un tri sélectif	1998	-0,3
Appareillages destinés aux diabétiques et à certains handicapés	1998	-0,2
Travaux d'amélioration réalisés par les bailleurs privés de logements sociaux	1998	-0,2
Travaux sur les logements privés	1999	-19,7
Taux réduit sur les services à la personne	1999	-0,1

*Source : Rapporteurs, d'après les rapports préalables au projet de loi de finances des parlementaires, 1999.*

**La distorsion entre restauration sur place et restauration à emporter a conduit à l'adoption du taux réduit sur la restauration en 2009.** En 2009, à la suite de demandes répétées de l'Allemagne et de la France, l'évolution de la directive a permis l'adoption du taux réduit sur la restauration. Le droit européen et la France distinguaient jusqu'alors la restauration sur place – soumise au taux normal – de la restauration à emporter soumise au taux réduit, du fait de la difficulté à distinguer activité de restauration à emporter et produits alimentaires. Les débats parlementaires entre 1997 et 2009 témoignent de la pression constante en faveur de la création d'une nouvelle dérogation au profit des restaurateurs afin de soutenir le secteur et d'éviter une distorsion présentée comme favorable aux chaînes de *fast-food* américaines. À cette occasion, et comme en 1966, les taux sur la restauration sur place et à emporter ont été harmonisés – puis portés en 2012 et 2014 au taux intermédiaire de 7 puis 10 %.

**L'adoption de dérogations à la norme fiscale justifiées par un motif environnemental constitue la dernière évolution significative depuis les années 2010.**

Parmi celles-ci, on compte :

- ◆ le taux réduit à 5,5 % pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable (2006) ;
- ◆ le taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés (2013), articulant aide au secteur du logement et rénovation énergétique ;
- ◆ le taux de 10 % applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilés (2019).

Le rapport particulier n° 5 montre cependant que cette évolution n'a jusqu'à présent pas été évaluée. Les liens avec les autres politiques publiques porteuses des mêmes objectifs et les impacts environnementaux de l'ensemble des taux réduits de TVA demeurent inconnus à ce jour.

**Enfin, une partie des taux réduits s'explique par l'adaptation du droit national aux obligations européennes**, quand il s'est avéré nécessaire de soumettre à la TVA des secteurs qui ne l'étaient pas, l'usage d'un taux réduit visant à éviter une transition estimée trop abrupte. Par exemple, la création du taux spécial pour les activités thermales a pour origine la recherche d'un équilibre entre le respect de la directive européenne conduisant à la soumission à la TVA des centres thermaux gérés en régies par les collectivités territoriales – exonérées jusqu'alors – et les autres, soumis au taux normal. L'application d'un taux réduit a été décidée afin de ne pas pénaliser les centres thermaux gérés par les collectivités. Les objectifs affichés justifiant la dérogation sont des objectifs de santé publique, alors que les centres thermaux connaissaient une forte activité à la fin des années 1980 (*Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, 2011). Ce sont, de fait, les seules prestations de soin qui sont couvertes par ce taux réduit.

**Les niveaux des différents taux réduits ont également évolué dans le temps** (cf. tableau 13). À compter de 1977, le taux intermédiaire et le taux normal ont été fusionnés. Puis, en 1992, le taux majoré a été supprimé. Le taux particulier n'est conservé dans le même temps qu'en vertu de la clause de gel introduite par la directive de 1992. Enfin, le taux intermédiaire a été réintroduit à compter de 2012, à 7 %, avant d'être rehaussé à 10 % en 2014 afin d'assurer la consolidation des finances publiques (cf. *infra*).

**Tableau 13 : Évolution du niveau des taux de TVA en France (en %)**

Taux	1968	1969	1970	1972	1977	1982	1988	1989	1990	1992	1995	2000	2012	2014
Taux particulier	N.A.					5,5	5,5	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Taux réduit	6	7	7,5	7	7	7	7	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Taux intermédiaire	12 (puis 13)	15	17,6	17,6	N.A.							7	10	
Taux normal	16,66	19	23	20	17,6	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	20,6	19,6	19,6	20
Taux majoré	20	25	33,33	33,33	33,33	33,33	28	25	22	18,6	N.A.			

*Source* : Rapporteurs, d'après [Economie & Statistiques n° 522-523 2021](#), et Gilles et Fauvin « [Du blocage des prix vers la déréglementation](#) », 1996.

### **3.2.1.3. Progressivement, le champ des taux réduits existants s'est étendu à des secteurs connexes à ceux initialement concernés, afin notamment de pallier les distorsions de concurrence**

**La majorité des motifs d'extension des taux réduits est une réponse à l'existence de distorsions des taux réduits existants et/ou à un objectif de simplification**, qui conduit, au regard de l'objectif de ne pas faire de perdants, à l'adoption de nouvelles réductions et à une propagation des taux réduits à des biens et services de plus en plus nombreux.

**Les rapporteurs ont ainsi noté l'extension progressive des taux réduits existants entre la sixième directive TVA et 2022 :**

- ◆ s'agissant de l'outre-mer et de la Corse :
  - l'exclusion de la base d'imposition des marges commerciales sur la distribution de tabac en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (1976) ;
  - l'exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse (1978) ;
  - l'exonération des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière (2019) ;
- ◆ s'agissant des activités associatives :
  - l'exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail (1991) ;

- ◆ concernant les activités culturelles et sportives :
  - la franchise en base pour les auteurs et interprètes des œuvres de l'esprit dont le chiffre d'affaires n'excède pas la limite fixée au III de l'article 293 B du code général des impôts (1992), soit 44 500 € ;
  - le taux de 5,5 % applicable aux importations d'œuvres d'art, d'objets de collection, y compris en provenance d'autres États-membres de l'Union européenne et pour les livraisons d'œuvres d'art effectuées par leur auteur ou ses ayants droits – taux de 10 % applicable aux livraisons d'œuvres d'art effectuées à titre occasionnel par les personnes qui les ont utilisées pour les besoins de leurs exploitations et chez qui elles ont ouvert droit à déduction de la TVA (2019) ;
  - le taux de 5,5 % pour les droits d'entrée aux réunions sportives (2014) ;
  - le taux de 10 % applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision (2019) ;
  - le taux de 10 % applicable aux droits d'admission aux expositions, sites et installations à caractère culturel, ludique, éducatif et professionnel ainsi qu'aux loteries foraines (2020) ;
  - le taux de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et des parcs zoologiques (2020) ;
- ◆ concernant le logement :
  - le taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain (2006) ;
  - le taux de 2,10 % applicable à certaines opérations relatives au logement social outre-mer qui sont éligibles soit aux prêts locatifs sociaux, soit au crédit d'impôt sur les sociétés en faveur de l'investissement dans les logements neufs outre-mer (2009) ;
  - le taux de 10 % de TVA applicable pour les ventes et les livraisons à soi-même aux investisseurs dits « institutionnels » de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité.

Les motifs d'adoption affichés de ces taux sont les suivants :

- ◆ réduire les distorsions de concurrence au sein des secteurs concernés par des taux réduits ou proches de ceux-ci sans faire de perdants ;
- ◆ accroître le soutien de l'État à des secteurs présentant des difficultés économiques alléguées (en particulier s'agissant du secteur de la culture et du sport) ;
- ◆ renforcer le soutien de l'État à des secteurs intensifs en emploi (en particulier s'agissant des taux en matière de logement) ;
- ◆ soutenir des objectifs sociaux et renforcer l'équilibre économique des opérations menées dans certains champs (santé, logement social, activités associatives)<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Les rapporteurs s'appuient sur les débats parlementaires autour des projets de loi de finances, ainsi que sur les fiches d'évaluation du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011.

**De fait, les débats autour de l'adoption et de l'évolution des dépenses fiscales en lien avec la TVA révèlent que l'ouverture de discussions autour d'une mesure précise a régulièrement servi de prétexte à l'ouverture de débats sur les possibilités de dérogations à de nombreux secteurs de l'économie.** Les débats parlementaires comprennent systématiquement des demandes d'extension des dérogations dès lors que l'une de celles-ci est portée à l'ordre du jour. C'est le cas par exemple du taux normal applicable à une partie des confiseries, discuté systématiquement en 1999 et 2009 lors des débats sur les nouveaux taux réduits. **Ces débats autour de l'adoption des taux réduits s'appuient sur la complexité réelle du système de taux en vigueur, et peuvent conduire à des mesures de simplification étendant l'assiette des taux réduits.** Le tableau 14 montre par exemple la diversité des taux applicables aux services à la personne, le logement social constituant un autre cas de grande complexité (cf. le référé de la Cour des comptes de 2017, S2017-1737, *Les dépenses fiscales en faveur du logement social*).

**Tableau 14 : Différents cas de figure de taux de TVA applicable en fonction du service à la personne demandé**

Cas de figure	Taux
Garde d'enfants à domicile et accompagnement d'enfants dans leurs déplacements hors du domicile (promenades, transport, actes de la vie courante)	10 %
Petits travaux de jardinage	20 %
Entretien de la maison et travaux ménagers	10 %
Assistance dans les actes quotidiens de la vie aux personnes âgées et personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques incluant garde malade (sauf actes de soins et actes médicaux)	5,5 %
Travaux de petit bricolage dits "hommes toutes mains"	10 %
Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes âgées et personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques	5,5 %
Soutien scolaire à domicile	10 %
Accompagnement des personnes âgées et personnes handicapées ou atteintes de pathologies chroniques dans leurs déplacements en dehors de leur domicile (promenades, aide à la mobilité et au transport, actes de la vie courante)	5,5 %
Soins d'esthétique à domicile pour les personnes dépendantes	10 %
Interprète en langue des signes et technicien de l'écrit et codeur en langage parlé complété	5,5 %
Cours à domicile (hors soutien scolaire)	20 %
Préparation de repas à domicile y compris le temps passé aux courses	10 %
Livraison de repas à domicile	10 %
Collecte et livraison à domicile de linge repassé	10 %
Livraison de courses à domicile	10 %
Assistance informatique à domicile	20 %
Maintenance et vigilance temporaires, à domicile, de la résidence principale et secondaire	20 %
Assistance administrative à domicile	10 %
Téléassistance et visio assistance	20 %
Soins et promenades d'animaux de compagnie (sauf soins vétérinaires et toilettage), pour les personnes dépendantes	10 %
Activités de coordination et délivrance des services à la personne	20 %
Assistance aux personnes (hors personnes âgées et personnes handicapées) qui ont besoin temporairement d'une aide personnelle à leur domicile (incluant garde malade sauf soins)	10 %
Aide à la mobilité et au transport de personnes ayant des difficultés de déplacement en dehors de leur domicile (promenades, aide à la mobilité et au transport, actes de la vie courante)	5,5 %
Prestation de conduite du véhicule personnel des personnes (hors personnes âgées et personnes handicapées) qui ont besoin temporairement d'une aide personnelle à leur domicile	10 %

Source : [servicepublic.fr](http://servicepublic.fr).

**La complexité et les distorsions de concurrence sont un motif d'adoption de nouveaux taux réduits.** En 1974, l'introduction du taux réduit sur les campings classés était ainsi justifiée par le ministre de l'économie de l'époque : « *L'état embryonnaire de cette forme de tourisme tient pour une large part à la discrimination fiscale dont il est la victime. Il est difficile de justifier un taux de 7 % aux hôtels de luxes alors que le taux de 17,6 % est appliqué aux terrains de camping-caravaning. La fiscalité applicable en la matière est d'autant plus discriminatoire qu'une part importante des terrains de camping-caravaning échappe à l'imposition de la TVA lorsqu'il s'agit de terrains gérés par les organismes à but non lucratif ou par des collectivités locales. Afin de remédier aux graves inconvénients qui résultent de la situation actuelle, il lui demande de bien vouloir proposer au Parlement les mesures permettant de placer l'ensemble des activités hôtelières (hôtellerie traditionnelle ou de plein air) dans les mêmes conditions d'imposition et notamment d'une imposition au taux réduit de TVA* ». En 2009, l'adoption du taux réduit sur la restauration relève du même mécanisme (cf. supra). **Plusieurs mesures récentes illustrent cette tendance à l'extension des taux réduits à des domaines proches de ceux déjà en place** : l'application du taux réduit de 5,5 % aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers prioritaires de la ville en 2015, l'extension de l'exonération de TVA applicable aux psychothérapeutes et aux psychologues (- 14 M€) en 2018, l'aménagement du champ du taux réduit de TVA de 5,5 % sur le logement locatif en 2020.

**L'objectif de réduction des distorsions de concurrence et de simplification a conduit de fait à une extension de la surface des taux réduits dans les projets de loi de finances depuis 2019.** Les récentes lois de finances ont porté des mesures de simplification qui ont étendu la surface des taux réduits :

- ◆ les lois de finances pour 2019 et 2020 ont conduit à une uniformisation du champ des taux réduits pour les activités culturelles et sportives autour du taux réduit à 10 % étendu à plusieurs activités dans ces champs ;
- ◆ la loi de finances pour 2022 a étendu les mesures de taux réduits sur les produits alimentaires à 5,5 % et les taux en matière agricole à 10 % ont également conduit à augmenter les coûts des taux réduits concernés. En matière alimentaire, les dernières exceptions (caviar, friandises et graisses végétales (dont la margarine) font l'objet de questions récurrentes des parlementaires, notamment sur le chocolat et la margarine, repoussées en raison de leur coût sur les finances publiques (cf. infra).

De fait, le rapport du CPO de 2015 (rapport particulier n°6) **notait le caractère général cristallisant des mesures de taux réduits**, « *remettant en cause la cohérence initiale de ne maintenir de taux réduits à 5,5 % que sur une assiette très limitée de produits* ». Le rapport particulier n°4 pointait pour sa part le fait qu'en matière culturelle « **la création d'un taux réduit crée une forte pression à l'extension de son champ d'application à des activités connexes, afin de maintenir les conditions d'une concurrence non faussée au sein d'un même secteur économique** ».

### 3.2.1.4. Les taux réduits abandonnés au cours du temps ne l'ont été qu'en raison de l'application du droit européen

**Parmi les taux réduits significatifs existant initialement, en 1966, les rapporteurs notent que seul le taux réduit général applicable à l'énergie pour le chauffage n'existe plus aujourd'hui.** Ne persiste aujourd'hui qu'un taux réduit sur les abonnements à la fourniture d'énergie (dont aucune trace n'existe dans les documents d'information au parlement<sup>102</sup>, cf. 3.3.2). Ce taux réduit a été mis en place dans le cadre de la loi de finances pour 1999. S'agissant de la fourniture d'énergie, seul le bois de chauffage est désormais couvert : l'article 20 de la loi de finances pour 1997 prévoit l'application du taux réduit de 5,5 % au bois de chauffage, aux produits de la sylviculture agglomérés destinés au chauffage et aux déchets de bois destinés au chauffage, dès lors que ces produits sont destinés à un usage domestique, taux encore en vigueur aujourd'hui. Une partie des taux existant initialement a ainsi disparu en 1977 avec l'adoption de la directive TVA mais a peu à peu été restaurée.

**Depuis 1977, les règles puis les contentieux européens sont la seule source identifiée de suppression d'un taux réduit, les autres taux réduits ayant souvent été étendus, parfois ajustés, mais toujours maintenus.** Plusieurs taux réduits ont évolué pour des raisons de mise en conformité au droit de l'Union :

- ◆ l'exonération de TVA des associations de prestations de services à la personne n'a pas été jugée conforme au droit européen, ce qui a conduit à sa restriction par la loi de finances pour 2019 (article 71) ;
- ◆ à la suite de la condamnation de la France par un arrêt du 8 mars 2012 de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>103</sup>, l'application du taux réduit de 10 % de la TVA a été restreinte aux seules opérations relatives aux équidés destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou la production agricole ;
- ◆ les taux réduits de TVA sur l'ensemble des réseaux de distribution de chaleur ou sources d'énergie de chaleur et de réfrigération, non-conformes au droit de l'Union, ont été supprimés. Comme le rappelle le ministère de l'économie dans une réponse de 1998<sup>104</sup>, « la tolérance prévue au Bulletin officiel des douanes n° 86-8 du 13 janvier 1986 qui étend aux réseaux de chaleur et aux chaufferies collectives l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel destiné au chauffage d'immeubles à usage principal d'habitation n'est pas transposable en matière de taux TVA ».

**Enfin, alors même que le risque de non-conformité des taux est connu, ceux-ci sont tout de même maintenus.** C'est le cas des taux réduits et des dérogations applicables à la Corse, comme le montre plus en détail le rapport particulier n° 5.

\*            \*

**Ainsi, la France a adopté des taux réduits sur la quasi-totalité des biens et services autorisés par le droit de l'Union et a agi en faveur de l'extension du champ des dérogations possibles.** Seuls les services funéraires et la coiffure demeurent exclus du champ des taux réduits alors qu'ils font partie – en raison de leur caractère non délocalisable et relativement intensif en main d'œuvre – des secteurs pour lesquels une exonération est possible selon l'annexe III de la

---

<sup>102</sup> Ce taux pose en outre un risque de conformité au droit de l'Union européenne, comme le montre le rapport particulier n° 5.

<sup>103</sup> La Cour a dit pour droit : « En appliquant des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée aux opérations relatives aux équidés et, notamment, aux chevaux, lorsque ceux-ci ne sont normalement pas destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 96 à 99 de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, lus en combinaison avec l'annexe III de celle-ci »

<sup>104</sup> Publiée dans le JO Sénat du 20/08/1998 - page 2670.

directive de 2006 (qui a remplacé l'annexe G de la directive de 1966). Une fois un taux réduit adopté, les seuls motifs de suppression retrouvés sont la non-conformité au droit de l'Union.

**Constat n° 7: Les dérogations existantes s'expliquent par les contraintes existant à la création de la TVA, par leur extension progressive à des secteurs proches et par l'assouplissement du cadre européen, défendu par la France, à l'appui de certains secteurs économiques.**

### **3.2.2. Les modalités d'adoption et de suivi des taux réduits de TVA ne révèlent pas de cohérence particulière dans la structure des taux réduits**

#### **3.2.2.1. Les objectifs affichés des taux réduits ne sont pas toujours cohérents avec leur motif d'adoption**

**Les taux réduits de TVA poursuivent des objectifs imprécis et les objectifs initiaux ne sont pas retracés dans l'information fournie au Parlement.** Au tome II des Voies et Moyens, les objectifs affichés sont divers (*cf.* tableau 15). Ceux-ci ne correspondent cependant pas systématiquement aux objectifs initiaux motivant l'adoption du taux réduit. Trois exemples identifiés par les rapporteurs l'illustrent<sup>105</sup> :

- ◆ l'objectif affiché du taux réduit sur la restauration est de favoriser l'emploi dans le secteur de la restauration. Cependant, la mesure comprenait initialement trois objectifs : création d'emplois et soutien aux salaires, hausse de profitabilité pour le secteur et baisse de prix à la consommation. Elle a été décidée en raison d'une distorsion de concurrence entre restauration sur place et à emporter, qui n'existe plus aujourd'hui ;
- ◆ l'objectif affiché du taux réduit sur les centres thermaux est de soutenir le secteur thermal. Cependant, les objectifs initiaux étaient d'éviter aux centres thermaux gérés par les collectivités (qui n'étaient initialement pas assujettis à la TVA) une transition trop abrupte et de soutenir les services de santé fournis par le secteur ;
- ◆ l'objectif du taux réduit sur les services à la personne est de soutenir ce secteur, qui comprend pourtant des activités variées. L'objectif initial était de développer l'emploi dans des secteurs intensifs en emploi au sein desquels un taux réduit ne crée pas de distorsion de concurrence dans le marché unique et de réduire le travail non déclaré, objectifs ni affichés, ni suivis dans les documents d'information au Parlement.

---

<sup>105</sup> Fiches d'évaluation de la mesure par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, 2011.

**Tableau 15 : Objectifs des dépenses fiscales de TVA dans l'information au Parlement**

Objectifs poursuivis	Nombre de dépenses
Aider certains espaces géographiques : outre-mer, Corse, quartiers prioritaires	11
Aider certains secteurs : agricole, artistique, audiovisuel, de la presse, de la restauration collective, du conseil juridique, hôtelier, piscicole et sylvicole, thermal, immobilier social, sportif	19
Aide aux activités non lucratives : associations conventionnées, collectivités locales et organismes non lucratifs	2
Aider les entreprises pour leurs travaux de prévention de risques	1
Aider les personnes âgées, modestes ou handicapées	1
Aider à la garde d'enfant	1
Augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation	1
Développer les emplois de service à la personne	2
Favoriser l'emploi dans le secteur de la restauration	1
Logement : Aider à l'amélioration du logement, développer l'offre de logements intermédiaires, diminuer la consommation énergétique des logements	4

*Source : Rapporteurs d'après le tome II des voies et moyens du PLF pour 2022.*

### **3.2.2.2. L'étude des questions des parlementaires entre 2017 et 2022 révèle une pression importante sur l'élargissement des taux réduits et quasi-inexistante sur leur maîtrise**

**Les souplesses du cadre européen et le nombre de taux existants conduisent à des demandes récurrentes d'extension du champ des taux réduits.** Afin d'objectiver la nature des débats en matière de taux réduits de TVA, les rapporteurs ont examiné l'ensemble des questions écrites et orales des parlementaires au Gouvernement durant la XIV<sup>ème</sup> législature (2017-2022). Dans ce cadre, les rapporteurs ont étudié les 504 questions posées par les députés au sujet de la TVA.

#### **Les questions des parlementaires interrogent le Gouvernement sur trois types d'objectifs :**

- ◆ l'extension du champ des taux réduits à des secteurs non concernés, conformément (coiffure, filière des pompes funèbres) ou non au droit de l'Union européenne (filière équine<sup>106</sup>, thalassothérapie, équipements de protection des motards) ;
- ◆ l'inclusion de nouveaux biens et services dans des taux réduits existants (comme les vêtements ergonomiques pour personnes handicapées ou les jardins thérapeutiques dans le cas des EHPAD) ;
- ◆ la préservation des taux réduits existants, en particulier en matière de travaux d'amélioration (rénovation énergétique ou non) des bâtiments et de restauration. Sont régulièrement mentionnés « *les professionnels* » de tel ou tel secteur, qui défendent des intérêts sectoriels, les fédérations sectorielles étant souvent citées par les députés.

<sup>106</sup> Désormais conforme, à la suite de la pression de la France, dans le cas de la nouvelle directive du 5 avril 2022.

**Seules 3 questions sur les 504 recensées à l'Assemblée entre 2017 et 2022 portent sur des hausses ou l'abandon de taux réduits et sur l'évaluation de leur efficacité.** À l'inverse, les annonces du gouvernement au printemps 2018 de son souhait de « *passer en revue toutes les aides à destination des entreprises* » y compris les taux réduits de TVA, qui figurent parmi les plus coûteuses, a conduit à plus de 30 questions de parlementaires défendant les taux réduits existants sur la restauration, les travaux d'amélioration des logements ou la rénovation énergétique. De fait, au regard notamment de la pression pour la préservation de ces taux, la réponse de l'administration est ensuite systématiquement identique : « *le Gouvernement a toutefois décidé que, dans le cadre de cette revue, les taux de TVA à l'instar des taux réduits applicables aux secteurs du bâtiment et de la restauration devaient rester stables afin d'assurer sécurité juridique et croissance aux opérateurs.* »

Une partie des propositions effectuées par les parlementaires est recensée dans l'encadré 6.

**Encadré 6 : Propositions d'extension des taux réduits recensées dans les questions des parlementaires entre 2017 et 2022**

**Entre 2017 et 2022 les biens et services suivants ont fait, la plupart à plusieurs reprises, l'objet de questions des parlementaires visant à demander au Gouvernement l'extension à ces secteurs de taux réduits :**

- la thalassothérapie ;
- les travaux d'assainissement ;
- les activités de méthanisation ;
- la filière équine ;
- la coiffure ;
- les biens et services funéraires ;
- les équipements de protection personnelle des motards ;
- les produits reconditionnés ;
- les vélos.

**En outre, des évolutions des taux existants vers des mesures plus favorables ont été proposées :**

- l'exonération temporaire de plusieurs secteurs (hôtellerie-restauration, amélioration des logements, coiffure) dans le cadre de la crise sanitaire ;
- l'alignement du régime des musées privés sur celui des musées publics ;
- l'extension du taux réduit sur l'agriculture biologique aux produits de biocontrôle non soumis à autorisation de mise sur le marché ;
- l'extension du taux réduits pour biens et services à usage des personnes handicapées aux vêtements ergonomiques ;
- le retour à 5,5 % du taux réduit sur la construction de logements sociaux en Corse ;
- l'extension du taux réduit de TVA à l'ensemble des activités d'artisanat d'art ;
- l'extension du taux réduit de TVA sur les activités sportives et culturelles aux bowlings ;
- l'extension du taux réduit de 5,5 % à la margarine ;
- l'extension aux taillis et aux houppiers du taux de TVA réduit sur les bois de chauffage.

*Source : Rapporteurs, d'après les questions des députés entre 2017 et 2022 recensées sur le site de l'Assemblée nationale.*

**Les réponses apportées par le gouvernement sont de trois ordres :**

- ◆ les taux réduits non conformes au droit de l'Union européenne sont repoussés pour cette raison ;
- ◆ sinon, l'efficacité et la pertinence de la mesure sont pointées, suivant une formulation type « *Il s'ensuit qu'une mesure de baisse du taux de TVA, aux effets incertains sur les prix mais au coût budgétaire avéré, n'est pas envisagée. En outre, si l'impact des baisses de taux de la TVA s'avère le plus souvent significatif pour les finances publiques, leur efficacité reste discutable* » ;

- ◆ enfin, le coût pour les finances publiques est avancé pour certaines demandes récurrentes, à l'image des taux réduits sur les margarines ou les chocolats.

La complexité du système conduit à des mesures de simplification associées à l'objectif de ne pas faire de perdants et conduisent à un nivellement à la baisse des recettes de TVA et à l'extension de la surface couverte par les taux réduits. Les questions des parlementaires révèlent une pression au maintien et à l'extension des taux réduits sur la TVA.

**Constat n° 8 : Les objectifs attribués aux dérogations à la norme sont définis de façon imprécise et leur appréhension peut évoluer dans le temps, les débats parlementaires étant une opportunité pour l'expression des intérêts sectoriels plutôt que pour la maîtrise des dépenses fiscales de TVA.**

### **3.3. À l'image de l'ensemble des dépenses fiscales, le suivi des taux réduits de TVA est déficient, et présente des limites propres, liées à la classification hors des dépenses fiscales d'une partie des mesures liées à la TVA**

#### **3.3.1. Les dépenses fiscales associées à la TVA présentent les mêmes limites que l'ensemble des dépenses fiscales**

Selon l'impôt concerné, le recours à la dépense fiscale permet de cibler plus ou moins précisément une population ou un secteur économique afin de corriger une défaillance de marché en créant une incitation ou de favoriser la redistribution verticale, tout en respectant le principe de neutralité de l'impôt (*Comité d'évaluation des dépenses fiscales et sociales, 2011*).

##### **3.3.1.1. La nature des dépenses fiscales conduit à des difficultés particulières**

**La gestion des taux réduits de TVA, en tant que dépenses fiscales, se distingue de celle de la dépense budgétaire.** Pour rappel, la dépense fiscale se distingue du crédit budgétaire en ce qu'elle n'est pas limitée par un plafond de crédit, ne nécessite pas de pilotage par un guichet administratif, et conduit à des effets immédiats et sans intermédiation. Les dépenses fiscales ne sont pas soumises aux mêmes règles de pilotage et de gestion que les crédits budgétaires elles ne sont pas systématiquement rattachées à un programme elles ne font pas l'objet d'un dialogue de gestion, ne font pas l'objet de justification au premier euro dans les documents transmis chaque année au Parlement et ne sont pas soumises au principe d'annualité, c'est-à-dire votées *in extenso* chaque année.

Ces caractéristiques impliquent plusieurs risques, décrits notamment par la Commission européenne, dans un rapport de 2014<sup>107</sup> et par l'OCDE dans un rapport de 2010<sup>108</sup> :

- ◆ **les dépenses fiscales peuvent créer des distorsions microéconomiques au travers d'effets d'aubaine ou de captation.** Ces effets sont d'autant plus prégnants, s'agissant des dépenses fiscales, que celles-ci introduisent une complexité supplémentaire dans la lisibilité du système fiscal, favorisant par construction leur usage par les plus privilégiés. L'OCDE note ainsi que « *dans la mesure où les dépenses fiscales sont complexes et obligent à des formalités compliquées ceux qui souhaitent en profiter, les plus riches ont très probablement davantage de connaissances financières et techniques ou d'aides rémunérées pour tirer parti de ces possibilités* ». **De fait, les évaluations existantes ont confirmé l'existence d'un tel risque de captation, au sein des secteurs ciblés, par une partie des acteurs, comme l'a montré le rapport particulier n° 4 du CPO de 2015 ;**
- ◆ la simplicité du recours aux dépenses fiscales peut conduire à les privilégier par rapport à des outils plus difficiles à mettre en place en raison des règles parlementaires et administratives mais plus performants une fois mis en œuvre (crédits budgétaires, normes) ;
- ◆ **les dépenses fiscales se prêtent mal à une évaluation.** D'un point de vue pratique, en premier lieu : la perte de recettes liée à la dépense ne peut qu'être inférée de comportements constants (alors même que l'objet d'une majorité de dépenses fiscales est d'affecter les comportements), ce qui rend difficile le chiffrage des mesures comme la définition d'un contrefactuel pertinent pour leur évaluation. En second lieu, d'un point de vue institutionnel, l'OCDE considère que l'évaluation est rendue difficile par « *la division du travail dans les organes législatifs où la politique fiscale et les programmes de dépense relèvent de la compétence de commissions différentes* », ce qui conduit à un suivi distinct et moindre des dépenses fiscales par rapport aux crédits budgétaires. L'OCDE note également la division du travail similaire dans l'administration entre politique fiscale et gestion des programmes budgétaires (comme c'est le cas en France entre DLF et direction du Budget) ;
- ◆ les dépenses fiscales peuvent avoir un effet individuel positif, mais contribuer par leur nombre ainsi que par leurs effets indirects et croisés à des effets négatifs, notamment au travers de la complexification et de l'instabilité du système fiscal qu'elles peuvent induire. **En matière de taux particuliers de TVA, les débats parlementaires comme les différents rapports du CPO (par exemple le rapport particulier n° 1) ont démontré les effets négatifs d'une telle complexité.** Pour ne prendre qu'un seul exemple, les débats récurrents sur le taux applicable au chocolat selon qu'il est en barre ou en tablettes, démontrent les limites d'un tel système.

---

<sup>107</sup> Commission européenne, *Occasional paper 207*, « *Tax expenditures in direct taxation in EU Member States* », 2014.

<sup>108</sup> [Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE, 2010.](#)

### **3.3.1.2. Le pilotage des taux réduits de TVA, une fois en place, présente les mêmes limites que celles, plus globales, rencontrées par la gouvernance des dépenses fiscales**

**Les dépenses fiscales échappent dans l'ensemble à la logique de performance introduite par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).** Le suivi de la performance des dépenses publiques, grâce, en particulier, à l'information au Parlement, se fait depuis 2001 *via* des programmes et rapports annuels de performances. Au sein de ces programmes, suivant la logique de justification au premier euro, les crédits budgétaires engagés sont associés à des objectifs de politique publique, dont l'atteinte est mesurée par des indicateurs de performance. De manière générale, les dépenses fiscales ne sont pas incluses dans ce dispositif. Trois dépenses fiscales font l'objet d'un suivi de la performance au travers d'indicateurs *ad hoc* en 2022 : le crédit d'impôt-recherche (CIR), dont l'indicateur est appuyé par un comité d'évaluation qui en estime précisément les effets, l'exonération d'impôt sur le revenu de l'indemnité journalière d'absence temporaire des compagnies républicaines de sécurité (CRS) – simple compteur des journées d'absence – et les exonérations d'impôts des jeunes entreprises innovantes (JEI), dont l'indicateur traduit une mesure d'impact (évolution des bénéficiaires) davantage que de causalité entre la mesure et ses effets<sup>109</sup>.

**La Cour des comptes pointe ainsi chaque année des insuffisances dans le suivi des dépenses fiscales, documentées dans les rapports annuels sur le budget de l'État et les notes d'analyse de l'exécution budgétaire qui sont rendus publiques en même temps.** Dans le rapport sur le budget de l'État en 2021, la Cour note, par exemple : « *alors que les plafonnements des deux dernières LPFP ont été inopérants et que les chiffrages sont souvent défaillants, le programme d'évaluation n'est que partiellement mis en œuvre, laissant les dépenses fiscales se développer de façon largement indépendante des dépenses budgétaires.* » Dans le rapport sur le budget de l'État en 2020, la Cour indiquait déjà : « *La Cour fait de nouveau le constat d'un pilotage insuffisant des dépenses fiscales, dont le montant s'élève à 89,1 Md€ (en baisse de près de 11 Md€ par rapport à 2019 du fait de la réduction du crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi mais stable hors cet effet conjoncturel). Les plafonds prévus par les lois de programmation sont respectés, mais sont inopérants, car fixés trop haut, et le bilan des conférences fiscales en termes de modification ou de suppression de dépenses fiscales est très modeste.* »

**Les dépenses fiscales de TVA sont caractéristiques de ces difficultés :** aucun taux réduit de TVA n'est rattaché au sein des missions du budget de l'État, à un indicateur de performance, et la majorité des taux réduits considérés comme des dépenses fiscales n'est pas rattachée à des objectifs au sein des programmes. À l'exception notable des taux réduits concernant le secteur du logement et la rénovation énergétique, qui sont mentionnés dans les documents de performance du programme 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* », les autres taux ne sont pas mentionnés au PLF 2022 dans les différents programmes budgétaires qui composent le budget de l'État. **Une fois adoptés, les taux réduits de TVA disparaissent ainsi de la palette d'outils financiers mis en œuvre par l'État pour atteindre ses objectifs de politiques publiques dans l'information transmise au Parlement.** Enfin, une seule dépense fiscale de TVA est bornée dans le temps, à savoir l'exonération des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière, dont le réexamen est prévu en 2024.

---

<sup>109</sup> Sources : tome II de l'annexe *Voies et moyens* du PLF 2022 pour le rattachement des dépenses fiscales à des programmes, étude de l'ensemble des programmes annuels de performance au PLF 2022, disponibles sur le site de la direction du budget : <https://www.budget.gouv.fr>.

**Il existe de fait des possibilités d'amélioration réalistes du suivi des taux réduits de TVA au sein des documents budgétaires présentés par l'État.** Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, le programme annuel de performances du programme 134 « *Développement des entreprises* » auquel sont associées de nombreuses dépenses fiscales (79 en 2021) dont plusieurs taux réduits de TVA (restauration, hôtellerie et camping) présente une nouvelle section étoffée consacrée à ces dépenses fiscales<sup>110</sup> (cf. encadré 7). Concernant les taux réduits de TVA, le programme annuel de performances du programme rappelle l'état économique des secteurs soutenus par ces taux, les objectifs qu'ils poursuivent et les présente comme un des outils de politique publique mis en œuvre par le programme. **Cette première étape constitue un préalable à l'association de ces taux réduits, une fois leurs objectifs plus précisément définis, à des indicateurs de performance**, qui permettront, à terme, d'arbitrer entre le recours aux taux réduits de TVA et à d'autres outils de politique économique, dont la littérature semble indiquer une plus grande efficacité (cf. *infra*).

#### Encadré 7 : Le suivi des taux réduits de TVA au sein du programme 134

La consommation touristique intérieure représente structurellement plus de 7 % du PIB (7,36 % en 2018 selon le Compte satellite du tourisme). Deux millions d'emplois directs et indirects sont liés au secteur du tourisme. La France demeure également le premier pays d'accueil de touristes au monde, avec 90 millions de visiteurs étrangers par an, ce qui contribue à l'amélioration de la balance commerciale. Les recettes liées au tourisme se sont établies à 56,2 Md€ en 2018, en progression de plus de 4 % par rapport à l'année précédente.

Cinq dépenses fiscales du programme 134 soutiennent le secteur du tourisme :

- le taux réduit de TVA de 10 % sur les nuits d'hôtel (520 M€ en 2022), qui date de 1966 ;
- le taux réduit de TVA de 10 % sur les campings (246 M€ en 2022), qui date de 1975 ;
- l'exemption de l'assiette d'impôt sur le revenu de la part des chèques-vacances payés par l'entreprise (pour 94 M€ en 2022), qui date de 1982 ;
- le taux réduit de TVA de 10 % sur la fourniture de logements dans le secteur hôtelier et parahôtelier – campings, maisons d'hôtes, qui était de 5,5 % jusqu'en 2011 et a été ramené au taux intermédiaire (lui-même rehaussé à 10 % en 2014) ;
- le taux réduit de TVA de 10 % sur la restauration sur place et les ventes à emporter en vue d'une consommation immédiate (pour 4 Md€ en 2022). L'alignement de la restauration sur place sur le taux réduit de la restauration à emporter date de 2009, ce taux étant passé au taux intermédiaire en 2011.

Ces mesures poursuivent divers objectifs :

- pour le tourisme, le soutien général au secteur et accès des ménages modestes au tourisme (pour les campings en particulier) et aux loisirs en général (pour les ménages modestes assujettis à l'impôt sur le revenu, s'agissant des chèques vacances) ;
- pour la restauration, orienter les prix à la baisse pour les consommateurs, orienter les salaires à la hausse pour les employés et inciter les restaurateurs à investir.

Les cinq taux réduits identifiés dans le programme 134 font l'objet d'un suivi, contrairement aux autres taux réduits de TVA, dans la mesure où ils ont été rattachés à une politique publique, sont décrits dans le programme associé, et doivent servir des objectifs définis. Ce suivi ne suffit néanmoins pas à en apprécier la performance.

<sup>110</sup> [Programme annuel de performance du programme 134 pour 2023.](#)

N°	Libellé	Fiabilité	Réalisé	Chiffrage	Chiffrage	Chiffrage
		du chiffrage	2020	2021	2022	2023
110264	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de réhabilitation effectués dans une résidence de tourisme classée	Très bonne	1	1	1	-
120112	Exonération de la contribution patronale et de la participation financière du comité d'entreprise et des organismes à caractère social au financement des chèques vacances	Bonne	60	90	94	94
730205	Taux de 10 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	Bonne	495	480	520	545
730206	Taux de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés	Bonne	211	223	246	258
730221	Taux de 10 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	Bonne	2942	3605	3984	4180
<b>Total</b>			<b>3709</b>	<b>4398</b>	<b>4844</b>	<b>5077</b>

Source : [Programme annuel de performance du programme 134 pour 2023](#).

**Les difficultés de suivi des taux réduits de TVA s'inscrivent donc dans le cadre plus général du suivi des dépenses fiscales.** Choisir d'adopter un taux réduit de TVA, plutôt qu'une mesure budgétaire de soutien sectoriel – outre la pertinence économique de l'outil – revient ainsi à s'exposer à un suivi administratif et parlementaire de moindre qualité.

### **3.3.1.3. En France, les conférences fiscales menées au sein de l'administration pourraient permettre un suivi annuel rigoureux des effets des taux réduits de TVA**

**Les procédures de suivi administratif et coordonné des dépenses fiscales se sont précisées grâce aux conférences fiscales.** Une circulaire commune aux ministres chargés de l'économie et des finances ainsi que du budget du 5 avril 2013, décide, pour atteindre un objectif de réduction de 5 % du montant total des dépenses fiscales, que « *seront mises en place à compter de cette année des conférences fiscales* ». Cette circulaire précise que ces conférences se déroulent en avril « *parallèlement aux conférences de sécurisation du budget triennal pour les dépenses et avec le même niveau de représentation dans un cadre associant chaque ministère responsable d'une politique publique et les services du ministère de l'économie et des finances (DLF, DB, DGT). L'organisation de ces conférences est assurée par la DLF.* »

S'agissant des modalités de suivi de la performance des dépenses fiscales, la circulaire de 2013 prévoit que les mesures qui n'ont pas été examinées en conférences fiscales ne pourront être intégrées à la procédure de préparation du PLF, que les mesures proposées à la conférence fiscale « *devront être justifiées sur la base des évaluations disponibles* » et que le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (non numéroté, 2011) servira de point de référence pour les conférences fiscales.

**Les conférences fiscales apparaissent donc comme une enceinte susceptible de traiter des évaluations des taux réduits de TVA existants.** Cependant l'objet des conférences fiscales a été rapidement resserré aux mesures nouvelles et aux dépenses fiscales les moins significatives dans une logique de simplification administrative. La circulaire n° 2015015535 des ministres chargés de l'économie et du budget précise l'organisation des conférences fiscales pour l'année 2015 (PLF 2016). Elle fixe ainsi trois objectifs à ces conférences :

- ◆ échanger sur les projets de mesures nouvelles ;
- ◆ proposer la réduction en nombre et en valeur des dépenses fiscales ;
- ◆ identifier les taxes de faible rendement qui pourraient être utilement supprimées ou fusionnées.

**Les conférences fiscales peuvent être mieux intégrées dans l'ensemble de la procédure budgétaire et leur rôle renforcé.** Comme le notait la Cour des comptes en 2019, « ces conférences doivent encore évoluer pour devenir un instrument de préparation de la rationalisation des dépenses publiques »<sup>111</sup>. En amont, les administrations devraient analyser les dépenses fiscales par programme budgétaire et identifier les pistes d'amélioration, voire de suppression ou de recentrage. Au début de la phase de discussion budgétaire, les dépenses fiscales devraient être discutées lors des conférences de performance, soit afin de mieux les suivre à l'avenir, soit pour en apprécier la performance intrinsèque, si celle-ci est mesurable et mesurée. Enfin et surtout, afin de pouvoir tenir compte de l'évolution des dépenses fiscales durant les conférences de budgétisation, les conférences fiscales doivent être l'occasion d'une discussion sur le stock de dépenses fiscales, sur les évaluations, évolutions et suppressions à conduire, en commençant par les dépenses fiscales les plus significatives, dont font partie les taux réduits de TVA. **Enfin, les ministres devraient, lors des arbitrages budgétaires, disposer d'une vue globale de l'ensemble des moyens contribuant aux politiques publiques et de leur performance, ce qui inclut les taux réduits de TVA.**

**La gouvernance des dépenses fiscales et donc des taux réduits de TVA est ainsi susceptible d'être significativement améliorée sans création d'instance complémentaire.** La mise en œuvre annuelle d'une telle procédure nécessite néanmoins l'implication de l'ensemble des acteurs concernés et une coordination étroite entre la direction du budget et la direction de la législation fiscale.

**À terme, les taux réduits de TVA devraient être considérés comme un outil parmi d'autres à la disposition de l'État et donc évalués, suivis, et finalement arbitrés, à l'image des crédits budgétaires.** C'est l'objectif fixé par la Cour des comptes dans son rapport relatif au budget de l'État en 2021 : « la Cour recommande que le périmètre des missions et programmes soit étendu, au-delà des crédits budgétaires, à l'ensemble des autres moyens : crédits des budgets annexes et comptes spéciaux concourant à la politique publique, dépenses fiscales, taxes affectées aux opérateurs et fonds sans personnalité juridique ».

**Constat n° 9 : L'amélioration du suivi des dérogations fiscales en matière de TVA doit s'inscrire dans l'amélioration globale du suivi des dépenses fiscales,** par leur bornage dans le temps, leur examen au cours des conférences fiscales, leur comparaison aux autres outils existants, et leur suivi au titre de la démarche de performance, au travers des PAP et des RAP.

### **3.3.2. Le suivi des taux réduits de TVA présente cependant des limites supplémentaires propres : certains ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales et ces taux ne sont pas manipulés comme des outils de politique économique**

**Les taux réduits de TVA sont à la fois divers et coûteux.** Parmi les dix dépenses fiscales les plus coûteuses, figurent trois taux réduits de TVA, sur la restauration, sur les travaux d'amélioration des logements, et sur les taux applicables en outre-mer (cf. tableau 16).

---

<sup>111</sup> <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000277.pdf>.

**Tableau 16 : Coût moyen des dépenses fiscales par impôt touché (en M€)**

Impôt touché	Moyenne	Max	Somme	Écart-type
Taxe sur la valeur ajoutée	434	3 330	16 474	829
Autres droits	210	611	631	347
Autres impôts directs	38	107	152	48
Droits d'enregistrement et de timbre	63	500	875	130
Impôt sur le revenu	268	4 958	37 306	678
Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	538	8 650	21 507	1 775
Impôt sur les sociétés	185	1 200	4 437	342
Impôts locaux	100	1 944	3 101	346
Taxes intérieures de consommation	275	1 510	8 258	482
Total général	287	8 650	92 741	847

Source : Tome II de l'annexe Voies et moyens, PLF 2022.

**Surtout, les règles dérogatoires en matière de TVA ne sont pas toutes suivies au titre des dépenses fiscales.**

**Des progrès ont été réalisés depuis 2015 dans la classification des taux réduits entre les dépenses fiscales et les taux qui ne sont pas considérés comme tels.** Les rapports particuliers n° 4 et 6 du rapport du CPO de 2015 soulignaient l'échec de la classification des taux de TVA. Le rapport n° 4 pointait « *l'incohérence du partage entre les taux de TVA réduits assimilés à des dépenses fiscales par rapport à ceux qui ne le sont pas* ». Depuis lors, la DLF a appliqué les modalités de filtrage proposées : sont considérés comme des dépenses fiscales, les taux ayant une visée de soutien sectoriel ou à caractère incitatif. A l'inverse, ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales les taux réduits de TVA qui visent non pas à favoriser un secteur ou un comportement, mais relèvent d'une démarche générale ou redistributive dans la consommation de certains produits de base. Il s'agit en particulier de l'alimentation ou des médicaments pour lesquels l'application d'un taux réduit relève d'une logique générale et redistributive. **Depuis 2010, plusieurs taux réduits de TVA ont été déclassés** : le taux de 10 % sur les travaux sylvicoles et les exploitations forestières, le taux réduit à 5,5 % sur les appareils à destination des personnes handicapées, le taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées ainsi que dans les lieux de vie et d'accueil, le taux de 5,5 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale, et le taux de TVA de 2,1 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins. Ces taux réduits ont été déclassés, car ils ne visent pas le soutien à un secteur mais « *contribuent à rendre supportable cet impôt sur la consommation ou qui ont pour effet de préserver l'accès de tous à certains produits ou services* »<sup>112</sup>.

**Cette distinction demeure cependant sujette à interprétation, comme l'illustrent les taux en matière culturelle et de presse** : alors que les taux réduits sur l'audiovisuel public et les livres ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales, ceux sur l'accès aux salles de cinéma, aux musées, aux expositions ou aux réunions sportives et ceux relatifs aux publications de presse le sont. Pour autant, l'ensemble de ces mesures combinent un double objectif de soutien au secteur culturel et d'accès facilité à la culture<sup>113</sup>. **Dès lors, la qualification ou non de dépense fiscale peut apparaître arbitraire dans la présentation de ces taux et superfétatoire comme critère pour déterminer la précision de leur suivi.**

<sup>112</sup> Note d'exécution budgétaire sur les dépenses fiscales pour 2021, Cour des comptes, 2022.

<sup>113</sup> L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2014, qui passe le taux sur l'entrée dans les cinémas à 5,5 % s'appuie par exemple sur l'engagement du Président de la République de 2012 d'un meilleur accès à la culture.

**Or, la qualification de « dépense fiscale » a des effets sur le suivi de la dérogation à la norme.** Dès lors qu'une dérogation n'est plus considérée comme telle, son coût pour les finances publiques n'est plus calculé ni son impact (nombre de bénéficiaires par exemple) évalué et, si ces données existent, elles ne sont pas mises à disposition du public et du Parlement dans le cadre des projets de loi de finances. En outre, dès lors qu'ils ne sont plus classés en dépenses fiscales, ces taux peuvent être considérés comme partie intégrante de la norme et non plus comme des outils de politique publique.

**En outre, le tome II des Voies et moyens ne recense pas trois mesures qui sont pourtant assimilables à des taux réduits et qui ne sont pas répertoriées comme des dépenses fiscales :** la non application de la TVA en Guyane et à Mayotte, et le taux réduit de 5,5 % aux abonnements relatifs aux livraisons d'électricité d'une puissance maximale inférieure ou égale à 36 KVA, de chaleur ou de gaz naturel, qui n'est toujours pas recensé à ce jour. Au-delà des mesures considérées ou non comme des dépenses fiscales, le CPO a recensé, en 2015, 65 mesures (taux réduits ou autres types de mesures dérogatoires) qui ne figurent ni dans la liste des dépenses fiscales, ni dans les taux réduits qui ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales.

**Pour l'ensemble de ces mesures, qu'elles soient ou non répertoriées dans la liste des dépenses fiscales, l'appréciation de façon dynamique de leur impact est utile, en les comparant en particulier aux outils de politique publique existants** Le suivi des objectifs des mesures de TVA, du nombre de leurs bénéficiaires (voire de leur répartition par décile), de leur coût pour les finances publiques, des résultats de leur évaluation au travers d'un tableau de suivi actualisé chaque année, permettrait d'estimer leur efficacité et leur efficience. Pour les mesures les plus coûteuses, recherchant avant tout un effet incitatif, le recours à des indicateurs de performance paraît enfin pertinent (*cf.* 3.4.). Les données nécessaires pour mieux communiquer sur les coûts et l'impact global semblent être disponibles, une première étape pouvant être la présentation annuelle au sein du Tome II de l'annexe *Voies et moyens des projets de lois de finances* du tableau présenté à l'annexe II de la *Note d'exécution budgétaire* consacrée aux dépenses fiscales<sup>114</sup>.

**Proposition n° 5 : Présenter les mêmes informations sur les taux réduits qui ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales que sur ceux qui le sont (objectif, coût pour les finances publiques, bénéficiaires).**

---

<sup>114</sup> Annexée au rapport sur le budget de l'État pour 2021 de la Cour des comptes.

### **3.3.3. L'absence de suivi ou les évaluations majoritairement défavorables aux taux réduits ne conduisent pas à leur remise en cause**

#### **3.3.3.1. Il existe peu d'évaluations économiques ou administratives des taux réduits de TVA**

**La majorité des dépenses fiscales liées à la TVA ne font l'objet d'aucune évaluation et sont considérées comme définitivement acquises.** Une fois en place, la majorité des taux réduits de TVA n'est ni évaluée, ni rattachée à un responsable de programme (*via* les documents budgétaires) qui aurait la responsabilité d'en assurer le suivi. Le cas des taux réduits sur l'hôtellerie et les logements en campings classés l'illustre. Introduits en 1966 et 1975, ces taux n'ont jamais été remis en question, alors qu'ils représentent, en 2022, 883 M€ de pertes de recettes. **Ni l'impact de ces mesures sur les secteurs concernés ni leur efficacité ne sont aujourd'hui connus ni discutés.**

**Hormis de rares revues de dépenses, les taux réduits de TVA ne sont pas évalués.** Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et sociales en 2011 a évalué l'ensemble des dérogations fiscales y compris celles en matière de TVA, suivant une notation de 1 à 3. Ces évaluations apprécient, sur la base de leur impact, l'efficacité et l'efficacité des mesures. Les dépenses fiscales notées 0 sont les dépenses jugées inefficaces, celles notées 1 atteignent au moins partiellement leurs objectifs, mais sont inefficaces. 79,3 % des dépenses fiscales évaluées en 2011 ayant obtenu 0 ou 1 sont encore en vigueur, soit un total de 176 mesures. **Cela concerne particulièrement les dépenses fiscales de TVA : sur les 21 mesures de TVA évaluées par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, 66 % ont obtenu entre 0 et 1 et toutes sont encore en vigueur aujourd'hui.**

Parmi les dix taux réduits évalués, seuls deux ont obtenu une note égale à deux sur trois, c'est-à-dire ont été considérés par le comité d'évaluation comme présentant une part d'efficacité. Depuis 2011, l'obligation d'évaluation des dépenses fiscales est restée globalement sans suite. Dans le cadre des conférences fiscales, trois dépenses fiscales ont été supprimées au titre du PLF 2016 pour 48 M€, quatre au PLF 2017 pour 25 M€ et quatre au PLF 2018 pour 5 M€. Le tableau 17 recense l'ensemble des évaluations administratives de politiques publiques traitant de taux réduits de TVA depuis le rapport de 2011.

**Après quelques années de mise en œuvre, à l'exception des revues de dépenses fiscales, les différents taux réduits ne sont plus suivis et sont considérés comme partie intégrante de la norme par leurs bénéficiaires comme par les administrations.** La perception de ces taux comme une partie de la norme se traduit également dans les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires : le rapport particulier n° 4 du CPO, en 2015, consacré à l'utilisation de la TVA comme outil de politique économique, s'intéresse aux taux les plus récents, mais ignore la majorité des taux réduits, à l'image des taux sur l'hôtellerie au sein des évaluations économiques proposées. Pourtant, comme l'indique le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, les objectifs poursuivis par ces taux peuvent être atteints par différents outils, dont certains peuvent être mieux ciblés. A propos du taux réduit sur les campings classés, le Comité concluait que le dispositif fiscal n'était pas le plus approprié pour remplir l'objectif social de la mesure.

**Tableau 17 : Liste des évaluations réalisées par année / périmètre entre 2011 et 2019**

Année	Objet du rapport	Source	Dépenses concernées
2019	Dépenses fiscales en faveur du logement : synthèse des travaux 2012-2018	Cour des comptes	66 dépenses fiscales dont les taux réduits de TVA
2017	Revue de dépenses sur les aides à la rénovation énergétique des logements privés <sup>115</sup>	CGEDD-IGF	Taux réduit de TVA sur la rénovation énergétique
2017	Évaluation des allègements fiscaux et sociaux applicables en Guyane et des besoins de l'économie guyanaise <sup>116</sup>	IGF-IGA-IGAS	Système de TVA outre-mer
2017	Enquête sur les dépenses fiscales en faveur du logement social	Cour des comptes	Taux réduits dans le secteur du logement
2016	Référé – Le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans	Cour des comptes	Taux réduit sur les travaux d'amélioration et d'entretien des logements
2016	Évaluation de l'efficience des dépenses fiscales relatives au développement durable	Cour des comptes	Taux réduits de TVA sur la rénovation
2015	Rapport annuel sur la taxe sur la valeur ajoutée	Conseil des prélèvements obligatoires	Synthèse des évaluations existantes des taux réduits de TVA

Source : Rapporteurs.

### ***3.3.3.2. Les quelques évaluations existantes font état de résultats limités et d'une efficacité faible de la dépense***

**Les évaluations conduites à ce jour sur les taux réduits les plus significatifs montrent qu'ils ne sont pas des outils efficaces de politique économique.** Les dépenses fiscales les plus significatives en matière de TVA ont été évaluées ponctuellement, souvent peu après leur adoption. Depuis 2015, aucune étude complémentaire publique d'évaluation des taux réduits de TVA n'a été relevée par les rapporteurs<sup>117</sup>.

<sup>115</sup> Disponible sur le site internet de l'IGF.

<sup>116</sup> Non publié, mais mentionné ici : <https://www.fdbda.org/2022/04/les-enjeux-maritimes-des-outre-mer-francais/>.

<sup>117</sup> Des rapports de l'inspection générale des finances sur les dépenses fiscales (2019) et sur les dépenses fiscales du programme 134 (2022) ont cependant été rendus au gouvernement.

**Pour rappel, les principaux résultats des évaluations existantes de taux réduits sont les suivants<sup>118</sup> :**

- ◆ **le taux réduit sur la restauration a eu des effets limités en matière d'emploi, et sa répercussion sur les prix a été plus importante à la hausse qu'à la baisse.** Selon Lafféter et Sillard<sup>119</sup>, le taux de répercussion sur les prix de la baisse de TVA n'a été que de 20 %, alors qu'il était escompté au départ comme d'un tiers. À l'inverse, la répercussion à la hausse lors du passage de 7 % à 10 % a été de 75 % (Gautier et Lalliard)<sup>120</sup>. S'agissant de l'objectif d'emploi de la mesure, Rioux (2014)<sup>121</sup> conclut à une hausse du tendancier d'emplois d'environ 9 000 emplois, et Quantin, Robin et Accardo (2015)<sup>122</sup> à un résultat compris entre 4 200 et 6 200 emplois supplémentaires. Sur la base de la dépense fiscale estimée en 2012, le rapport particulier n° 4 du CPO de 2015 estimait le coût par emploi supplémentaire à une fourchette comprise entre 175 000 et 262 000 € contre 153 000 € dans le rapport Thévenoud<sup>123</sup>. Le dispositif s'est donc avéré largement asymétrique à la baisse et à la hausse et faiblement créateur d'emplois par rapport à d'autres outils (*cf. infra*). **L'évaluation de Benzarti et al. (2018)<sup>124</sup> conclut que :** « (1) l'effet sur les consommateurs a été limité, (2) les employés et les fournisseurs se sont partagés respectivement 18,6 % et 12,1 % des gains enregistrés et (3) la réforme a surtout bénéficié aux propriétaires des restaurants, qui ont [récupéré à leur profit] environ 56 % de la baisse de taxe. [...] » et d'autre part que « les prix ont augmenté entre 4 et 5 fois plus qu'ils n'ont diminué après la réduction de la TVA. Cela montre que les baisses temporaires de TVA bénéficient essentiellement aux entreprises plutôt qu'aux clients, et qu'une fois annulées, elles peuvent faire monter les prix d'équilibre » ;
- ◆ **quant aux taux réduits sur les travaux d'amélioration des logements et dans le secteur des services**, la Commission européenne dans son évaluation de 2003, a conclu que l'expérimentation « n'avait pas d'effets robustes sur l'emploi »<sup>125</sup> ;
- ◆ concernant le taux réduit sur les services à la personne, il n'est pas parfaitement parvenu à limiter les distorsions de concurrence selon les calculs des rapporteurs particuliers de 2015.

Les taux réduits sur le logement social ne peuvent être évalués, faute d'éléments de référence. Il apparaît cependant que « *la suppression de la TVA sur la vente de terrains à bâtir en 1999 semble s'être traduite par un effet inflationniste quasi-intégral au profit du vendeur* » selon les rapporteurs de 2015, sur la base de la fiche d'évaluation construite par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011.

**Les évaluations conduites depuis le dernier rapport du CPO sont dans l'ensemble également défavorables.** Par exemple, le référé S2016-2893 de la Cour des comptes sur le taux réduit de TVA sur les travaux d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans présente les conclusions suivantes :

---

<sup>118</sup> Synthésés au sein du rapport particulier n° 4 du CPO de 2015.

<sup>119</sup> Insee, Direction des statistiques démographiques et sociales, n°F1404, Quentin Lafféter et Patrick Sillard, « L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France », document de travail INSEE F1404, mai 2014.

<sup>120</sup> Gautier, Erwan, Lalliard, Antoine, « Quels sont les effets de l'inflation des changements de TVA en France ? », Bulletin de la Banque de France, n°194, 4ème trimestre 2013.

<sup>121</sup> Laurence Rioux (Crest), L'impact de la TVA dans la restauration sur l'emploi, les salaires et l'activité des entreprises du secteur, janvier 2014.

<sup>122</sup> Quantin, Simon, Robin, Marina, Accardo, Jérôme, « Évaluation de l'impact de la baisse du taux de TVA de juillet 2009 sur le prix de production des unités légales de restauration » ; document de travail E2015/02, INSEE, mars 2015.

<sup>123</sup> Rapport d'information déposé par la commission des finances et présenté par M. Thomas Thevenoud relatif aux conséquences de la baisse de taux de TVA dans le secteur de la restauration, Assemblée nationale, octobre 2012.

<sup>124</sup> Benzarti et Carloni, *Institut des politiques publiques*, 2018, « qui a bénéficié de la baisse de la tva dans la restauration en 2009 ? ».

<sup>125</sup> Expérience de l'application d'un taux de TVA réduit sur certains services à forte intensité de main d'œuvre, Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen (COM 309), 2003

- ◆ « À défaut d'évaluation préalable, il aurait été utile de s'attacher à quantifier a posteriori les effets de ces décisions [création du taux réduit, puis remontée du niveau au taux intermédiaire, puis scission avec le taux sur la rénovation thermique] » ;
- ◆ sur les onze études existantes, deux seulement (celle de la Commission et celle du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales) n'émanent pas des secteurs économiques directement bénéficiaires des taux réduits concernés ;
- ◆ faute de plus amples connaissances, la Cour conclut que « l'efficacité de cette dépense fiscale n'est pas démontrée : en l'état actuel de l'information, son coût annuel apparaît même disproportionné par rapport à ses bénéfices en termes d'activité et d'emploi du secteur concerné. En conséquence, si l'État entend maintenir ce dispositif, il apparaît impératif que des travaux permettent rapidement d'apporter au Parlement et au citoyen la preuve de sa pertinence et de son efficacité ».

**De fait, l'administration est consciente des limites de ces différents taux réduits, régulièrement avancées pour repousser de nouvelles demandes.** Par exemple, dans une réponse à la question d'un député, en date du 5 octobre 2021<sup>126</sup>, le ministre chargé de l'économie indique : « La baisse du taux de TVA n'est pas un levier efficace pour relancer l'économie d'un secteur. L'expérience des baisses passées montrent qu'elles sont rarement répercutées sur les prix pratiqués auprès des consommateurs ».

Malgré les recommandations récurrentes de remettre en cause ces taux réduits inefficaces et d'évaluer les taux réduits qui ne l'ont pas été (CPO, 2015), les effets de cliquet que produit l'adoption d'un taux réduit demeurent, les projets d'évolution ayant été systématiquement repoussés en invoquant le plus souvent des risques sur l'emploi ou dans le contexte actuel, des risques inflationnistes.

\*            \*  
\*

L'étude des modalités d'adoption, de suivi et d'évaluation des taux réduits révèle en conclusion une triple difficulté : les taux réduits sont **peu suivis** et conduisent à des **effets de cliquet** car ils ne sont pas remis en cause dans le temps malgré des évaluations souvent négatives quand ils sont évalués. Enfin, ces taux **sont régulièrement étendus à des secteurs proches** afin de réduire les distorsions et de simplifier la norme, ce qui les rend plus coûteux.

**Cette triple difficulté était déjà perçue par le Conseil des impôts dans son rapport de 2001<sup>127</sup>, qui avait internalisé cette contrainte politique en considérant qu'il n'était « guère concevable de revenir sur des taux réduits déjà accordés à certains secteurs », allant jusqu'à recommander de « supprim[er] les exceptions injustifiées au principe du taux réduit dans le secteur alimentaire ».** L'effet de cliquet y est justifié comme nécessaire au regard de la distorsion qu'engendreraient de nouvelles modifications des taux, considérant que « l'existence de taux réduits dans certains secteurs est certainement une composante de l'acceptation sociale de la TVA ».

---

<sup>126</sup> Réponse publiée au JO le : 05/10/2021 page : 7394.

<sup>127</sup> Conseil des impôts, *La Taxe sur la valeur ajoutée*, 2001.

### **3.4. L'usage futur de la TVA à des fins économiques doit être limité au maximum et les taux réduits doivent être suivis comme des outils de politique publique**

Depuis l'adoption du taux réduit sur la restauration en 2009, aucune nouvelle dérogation significative en matière de taux réduits n'a été adoptée (hors mesures Covid et certaines mesures environnementales). Cette stabilité peut s'expliquer par l'impossibilité pour la France d'adopter des taux réduits dans de nouveaux secteurs de l'économie, le pays exploitant déjà la quasi-totalité des possibilités de dérogations offertes par le droit de l'Union européenne, dans le cadre de la directive de TVA du 28 novembre 2006<sup>128</sup>.

**Cependant, comme l'explique de façon approfondie le rapport particulier n° 1<sup>129</sup>, le cadre juridique a significativement évolué avec l'adoption de la directive du 5 avril 2022.** La directive étend en effet la liste des biens et services susceptibles de faire l'objet de mesures de réduction de taux en prévoyant la possibilité d'y recourir pour certains biens et services dans le champ de la santé, de la transition écologique – entendue au sens large et comprenant certaines activités en lien avec les transports, l'énergie, ou l'économie circulaire – enfin certains biens et services numériques. Parmi les ajouts désormais ouverts, des demandes sectorielles sont également susceptibles d'émerger sur les équins vivants et la fourniture de services en lien avec les équins vivants (au regard des demandes passées et du portage de cette possibilité par la France), la location de logements à usage d'habitation, l'extension du champ du taux réduit des équipements et appareils médicaux, les vêtements et chaises-voitures pour enfants, les opérations portant sur les œuvres d'art.

**Dans ce contexte, le présent rapport particulier rappelle que les taux réduits de TVA ne sont pas un outil économique efficace et efficient de soutien sectoriel,** ni d'un point de vue économique (cf. partie 2), ni au regard des modalités d'adoption, de suivi et de gestion des taux réduits en France (cf. 3.1, 3.2, 3.3), et propose des lignes directrices pour l'avenir à cet égard.

#### **3.4.1. Le bilan des outils existants invite à la prudence quant à l'adoption de futurs taux réduits**

**En premier lieu, il est nécessaire de rappeler que le choix d'une mesure de TVA est rarement le plus rationnel économiquement (cf. parties 1 et 2 du présent rapport).** Dès 2001, le Conseil des impôts, dans son rapport consacré à la TVA, indiquait : « *III. Le taux réduit n'est pas un instrument de politique économique* » ou encore « *la conclusion est sans ambiguïté : à coût budgétaire donné, une baisse sectorielle de TVA est moins efficace pour l'emploi qu'un allègement général de charges sociales sur les bas salaires* ».

**D'un point de vue économique, d'autres outils permettent d'atteindre à moindre coût des objectifs en matière d'emploi ou de mieux prendre en compte les effets redistributifs des dépenses budgétaires ou fiscales.** Dès 2015, le rapport du CPO notait la plus grande efficacité de mesures alternatives pour atteindre les objectifs poursuivis par les taux réduits existants. Par exemple, s'agissant de la TVA réduite pour la restauration sur les travaux d'aménagement, sur la base d'études existantes, le rapport concluait que le coût par emploi est deux à quatre fois supérieur par rapport aux autres outils disponibles (soutien budgétaire, baisse de cotisations sociales).

---

<sup>128</sup> Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée. Cette directive reprend le contenu de la "sixième directive" ainsi que celui d'une vingtaine de directives additionnelles venues la compléter entre temps.

<sup>129</sup> *Le cadre juridique de la taxe sur la valeur ajoutée*, rapport particulier pour le CPO, François-René Burnod, 2022.

**De fait, dès lors que le recours à un taux réduit de TVA est envisagé, les autres outils permettant d'atteindre les mêmes objectifs doivent être étudiés et comparés.** En matière énergétique, les subventions (Ma Prime Renov', chèque énergie) permettent par exemple de susciter un effet incitatif direct plus ciblé. Au minimum, comme recommandé par le rapport particulier n° 5, le taux réduit existant sur la rénovation énergétique devrait ainsi être évalué dans le cadre d'une évaluation de l'ensemble des outils contribuant à cette politique.

**De manière générale, les mesures prises dans le cadre de la crise pandémique afin de soutenir les secteurs économiques en difficulté ont été considérées comme plus efficaces que le recours à la TVA.** Le Gouvernement a rappelé à plusieurs reprises dans ses réponses aux parlementaires, que même dans le cadre de la crise liée à l'épidémie de Covid-19, « *l'impact budgétaire de baisses des taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aurait été très important pour une efficacité discutable s'agissant de mesures destinées à répondre aux difficultés d'entreprises touchées par une forte diminution de leur chiffre d'affaires* ». Ainsi, ont été plutôt privilégiés « *les dispositifs de soutien et d'aides aux entreprises tels que notamment le fonds de solidarité, les prêts garantis, l'activité partielle, l'octroi de délais de règlements pour les échéances fiscales et sociales, ou encore, l'aide dite « coûts fixes » dont a spécifiquement bénéficié le secteur du tourisme* ». Le premier rapport du Comité d'évaluation de France relance, de 2021<sup>130</sup>, aboutit à la conclusion que l'usage de la TVA dans le contexte de crise d'une part est insuffisamment ciblé et d'autre part vise un soutien de la demande inadapté à ce contexte.

**Ces outils varient selon les secteurs économiques et selon les possibilités offertes par le droit des aides d'État.** Quand cela est possible, le recours au crédit d'impôt permet notamment de mieux cibler les aides sectorielles, en visant par exemple les acteurs économiques les plus vulnérables. C'est le cas dans le domaine de l'art, comme l'indique le Gouvernement dans une réponse à une question parlementaire du 21 mai 2019 en rappelant l'existence d'un crédit d'impôt en faveur des métiers d'art au titre des dépenses exposées pour la création d'ouvrages réalisés en un seul exemplaire ou en petite série (cf. l'article 244 quater O du CGI). En revanche, si l'objectif clairement assigné est de faciliter l'accès des consommateurs les plus vulnérables, l'emploi d'outils ciblés sur ces derniers afin d'éviter la captation d'une partie des aides est plus efficace (par exemple avec des outils comme le Pass'culture).

**S'agissant du champ de la fiscalité incitative, et en matière juridique comme économique, les régimes d'accises sont à privilégier.** Les accises présentent des risques juridiques moindres, comme le montre le rapport particulier n° 1. De fait, la proposition n° 7 du rapport n° 1 consiste, d'un point de vue juridique, à « *privilégier les accises comme outil principal de fiscalité incitative en matière d'impôts indirects* ». En outre, elles permettent de cibler l'ensemble des transactions en visant directement le bien ou le service sur lequel l'accise cherche à porter une incitation économique.

**Enfin, la capacité à piloter et à suivre les mesures budgétaires plutôt que fiscales incite à privilégier ce type d'outils (cf. 3.1, 3.2, 3.3.).** Les difficultés de gouvernance des dépenses fiscales incitent à privilégier d'autres types de mesures, dont le pilotage est plus simple, l'évaluation récurrente par la mécanique de la procédure budgétaire, et la responsabilité des administrations ordonnatrices établie.

---

<sup>130</sup> Comité d'évaluation du plan France Relance, 2021, *France Stratégie, en partenariat avec l'Inspection générale des finances*, sous la direction de Benoît Coeuré.

**Ces différents constats sont partagés au niveau européen.** Le rapport particulier n° 3<sup>131</sup> indique ainsi que « *les administrations étrangères et les experts rencontrés par les rapporteurs soulignent que la sur-taxation des produits néfastes pour l'environnement, par les outils fiscaux autres que la TVA est plus efficace pour orienter la demande que des taux réduits sur des produits vertueux [...] En général ; les États peuvent utiliser une accise spécifique sur les produits sucrés, comme en Belgique, au Portugal ou en France avec la « taxe soda ».* ». La simplicité de la mesure conduit cependant certains gouvernements à envisager ce type de mesures, parfois contre l'avis de leur administration. Ainsi, « *en Pologne, si le ministère des finances ne considère pas que la TVA ait vocation à être utilisée pour résoudre des questions environnementales et climatiques, le gouvernement avait néanmoins défendu, dans le cadre de la révision de la directive, la possibilité d'un taux réduit sur les voitures électriques qui n'a pas été retenu* ».

**Proposition n° 6 : Tant au niveau macroéconomique que microéconomique, systématiquement étudier, et privilégier en principe, les solutions de substitution à l'usage de la TVA comme outil de politique économique (subventions ciblées, accises).**

### **3.4.2. L'adoption de nouveaux taux réduits n'est pas à privilégier, la structure et le suivi de ces taux devant être significativement améliorés**

**En matière de gouvernance, le niveau d'information sur les effets actuels des taux réduits et leur suivi doivent être significativement améliorés.** Pour les dépenses fiscales de TVA les plus significatives, l'association à des évaluations économétriques régulières et à des indicateurs de performance sur le modèle de celui développé pour le crédit impôt recherche (CIR)<sup>132</sup> pourraient également contribuer à leur meilleur suivi par la production d'une information régulière et précise sur leurs effets (*cf. infra*).

**Proposition n° 7 : Systématiser l'association des taux réduits à des objectifs et à des indicateurs de performance et les évaluer régulièrement, afin de permettre la comparaison de l'efficacité des taux réduits aux autres politiques sectorielles.**

**Les taux réduits sur la restauration et sur les travaux d'amélioration des logements (hors rénovation énergétique) n'ont pas fait preuve d'efficacité,** et pourraient utilement être remplacés par des mesures plus ciblées sur les objectifs d'emploi et de maintien de l'activité, tout en étant moins coûteuses. Concernant le taux réduit sur la restauration, la fusion des taux réduits sur la restauration sur place et à emporter permet de remonter les taux sur ces deux types de services en même temps, la différence des deux taux étant le principal argument ayant motivé la première baisse. En outre, le taux à 10 % actuel est déjà distinct du taux sur les produits pouvant être conservés du fait de leur conditionnement (5,5 %). L'argument de l'introduction d'une complexité supplémentaire dès lors que ces taux sont déjà distincts et que les taux sur la restauration sur place comme à emporter évoluent conjointement n'est pas valide, l'ensemble des taux intermédiaires existants pouvant être ramenés au niveau normal, ce qui ne changerait pas la complexité actuelle du système de taux (*cf. tableau 18*).

---

<sup>131</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, Rapport particulier n°3, « *La comparaison internationale des systèmes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)* »

<sup>132</sup> Voir les [travaux de la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation](#) (Cnepi) et l'indicateur de performance prévue dans [les programmes annuels de performance du programme 172](#). L'indicateur 2.2 du programme 172 est rattaché à l'objectif 2 « Promouvoir le transfert et l'innovation », du programme.

**Tableau 18 : Tableau récapitulatif des taux applicables pour les ventes à emporter ou à livrer de produits alimentaires préparés en vue d'une consommation immédiate, en fonction des produits et des situations**

Produit	Taux	Commentaire
Repas servi dans un restaurant traditionnel	10 %	CGI, art. 279, m
Plats servis dans une brasserie, une cafétéria, un bar, un café, etc.	10 %	
Restauration sur place dans un fast-food	10 %	
Sandwichs, salades salées vendues avec assaisonnement séparé ou couverts et salades sucrées (même composées d'un seul fruit) vendues avec couverts quels que soient l'emballage et le lieu de vente	10 %	Ventes à consommer immédiatement, sauf lorsqu'ils sont vendus surgelés (taux de 5,5 %).
Frites, sushis, pizzas, quiches, etc., destinés à une consommation immédiate et quel que soit le lieu de vente	10 %	Ventes à consommer immédiatement.
Frites, sushis, pizzas, quiches, etc., non destinés à une consommation immédiate et quel que soit le lieu de vente	5,5 %	Produits pouvant être conservés du fait de leur conditionnement.
Produits surgelés, plats cuisinés effectivement consommés immédiatement dans les locaux du vendeur	10 %	Grâce à la mise à disposition de couverts, de fours à micro-ondes et de tables, chaises ou comptoirs.
Sachets de chips, yaourts vendus avec ou sans cuillères, fruits (même vendus à l'unité)	5,5 %	Ces produits n'ont pas vocation à être consommés immédiatement, sauf en cas de consommation sur place dans un restaurant où le taux de TVA est de 10 % (CGI, art. 279, m).
Pain, viennoiseries et pâtisseries sucrées	5,5 %	Ces produits n'ont pas vocation à être consommés immédiatement, sauf en cas de consommation sur place dans un restaurant où le taux de TVA est de 10 % (CGI, art. 279, m).
Glaces vendues à l'unité : en cornet, pot individuel (moins de 200 ml), esquimaux	10 %	Quel que soit le lieu de vente (par exemple : vendeur ambulants).
Glaces conditionnées (en vrac, en lot, paquet ou pot familial) non destinées à une consommation immédiate	5,5 %	Produits alimentaires n'ayant pas vocation à être consommés immédiatement.
Produits livrés destinés à une consommation immédiate	10 %	Dès lors que la préparation, la vente et la livraison se suivent immédiatement (pizzas, sushis, etc.). À défaut, taux de 5,5 %, selon le régime habituel des produits alimentaires.
Produits préparés chez le traiteur vendus à emporter ou à livrer	5,5 %	Ces produits n'ont pas vocation à être consommés immédiatement, à l'exclusion des produits préparés en vue d'une consommation immédiate (sandwichs, pizzas, quiches, sushis, salades sucrées ou salées avec assaisonnement à part ou couverts, etc. dans les conditions précisées aux § 430 et 440 du IV du A du BOI-TVA-LIQ-30-10-10).
Produits vendus par un traiteur en association avec un service (fourniture de salle, de matériel, de personnel, etc., liée à la vente de la nourriture, par exemple pour des fêtes familiales)	10 %	L'ensemble est considéré comme un service de restauration sur place (CGI, art. 279, m).
Plateau de fruits de mer à emporter ou à livrer	10 % ou 5,5 %	10 % si le plateau contient des coquillages ouverts.
Boissons non alcooliques vendues dans des contenants ne permettant pas leur conservation (gobelet, verre en plastique, tasse en carton, etc.)	10 %	Boissons destinées à une consommation immédiate.
Boissons non alcooliques vendues dans des contenants permettant leur conservation (bouteille, fût, brique, canette, etc.)	5,5 %	Boissons pouvant être conservées du fait de leur conditionnement.
Boissons alcooliques	20 %	En toutes circonstances.
Consommations et produits alimentaires des mini-bars dans les chambres d'hôtel	10 %	Sauf les boissons alcooliques soumises au taux normal.

Produit	Taux	Commentaire
Produits alimentaires au taux normal	20 %	Ex. : confiseries, certains types de chocolat, caviar, etc., relevant du taux de TVA, sauf en cas de consommation dans le cadre d'une prestation de service de restauration où le taux réduit de 10 % s'applique (CGI, art. 279, m).

*Source : BOI-ANNX-000428.*

**Cependant, dans les deux cas, le passage du taux intermédiaire de 10 % au taux normal de 20 %** constitue une évolution abrupte et les effets sur les secteurs concernés seraient difficiles à anticiper, les mesures d'accompagnement étant dès lors difficiles à calibrer. En outre, un tel retour au taux normal pose des problèmes d'acceptabilité. Ce sont de fait ces difficultés qui ont conduit, malgré des évaluations systématiquement défavorables, à ne pas mettre en cause l'existence de ces taux réduits.

**Dans ce contexte, pourrait être étudiée la possibilité de faire évoluer à la hausse le taux intermédiaire de TVA** (qui doit rester inférieur à 15 %, cf. rapport particulier n° 1). **Les rapporteurs proposent, par exemple, de le faire passer de 10 % à 12,5 %**, ce qui le placerait à équidistance entre le taux réduit à 5,5 % et le taux normal à 20 %. Une telle hausse permettrait de réduire les dépenses fiscales inefficaces sans avoir à cibler un secteur bénéficiaire du taux intermédiaire en particulier, et améliorerait la situation des finances publiques. Rapprocher le taux intermédiaire du taux normal permettrait en outre de limiter le caractère abrupt d'un éventuel abandon ultérieur du taux intermédiaire pour certains secteurs. Cependant, une telle mesure nécessite des travaux préparatoires. La définition de mesures d'accompagnement mieux ciblées permettrait d'assurer l'absence de caractère anti-redistributif d'une telle mesure.

**Tableau 19 : Liste des biens et services bénéficiant du taux intermédiaire à 10 %**

Taux	Montants au PLF 2022 (M€)
Taux de 10 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	800
Taux de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés	246
Taux de 10 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations	449
Taux de 10 % pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés	32
Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	0
Taux de 10 % applicable aux éléments constitutifs des aliments pour animaux producteurs de denrées alimentaires destinés à la consommation humaine, aux engrais, aux amendements calcaires et produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique et aux matières fertilisantes ou supports de culture d'origine organique agricole	28
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	3 720
Taux de 10 % pour les services d'aide à la personne fournis par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du code du travail	131
Taux de 10 % pour la restauration commerciale (consommation sur place et vente à emporter en vue d'une consommation immédiate)	3 424

Taux	Montants au PLF 2022 (M€)
Taux de 10 % de TVA applicable pour les ventes et les livraisons à soi-même aux investisseurs dits « institutionnels » de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité	160
Taux de 10 % applicable aux droits d'admission aux expositions, sites et installations à caractère culturel, ludique, éducatif et professionnel ainsi qu'aux loteries foraines	290
Taux de 10 % applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilés	143
Taux de 10 % applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision	370
<b>Total</b>	<b>9 793</b>
<b>Hors dépenses fiscales</b>	<b>Chiffrage DLF</b>
Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale ou départementale	N.D.
Taux de 10 % pour les travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles	N.D.
Taux de 10 % sur les produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation	620
Taux de 10 % sur les préparations magistrales, produits officinaux et médicaments ou produits pharmaceutiques non visés par l'article 281 octies (taux à 2,1 %)	227
Taux de 10 % sur les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants des services de distribution d'eau et d'assainissement	N.D.
Taux de 10 % sur les taxes, surtaxes et redevances perçues sur les usagers des réseaux d'assainissement	N.D.
Taux réduit à 10 % sur les cessions de droits patrimoniaux reconnus par la loi aux auteurs des œuvres de l'esprit et aux artistes-interprètes ainsi que de tous droits portant sur les œuvres cinématographiques et sur les livres	N.D.
Taux réduit à 10 % sur les prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets	110
Taux réduit de 10 % sur les rémunérations versées par les communes ou leurs groupements pour la mise en œuvre d'un contrat d'objectifs et de moyen correspondant à l'édition d'un service de télévision locale.	N.D.
Taux réduit de 10 % sur les remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants assurant les prestations de balayage des caniveaux et voies publiques lorsqu'elles se rattachent au service public de voirie communale.	N.D.
Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale ou départementale	N.D.
Taux de 10 % sur les transports de voyageurs	2 770

*Source : PLF 2022 ; note d'exécution budgétaire relative aux dépenses fiscales sur l'année 2021, Cour des comptes, 2022 ; Direction de la législation fiscale.*

**Selon les calculs des rapporteurs, le passage du taux intermédiaire de 10 % à 12,5 % permettrait, à comportements constants, un gain d'environ 3,4 Md€ pour les finances publiques.** Plusieurs effets d'un passage du taux intermédiaire de 10 à 12,5 % ne peuvent être pris en compte de façon correcte dans cette estimation rapide : la transmission dans les prix de la hausse de TVA<sup>133</sup>, l'élasticité de la demande par rapport aux différents niveaux de prix, et l'élasticité revenu des consommateurs<sup>134</sup>.

Sous cette hypothèse de comportements constants, les rapporteurs ont procédé à un calcul selon trois méthodes, permettant d'estimer l'effet sur les finances publiques d'une hausse du taux intermédiaire :

- ◆ **le calcul à partir des estimations actuelles du coût lié au taux réduit de 10 %, soit 13,3 Md€, aboutit à un minimum de 3,3 Md€ de recettes supplémentaires, à comportements constants ;**
- ◆ le calcul à partir des dépenses moyennes par ménage tirés de l'enquête « budget de famille », qui ne comprennent que la consommation en France métropolitaine et présentent un retard de cinq ans, qui conduisent, sur les mêmes hypothèses que celles considérées par le rapport particulier n° 5, **à un gain minimum de 2,8 Md€ pour les finances publiques ;**
- ◆ le calcul à partir des dépenses des ménages pour chaque produit sur l'année 2021, approche la plus complète, **qui conduit à une estimation de 3,7 Md€ de recettes supplémentaires,** avec un effet majorant sur les services de restauration (au regard de la prise en compte des alcools), mais minorant sur les travaux d'amélioration des logements (non prise en compte des dépenses d'investissement).

**Dans l'ensemble, le gain estimé d'une hausse du taux intermédiaire de 10 à 12,5 % peut donc être situé autour de 3,4 Md€.** Cette hausse est cohérente avec les niveaux prévus et constatés lors des hausses de TVA de 2012 et 2014.

**Les secteurs concernés sont recensés dans le tableau 19.** Parmi ceux-ci, certains taux, qui poursuivent des objectifs de long terme, et dont l'incidence sur les finances publiques est limitée pourraient, au cas par cas, passer à 5,5 %, notamment le taux sur les intrants d'agriculture biologique. En effet, l'article 30 de la loi de finances pour 2022 a déjà prévu un passage à 5,5 % de l'ensemble des taux applicables aux denrées alimentaires, à des fins de simplification. Concernant le taux réduit sur le bois de chauffage, qui pourrait être défendu comme vertueux en matière environnementale, il a, comme le note le rapport particulier n° 1, vocation à prendre fin au plus tard en 2030, dans le cadre de la réforme de la directive TVA du 5 avril 2022. Enfin, concernant les taux réduits de TVA visant à contribuer aux finances des collectivités territoriales, le calcul et la compensation le cas échéant des pertes causées aux collectivités pourraient être envisagés.

**Le poids d'une telle mesure sur le pouvoir d'achat et sur les secteurs affectés peut être compensé par des mesures mieux ciblées et plus efficaces, et, par conséquent, également plus économes.** En 2012 et 2014, les mesures prises avaient déjà pour objectif d'exploiter les ressources nouvelles afin de compenser pour partie les mesures des différents chocs de compétitivité à l'œuvre. Dans le champ des transports collectifs par exemple, les crédits dégagés pourraient contribuer directement à l'attractivité du secteur ferroviaire et au report modal plutôt qu'à l'ensemble du secteur des transports.

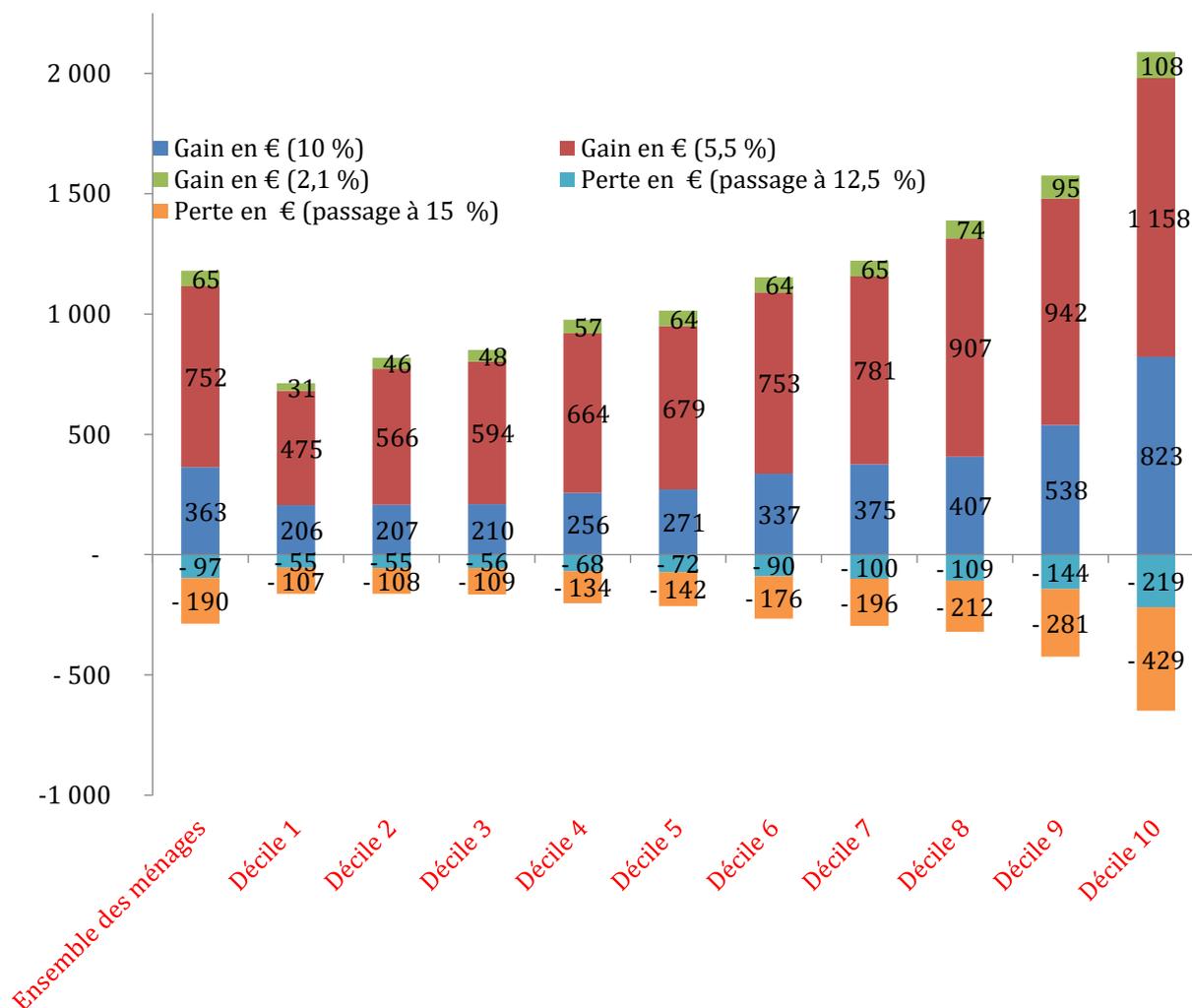
---

<sup>133</sup> Comme l'indique la partie 1 du présent rapport ainsi que le rapport n° 5, la transmission à la hausse est plutôt élevée et peut être proche de 100 %. Elle varie selon le niveau de concurrence et la captivité ou non de la demande. Le CPO estimait, en 2015, à 78 % le niveau de transmission sur les prix à la restauration.

<sup>134</sup> Cependant, plusieurs éléments rendraient la prise en compte d'éléments de ce type fragile : la diversité des secteurs concernés et leur substituabilité dans les comportements des consommateurs, le niveau d'incertitude actuel sur le niveau des prix et les revenus futurs affectent nécessairement les anticipations et les comportements des agents. La faiblesse de la variation proposée, de 10 à 12,5 % permet également de relativiser les effets de comportements d'une telle mesure.

**Une telle mesure a des effets proportionnels à la richesse des ménages touchés.** Une hausse du taux intermédiaire à 12,5 % conduit à des pertes, pour un ménage moyen, de 97 €/an en moyenne sur l'ensemble des biens soumis au taux à 10 %, cette mesure pesant davantage sur les cinq déciles les plus favorisés (cf. graphique 8). Calibré correctement, un passage du taux intermédiaire de TVA de 10 à 12,5 % assorti de mesures ciblant les ménages et les emplois les plus vulnérables dans les secteurs concernés pourrait ainsi améliorer les recettes de l'État, tout en assurant des effets redistributifs.

**Graphique 8 : Potentiel de pertes par décile d'une évolution du taux intermédiaire de 12,5 % et 15 %, sous l'hypothèse de constance des comportements**



*Source : Rapporteurs, rapporteurs du rapport particulier n°5, Enquête « Budget de famille »<sup>135</sup>.*

*Note de lecture : pour un ménage du premier décile (Décile 1), le gain lié au taux à 2,1 % par an peut être estimé à 31 €, celui au taux à 5,5 % à 475 €, celui au taux à 10 % à 206 € par an. Le passage à 12,5 % de ce dernier taux causerait une perte de 55 € par an, et à 15 % une perte de 107 €.*

<sup>135</sup> La méthodologie est détaillée au sein du rapport particulier n°5.

**Enfin, les effets d'une telle mesure sur l'inflation devraient être faibles et transitoires, si les effets sont similaires à ceux des précédentes hausses.** En 2013, la Banque de France évaluait la transmission à environ 80 % dans les prix<sup>136</sup>. Les deux hausses de 2012 et 2014 sont estimées comme ayant des effets compris entre 0,4 et 0,5 point d'inflation. Au regard du volume similaire de la hausse proposée, ses effets sur l'inflation seraient similaires toutes choses égales par ailleurs. Deux éléments peuvent cependant faire varier ces effets : d'éventuelles mesures de compensation ciblées d'une part susceptibles d'accroître l'inflation, et le contexte général incertain d'évolution des prix d'autre part, qui peut conduire à la fois à des effets modérateurs de la répercussion afin de préserver la compétitivité et à des effets d'aubaine et de captation, les hausses de prix pouvant être supérieures à l'effet réel de la hausse de TVA sur les entreprises.

**Proposition n° 8 : La suppression d'une partie des taux réduits (restauration, travaux d'amélioration) dont les effets ne sont pas avérés est la solution la plus efficace économiquement. À défaut, en prenant en compte la faisabilité de la mesure, il serait pertinent de considérer la possibilité de faire évoluer le taux intermédiaire – par exemple à 12,5 %.** Cela permettrait à la fois de contribuer à la consolidation des finances publiques, tout en prenant des mesures mieux ciblées afin d'atteindre les objectifs visés par les taux réduits.

**Dans le cas où de nouveaux taux réduits doivent être adoptés, les limites des taux réduits passés doivent être prises en compte :** la perte de vue des objectifs dans le temps, la difficulté de revenir sur un taux réduit, même inefficace, l'absence de suivi dans le temps doit conduire à n'adopter de dérogation à la norme en matière de TVA que s'il n'existe pas d'autre solution.

**Dès lors qu'il est établi qu'une mesure dérogatoire est difficile à remettre en cause, les nouvelles mesures de taux de TVA ne doivent pas intervenir afin de répondre aux difficultés conjoncturelles de secteurs de l'économie mais seulement si cela est jugé nécessaire, pour des objectifs de long terme.** Ainsi, les problématiques de santé publique ou de transition écologique, étudiées au rapport particulier n° 5, se prêtent davantage à l'usage de taux réduits que la préservation de certains secteurs de l'économie en difficulté, pour lesquelles des mesures plus faciles à borner dans le temps que les dépenses fiscales de TVA sont à privilégier. Parmi les demandes récurrentes d'ajustements du système de taux réduits, les demandes tendant à encourager davantage l'agriculture biologique ou les activités faiblement intenses en carbone, parce que leur intérêt sera probablement identique à long terme, sont à privilégier par rapport à la création d'un nouveau taux réduit applicable à un secteur en difficulté, comme ce fut le cas avec le secteur de la coiffure à la sortie de la crise sanitaire<sup>137</sup>.

---

<sup>136</sup> *Bulletin de la banque de France n°194, 2013.*

<sup>137</sup> Voir par exemple la question écrite au gouvernement de la Sénatrice Gisèle Jourda du 5 novembre 2020 ou encore de la sénatrice

## CONCLUSION

À l'issue de leur étude, les rapporteurs se rallient à la position déjà exprimée dans le rapport final de la Mirrlees Review et dans les rapports particuliers du CPO de 2015 : la TVA est un impôt de rendement qu'il est peu pertinent d'utiliser pour en faire un instrument de politique économique.

D'un point de vue conjoncturel, la baisse temporaire du ou des taux de TVA a un effet positif sur l'activité via la hausse de la consommation, notamment en biens durables. Cette hausse repose principalement sur un effet de substitution intertemporelle, les ménages avançant dans le temps leurs projets d'achat. Néanmoins, la baisse de TVA ne constitue pas le meilleur outil de relance : elle est très coûteuse pour les finances publiques, ne peut pas être ciblée (elle peut donc profiter aux biens importés) et a des effets de bord anti-redistributifs.

D'un point de vue structurel, l'utilisation de la TVA comme outil de politique économique suppose une structure de taux multiples, justifiés par des objectifs qui peuvent être divers (efficacité économique, équité, modification des comportements dans une logique pigouvienne, soutien sectoriel). La différenciation des taux de TVA est théoriquement fondée mais bute, en pratique, sur la complexification du système qu'elle engendre et sur les risques de contournement qu'elle est susceptible d'entraîner. Cette complexification est source de coûts, pour l'État et pour les assujettis, et de fraude, qui réduisent le rendement de cet impôt, sans que les gains économiques ou les résultats de politiques publiques soient probants. Les évaluations, et le rapport particulier n° 5, montrent de fait que la modulation de la TVA est faiblement efficace dans l'atteinte des objectifs susmentionnés, si bien qu'un système visant à l'uniformité, couplé à des aides directes plus ciblées, semble préférable.

L'étude de « l'économie politique » de la TVA conforte ce constat. Les taux réduits, justifiés théoriquement par des objectifs économiques, sont souvent, dans les faits, le produit de la défense d'intérêts sectoriels. Les taux réduits s'accumulent sans faire l'objet de suivi ni d'évaluation. L'information mise à la disposition du Parlement est lacunaire et ne permet pas d'avoir une vision claire du coût des taux réduits et de leur contribution aux objectifs de politique publique qu'ils sont censés servir. Lorsque des évaluations montrent l'inefficacité des taux réduits, ceux-ci ne sont pas remis en cause pour autant.

Au total, le suivi déficient des taux réduits de TVA et leur faible efficacité doivent inviter, selon les rapporteurs, à engager une réflexion sur la suppression de taux réduits existants et, au minimum, à une extrême prudence quant à l'adoption de nouveaux taux réduits.

## Annexe 1 – Dépenses fiscales de TVA au PLF 2022

Catégorie	Libellé législatif	Coûts en 2020 (en M€)
Taux réduit	Taux de 5,5 % dans le secteur social et médico-social	nc
	Taux de 5,5 % applicable aux importations d'œuvres d'art, d'objets de collection, y compris en provenance d'autre État-membre de l'Union européenne et pour les livraisons d'œuvres d'art effectuées par leur auteur ou ses ayants droits – taux de 10 % applicable aux livraisons d'œuvres d'art effectuées à titre occasionnel par les personnes qui les ont utilisées pour les besoins de leurs exploitations et chez qui elles ont ouvert droit à déduction de la TVA	nc
	Taux de 5,5 % applicable aux prestations de collecte séparée, de collecte en déchetterie, de tri et de valorisation matière des déchets des ménages et assimilés	-
	Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	3 330
	Taux de 10 % pour la restauration commerciale (consommation sur place et vente à emporter en vue d'une consommation immédiate)	2 942
	Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	1 310
	Taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain	1 035
	Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	885
	Taux de 10 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	495
	Taux de 10 % pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations	385
	Taux de 10 % applicable aux abonnements souscrits pour recevoir des services de télévision	335
	Taux de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et des parcs zoologiques	260
	Taux de 10 % applicable à la fourniture de logements dans les terrains de camping classés	211
	Taux de 10 % applicable aux droits d'admission aux expositions, sites et installations à caractère culturel, ludique, éducatif et professionnel ainsi qu'aux loteries foraines	150
	Taux de 10 % de TVA applicable pour les ventes et les livraisons à soi-même aux investisseurs dits « institutionnels » de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité	140

Catégorie	Libellé législatif	Coûts en 2020 (en M€)
	Taux de 10 % pour les services d'aide à la personne fournis par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du code du travail	125
	Taux de 10 % applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilés	123
	Taux de 5,5 % pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable	72
	Taux de 5,5 % pour les droits d'entrée aux réunions sportives	54
	Taux de 10 % pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés	28
	Taux de 10 % applicable aux éléments constitutifs des aliments pour animaux producteurs de denrées alimentaires destinés à la consommation humaine, aux engrais, aux amendements calcaires et produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique et aux matières fertilisantes ou supports de culture d'origine agricole	25
Taux particuliers	Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	185
	Taux de 2,10 % applicable aux publications de presse	144
	Taux de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles	47
	Taux de 2,10 % applicable aux ventes d'animaux de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA	10
Exonérations à caractère social	Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail	580
	Exonération des associations intermédiaires conventionnées, visées à l'article L. 5132-7 du code du travail dont la gestion est désintéressée	87
	Exonération des prestations de services et des livraisons de biens qui leur sont étroitement liées, effectuées dans le cadre de la garde d'enfants par les établissements visés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique et assurant l'accueil des enfants de moins de trois ans	25
Autres exonérations	Exonération de TVA sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles	5
	Exonération des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs et armateurs à la pêche en mer	4
	Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	3
	Exonération des publications des collectivités publiques et des organismes à but non lucratif	1
Régimes ultramarins	Exonération des transports maritimes de personnes et de marchandises en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion	ε
	Exonération des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière	-
	Niveau des taux en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit)	2 840
	Non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et à Mayotte	190
	Exonération de TVA des ventes et importations de riz à La Réunion	1
	Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion	150

Catégorie	Libellé législatif	Coûts en 2020 (en M€)
	Exclusion de la base d'imposition des marges commerciales sur la distribution de tabac en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion	80
	Taux de 2,10 % applicable à certaines opérations relatives au logement social outre-mer qui sont éligibles soit aux prêts locatifs sociaux, soit au crédit d'impôt sur les sociétés en faveur de l'investissement dans les logements neufs outre-mer	34
Régimes particuliers	Franchise en base pour les avocats et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation dont le chiffre d'affaires n'excède pas la limite fixée au III de l'article 293 B du CGI	14
	Franchise en base pour les auteurs et les interprètes des oeuvres de l'esprit dont le chiffre d'affaires n'excède pas la limite fixée au III de l'article 293 B du CGI	9
	Franchise en base pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif lorsque les recettes correspondantes n'excèdent pas un seuil de chiffre d'affaires, indexé, chaque année, sur la prévision de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, retenue dans le projet de loi de finances de l'année (72 000 € pour 2020)	160

Source : PLF 2022.

## Annexe 2 – Taux réduits non considérés comme des dépenses fiscales et coûts en 2020

Mesures non considérées comme des dépenses fiscales	Coût budgétaire en 2020 (M€)
Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	2 571
Taux de 2,1 % applicable à la contribution à l'audiovisuel public	608
Taux de 5,5% sur l'eau, les boissons non alcooliques, les produits destinés à l'alimentation humaine	20 120
Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées, les logements-foyers mentionnés à l'article L.633-1 du code de la construction et de l'habitation et les établissements mentionnés au b du 5° et aux 8° et 10° du I de l'article L.312-1 du code de l'action sociale et des familles, les résidences hôtelières à vocation très sociale	793
Taux de 10% sur les produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation	620
Taux de 10% sur les préparations magistrales, produits officinaux et médicaments ou produits pharmaceutiques non visés par l'article 281 octies (taux à 2,1%)	227
Taux de 5,5% pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	891
Taux de 10% sur les transports de voyageurs	2 770
Taux réduit à 10% sur les prestations de collecte, de tri et de traitement des déchets	110
Taux réduit à 5,5% sur les livres	590
Taux réduit de 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du premier et du second degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA	464
Taux réduit de 5,5 % pour les prestations de services exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes qui sont dans l'incapacité de les accomplir, fournies par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L.7232-1-1 du même code, dont la liste est fixée par décret, à titre exclusif, ou à titre non exclusif pour celles qui bénéficient d'une dérogation à la condition d'activité exclusive selon l'article L.7232-1-2 du même code	114

*Source : Note d'exécution budgétaire relative aux dépenses fiscales pour 2021, Cour des comptes, 2022.*

## Bibliographie

- Agha A., Haughton J., 1996, « Designing Vat Systems : Some Efficiency Considerations », *The Review of Economics and Statistics*
- Amaglobeli David, Emine Hanedar, Gee Hee Hong et Céline Thévenot, 2022, "Fiscal Policy for Mitigating the Social Impact of High Energy and Food Prices." *IMF Note 2022/001*, International Monetary Fund, Washington, DC
- Andrade P., Carré M., et Bénassy-Quéré A., 2014, « TVA et taux de marge : une analyse empirique sur données d'entreprises », *Économie & Prévision*
- Arachi G. et Assisi D., 2021, « Fiscal devaluation and relative prices : evidence from the Euro area », *International tax and public finance*
- Atkinson A., Stiglitz J., 1972, « The structure of indirect taxation and economic efficiency », *Journal of Public Economics*
- Atkinson A., Stiglitz J., 1976, « The design of tax structure : direct vs indirect taxation », *Journal of Public Economics*
- Bachmann Rüdiger, Born Benjamin, Goldfayn-Frank Olga, Kocharkov Georgi, Luetticke Ralph et Weber Michael, 2022, "A Temporary VAT Cut as Unconventional Fiscal Policy", *Chicago Booth Research Paper n°21-23*
- Barro Robert, 1974, "Are Government Bonds Net Wealth ?", *Journal of Political Economy*, 82, 1095-1117
- Batini Nicoletta, Eyraud Luc, Weber Miss et Forni Lorenzo, 2014, "Fiscal Multipliers : Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections," *IMF Technical Notes and Manuals 2014/004*, International Monetary Fund
- Beck Günter W., Jaravel Xavier, Kessing Sebastian, Siegloch Sebastian, 2021, "Analyse der Verbraucherpreisentwicklung nach Senkung der Mehrwertsteuer", Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
- Bellon M. et Copestake A., 2021, « The Role of Market Structure and Timing in Determining VAT Pass-Through », *IMF Working Paper*
- Benedek Dora, De Mooij Ruud A., Keen Michael, Wingender Philippe, 2020, "Varieties of VAT pass through", *International Tax Public Finance*, 27, 890-930
- Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J., & Kosonen, T., 2017, « What goes up may not come down : Asymmetric incidence of value-added Taxes », Labour Institute for Economic Research, Helsinki
- Benzarti Youssef et Carloni Dorian, 2019, "Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts ? Evidence from a Large VAT Reform in France", *American Economic Journal : Economic Policy*, 11 (1) : 38-63
- Berardi, N., Sevestre, P., Tépaut, M., & Vigneron, A., 2016, « The impact of a 'soda tax' on prices : Evidence from French micro data », *Applied Economics*
- Berthou A. et Emlinger C., 2011, « Les mauvaises performances françaises à l'exportation : la compétitivité prix est-elle coupable ? », *La lettre du CEPII*, n° 313
- Berthou A. et Gaulier G., 2021, "Quel bilan de la compétitivité prix et coût dans les exportations de la France depuis le début des années 2000 ?", *Bulletin de la Banque de France*, mai-juin 2021
- Besley Timothy et Rosen Harvey S., 1999, "Sales Taxes and Prices : An Empirical Analysis", *National Tax Journal*, vol. 52, issue 2, 157-79

- Blundell Richard, 2009, "Assessing the Temporary VAT Cut Policy in the UK", *Fiscal Studies*, 30(1), 31-38
- Boeters, S., Böhringer, C., Büttner, T. and Kraus, M, 2006, « Study on economics effects of VAT reform in Germany », ZEW.
- Boiteux M., 1956, « Sur la gestion des monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire », *Econometrica* n°24, pp. 22-40.
- Buchanan, J., and Musgrave, R., 1999, *Public Finance and Public Choice*, Cambridge, MA : MIT Press
- Campos-Vazquez R., Medina-Cortina E., 2019, « Pass-through and competition : the impact of soft drink taxes as seen through Mexican supermarkets », *Latin American Economic Review*
- Carare Alina et Danninger Stephan, 2008, "Inflation Smoothing and the Modest Effect of VAT in Germany", *IMF Working Paper* No. 08/175
- Carbonnier Clément, 2007, "Who Pays Sales Taxes ? Evidence from French VAT Reforms, 1987-1999", *Journal of Public Economics*, 91(5-6), 1219-1229
- Carbonnier, C., 2008, « Différence des ajustements de prix a des hausses ou baisses des taux de la TVA : Un examen empirique à partir des réformes françaises de 1995 et 2000 », *Économie et Statistique*
- Carbonnier C., 2012a, "La TVA sociale peut-elle relancer l'économie ?", *LIEPP Policy Brief*
- Carbonnier C., 2012b, "Commentaire de l'article d'Eric Heyer, Mathieu Plan et Xavier Timbeau", *Revue de l'OFCE*
- Chote Robert, Emmerson Carl et Tetlow Gemma, 2009, "Chapter 3 : The Fiscal Impact of the Credit Crunch", *The 2009 Green Budget*, Institute for Fiscal Studies
- Coase, R. H., 1960, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*
- Commission européenne, 2013, "Study on the Impacts of Fiscal Devaluation", *Taxation Papers*
- Corlett, W.J., Hague, D.C., 1953, "Complementarity and the Excess Burden of Taxation", *Review of Economic Studies*
- Correia Isabel Horta, Farhi Emmanuel, Nicolini Juan Pablo et Teles Pedro, 2013, "Unconventional Fiscal Policy at the Zero Bound", *American Economic Review*
- Correia Isabel Horta, 2018, "From unconventional monetary to unconventional fiscal policies", *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles and Banco de Portugal Economic Studies*, Banco de Portugal, Economics and Research Department
- Crossley Thomas, Low Hamish et Sleeman Cath, 2014, "Using a temporary indirect tax cut as a fiscal stimulus : evidence from the UK", *Working Paper*, Institute for Fiscal Studies
- D'Acunto Francesco, Hoang Daniel et Weber Michael, 2016, "The effect of unconventional fiscal policy on consumption expenditure", *NBER Working paper series*
- D'Acunto Francesco, Hoang Daniel et Weber Michael, 2018, « Unconventional fiscal policy », *NBER Working paper series*
- D'Acunto Francesco, Hoang Daniel et Weber Michael, 2020, "Unconventional fiscal policy to exit the COVID-19 crisis", *VoxEU*
- D'Acunto Francesco, Hoang Daniel et Weber Michael, 2022, "Managing Households' Expectations with Unconventional Policies", *Review of Financial Studies*
- Delipalla, S., & Keen, M. J., 1992, « The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition », *Journal of Public Economics*

- Deutsche Bundesbank, 2020, "Wirkung der vorübergehenden Mehrwertsteuersenkung auf die Verbraucherpreise", Monatsbericht November 2020
- Diamond, P.A. and J.A. Mirrlees, 1971, « Optimal taxation and public production », *American Economic Review*
- Doyle Joseph et Samphantharak Krislert, 2008, "\$2.00 Gas ! Studying the Effects of a Gas Tax Moratorium", *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 92(3-4), pages 869-884
- Eggertsson Gauti B. et Krugman Paul, 2011, "Debt, Deleveraging, and the Liquidity Trap : A Fisher-Minsky-Koo approach", Federal Reserve Bank of New York
- Emlinger C., Jean S. et Vicard V., 2019, « L'étonnante atonie des exportations françaises : retour sur la compétitivité et ses déterminants », *Policy Brief CEPII*
- Fahri E., Gopinath G. et Itskhoki O., 2011, « Fiscal Devaluations », *Review of Economic Studies*
- Feldstein Martin, 2002, "The role for discretionary fiscal policy in a low interest rate environment", *NBER Working Paper no. 9203*
- Fève P., Matheron J. et Sahuc J.-G., 2010, « La TVA sociale : bonne ou mauvaise idée ? », *Économie & Prévision*
- Fisher Irving, 1933, "The Debt-Deflation Theory of Great Depressions", *Econometrica*
- Fuest Clemens, Neumeier Florian, Stöhlker Daniel, 2021, "The Pass-Through of Temporary VAT Rate Cuts : Evidence from German Supermarket Retail", CESifo, Munich
- Funke Michael et Terasa Raphael, 2022, "Has Germany's temporary VAT rates cut as part of the COVID-19 fiscal stimulus boosted growth ?", *Journal of Policy Modeling*
- Gauthier S., 2009, « Un exercice de TVA sociale », *Économie & Prévision*
- Goos, M., Manning A., et Salomons A., 2014, "Explaining Job Polarization : Routine-Biased Technological Change and Offshoring." *American Economic Review*
- Harberger A., 1962, « The incidence of the corporation income tax », *Journal of Political Economy*
- Heady Christopher, 2011, "Tax policy to aid recovery and growth", VoxEU
- Heyer E., Plane M. et Timbeau X., 2012, « Impact économique de la 'quasi TVA sociale' », *Revue de l'OFCE*
- Heyer Eric, Plane Mathieu et Timbeau Xavier, 2022, « Quelle trajectoire pour l'économie française au cours du prochain quinquennat ? », *OFCE Policy brief*, n°108
- Heyer Eric et Timbeau Xavier, 2022, « La croissance à l'épreuve des chocs. Perspectives pour l'économie française 2022 », *Revue de l'OFCE*
- Heyer Eric et Timbeau Xavier, 2022, « La croissance manque d'énergie. Perspectives 2022-2023 pour l'économie français », *OFCE Policy brief*, n°109
- Holzner M., Vizek M. et Vuksic G., 2022, "Wage bargaining coordination, taxation and labor costs : the effects of fiscal devaluation", *Comparative economic studies*
- Jenkin F., 1872, "On the Principles Which Regulate the Incidence of Taxes", *Proceedings of the Royal Society of Edinburgh*
- Kalyva A., Naudts H. et Princen S., 2016, « The French VAT system and revenue efficiency », *Economic Brief 015*
- Kosonen Tuomas, 2015, "More and Cheaper Haircuts after VAT Cut ? On the Efficiency and Incidence of Service Sector Consumption Taxes", *Journal of Public Economics*, 131 :87-100

- Kowal & Przekota, 2021, « VAT Efficiency - A Discussion on the VAT System in the European Union », *Sustainability*
- Kydland, Finn E. et Prescott, Edward C., 1977, "Rules rather than discretion : The inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy*, vol. 85, n° 3, p. 473-492
- Lafféter Quentin et Pak Mathilde, 2015, « Élasticité des recettes fiscales au cycle économique : étude de trois impôts sur la période 1979-2013 en France », INSEE, document de travail
- Mello Luiz de, Kongsrud Per Mathis et Price Robert, 2004, "Savings Behaviour and the Effectiveness of Fiscal Policy", *OECD Economics Department Working Papers 397*
- Miller N., Osborne M. et Sheu G., 2017, « Pass-through in a concentrated industry : empirical evidence and regulatory Implications », *The RAND Journal of Economics*
- Mineshima Aiko, Poplawski-Ribeiro Marcos et Weber Anke, 2014, "Fiscal Multipliers", in *Post-Crisis Fiscal Policy*, Cottarelli C., Gerson P. et A. Senhadji (éd.), Cambridge : MIT Press
- Mirrlees J.A., 1971, "An exploration in the theory of optimum income taxation", *Review of Economic Studies*
- Misch Florian, Seymen Atilim, 2012, "The Effects of Countercyclical Fiscal Policy : Firm-Level Evidence from Temporary Consumption Tax Cuts in Turkey", *SSRN Electronic Journal*
- Montag Felix, Sagimuldina Alina et Schnitzer Monika, 2020, "Are Temporary Value-Added Tax Reductions Passed on to Consumers? Evidence from Germany's Stimulus", *CEPR Discussion Paper No. DP15189*
- Naito H., 1999, "Re-examination of uniform commodity taxes under a non-linear income tax system and its implication for production efficiency", *Journal of Public Economics*
- Oguro Yoko, Fukao Kyoji, Khatri Yougesh, 2008, "Trade Sensitivity to Exchange Rates in the Context of Intra-Industry Trade », *IMF Working Paper WP/08/134*.
- Parodi Francesca, 2021, "Consumption Tax Cuts in a Recession", *Carlo Alberto Notebooks*
- Pike Robert, Lewis Mark J. et Turner Daniel, 2009, "Impact of VAT Reduction on the Consumer Price Indices" *Economic & Labour Market Review*, 3(8), p.17-21
- Pigou, A., 1920, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan
- Politi, R. B., & Mattos, E., 2011, « Ad-valorem tax incidence and after-tax price adjustments : Evidence from Brazilian basic basket food » *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*
- Poterba, J. M., 1996, « Retail price reactions to changes in state and local sales taxes », *National Tax Journal*
- Puglisi L., 2014, "Fiscal Devaluations in the Euro Area : What has been done since the crisis ?", *Taxation Papers*, Commission européenne
- Ramsey F.R., 1927, "A contribution to the theory of taxation", *Economic Journal*
- Redoules Olivier, 2022, « La croissance potentielle à l'horizon de moyen terme », *Note d'étude n°2022-03*, Haut Conseil des Finances Publiques
- Ruiz Nicolas et Trannoy Alain, 2008, « Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation », *Économie et Statistique*, pp. 21-46
- Saez E., 2002, "The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes", *Journal of Public Economics*
- Samuelson P.A., 1951, "Theory of optimal taxation", reproduit dans *Journal of Public Economics* (1986), 30, pp. 137-143.

- Shiraishi K., 2022, "Determinants of VAT pass-through under imperfect competition : Evidence from Japan", *Japan & The World Economy*
- Sidhu N., 1971, "The effects of changes in sales tax rates on retail prices", *Proceedings of the 64<sup>th</sup> annual conference on taxation*, National Tax Association
- Sterdyniak H. et Villa P., 1984, "Faut-il substituer de la TVA aux cotisations sociales des employeurs ?", *Revue de l'OFCE*
- Stern, N. H., 1987, « The effects of taxation, price control and government contracts in oligopoly and monopolistic competition », *Journal of Public Economics*
- Tobin, J., 1970, "On limiting the domain of inequality", *Journal of Law and Economics*
- Viren Matti, 2009, "Does the Value Added Tax Shift to Consumption Prices ?" *Czech Economic Review*
- Weyl E., et Fabinger M., 2013, « Pass through as an economic tool : Principles of incidence under imperfect competition », *Journal of Political Economy*
- Woodford Michael, 2012, "Methods of Policy Accommodation at the Interest-Rate Lower Bound" ; in *The Changing Policy Landscape : 2012 Jackson Hole Symposium*, Federal Reserve Bank of Kansas City

## Liste des personnes rencontrées

### 1. Administrations

#### 1.1 Direction générale du Trésor

- ◆ M. Clovis Kerdrain, sous-directeur Finances publiques ;
- ◆ M. Giuliano de Franchis, chef du bureau FiPu3 ;
- ◆ M. Matthieu Garrigue, adjoint au chef du bureau FiPu3 ;
- ◆ M. Stéphane Sorbe, sous-directeur Politiques sectorielles ;
- ◆ M<sup>me</sup> Laura Berthet, cheffe du bureau PolSec4 ;
- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie Georges, sous-directrice Politiques macroéconomiques ;
- ◆ M. Benoît Campagne, chef du bureau Macro1.

#### 1.2 Insee

- ◆ M. Sébastien Roux, chef du département des études économiques ;
- ◆ M<sup>me</sup> Sylvie Le Minez, responsable de l'unité des études démographiques et sociales ;
- ◆ M<sup>me</sup> Émilie Raynaud, division études sociales ;
- ◆ M. Eric Dubois, conseiller maître à la Cour des comptes, ancien directeur des études et synthèses économiques de l'Insee

### 2. Économistes

- ◆ M. Pierre Boyer, professeur à l'École polytechnique – CREST ;
- ◆ M. Xavier Jaravel, professeur associé à la LSE ;
- ◆ M. Hippolyte d'Albis, responsable du pôle Economie à l'IGF ;
- ◆ M. Etienne Lehmann, professeur à l'Université Panthéon Assas Paris II ;
- ◆ M. Felix Montag, professeur associé à l'Université de Dartmouth et M<sup>me</sup> Alina Sagimuldina, doctorante à l'Université de Munich ;
- ◆ MM. Francesco D'Acunto, professeur associé à l'Université de Georgetown et Michael Weber, professeur associé à l'Université de Chicago ;
- ◆ M. Alain Trannoy, directeur d'études à l'EHESS ;
- ◆ M<sup>me</sup> Francesca Parodi, professeur associé au Collegio Carlo Alberto.