

# Les notes du CPO

N° 6 - Septembre 2023

## ***La TVA est-elle un impôt juste ?***

*Cette note a été préparée par M. Paul-Armand Veillon, inspecteur des finances, et validée par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans sa séance du 21 septembre 2023. Elle fait suite au rapport du CPO de février 2023 sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui recommandait de « préférer le recours aux prestations sociales et aux transferts monétaires ciblés à une baisse de la TVA pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages modestes » qu'elle actualise en tenant compte des dernières propositions présentées dans le débat public et des mesures annoncées par le Gouvernement, notamment sur l'évolution du soutien aux ménages face la hausse des prix de l'énergie.*

Les constats établis par les rapports du CPO de 2015 et 2023 relatifs aux effets redistributifs de la TVA montrent que la TVA est un impôt régressif dans la mesure où son poids dans le revenu disponible des ménages décroît avec le revenu. Toutefois, une analyse sur l'ensemble du cycle de vie, qui neutralise les effets des variations de l'épargne sur la consommation, conduit à minorer le constat du caractère régressif de la TVA. En revanche, les taux réduits de TVA ne modèrent qu'à la marge les effets régressifs de la TVA. Certes, les produits soumis au taux réduit de 5,5 %<sup>1</sup> sont davantage consommés par les ménages modestes, mais ce n'est pas le cas des biens et services soumis au taux intermédiaire de 10 %<sup>2</sup>, qui, à l'inverse, sont surconsommés par les déciles supérieurs.

Surtout, l'impact de la TVA ne peut s'apprécier qu'au regard des effets redistributifs de l'ensemble des dépenses publiques, dont elle assure en partie le financement. En effet, le caractère régressif de la TVA est plus que compensé par les transferts des administrations publiques, en particulier les prestations sociales qui assurent la progressivité du système socio-fiscal français pris dans son ensemble.

Cette situation se retrouve dans les autres États membres de l'Union européenne qui conjuguent des dépenses de protection sociale aussi, voire plus élevées que les nôtres, et des niveaux de TVA supérieurs. Au regard des effets redistributifs du système socio-fiscal et des transferts monétaires associés, le rendement de la TVA doit être préservé dès lors qu'il permet d'assurer la soutenabilité de notre modèle social.

Dans ce contexte, une baisse de taux de TVA apparaît comme un outil qui n'est ni efficace, ni équitable pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages.

D'une part, quelle que soit la catégorie de produits ou services à l'exception du tabac, la consommation en euros est croissante avec le revenu. Ainsi, l'ensemble des taux réduits confèrent un gain en euro plus élevé aux ménages les plus aisés.

D'autre part, les précédentes expériences de baisse de taux montrent que leur coût est élevé pour les finances publiques, leur effet sur les prix à la consommation est incertain, et une large partie des baisses est captée par les entreprises.

S'agissant plus spécifiquement du prix de l'énergie, le bouclier tarifaire a eu un effet plus massif qu'une baisse de TVA, mais, comme la la remise sur le prix des carburants, il n'est pas soutenable à moyen terme pour les finances publiques. Pour accompagner leur extinction, les chèques énergie ou carburant permettent à court terme de protéger les ménages les plus modestes à un coût bien moindre. À plus long terme, des mesures visant à inciter les ménages à décarboner leur mode de vie permettent de les protéger contre les fluctuations des prix de l'énergie tout en répondant aux objectifs de baisse des émissions de gaz à effet de serre..

<sup>1</sup> Principalement constitués de produits de première nécessité.

<sup>2</sup> Transports de voyageurs, restauration, hébergement hôtelier, notamment.

## 1. La part de la TVA dans le revenu disponible des ménages décroît avec le niveau de vie

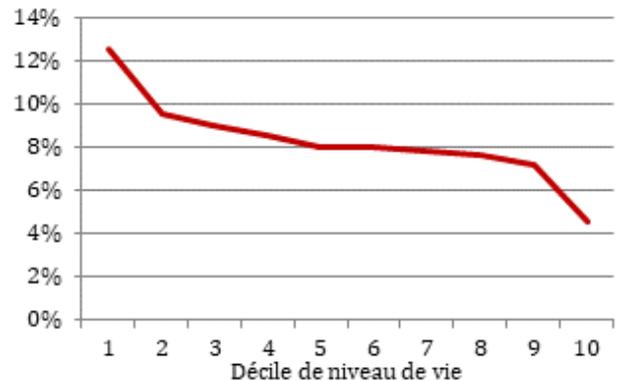
### 1.1. Le caractère régressif de la TVA s'explique par une propension à consommer plus élevée pour les ménages modestes

La TVA est considérée comme un impôt régressif, au sens où sa part dans le revenu des ménages décroît avec le niveau de vie. En effet, d'après les estimations réalisées dans le cadre du rapport particulier du CPO de 2015 relatif aux effets redistributifs de la TVA<sup>3</sup>, cet impôt représente 12,5 % du revenu disponible des ménages appartenant au premier décile de niveau de vie, contre 4,7 % pour le dernier décile (cf. graphique 1). Entre le deuxième et le neuvième décile, les écarts sont moins marqués, et ce ratio décroît de 9,5 % à 7,5 %<sup>4</sup>.

La part de la TVA dans le revenu disponible annuel des ménages dépend de la fraction du revenu disponible allouée à la consommation. En effet, la consommation des ménages constitue, en première approche, l'assiette de la TVA. Celle-ci dépend également du taux moyen effectif de taxation, soit la TVA rapportée à la consommation du ménage. Celui-ci varie en fonction de la composition du panier de consommation, en particulier de la part de celui-ci qui bénéficie de taux réduits ou d'une exonération de TVA.

Le caractère régressif de la TVA s'explique entièrement par la part du revenu allouée à la consommation qui décroît avec le niveau de vie. Celle-ci s'élève en moyenne à 97 % du revenu pour les deux premiers déciles contre 72 % pour les deux derniers déciles<sup>5</sup>.

**Graphique 1 : Part de la TVA dans le revenu disponible (taux d'effort) par décile de niveau de vie**



Source : CPO (2015).

### 1.2. Les effets régressifs de la TVA sont plus faibles lorsque l'ensemble du cycle de vie est pris en compte

La mesure des effets redistributifs de la TVA dépend du choix de l'indicateur. En particulier, retenir la TVA rapportée au revenu disponible sur une année donnée conduit à surestimer le caractère régressif de la TVA. En effet, la capacité contributive d'un individu peut se définir par la totalité des revenus perçus tout au long de la vie, auquel cas les effets redistributifs sont mesurés en rapportant les prélèvements acquittés à l'ensemble des revenus perçus au cours de la vie et non sur une seule année.

<sup>3</sup> « Les effets redistributifs de la taxe sur la valeur ajoutée », Béatrice Boutchenik, rapport particulier du CPO, avril 2015.

<sup>4</sup> Estimations réalisées à partir du modèle Ines et assis sur l'enquête « Budget de famille 2011 ». Cette estimation du rapport du CPO de 2015 reste valide en raison de la faible évolution de la structure des taux. Le caractère régressif de la TVA a pu être légèrement amplifié par la crise sanitaire en raison de l'augmentation de la différence de propension à consommer entre les ménages modestes et les plus aisés. Cependant, les dernières données relatives à la consommation des ménages par décile ont été actualisées en 2017, et une mise à jour à partir de ces données n'aurait pas permis de mettre en évidence cet effet.

<sup>5</sup> « Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes », Insee Première, septembre 2020.

En effet, la littérature économique<sup>6</sup> montre que les agents anticipent leur revenu de long terme et lissent leur consommation dans le temps en utilisant leur épargne à cette fin. Par exemple, ils épargnent au cours de leur vie active afin de maintenir leur consommation à la retraite. Dès lors, un individu qui connaît une diminution de son revenu courant ne baisse pas d'autant sa consommation. Ainsi, la différence de la part de la consommation dans le revenu entre un ménage avec un niveau de vie faible et un ménage avec un niveau de vie élevé peut s'expliquer par des fluctuations temporaires du revenu et celle-ci décroît fortement lorsque l'ensemble du cycle de vie est pris en compte.

Georges-Kot (2015)<sup>7</sup> propose de mesurer les effets redistributifs de la TVA à partir de données micro-économiques sur l'ensemble du cycle de vie<sup>8</sup>. Cette étude conclut à une baisse de moitié du caractère régressif de la TVA par rapport à une analyse en coupe réalisée sur le revenu disponible annuel.

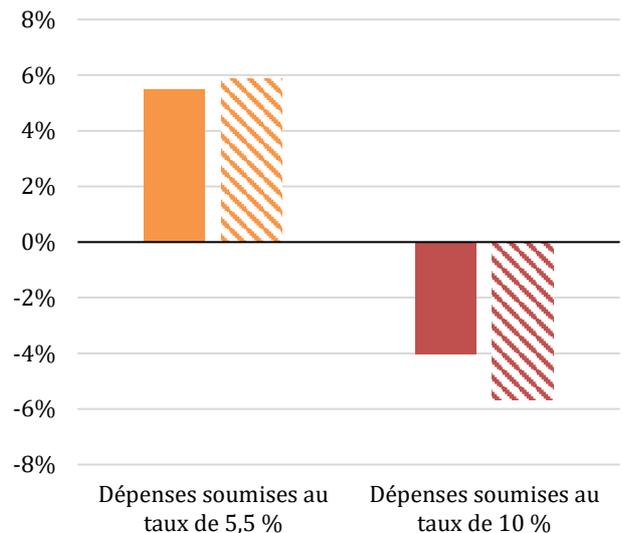
**Constat 1 : La TVA a un effet régressif qui s'explique par une propension à consommer plus élevée pour les ménages modestes. Ce constat tend à être nuancé dans une analyse en cycle de vie.**

### 1.3. Les taux réduits de TVA ont des effets redistributifs limités

Selon le rapport du CPO de décembre 2015<sup>9</sup> t sur les effets redistributifs de la TVA, le taux moyen effectif de la TVA, soit la part de la TVA dans la consommation hors loyer, varie de 0,8 point entre le premier décile (à 12,6 %) et le dernier décile de niveau de vie (à 13,4 %). Cet écart s'explique par une composition différente des paniers de consommation entre le premier et le dernier décile et par les taux distincts de TVA applicables selon les postes de dépenses.

Ainsi, les écarts de taux effectifs constituent une première mesure des effets redistributifs de la structure des taux réduits et des exonérations de TVA. Pour autant, la structure de taux apparaît avoir des effets redistributifs de second ordre par rapport à ceux induits par la variation de la part de la consommation dans le revenu.

**Graphique 2 : Différence de la part de la consommation soumise aux taux réduits de 5,5 % et 10 % entre les ménages modestes et les ménages aisés**



■ Écart entre les ménages les plus modestes (D1) et les ménages aisés (en % de la consommation totale)  
 ▼ Écart entre les ménages modestes (D1-D3) et les ménages aisés (en % de la consommation totale)

Taux de TVA	Produits et services
5,5%	Produits alimentaires, abonnements de gaz et d'électricité, livres, travaux de rénovation énergétique, ...
10%	Transport de voyageurs, restauration, travaux de rénovation du logement (hors rénovation énergétique), ...

*Note de lecture : La part de la consommation, hors loyer, soumise au taux de 5,5 %, est de 5,5 point plus élevée pour le premier décile que pour le dernier décile de niveau de vie.*

*Source : CPO (2023) ; Budget de Famille 2017 (Insee)*

<sup>6</sup> Voir en particulier, A. Ando et Franco Modigliani (1963), « The 'life-cycle' hypothesis of saving: aggregate implications and tests », American Economic Review, vol. 53, no 1, p. 55-84.

<sup>7</sup> S. Georges-Kot (2015), « Annual and lifetime incidence of the value-added tax in France », Documents de Travail de l'Insee, septembre 2015.

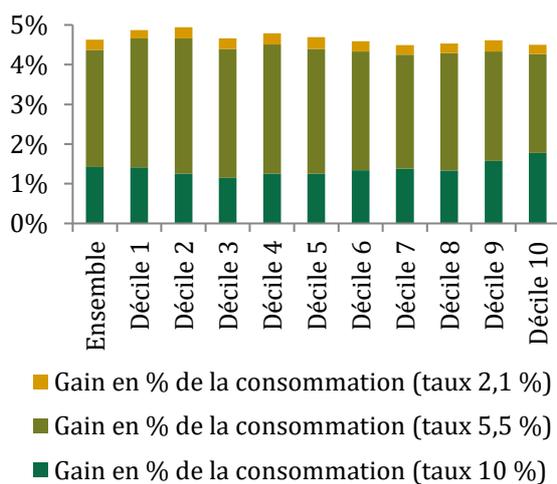
<sup>8</sup> L'auteur n'observe pas directement la consommation des ménages sur l'ensemble du cycle de vie. Il simule des

trajectoires individuelles de consommation à partir des enquêtes Budget de famille de 1984 à 2011. Cette méthode peut conduire à sous-estimer l'hétérogénéité de la propension à consommer entre ménages.

<sup>9</sup> CPO (2015), La taxe sur la valeur ajoutée. Ledétail des analyses se trouve dans le rapport particulier n°2, Les effets redistributifs de la TVA.

En effet, si le taux réduit de 5,5 % s'applique à des postes de consommation surreprésentés dans les dépenses des ménages les plus modestes (alimentation, eau, cantine), le taux de 10 % bénéficie notamment aux dépenses de restauration, d'hébergement ou de transport, soit des services surreprésentés dans la consommation des ménages aisés. Les postes de dépenses soumis au taux réduit de 10 % représentent une part de la consommation de 5,7 points plus élevée pour les ménages aisés que pour les ménages modestes (trois premiers déciles de niveau de vie – cf. graphique 2). Quant aux classes moyennes (déciles 4 à 8), le gain associé aux taux réduits est identique à celui des classes les plus aisées (déciles 9 et 10) et représente 4,6 % de leur consommation (cf. graphique 3).

**Graphique 3 : Gains associés aux taux réduits par décile de niveau de vie**



*Source : CPO (2023) ; Budget de Famille 2017 (Insee)*

En termes absolus, les gains en euros par décile de niveau de vie associés aux taux réduits en comparaison avec le taux normal, confèrent un avantage bien plus élevé pour les ménages aisés. Les gains s'élèvent à 712 € par ménage pour le premier décile contre 2 089 € pour le dernier décile. Quant aux classes moyennes, le gain moyen s'élève à 1 151 €, soit près de la moitié de celui du dernier décile. À l'exception du tabac, l'avantage procuré par les taux réduits croît avec le revenu quel que soit le poste de consommation, dès lors que la consommation en euros croît avec le revenu disponible annuel.

**Constat 2 :** Dans leur ensemble, les taux réduits de TVA induisent des effets redistributifs limités. Toutefois, le taux réduit de 5,5 % s'applique à des postes de consommation surreprésentés dans les dépenses des ménages les plus modestes, à l'inverse du taux réduit à 10 %.

## 2. La TVA finance des transferts sociaux et des services publics fortement redistributifs

### 2.1. La progressivité du système socio-fiscal est assurée par les prestations sociales et les transferts en nature, financés pour une part significative par la TVA

Comme le CPO l'a montré dans son rapport de février 2022 « Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois défis fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire » et dans le rapport particulier relatif aux « prélèvements obligatoires au regard des enjeux redistributifs » qui l'accompagnait<sup>10</sup> il importe de tenir compte de l'ensemble des prélèvements, des transferts et des dépenses publiques dans l'étude des effets redistributifs du système socio-fiscal.

En effet, les effets redistributifs des prélèvements obligatoires sont cumulatifs, et le caractère régressif d'un prélèvement peut être totalement neutralisé par un autre prélèvement. Par ailleurs, la contrepartie des prélèvements fiscaux et sociaux consiste en des transferts monétaires ou en nature (santé, éducation, action sociale et logement) ainsi qu'en dépenses collectives, l'ensemble induisant des effets redistributifs.

La TVA finançait, en 2021, 13 % des dépenses des administrations publiques (APU), respectivement 16 % pour les administrations publiques centrales (APUC), 13 % pour les administrations publiques locales (APUL) et 8 % pour les administrations de sécurité sociale (ASSO).

<sup>10</sup> Rapport particulier : Les prélèvements obligatoires au regard des enjeux redistributifs (ccomptes.fr) qui accompagnait le rapport de synthèse « Redistribution,

innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire ».

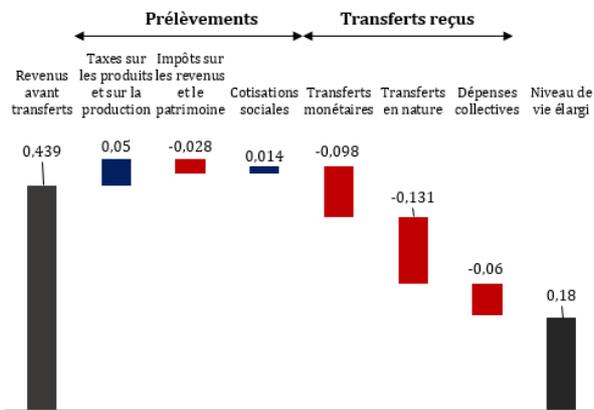
Dès lors, le caractère régressif de la TVA doit être mis en regard de l'ensemble des effets redistributifs du système socio-fiscal, y compris les transferts monétaires et en nature, financés par les prélèvements obligatoires.

En 2021, l'Insee a, pour la première fois, publié une analyse élargie de la redistribution<sup>11</sup> qui intègre les prélèvements obligatoires, les transferts monétaires, les transferts en nature et les dépenses collectives.

Selon cette étude, qui a été mise à jour en septembre 2023, les prélèvements obligatoires accroissent légèrement les inégalités mesurées par l'indice de Gini<sup>12</sup>. Cet effet est principalement attribuable à la fiscalité sur la consommation, dont la TVA et les droits d'accises sur le tabac et l'alcool, et n'est que partiellement compensé par les impôts sur le revenu et le patrimoine.

Les transferts monétaires et en nature contribuent fortement à la baisse des inégalités de revenu. Ainsi, le niveau des inégalités mesuré par l'indice de Gini diminue de moitié grâce à l'ensemble des transferts reçus (cf. graphique 4).

**Graphique 4 : Inégalités avant et après prélèvements et transferts (2019)**



*Note de lecture* : L'indice de Gini, mesurant les inégalités est de 0,439 pour le revenu avant prélèvements et transferts et de 0,18 pour le niveau de vie élargi après transferts et prélèvements. La prise en compte des transferts en nature réduit les inégalités de niveau de vie, mesurées par l'indice de Gini, de 0,131 soit 30% des inégalités de revenu initiales.

*Source* : « la redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore le niveau de vie de 57 % des personnes », Insee Analyse, septembre 2023.

En considérant les dépenses publiques hors transferts monétaires, les inégalités, mesurées par l'indice de Gini, sont réduites d'un niveau équivalent à l'effet des transferts en espèces. Ce résultat s'explique par la forte progressivité des transferts en nature individualisables (santé, éducation, logement), financés pour partie par la TVA via le budget de l'État ou les administrations de sécurité sociale (ASSO). En effet, les montants de ces transferts s'élèvent à 12 580 € par unité de consommation pour le premier décile contre 6 270 € pour le dernier décile.

**Le système socio-fiscal, financé pour partie par la TVA, est donc bien redistributif.**

Les résultats précédents illustrent l'ensemble des outils à disposition des décideurs publics pour réduire les inégalités de niveau de vie. En plus de la progressivité des prélèvements obligatoires, les dépenses publiques et le ciblage des prestations sociales peuvent participer à l'objectif de réduction des inégalités. Dans le cas français, les prélèvements obligatoires financent les transferts monétaires, en particulier les prestations sociales qui contribuent à assurer la progressivité de notre système socio-fiscal pris dans son ensemble. Le modèle français s'appuie ainsi davantage sur les transferts en espèces ou en nature que sur une fiscalité progressive pour corriger les inégalités. Dès lors, comme le soulignait déjà le CPO dans son rapport de 2022, la principale contribution des prélèvements obligatoires, au premier rang desquels la TVA, provient non pas de leur progressivité « mais de leur rôle de financement des transferts sociaux et des services publics ».

**Constat 3** : La progressivité du système socio-fiscal français repose sur les prestations sociales et les transferts monétaires plutôt que sur la fiscalité. La TVA participe également à la progressivité du système socio-fiscal en finançant les transferts sociaux et les services publics nationaux et locaux.

<sup>11</sup> « Réduction des inégalités : la redistribution est deux fois plus ample en intégrant les services publics », Insee Références, mai 2021.

<sup>12</sup> L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique permettant de rendre compte du niveau

d'inégalité pour une variable et sur une population donnée. Il varie entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité extrême). Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

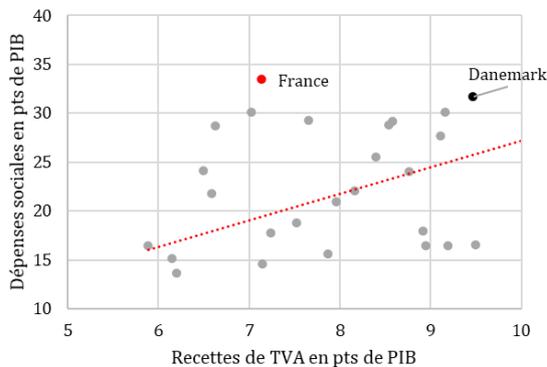
**2.2. En Europe, les pays ayant un niveau de dépenses de protection sociale équivalent à la France ont également des niveaux de TVA plus élevés**

En comparaison des autres Etats membres de l'Union européenne (UE), le poids de la TVA dans les finances publiques en France est l'un des plus faibles. La France se situe en effet au 24<sup>ème</sup> rang de l'UE à 27 en termes de poids de la TVA dans les prélèvements obligatoires et au 19<sup>ème</sup> rang en termes de points de PIB (7,1% du PIB en 2019).

En revanche, la France se caractérise par un niveau de redistribution élevé, mesuré par la part des dépenses de protection sociale dans le PIB. Elle se situe ainsi au 1<sup>er</sup> rang devant le Danemark.

En mettant en relation ces deux indicateurs, on observe cependant, que, dans les autres États européens, les taux de TVA sont le plus souvent plus élevés lorsque les dépenses sociales et donc la redistribution sont les plus fortes (cf. graphique 5).

**Graphique 5 : Dépenses de protection sociale en points de PIB et poids de la TVA dans le PIB (UE à 27 hors Irlande, 2019)**



*Note de lecture :* En France, la TVA représente 7,1% du PIB et les dépenses de protection sociale représentent 33,4 % du PIB.

*Source :* CPO (données : Eurostat).

Ainsi, au Danemark, pays où les dépenses de protection sociale sont les plus élevées après la France, le taux normal de TVA s'établit à 25 % (contre 20 % en France) et la TVA représentait 9,5 % du PIB en 2019. La France se distingue ainsi de ses partenaires européens par le plus faible poids de la TVA dans le PIB au regard de la part des dépenses de protection sociale dans les dépenses publiques.

Ainsi, dans l'Union européenne, le rendement de la TVA contribue à la soutenabilité financière du modèle social.

**Constat 4 :** Les pays européens qui ont des dépenses de protection sociale comparables à la France les financent par des niveaux de TVA plus élevés.

**3. La baisse de la TVA constitue un outil peu équitable et peu efficace pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages ou pour faire face à la hausse des prix de l'énergie**

**3.1. La baisse de la TVA constitue un outil peu efficace pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages**

La TVA ne constitue pas un outil efficace pour accroître la progressivité de notre système socio-fiscal. En effet, la baisse d'un taux de TVA ne permet pas de cibler les ménages modestes, et profite, en euros, davantage aux ménages aisés. De plus, une baisse de taux n'est pas systématiquement transmise au consommateur et peut être captée par le producteur.

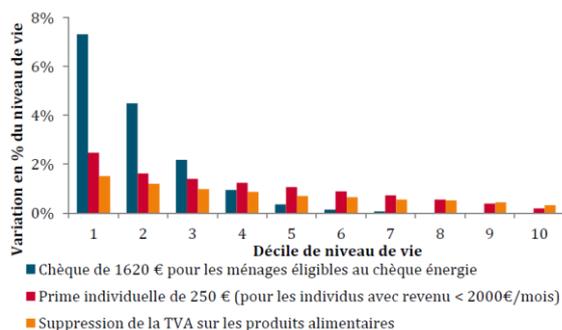
Comme montré précédemment, les taux réduits ne contribuent que très marginalement à réduire les effets régressifs de la TVA. Les gains liés aux taux réduits de TVA rapportés à la consommation ne varient que très peu en fonction du niveau de vie, attestant de l'impact redistributif limité de la structure de taux. Les taux réduits confèrent par ailleurs un gain en euros croissant avec le décile de niveau de vie.

Ces résultats montrent la faible pertinence de la TVA comme outil redistributif. En effet, les gains associés à la baisse du taux de TVA sur une catégorie de produits sont proportionnels au montant consommé par le ménage. Or, quelle que soit la catégorie de produit hors tabac, le montant consommé croît avec le revenu. À titre d'exemple, les dépenses en produits alimentaires hors boissons alcoolisées s'élèvent en moyenne, en 2017, à 2 863 € par an par ménage pour le premier décile, 4 042 € pour le cinquième décile, et 6 559 € pour le dernier décile de niveau de vie.

Le rapport du CPO sur la TVA de 2023 a montré que, pour un coût budgétaire identique, une prime individuelle de 250 € attribuée à tous les individus ayant un revenu inférieur à 2 000 € par mois confère un avantage supérieur à la suppression de la TVA sur les produits alimentaires aux ménages des huit premiers déciles (cf. graphique 6).

Par ailleurs, les ressources budgétaires générées par la suppression des taux réduits pourraient permettre de compenser les ménages des cinq premiers déciles à hauteur de deux fois la perte subie par cette suppression. Ainsi, pour un coût budgétaire identique, un transfert monétaire en fonction du revenu aurait un effet redistributif deux fois plus élevé que les taux réduits et exonérations de TVA.

**Graphique 6 : Variation, en % du niveau de vie, pour différentes mesures de soutien**



*Source* : CPO ; TAXIPP 2.0 (données : Insee, DGFIP), IPP, Budget de famille 2017.

L'expérience des baisses passées de TVA souligne qu'elles ne sont que partiellement répercutées sur le prix final. Une étude de l'Insee de 2014<sup>13</sup> estime ainsi à 20 % le taux de répercussion sur les prix de la baisse du taux de TVA dans la restauration, sans atteindre les autres objectifs et en particulier la création d'emplois escomptée. À l'inverse, cette mesure a contribué à augmenter les marges du secteur selon le rapport du CPO de 2015<sup>14</sup>.

Par ailleurs, cette faible transmission au prix final peut être accentuée en période inflationniste. En effet, dans une note récente, le Conseil d'analyse économique montre que les taux de transmission du prix des intrants au prix final est asymétrique<sup>15</sup> : sur la période 2021-2022, les entreprises ont répercuté intégralement la hausse des coûts de l'énergie tandis que leurs baisses ne sont transmises qu'à hauteur de 40 %, afin de préserver leurs marges.

Il pourrait en être de même pour le taux de transmission d'une baisse de la TVA. Dès lors, la baisse du taux de TVA bénéficierait davantage aux entreprises qu'aux ménages.

Enfin, le recours aux taux réduits de TVA apparaît comme un outil inadapté, s'agissant des enjeux de redistribution. D'après Atkinson et Stiglitz (1976), il n'est pas souhaitable de taxer les biens à des taux différenciés dès lors qu'une fiscalité progressive sur les revenus existe. En effet, une baisse des prix relatifs de certains produits crée une distorsion de la consommation des ménages.

**Constat 5** : Une baisse de TVA n'est pas efficace pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes et des classes moyennes dès lors que celle-ci bénéficie plus fortement aux ménages les plus aisés et qu'une large partie de cette baisse est captée par les entreprises.

### 3.2. La baisse de la TVA n'est pas l'outil le plus efficace pour protéger les ménages de la hausse des prix de l'énergie

Face à la hausse des prix de l'énergie, le Gouvernement a mis en place des mesures visant à baisser leur prix au consommateur, à soutenir le revenu des ménages vulnérables ainsi qu'à inciter à la réalisation de travaux de rénovation énergétique et à l'achat de véhicules électriques.

Cependant, à la différence de la plupart de ses voisins européens, la France a privilégié d'autres instruments qu'une baisse de la TVA en réponse à la hausse des prix de l'énergie. En effet, 20 des 27 États membres de l'UE ont eu recours à des baisses de TVA sur le gaz, l'électricité ou les combustibles pour en diminuer les prix<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Voir aussi « et « L'addition est-elle moins salée ? La réponse des prix à la baisse de TVA dans la restauration en France », Q. Lafféter et P. Sillard, document de travail de l'Insee, mai 2014.

<sup>14</sup> « Évaluation de l'impact de la baisse du taux de TVA de juillet 2009 sur le prix de production des unités légales de la restauration », S. Quantin, M. Robin et J. Accardo, document de travail de l'Insee, mars 2015.

<sup>15</sup> « Les politiques publiques au défi du retour de l'inflation », X. Jaravel, I. Méjean, X. Ragot, les notes du Conseil d'analyse économique, juillet 2023.

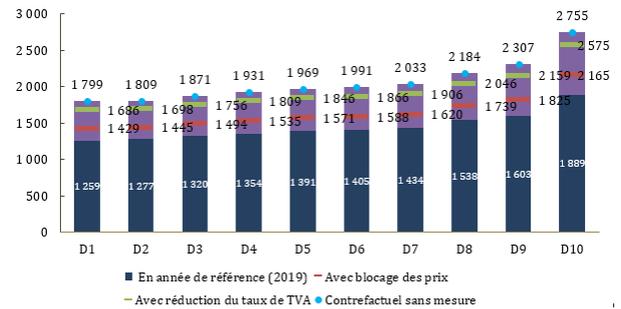
<sup>16</sup> Voir le rapport particulier de 2023 n°3 relatif à la comparaison internationale des systèmes de TVA.

En France, le « bouclier tarifaire » constitue la principale des mesures mises en place par le Gouvernement en 2022 pour protéger le pouvoir d'achat des ménages. Celui-ci consistait en un gel des tarifs réglementés de vente (TRVg) entre novembre 2021 et juin 2023 pour le gaz naturel, et une hausse des tarifs plafonnée à 4 % en 2022 pour l'électricité. En 2023, la hausse des tarifs réglementés de l'électricité a été plafonnée à 15 % en février, puis 10 % en août<sup>17</sup>. Des aides spécifiques pour les habitats collectifs chauffés au gaz (du 1<sup>er</sup> novembre 2021 à fin 2023) et à l'électricité (du 1<sup>er</sup> juillet 2022 à fin 2023) ont été également mises en œuvre. Par ailleurs, un chèque énergie exceptionnel et des aides spécifiques pour les ménages modestes se chauffant au fioul et au bois ont été mis en place fin 2022 et prolongés en 2023.

S'agissant des carburants, pour lesquels une baisse du taux de la TVA n'aurait pas été juridiquement envisageable à droit communautaire constant, le prix de l'essence a été minoré par une remise « carburant » entre avril et décembre 2022. Elle a été remplacée en 2023 par une indemnité ciblée sur les travailleurs modestes qui se rendent sur leur lieu de travail avec leur véhicule personnel (« chèque exceptionnel carburant »).

Si la baisse des taux de TVA sur le gaz et l'électricité et le bouclier tarifaire visent tous deux à soutenir les ménages par une baisse de prix au consommateur, le bouclier constitue un outil plus efficace pour toutes les catégories de revenus. Pour un ménage médian, une baisse du taux de TVA à 10 % sur le gaz et l'électricité réduit la facture énergétique de 160 €, contre 434 € pour le « bouclier tarifaire »<sup>18</sup> en 2022 (cf. graphique 7).

**Graphique 7 : évolution du niveau de dépense en énergie en 2022 selon la mesure mise en place en fonction du niveau de vie (en euros)**



*Source : CGDD (modèle Prometheus) – scénario : hausse des prix de l'électricité de 48% et du prix du gaz de 105%.*

*Note de lecture : pour le premier décile de niveau de vie, la dépense d'énergie hors carburant s'élève en moyenne à 1 259 € en 2019 ; elle est portée à 1 799 € sans mesure en 2022 ; le bouclier tarifaire la ramène à 1 429 € contre 1 686 € pour une baisse à 10% de la TVA sur le gaz et l'électricité.*

Cependant si des mesures générales visant à baisser les prix sont pertinentes dans un contexte de forte hausse des prix d'origine extérieure afin de réduire les anticipations d'inflation et la transmission de la hausse des prix à d'autres secteurs de l'économie<sup>19</sup>, celles-ci doivent être temporaires.

En effet, le bouclier tarifaire ou la mise en place d'un taux réduit de TVA brouillent le signal prix. Ils ne permettent pas d'ajuster la demande aux contraintes d'offre et peuvent, sous certaines conditions, accentuer le risque de pénuries et les pressions inflationnistes associées<sup>20</sup>.

De plus, ces mesures contribuent à décourager certains investissements verts des ménages et des entreprises. Or, la réorientation des comportements vers des solutions décarbonées et sobres en énergie constitue la priorité à long terme pour atteindre les objectifs de la France en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

<sup>17</sup> Cette mesure repose sur la baisse de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) ainsi que sur l'augmentation du volume d'électricité nucléaire vendu à bas coût par EDF à ses concurrents.

<sup>18</sup> Estimations réalisées en 2022 par le Commissariat général au développement durable à l'aide du modèle Prometheus dans le cadre du rapport particulier n° 5 relatif à la TVA face aux défis socioéconomiques.

<sup>19</sup> « Fiscal support and monetary vigilance: Economic policy implications of the Russia-Ukraine war for the European Union », J. Pisani-Ferry et O. Blanchard, PIIE Policy Brief 22/5, avril 2022.

<sup>20</sup> « Inflation, market power, and price controls: Views of leading economists », R. Vaitilingman, VoxEU, 2022.

Quant au coût, il est mécaniquement plus élevé pour un dispositif non ciblé. En cela, les mesures de régulation des prix débouchent sur une impasse à moyen terme pour les finances publiques. Et, si le bouclier tarifaire est trois fois plus efficace, il est également aussi beaucoup plus coûteux qu'une baisse de taux de TVA à 10 % sur le gaz et l'électricité.

Selon un rapport de la commission de finances du Sénat de juin 2023<sup>21</sup>, le coût des boucliers tarifaires gaz et électricité s'élèverait au total à 29 Md€ sur 2022 et 2023, auxquels s'ajouteraient 5,7 Md€ au titre des mesures en faveur de l'habitat collectif. Le coût de la remise carburant a représenté 8 Md€ en 2022.

Aussi, le FMI recommandait à la France, en novembre 2022, un « resserrement budgétaire », notamment en « ciblant mieux les soutiens en matière énergétique »<sup>22</sup>.

Le bouclier tarifaire sur le gaz a pris fin en juin 2023. Le plafonnement de la hausse des prix de l'électricité a été relevé à 15 % en février 2023, et à nouveau de 10 % au 1<sup>er</sup> août 2023. Le Gouvernement a annoncé la disparition complète du bouclier tarifaire pour l'électricité d'ici la fin 2024.

### **3.3. Des subventions ciblées paraissent plus pertinentes qu'une baisse de la TVA pour atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie et accompagner la transition énergétique**

Si l'ensemble des ménages ont subi une hausse de leur facture énergétique malgré la mise en place du bouclier tarifaire, celle-ci est plus marquée pour les ménages modestes : par rapport à 2019, la part des dépenses énergétiques dans le revenu disponible aurait augmenté de 1,4 point en 2022 pour les ménages du premier décile contre 0,3 point pour le dernier décile.

Ainsi, les ménages appartenant au premier décile auraient un taux d'effort, en moyenne, supérieur de 3,8 points au seuil de précarité énergétique<sup>23</sup>.

Dans ce contexte, il convient d'examiner quel est l'outil le plus pertinent pour accompagner la sortie du bouclier tarifaire et la transition énergétique, entre des subventions de type « chèque énergie » et une baisse des taux de TVA sur l'électricité et le gaz.

L'instauration d'un taux réduit de TVA à 10 % sur le gaz et l'électricité se traduirait par un gain croissant en fonction du décile de niveau de vie : celui-ci est compris entre 100 € pour le premier décile et 158 € pour le dernier décile, pour un coût annuel de 3,3 Md€.

Cette mesure peut être comparée au chèque énergie exceptionnel mis en place par le Gouvernement fin 2022. Le montant de celui-ci s'élève jusqu'à fin 2023 à 200 € pour les ménages appartenant aux deux premiers déciles de revenu<sup>24</sup> et 100 € pour les deux suivants, pour un coût de 1,8 Md€<sup>25</sup>. Sous l'hypothèse d'un taux de recours de 80%, le gain moyen associé à cette mesure s'élève à 160 € pour les deux premiers déciles et à 80 € pour les deux suivants<sup>26</sup>.

Le gain associé au chèque énergie « ordinaire » qui préexistait à la crise s'élève à 154 € pour le premier décile et à 54 € pour le deuxième décile pour un coût annuel estimé à 0,7 Md€ en 2022.

Ainsi, le chèque énergie constitue une mesure plus efficace et moins coûteuse pour soutenir les ménages les plus modestes (premier décile) face à une hausse des prix de l'énergie qu'une baisse de TVA à 10% sur le gaz et l'électricité.

De façon analogue, un chèque carburant peut permettre d'atténuer les effets de la hausse des prix de l'essence en ciblant l'aide sur les ménages les plus modestes.

<sup>21</sup> Christine Lavarde, Contrôle budgétaire sur les dispositifs de soutien aux consommateurs d'énergie : l'usine à gaz des aides énergie, commission des finances du Sénat, juin 2023.

<sup>22</sup> « France : déclarations des services du FMI à l'issue de leur mission de 2022 au titre de l'article IV », FMI, 21 novembre 2022.

<sup>23</sup> Un ménage est considéré en précarité énergétique lorsque son taux d'effort énergétique (c'est-à-dire le poids que représente sa facture annuelle d'énergie du logement dans son revenu total) est supérieur à 8 % et que ce ménage

appartient aux 30 % des ménages les plus modestes (trois premiers déciles de revenu total par UC).

<sup>24</sup> La base ressources retenue est le revenu fiscal de référence par unité de consommation.

<sup>25</sup> Les chèques fioul et bois ont pour leur part coûté 0,4 Md€ en 2022.

Il est fait l'hypothèse simplificatrice que les déciles de niveau de vie coïncident avec les déciles de revenu fiscal de référence par unité de consommation.

Cependant, ni le chèque énergie ni le chèque carburant ne permettent de réorienter le comportement des ménages modestes vers des solutions décarbonées. Ils doivent intervenir en complément de mesures visant à inciter les ménages à réduire leur consommation d'énergie et leurs émissions de gaz à effet de serre, telles que le soutien à la rénovation énergétique ou des subventions à l'achat de véhicules électriques.

***Constat 6 : Une baisse de TVA sur l'électricité ou le gaz ne permet pas de cibler les ménages en situation de précarité énergétique.***

## RECOMMANDATIONS

1. **Préférer le recours aux prestations sociales et les transferts monétaires ciblés à une baisse de la TVA pour soutenir le pouvoir d'achat des ménages modestes.**
2. **Préférer à court terme le chèque énergie à une baisse de la TVA comme outil de lissage de la sortie du bouclier tarifaire, en complément de mesures visant à soutenir les ménages modestes pour décarboner leur mode de vie dans la durée.**